

Unterrichtung

durch den Bundesrechnungshof

Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 1998 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung (einschließlich der Feststellungen zur Jahresrechnung des Bundes 1997)

Inhaltsverzeichnis

	Nummer	Seite Zusammen- fassung	Seite Volltext
Vorbemerkung		6	
Zusammenfassung		9	
Teil I			
Feststellungen zur Haushalts- und Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 1997	1	9	34
Feststellungen zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes	2	10	44
Verschuldung der öffentlichen Haushalte in der Bundesrepublik Deutschland nach der Einführung der einheitlichen Europäischen Währung	3	11	52
Teil II			
Feststellungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung		12	55
A			
Schwerpunktthema Verwaltung und Nutzung von Liegenschaften durch den Bund	4	12	55
B			
Einzelprüfungsergebnisse		12	57
Auswärtiges Amt			
Liegenschaftsverwaltung bei Dienstwohnungen	5	12	57
Liegenschaftsverwaltung für Deutsche Schulen im Ausland	6	12	59
Auslagenvergütung bei Auslandsumzügen	7	13	62

	Nummer	Seite Zusammen- fassung	Seite Volltext
Auswärtiges Amt/Bundesministerium des Innern			
Förderung von Rundfunksprachkursen	8	13	66
Bundesministerium des Innern			
Beheizung von Gebäuden des Bundesgrenzschutzes	9	13	68
Fluggast- und Reisegepäckkontrolle durch ein Unterneh- men	10	13	69
Finanzielle Auswirkungen von Gesetzesvorhaben	11	14	71
Aspekte der Teilzeitarbeit	12	14	73
<i>Auslagenvergütung bei Auslandsumzügen</i>	<i>s. 7</i>	<i>s. 13</i>	<i>s. 62</i>
Bundesministerium der Finanzen			
Auszahlung des Kindergeldes durch private Arbeitgeber . . .	13	14	75
Personalbedarfsermittlung in der Zollverwaltung	14	15	78
Freihäfen im Binnenland	15	15	80
Verkauf von Agraralkohol durch die Bundesmonopolverwal- tung für Branntwein	16	15	83
Organisation des Bundesaufsichtsamtes für das Kreditwesen	17	15	85
Informationstechnik beim Bundesamt für Finanzen	18	15	87
Controllinginstrumente in der Liegenschaftsverwaltung . . .	19	16	89
<i>Allgemeine Finanzverwaltung</i>	<i>s. 73–82</i>	<i>s. 29–31</i>	<i>s. 194–220</i>
<i>Treuhandanstalt/Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben</i>	<i>s. 87</i>	<i>s. 33</i>	<i>s. 232</i>
Bundesministerium der Finanzen/Bundesministerium für Verkehr			
Umschuldung von Krediten der Sondervermögen	20	16	90
Bundesministerium für Wirtschaft			
Zuwendungen an das DIN Deutsches Institut für Normung .	21	16	92
Preisprüfung bei Rüstungsausgaben	22	17	95
Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung			
Neubau eines Berufsförderungswerkes	23	17	98
Mitgliedschaft der Bundesanstalt für Arbeit in der Bundesar- beitsgemeinschaft für Rehabilitation	24	17	99
Abrechnungsverfahren nach dem Opferentschädigungsge- setz	25	17	101
Erhebung von Sozialversicherungsbeiträgen in Italien	26	18	101
Essenzzuschüsse für die Mitarbeiter von Rentenversiche- rungsträgern und deren Verband	27	18	103
Einkommensanrechnung bei Waisenrenten	28	18	105
IT-unterstützte Rentenantragsaufnahme	29	18	106
Neubau des Bundesarbeitsgerichtes in Erfurt	30	18	109
<i>Bundesanstalt für Arbeit</i>	<i>s. 83–85</i>	<i>s. 32–33</i>	<i>s. 223–228</i>
<i>Bundesversicherungsanstalt für Angestellte</i>	<i>s. 86</i>	<i>s. 33</i>	<i>s. 230</i>
Bundesministerium für Verkehr			
Entwidmung von Bundeswasserstraßen	31	19	110
Verkehrssicherungssystem Deutsche Küste	32	19	112

	Nummer	Seite Zusammen- fassung	Seite Volltext
Eisschreddergeräte in der Binnenschifffahrt	33	19	115
Beschaffung von Wasserfahrzeugen durch die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung	34	19	117
Lärmschutz an Bundesfernstraßen	35	20	120
Kosten der Umleitung von Bundesstraßen	36	20	124
Baumaßnahmen an S-Bahn und Fernbahn im „Berliner In- nenring“	37	20	125
Bedarfsplanung für Schienenwege	38	20	127
Zivile Verteidigung im Bereich der Deutschen Bahn AG	39	21	130
Finanzierung von Infrastrukturmaßnahmen einer Bundesbe- teiligung	40	21	131
Bundeseisenbahnvermögen			
Jahresabschlüsse 1996 und 1997 des Bundeseisenbahnver- mögens	41	21	135
Verkauf von Liegenschaften des Bundeseisenbahnvermö- gens an die Deutsche Bahn AG	42	22	141
Kosten der Verwertung von Liegenschaften des Bundesei- senbahnvermögens	43	22	143
Bewirtschaftung von Immobilien des Bundeseisenbahnver- mögens	44	22	145
Besteuerung von Freifahrten	45	22	147
<i>Umschuldung von Krediten der Sondervermögen</i>	<i>s. 20</i>	<i>s. 16</i>	<i>s. 90</i>
Bundesministerium der Verteidigung			
Notwendigkeit einer Truppenunterkunft	46	23	149
Zusammenlegung zweier Kreiswehrrersatzämter	47	23	150
Ausstattung des Heeres mit Mörsern und deren Einsatzfä- higkeit	48	23	151
Bedarfsermittlung und Bewirtschaftung von Flurförderzeugen .	49	23	154
Controlling in der Bundeswehr	50	23	157
Technisch-Logistische Betreuungsleistungen für zwei Hee- resvorhaben	51	24	159
Beschaffung von medizinischen Großgeräten	52	24	161
Schiedsverfahren bei Vertragsstreitigkeiten	53	24	162
Wechselkursvorteile bei der Beschaffung eines Flugabwehr- Raketensystems	54	24	164
Beschaffung und Umrüstung von Bordhubschraubern	55	24	166
Beschaffung von Flugzeugen Airbus A 310 für die Flug- bereitschaft	56	25	167
Entwicklung und Beschaffung eines Panzerabwehrraketen- systems	57	25	168
Ausgaben für Überbrückungsleistungen	58	25	171
Erhöhung der Zahl der Besatzungen für das Transportflug- zeug Transall C-160	59	25	173
Ausscheiden von Flugzeugführern für das Transportflug- zeug Transall C-160	60	26	175
Ausgaben für den NATO-Kommandobereich Europa	61	26	176
Nutzung militärischer Forschungsergebnisse	62	26	178

	Nummer	Seite Zusammen- fassung	Seite Volltext
Räumen von Fundmunition	63	26	179
Neubau eines Bundeswehrkrankenhauses	64	27	181
Baumaßnahmen für eine Marinetechnikschule	65	27	181
Baumaßnahmen für zwei Wirtschaftsgebäude	66	27	182
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit			
Anpassung der atomrechtlichen Deckungsvorsorge	67	27	184
Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend			
Zuwendungen an die Deutsche Gesellschaft für Freizeit	68	28	185
Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau			
Organisation des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung	69	28	187
Wohngeldzahlungen des Bundes an die Länder	70	28	189
Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie			
Mitfinanzierung der Denkmalpflege an Hochschulbauten ..	71	28	191
Krankenversicherungspauschalen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz	72	29	192
Allgemeine Finanzverwaltung			
Bearbeitung von Investitionszulagefällen durch Finanzämter in den alten Bundesländern	73	29	194
Pauschalierte Gewinnermittlung bei Blutspendediensten ...	74	29	198
Steuerliche Anerkennung von Spenden	75	29	200
Umsatzsteuer auf den Erwerb neuer Wasserfahrzeuge in Mitgliedstaaten der EU	76	30	202
Besteuerung des Erwerbs neuer Kraftfahrzeuge aus Mitgliedstaaten der EU	77	30	205
Vorsteuerberichtigung bei Änderung der Verhältnisse	78	30	208
IT-Unterstützung bei der Umsatzsteuersonderprüfung	79	30	211
Steuerbefreiungen für reprivatisierte Unternehmen	80	31	214
Steuerfahndungsstellen in den neuen Bundesländern	81	31	217
Bußgeld- und Strafsachenstellen in den neuen Bundesländern	82	31	220
Bundesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts			
Bundesanstalt für Arbeit			
Erprobung zusätzlicher Wege in der Arbeitsmarktpolitik ...	83	32	223
Arbeitnehmerhilfe für Saisonbeschäftigte	84	32	225
Neuverkabelung der Arbeitsämter	85	33	228
<i>Mitgliedschaft der Bundesanstalt für Arbeit in der Bundesarbeitsgemeinschaft für Rehabilitation</i>	<i>s. 24</i>	<i>s. 17</i>	<i>s. 99</i>

	Nummer	Seite Zusammen- fassung	Seite Volltext
Bundesversicherungsanstalt für Angestellte			
Lehrbetrieb im Fachbereich Sozialversicherung der Fachhochschule des Bundes	86	33	230
Treuhandanstalt/Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben			
Wirtschafts- und Arbeitsförderung durch Liquidationsunternehmen der Bundesanstalt	87	33	232
Teil III			
Weitere Prüfungsergebnisse			236
Auswärtiges Amt			
Zuwendungen zu den Betriebskosten Deutscher Schulen im Ausland	88		236
Bundesministerium des Innern			
Wirtschaftlichkeit, Ordnungsmäßigkeit und Sicherheit beim Einsatz externer Mitarbeiter in der Informationstechnik der Bundesverwaltung	89		237
Nutzung des INTERNET/INTRANET in der Bundesverwaltung	90		238
Bundesministerium der Finanzen			
Modellvorhaben zur Erprobung flexibler Haushaltsinstrumente in der Bundesverwaltung	91		239
Nutzung von Kosten- und Leistungsrechnungen und Controlling zur Verbesserung von Haushaltsaufstellung und -kontrolle	92		240
Bundesministerium für Verkehr			
Empfehlungen für die Straßenbaumaßnahmen des Bundes .	93		241
Ortsumgehung Celle	94		242
Empfehlungen für die Korruptionsbekämpfung im Straßenbau	95		242
Bundesministerium der Verteidigung			
Verzicht auf die Standortbekleidungskammer in Nienburg .	96		243

Vorbemerkung

1. Gegenstand der Bemerkungen

Der Bundesrechnungshof hat bedeutsame Prüfungsergebnisse in Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung zusammengefaßt. In die Bemerkungen sind letztmals die Ergebnisse der bis zum Ende des Jahres 1997 noch tätig gewesenen Vorprüfung einbezogen. Seit 1. Januar 1998 sind die Aufgaben der Vorprüfungsstellen den Prüfungsämtern des Bundes als dem Bundesrechnungshof nachgeordnete Behörden übertragen.

Die Feststellungen zur Haushalts- und Vermögensrechnung des Bundes, die für die Entscheidung über die Entlastung besondere Bedeutung haben, erstrecken sich auf das Haushaltsjahr 1997 (s. Teil I).

Die Bemerkungen sind im übrigen jedoch nicht auf ein Haushaltsjahr beschränkt (s. § 97 Abs. 3 BHO). Sie erfassen Prüfungsergebnisse so zeitnah wie möglich (s. Teil II – Feststellungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung –).

Über inzwischen ausgeräumte Beanstandungen sowie die Beratungstätigkeit der Präsidentin des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung 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, Beschlüsse des Bundestages nach § 114 Abs. 2 BHO jedoch nicht vorgeschlagen werden (s. Teil III – Weitere Prüfungsergebnisse –).

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.

Den Einzelbeiträgen sind auf den blauen Seiten Zusammenfassungen der Teile I und II vorangestellt.

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 zu den Jahresrechnungen 1995 und 1996 und zu den Bemerkungen 1997 – Drucksache 13/10904 zu B.).

3. Prüfungsumfang und Prüfungsrechte

3.1

Die Prüfung des Bundesrechnungshofes erstreckt sich auf alle Einzelpläne des Bundeshaushaltsplans, 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.

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 neun Prüfungsämter des Bundes, die nach Inkrafttreten des Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetzes vom 22. Dezember 1997 seit dem 1. Januar 1998 die Aufgaben der bisherigen Vorprüfungsstellen wahrnehmen, kann damit nur ein 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.

Im Jahre 1997 hat der Bundesrechnungshof schwerpunktmäßig die Verwaltung und Nutzung von Liegenschaften durch den Bund (Liegenschaftsmanagement) einschließlich seiner Beteiligungen geprüft. Er führt in das Prüfungsthema in Teil II A Nr. 4 ein und berichtet über die Ergebnisse in zahlreichen Einzelbeiträgen.

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.

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 Bundeshaushalts und
- in Form von Berichten zu finanziell bedeutsamen Einzelmaßnahmen oder zu Sachverhalten, bei denen nach seiner Einschätzung 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.

Im Jahre 1997 hat der Bundesrechnungshof dem Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages oder den Berichterstattern 57 Berichte zugeleitet. Über drei dieser Beiträge, in denen der Bundesrechnungshof Hinweise für ein effizientes Verwaltungshandeln gibt, sowie über die Beratung eines Ressorts berichtet er in Teil III der Bemerkungen.

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 Kontrollprüfungen durch, ob die zugesagten Verbesserungen eingetreten sind. Dadurch wird den Erfordernissen einer zukunftsorientierten Finanzkontrolle Rechnung getragen und der Umsetzung von Prüfungserkenntnissen Nachdruck verliehen.

Um die Umsetzung seiner Prüfungsfeststellungen zu dokumentieren, erstellt der Bundesrechnungshof seit dem Jahre 1997 – zusätzlich zu seiner jährlichen Be-

richterstattung nach § 97 BHO – einen Ergebnisbericht. Darin werden in gestraffter und übersichtlicher Form die Ergebnisse der Finanzkontrolle dargestellt und die von der Bundesregierung gezogenen Folgerungen aufgezeigt.

6. Zusammenarbeit mit dem Europäischen Rechnungshof (nach der Revision des EG-Vertrages in Amsterdam)

Der Haushalt der EU in Höhe von rd. 80 Mrd. ECU im Jahre 1997 (das entspricht etwa 157 Mrd. DM) wird überwiegend durch die Mitgliedstaaten finanziert, wobei der Anteil der Bundesrepublik Deutschland rd. 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.

Die Zusammenarbeit zwischen Europäischem Rechnungshof und Bundesrechnungshof wird durch den EG-Vertrag geregelt (Artikel 188 c Abs. 3). Der Vertrag von Amsterdam vom 2. Oktober 1997 ergänzt diese Bestimmung und stellt klar, daß die Rechnungshöfe vertrauensvoll und unter Wahrung ihrer Unabhängigkeit zusammenarbeiten. Die Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder hat diese Ergänzung des EG-Vertrages im September 1997 übereinstimmend wie folgt bewertet:

- Der Europäische Rat hat durch diese Klarstellung des Gemeinschaftsrechts bestätigt, daß für die nationalen Rechnungshöfe bei der Zusammenarbeit mit dem Europäischen Rechnungshof keine Verpflichtungen entstehen können, die nicht im Einklang mit den im jeweils nationalen Recht bestehenden Regeln über Stellung und Aufgaben der Rechnungshöfe stehen.
- Für den Bundesrechnungshof und die Landesrechnungshöfe bedeutet diese Klarstellung vor allem, daß sie mit dem Europäischen Rechnungshof immer auf freiwilliger Basis zusammenarbeiten. Hierbei werden insbesondere die Voraussetzungen für die Durchführung von Prüfungen für den Europäischen Rechnungshof oder mit ihm gemeinsam sowie die Weitergabe von Unterlagen und Informationen an den Europäischen Rechnungshof durch Bundes- und Landesrecht geregelt.
- Auf dieser klaren rechtlichen Basis sind der Bundesrechnungshof und die Landesrechnungshöfe aufgefordert, künftig stärker vertrauensvoll mit dem Europäischen Rechnungshof zusammenzuarbeiten.

Der Bundesrechnungshof arbeitet mit dem Europäischen Rechnungshof und den Rechnungshöfen der EU-Mitgliedstaaten u. a. im sogenannten „Kontakt-ausschuß“ der Präsidenten zusammen, in dem die Rechnungshöfe Grundlagen und Modalitäten des Zusammenwirkens festlegen. Eine durch den Kon-

taktausschuß eingesetzte Arbeitsgruppe erarbeitet zur Zeit Vorschläge zur Verbesserung der praktischen Zusammenarbeit.

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 in letzter Zeit Maßnahmen für die Kontrollbehörden in den ehemals sozialistischen Staaten Mittel- und Osteuropas, der Volksrepublik China und der Volksrepublik Vietnam im Vordergrund.

8. Mitwirken des Bundesrechnungshofes bei der Prüfung von internationalen Einrichtungen

Die Bundesrepublik Deutschland ist Mitglied einer Vielzahl von inter- und supranationalen Einrichtungen. Im Haushaltsjahr 1997 erhielten diese (ohne EU) aus dem Bundeshaushaltsplan Mittel in Höhe von etwa 6 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 1998 ist 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.

Zusammenfassung

Teil I

1 Feststellungen zur Haushalts- und Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 1997

1.1 Vorlage der Haushaltsrechnung 1997

Das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) hat dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat am 31. März 1998 gemäß Artikel 114 Abs. 1 GG die Haushalts- und Vermögensrechnung für das Haushaltsjahr 1997 als Grundlage für das parlamentarische Verfahren zur Entlastung der Bundesregierung vorgelegt.

1.2 Ordnungsmäßigkeit der Jahresrechnung 1997

Der Bundesrechnungshof hat hinsichtlich des kassenmäßigen Ergebnisses keine für die Entlastung der Bundesregierung 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.

Allerdings wurden in der Jahresrechnung des Bundesministeriums einzelne unzutreffende oder unvollständige Angaben festgestellt (**Nr. 1.2 der Bemerkungen**). Die für die Rechnungslegung zuständigen Stellen sind aufgefordert, die entsprechenden haushaltsrechtlichen Bestimmungen mit der gebotenen Sorgfalt anzuwenden.

1.3 Haushaltsführung

Im Haushaltsjahr 1997 blieben die Ausgaben mit rd. 441,9 Mrd. DM um rd. 2,9 Mrd. DM unter dem im Nachtragshaushalt vom 22. Dezember 1997 veranschlagten Soll von rd. 444,8 Mrd. DM. Die Einnahmen in Höhe von rd. 378,4 Mrd. DM waren um rd. 4,5 Mrd. DM höher als veranschlagt.

Im Rahmen seiner Prüfung der Haushalts- und Vermögensrechnung 1997 hat der Bundesrechnungshof insbesondere folgende Feststellungen getroffen:

Ausgabereste

Die gebildeten Ausgabereste sind seit dem Jahre 1992 deutlich höher als in den Vorjahren. Sie werden künftig als Folge der Flexibilisierung des Haushaltsrechts weiter zunehmen, zumal die Ausgabereste nicht wie bisher im Einzelplan, sondern im Gesamthaushalt kassenmäßig einzusparen sind. Der Bundesrechnungshof wird beobachten, ob als Folge die-

ser Maßnahmen das parlamentarische Budgetrecht beschränkt und Haushaltsrisiken in Folgejahre verlagert werden (**Nr. 1.3.2 der Bemerkungen**).

Globale Minderausgaben

Die Jahresrechnung 1997 weist aus, daß eine im Nachtragshaushalt 1997 ausgebrachte globale Minderausgabe in Höhe von 5,1 Mrd. DM im vollen Umfange erbracht wurde. Bei welchen Haushaltsstellen diese Minderausgabe im einzelnen eingespart wurde, ist in der Jahresrechnung nicht dargestellt. Das Bundesministerium hat einen entsprechend untergliederten Ausweis in der Jahresrechnung insbesondere deshalb für nicht erforderlich gehalten, weil der Haushaltsgesetzgeber eine nähere Zuordnung der Einsparung nicht vorgegeben habe. Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß der Haushaltsgesetzgeber damit über den Haushaltsvollzug nicht vollständig unterrichtet wurde. Er hat das Bundesministerium aufgefordert, künftig auch über die Erwirtschaftung der vom Haushaltsgesetzgeber vorgegebenen Ausgabekürzungen im einzelnen Rechnung zu legen (**Nr. 1.3.4 der Bemerkungen**).

Verpflichtungsermächtigungen

Im Haushaltsjahr 1997 wurden Verpflichtungen in Höhe von rd. 45 Mrd. DM eingegangen. Dies entsprach rd. 51 v. H. der im Haushaltsplan veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen. Auch in den Vorjahren wurden die Verpflichtungsermächtigungen nur zu einem verhältnismäßig geringen Anteil in Anspruch genommen. Diese geringe Ausschöpfung über Jahre zeigt, daß die Ressorts die Verpflichtungsermächtigungen bei der Haushaltsaufstellung nicht hinreichend genau ermittelten (**Nr. 1.3.5 der Bemerkungen**).

Inanspruchnahme von Kreditermächtigungen und Nettokreditaufnahme

Die Nettokreditaufnahme war im Vollzug des Haushalts 1997 um 7,325 Mrd. DM höher als die Summe der Ausgaben für Investitionen. Die Überschreitung der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze hat die Bundesregierung bei der Aufstellung des Nachtragshaushaltsgesetzes 1997 mit einer Störung des ge-

samtwirtschaftlichen Gleichgewichts begründet und insbesondere auf den Rückgang der Beschäftigung und den Anstieg der Arbeitslosigkeit hingewiesen. Im Gegensatz zum Haushaltsjahr 1996 war damit im Haushaltsjahr 1997 die Überschreitung der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze durch eine Entscheidung des Haushaltsgesetzgebers im Nachtragshaushalt gedeckt.

Dem Bundesministerium verbleibt aufgrund der Entwicklung im Haushaltsvollzug 1997 eine weitergeltende Kreditermächtigung aus dem Jahre 1997 für das Haushaltsjahr 1998 in Höhe von rd. 10 Mrd. DM. Der Bundesrechnungshof hatte bereits in den Bemerkungen 1997 die Auffassung vertreten, daß auf solche Kreditermächtigungen aus dem Vorjahr nur dann zurückgegriffen werden sollte, 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 auf die jeweilige gesetzliche Jahresfrist beschränkt würde (**Nr. 1.4 der Bemerkungen**).

Sondervermögen

Der Vermögensbestand des Sondervermögens Ausgleichsfonds für überregionale Maßnahmen zur Eingliederung Schwerbehinderter in Arbeit, Beruf und Gesellschaft ist aufgrund eines Buchungsfehlers um rd. 129 Mio. DM zu hoch ausgewiesen (**Nr. 1.7.5 der Bemerkungen**).

2 Feststellungen zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes

2.1

Die Finanzschulden haben sich in dem Zeitraum vom Jahre 1987 bis zum Jahre 1997 mehr als verdoppelt. Sie werden bis Ende des Jahres 1998 voraussichtlich einen Stand von rd. 955 Mrd. DM erreichen und bis zum Jahre 2002 voraussichtlich auf rd. 1 164 Mrd. DM ansteigen (**Nr. 2.1 und Nr. 2.2 der Bemerkungen**). Der Aufwand für den Schuldendienst (Zins und Tilgung) ist von rd. 94 Mrd. DM im Jahre 1987 auf rd. 243 Mrd. DM im Jahre 1997 angestiegen. Die Schulden des Bundes und seiner einzelnen Sondervermögen belaufen sich zum Ende des Jahres 1997 auf insgesamt rd. 1 423 Mrd. DM (**Nr. 2.3 der Bemerkungen**). Die finanzwirtschaftliche Lage des Bundes ist damit weiterhin durch ein hohes Finanzierungsdefizit, einen stark steigenden Schuldenstand sowie steigende Zins- und hohe Tilgungsausgaben gekennzeichnet.

2.2

Neben dem hohen Schuldenstand wird der finanzwirtschaftliche Gestaltungsspielraum des Bundes maßgeblich durch Festlegungen aus früheren Haushaltsjahren bestimmt. Zu diesen Vorbelastungen künftiger Haushaltsjahre gehören neben den eingegangenen Verpflichtungen aufgrund entsprechender Ermächtigungen in den Haushaltsgesetzen die Verpflichtungen zur Leistung von Versorgungsausgaben sowie mögliche Zahlungsverpflichtungen aus übernommenen Gewährleistungen (**Nr. 2.4 der Bemerkungen**).

So ist der Bund bis zum Ende des Jahres 1997 Verpflichtungen zur Leistung von Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren in Höhe von rd. 170 Mrd. DM eingegangen (**Nr. 2.4.1 der Bemerkungen**). Für Versorgungsausgaben für unmittelbare Bundesbeamte (Beamte, Richter und Soldaten) sowie ehemalige Bundesbahn- und Bundespostbeamte werden im Jahre 2008 voraussichtlich zwischen rd. 29 Mrd. DM und 31 Mrd. DM aufzuwenden sein. Hierin noch

nicht enthalten sind die Beihilfen im Krankheitsfall aufgrund von Beihilfevorschriften (**Nr. 2.4.2 der Bemerkungen**).

Dies gilt auch für die zu erwartende Inanspruchnahme des Bundes aus übernommenen Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen. Die Haftungssumme des Bundes betrug nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes zum 30. Juni 1997 rd. 433 Mrd. DM. Bis zum Jahre 1997 sind entsprechende Schäden im Gesamtbetrag von rd. 12 Mrd. DM eingetreten. Wegen der in der Vergangenheit stark angestiegenen Inanspruchnahmen des Bundes hält der Bundesrechnungshof im Hinblick auf künftige Bundeshaushalte eine umfassende Bewertung der bisher eingegangenen Gewährleistungsrisiken für dringend erforderlich (**Nr. 2.4.3 der Bemerkungen**).

2.3

Die Vorbelastungen künftiger Haushaltsjahre in Form von Zins- und Tilgungsausgaben, eingegangenen Verpflichtungen sowie von Versorgungsausgaben für Beamte, Richter und Soldaten werden neben den sonstigen gesetzlichen Verpflichtungen (z. B. für gesetzliche Leistungen) den finanzwirtschaftlichen Gestaltungs- und Entscheidungsspielraum des Bundes ganz erheblich einschränken. Daneben bestehen insbesondere wegen künftig anfallender Versorgungsausgaben für Pensionäre ehemaliger Sondervermögen des Bundes erhebliche Risiken für künftige Haushaltsjahre. Aufgrund der demographischen Entwicklung – zunehmende Lebenserwartung bei sinkenden Geburtenzahlen – wird sich diese Situation weiter verschärfen.

Auch aus den übernommenen Gewährleistungen können – entsprechend der bisherigen Schadensentwicklung – kurzfristig weitere hohe Belastungen auf künftige Bundeshaushalte zukommen. Darüber hinaus sind auch die Einnahmen mit nicht unerheblichen Unsicherheiten behaftet, wie die letzten Steuerschätzungen gezeigt haben (**Nr. 2.5 der Bemerkungen**).

3 Verschuldung der öffentlichen Haushalte in der Bundesrepublik Deutschland nach der Einführung der einheitlichen Europäischen Währung

Mit der Einführung der einheitlichen Europäischen Währung sind die Mitgliedstaaten vertraglich verpflichtet, übermäßige Defizite im öffentlichen Sektor (Bund, Länder, Kommunen und Sozialversicherungen) zu vermeiden. Nach dem 1. Januar 1999 kann der Rat die Mitgliedstaaten mit erheblichen finanziellen Sanktionen belegen, wenn sie diese Pflicht verletzen und keine erkennbaren Korrekturmaßnahmen ergreifen. Die Sanktionen könnten z. B. für die Bundesrepublik Deutschland bei der Überschreitung des Referenzwertes um einen Prozentpunkt bereits zweistellige Milliardenbeträge erreichen.

Damit die Bundesrepublik Deutschland ihre Verpflichtungen gegenüber der EG dauerhaft erfüllen kann, sind innerstaatliche Regelungen zwischen Bund und Ländern notwendig. Obwohl sich Bund und Länder ihrer gemeinsamen Verantwortung seit Ende des Jahres 1992 bewußt sind, konnten sie noch

keine Einigung über konkrete und verbindliche Verfahren zur Koordinierung ihrer Finanzpolitiken und zur innerstaatlichen Haftung für mögliche finanzielle Sanktionen der EG erzielen. Mit einer Einigung ist frühestens in der nächsten Legislaturperiode und damit erst nach der Einführung des Euro zu rechnen. Solange die Regelungen nicht getroffen sind, trifft den Bund das Risiko finanzieller Sanktionen durch die EG allein.

Bei den statistisch ermittelten Werten zur Beurteilung der finanziellen Lage ist zu berücksichtigen, daß künftige öffentliche Haushalte in großem Umfang durch Festlegungen in vergangenen Jahren belastet werden. Außerdem ist zu beachten, daß mit vielfältigen finanzpolitischen Gestaltungen Einnahmen und Ausgaben verlagert werden können. Auch Unsicherheiten in den statistischen Verfahren sind zu bedenken.

Teil II

Feststellungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung

A

4 Schwerpunktthema Verwaltung und Nutzung von Liegenschaften durch den Bund

Der Große Senat des Bundesrechnungshofes hat für die Arbeitsplanung des Jahres 1997 als übergreifendes Prüfungsthema die „Verwaltung und Nutzung von Liegenschaften durch den Bund“ (Liegenschaftsverwaltung) beschlossen. Der Bundesrechnungshof hat diesen Bereich daher im Jahre 1997 schwerpunktmäßig geprüft und berichtet darüber in zehn Bemerkungsbeiträgen.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sind die in den Bemerkungsbeiträgen festgestellten Mängel in verschiedenen Bereichen des bundeseigenen Grundvermögens Beleg dafür, daß ein grundlegender Verbesserungsbedarf besteht. Für die gesamte

Liegenschaftsverwaltung des Bundes müssen konsistente Rahmenbedingungen für wirtschaftliches Handeln geschaffen werden. Wichtige Schritte in diese Richtung sind die Einführung moderner Verfahren der Daten- und Kostenerfassung und die Weiterentwicklung der Kosten- und Leistungsrechnung für liegenschaftsbezogene Aufgaben der Bundesverwaltung. Zudem sollten alle Möglichkeiten untersucht werden, etwa durch Zielvereinbarungen, durch eine stärkere Kostentransparenz und klarere Kostenverantwortung oder durch realistische Effizienzvorgaben die Orientierung der jeweiligen Entscheidungsträger an Wirtschaftlichkeitszielen zu fördern. Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium der Finanzen empfohlen, diese Ansatzpunkte mit Blick auf den gesamten Liegenschaftsbestand des Bundes zu nutzen und weiterzuentwickeln.

B

Einzelprüfungsergebnisse

Auswärtiges Amt

5 Liegenschaftsverwaltung bei Dienstwohnungen

Das Auswärtige Amt unterhält weltweit nahezu 1 200 bundeseigene und gemietete Dienstwohnungen. Diese sollen entsandten Bediensteten zur Verfügung gestellt werden, wenn sie innerhalb einer Frist am Dienort keine geeignete Unterkunft zu zumutbaren Bedingungen finden oder wenn dienstliche und örtliche Verhältnisse es erfordern. Der Bundesrechnungshof stellte fest, daß das Auswärtige Amt wiederholt den Dienstwohnungsbedarf nicht ordnungsgemäß ermittelte und auf Änderungen, z. B. auf dem örtlichen Wohnungsmarkt, nicht reagierte. Die Prüfung ergab ferner, daß sich das Auswärtige Amt auch bei der Deckung von Dienstwohnungsbedarf nicht immer um die kostengünstigste Lösung bemühte.

Es hält in einem Falle seit mindestens sechs Jahren ohne erkennbaren Bedarf eine rd. 270 m² große Dienstwohnung auf einem rd. 4 500 m² großen Grundstück vor, dessen Verkehrswert rd. 540 000 DM be-

trägt. In einem anderen Falle stand eine Liegenschaft mit einem Verkehrswert von fast 4 Mio. DM, die als Residenz hergerichtet werden soll, fast sechs Jahre leer. Unterdessen fielen seit mehr als dreieinhalb Jahren Mietzuschüsse und Mietentschädigungen für die Privatwohnung der Botschafterin an.

Der Bundesrechnungshof hat wirtschaftliche Entscheidungen vom Auswärtigen Amt gefordert und – auch zur Unterstützung hierfür – empfohlen, eine elektronische Datenbank einzurichten und zu pflegen.

6 Liegenschaftsverwaltung für Deutsche Schulen im Ausland

Das Auswärtige Amt fördert rd. 130 Deutsche Schulen im Ausland. Einem Fünftel der Schulen überläßt es u. a. bundeseigene Grundstücke unentgeltlich und trägt grundsätzlich die Aufwendungen für Grunderwerb, Bau und Bauunterhaltung. Die übrige

gen Schulen, die eigene oder gepachtete Grundstücke besitzen, fördert es mit Zuwendungen zu einzelnen Baumaßnahmen. Allen Schulen gewährt es Zuwendungen zu den Betriebskosten, sogenannte Schulbeihilfen, die auch anteilige Mittel für den Bauunterhalt umfassen. Das Auswärtige Amt wandte für die Förderung des einen Fünftels der Schulen im Zeitraum 1990 bis 1997 über 80 Mio. DM auf, was knapp 70 v. H. seiner Förderausgaben für Neu- und Erweiterungsbauten sowie Sanierungen im selben Zeitraum entsprach.

Der Bundesrechnungshof hat zur Kostenentlastung des Bundes und zur Gleichbehandlung der Schulen vorgeschlagen, in geeigneten Fällen den Schulträgern bundeseigene Grundstücke zum Erwerb anzubieten. Er hat weiter empfohlen, in geeigneten Fällen Baumaßnahmen in Regie der Schulträger zuzulassen und Liegenschaften, die nicht benötigt werden, unverzüglich zu verwerten.

7 Auslagenvergütung bei Auslandsumzügen

Das Auswärtige Amt faßte die Auslandsumzugskostenverordnung (AUV), Grundlage für die Auslagen-

erstattung zugunsten Bundesbediensteter bei dienstlich veranlaßten Auslandsumzügen, im Jahre 1991 neu. Ein Ziel war es, Ausgaben und Verwaltungsaufwand des Bundes zu mindern. Die Erfolgskontrolle unterblieb.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, daß die neue AUV erheblich höhere Ausgaben als die frühere Fassung verursachte. Teilweise wurden neue Vergütungspauschalen eingeführt, ohne die durchschnittlich entstehenden Auslagen hinreichend zu ermitteln und möglichem Mißbrauch vorzubeugen. Beispielsweise wurde eine „Beteiligung“ der Bediensteten mit 50 v. H. der ersparten Transportkosten festgelegt, wenn jene sich entschließen, Teile des Umzugsgutes, z. B. einen Pkw, zurückzulassen. Die Vorschrift führte in vielen Fällen dazu, daß billige Alt-Fahrzeuge kurz vor dem Umzug gekauft und nach Erhalt der Vergütung für die Zurücklassung wieder veräußert wurden. Obwohl nach dem Inkrafttreten mehr Pkws gegen Vergütung zurückgelassen wurden als zuvor bei Umzügen transportiert worden waren, hat das Auswärtige Amt erst nach mehr als zweijährigem Drängen des Bundesrechnungshofes angekündigt, die Vorschrift zum 31. Dezember 1998 aufzuheben.

Auswärtiges Amt/Bundesministerium des Innern

8 Förderung von Rundfunksprachkursen

Der Bund fördert die Verbreitung von Rundfunksprachkursen (Hörfunk- und Fernsehsprachkursen) zur Vermittlung von Deutsch als Fremdsprache im Ausland. Das Auswärtige Amt stellte dem Goethe-Institut e.V. und Inter Nationes e.V. hierfür im Zeitraum 1995 bis 1997 zwischen 4,7 Mio. DM und 5,7 Mio. DM im Jahr zur Verfügung. Daneben beglich die Deutsche Welle ihre Kosten für denselben Zweck aus dem jährlichen Zuschuß des Bundesministeriums des Innern an die Rundfunkanstalt. Diese Kosten konnten nicht beziffert werden.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, daß die drei genannten Einrichtungen bei den kostenintensiven Fernsehsprachkursen keine Koproduktionen vereinbarten. Er hat empfohlen, künftig Herstellung und Vertrieb von Fernsehsprachkursen untereinander besser abzustimmen und Koproduktionen anzustreben. Außerdem sollte der Bedarf bei künftig geplanten Rundfunksprachkursen rechtzeitig zielgruppenorientiert festgestellt sowie ein konkretes und wirtschaftliches Konzept für die Verbesserung der Erfolgskontrolle bei den Rundfunksprachkursen erarbeitet werden.

Bundesministerium des Innern

9 Beheizung von Gebäuden des Bundesgrenzschutzes

Wie zuvor schon bei der Bundeswehr hat der Bundesrechnungshof nunmehr auch den wirtschaftlichen Einsatz von Wärmeenergie in den Liegenschaften des Bundesgrenzschutzes geprüft. Er hat dabei festgestellt, daß Wärmeversorgungsanlagen auch aufgrund teilweise veralteter und nicht bedarfsgerechter Steuerungstechnik nicht effizient betrieben wurden. Zum Teil lag dies auch an fehlenden betrieblichen Voraussetzungen und organisatorischen Regelungen zwischen Betreibern und Nutzern sowie an einer un-

zureichenden Dienst- und Fachaufsicht. Bei Ausgaben von jährlich rd. 18 Mio. DM für Wärmeenergie in den Liegenschaften des Bundesgrenzschutzes wird das Einsparpotential auf 10 v. H. bis 20 v. H. geschätzt.

10 Fluggast- und Reisegepäckkontrolle durch ein Unternehmen

Der Bund hat an zwölf bundesdeutschen Verkehrsflughäfen die Fluggast- und Reisegepäckkontrolle von den Ländern übernommen. In die zwischen einem Land und einem Unternehmen bestehende

Vereinbarung über die Durchführung dieser Aufgabe ist er zunächst eingetreten und hat später eine eigene Grundlagenvereinbarung mit dem Unternehmen geschlossen. An acht anderen Verkehrsflughäfen hat das Bundesministerium dagegen die Aufgabe aufgrund des Ergebnisses eines Kostenvergleichs „Verwaltungseigene Kräfte – private Sicherheitsunternehmen“ ausgeschrieben.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß eine wirksame Prüfung der Mittelverwendung durch das Bundesministerium nicht stattfand und daß das Bundesministerium es zuließ, daß das Unternehmen in vielerlei Hinsicht gegen die Grundsätze einer ordnungsgemäßen Wirtschaftsführung verstieß.

Der Bundesrechnungshof hat weiter beanstandet, daß die Personalausgaben des Sicherheitsunternehmens sogar über den Aufwendungen liegen, die bei Wahrnehmung der Kontrollaufgabe durch bundeseigene Kräfte entstünden. Nach den Berechnungen des Bundesministeriums ist von einer Differenz von 8,5 Mio. DM auszugehen. Da in diesem Fall auch die kostenerhöhende Mehrwertsteuer entfallen würde, ergibt sich sogar ein Einsparvolumen von 15 Mio. DM.

Die Fluggast- und Reisegepäckkontrolle hätte noch preiswerter wahrgenommen werden können, wenn der Bund, wie an den anderen Flughäfen auch, die Leistung öffentlich ausgeschrieben hätte. Die Einsparungen würden sich dann auf mehr als 20 Mio. DM belaufen.

11 Finanzielle Auswirkungen von Gesetzesvorhaben

Erklärtes Ziel des Bundes und der Länder ist es, staatliches Handeln auf das notwendige Maß zurückzuführen sowie überflüssige Bürokratie und Überreglementierung abzubauen oder möglichst von vornherein zu vermeiden. Gesetzesfolgenabschätzungen sollen Parlament, Regierung und Öffentlichkeit vor der Entscheidung über rechtsetzende Maßnahmen einen Überblick über die erwarteten Wirkungen geben und Grundlagen für Erfolgskontrollen schaffen.

Die stichprobenweise Prüfung von Gesetzesvorlagen unterschiedlicher Bundesministerien hat ergeben, daß in der Begründung und im Vorblatt zu Gesetzesentwürfen oft nur vermerkt ist, daß entweder keine Kosten verursacht würden oder die voraussichtlichen Kosten nicht quantifizierbar seien. Angaben zum wirtschaftlichen Nutzen und eine Abwägung mit den voraussichtlichen Kosten fehlen überwiegend. Diese Mängel sind mit auf die unzulänglichen Regelungen der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien zurückzuführen. Auch die „Blauen Prüffragen“, anhand derer die Ressorts hausinterne Prüfungen zur Notwendigkeit, Wirksamkeit, Verständlichkeit und zu den finanziellen Wirkungen von Gesetzgebungsmaßnahmen durchführen sollen, entfalteten bisher keine erkennbaren Wirkungen.

Der Bundesrechnungshof regt eine grundlegende Überarbeitung des Regelwerkes zur Analyse und Darstellung der Folgen gesetzlicher Maßnahmen an.

12 Aspekte der Teilzeitarbeit

Der Anteil der Teilzeitbeschäftigten in der Bundesverwaltung ist in den vergangenen Jahren kontinuierlich gestiegen. Er lag im Jahre 1996 noch deutlich unter der Teilzeitquote im öffentlichen Dienst einschließlich der Einrichtungen des mittelbaren öffentlichen Dienstes.

Infolge der mit dem Dienstrechtsreformgesetz geschaffenen Neuregelungen für Beamte sowie der geplanten weiteren Flexibilisierung der Arbeitszeit ist zu erwarten, daß die Teilzeitbeschäftigung auch im Bundesdienst stärker steigen wird.

Den allgemein positiven Aspekten der Teilzeitarbeit stehen allerdings auch höhere Kosten, insbesondere im Bereich der Personalverwaltung sowie bei der Raum- und Sachausstattung gegenüber. Aus der Sicht des Bundesrechnungshofes sollte die Förderung und Ausweitung der Teilzeitbeschäftigung deswegen insbesondere durch geeignete Führungs- und Organisationsmaßnahmen begleitet werden, die diese Kostenmehrbelastungen dämpfen.

Bundesministerium der Finanzen

13 Auszahlung des Kindergeldes durch private Arbeitgeber

Nach der Neuregelung des Familienleistungsausgleichs im Einkommensteuergesetz zum 1. Januar 1996 sind private Arbeitgeber im Grundsatz verpflichtet, das Kindergeld zusammen mit dem Arbeitslohn an berechnete Arbeitnehmer auszuzahlen. Aufgrund weitreichender Ausnahmebestimmungen zahlt die Bundesanstalt für Arbeit (Bundesanstalt) das Kindergeld jedoch in einem Großteil der Fälle auch weiterhin aus. Die im Gesetzgebungsverfahren von der Auszahlung durch die Arbeitgeber erwartete Ver-

deutlichung der mit dem Kindergeld bewirkten Minderung der Steuerbelastung konnte daher allenfalls in entsprechend verringertem Umfang eintreten.

Der für die Bundesanstalt mit der Ausstellung, Versendung und Änderung von Kindergeldbescheinigungen für die Arbeitgeberauszahlung verbundene Verwaltungsaufwand ist beim derzeitigen Verfahren weit höher als bei der automatisierten Auszahlung des Kindergeldes durch diese Behörde im Anschluß an die von ihr ohnehin vorzunehmende Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen und Leistungshöhe. Die sich daraus für den Bund ergebende Mehrbelastung

durch zu erstattende Verwaltungskosten kann nach derzeitigem Kenntnisstand bei vorsichtiger Schätzung nur grob in einer Größenordnung von 30 Mio. DM bis 40 Mio. DM angesiedelt werden.

Auch für die Arbeitgeber stellt das Verfahren eine Belastung mit zusätzlichem Verwaltungsaufwand dar. Das als bürgerfreundlich gedachte Verfahren bringt selbst für die Arbeitnehmer Erschwernisse mit sich.

Zwar hat der Bund bei einer Abschaffung der Arbeitgeberauszahlung mit einem erhöhten Zinsaufwand für die Bereitstellung der Auszahlungsbeträge von jährlich 31 Mio. DM (im Umstellungsjahr 57 Mio. DM) zu rechnen. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes wird der erhöhte Zinsaufwand aber durch die Verwaltungskostenersparnis mindestens ausgeglichen.

14 Personalbedarfsermittlung in der Zollverwaltung

Bei der Zollverwaltung übersteigen die im Haushaltsplan bereitgestellten Planstellen die Zahl des vorhandenen Personals um etwa 3 000. Dennoch hat das Bundesministerium im Verlauf der Haushaltsberatungen für das Jahr 1998 vorgetragen, daß sich der ermittelte Personalbedarf im Zollbereich in den kommenden Jahren drastisch erhöhen werde.

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, daß ein erhöhter Personalbedarf nur in Betracht kommen kann, wenn das Bundesministerium eine nach anerkannten Regeln aufgestellte und damit auch nachvollziehbare Personalbedarfsberechnung vorlegt. Eine entsprechende Forderung hatte er erstmalig im Jahre 1989 erhoben. Das Bundesministerium ist dieser Forderung nicht nachgekommen. Der Bundesrechnungshof hat daher aufgrund einer im Jahre 1997 durchgeführten Prüfung erneut beanstandet, daß die Personalbedarfsberechnung in der Zollverwaltung für eine ordnungsgemäße und zuverlässige Feststellung des Personalbedarfs noch immer ungeeignet ist.

15 Freihäfen im Binnenland

Die Einrichtung der Freihäfen in Duisburg und Degendorf mit einem Gesetz aus dem Jahre 1989 ging auf eine Initiative des Bundesrates zurück. Die Freihäfen sollten zum Abbau von Wettbewerbsnachteilen beitragen und zusätzliche Entwicklungschancen im Hinblick auf vorgelagerte ausländische Freihäfen an Rhein und Donau schaffen. Der erwartete wirtschaftliche Erfolg für die Regionen ist nur in geringem Umfang eingetreten. Nur jeweils acht Firmen haben sich in den Freihäfen angesiedelt. Zudem wurden die Freihäfen entgegen ihrer Bestimmung weniger als zur Hälfte für Zwecke des Außenhandels genutzt.

Die Freihäfen sind vom Grenzaufsichtsdienst zu überwachen. Gerade diese Bewachung des Geländes – verbunden mit niedrigen Pachtzahlungen – dürfte vielfach für Unternehmen Anlaß gewesen sein, sich

im Freihafen niederzulassen. Der Einsatz des Grenzaufsichtsdienstes verursacht jedoch hohe Kosten, die durch den Nutzen der Freihäfen nicht gerechtfertigt sind.

16 Verkauf von Agraralkohol durch die Bundesmonopolverwaltung für Branntwein

Deutsche Brennereien werden – soweit sie Alkohol aus landwirtschaftlichen Rohstoffen wie Kartoffeln, Getreide, Rübenstoffen herstellen – durch die Tätigkeit der Bundesmonopolverwaltung für Branntwein vor dem Wettbewerb mit ausländischen Mitbewerbern bewahrt. Sie produzieren Alkohol zu Kosten, die erheblich über denen ausländischer Produzenten liegen. Die Bundesmonopolverwaltung übernimmt diesen Alkohol zu einem kostendeckenden Preis, muß ihn aber zu Weltmarktpreisen veräußern. So standen im Geschäftsjahr 1996/1997 Übernahmepreise von durchschnittlich 251 DM/hl Alkohol Veräußerungspreisen von 113 DM/hl Alkohol gegenüber. Die Differenz wird vom Bundeshaushalt subventioniert (in dem angesprochenen Geschäftsjahr 312 Mio. DM).

Die Bundesmonopolverwaltung sollte sich auf die Versorgung des deutschen Marktes beschränken, um die benötigten Subventionen gering zu halten.

17 Organisation des Bundesaufsichtsamtes für das Kreditwesen

Das Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen (Bundesaufsichtsamt) überwacht die Tätigkeit der Kredit- und Finanzdienstleistungsinstitute. Dabei hat es Mißständen im Interesse der den Kreditinstituten anvertrauten Vermögenswerte, der ordnungsmäßigen Durchführung der Bankgeschäfte und der Gesamtwirtschaft entgegenzuwirken.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, daß das Bundesaufsichtsamt seine Ziele und Aufgaben nicht ausreichend klar darlegte und gewichtete. Weiterhin sank die Anzahl der zu beaufsichtigenden Kreditinstitute von rd. 13 000 im Jahre 1962 auf rd. 3 500 im Jahre 1997, während das Personalstellensoll von 69 auf 482 Stellen im selben Zeitraum stieg. Der Zuwachs an Stellen beruhte weder auf grundlegenden Aufgabenanalysen und Organisationsuntersuchungen noch auf Ermittlungen des Personalbedarfs nach anerkannten Methoden.

18 Informationstechnik beim Bundesamt für Finanzen

Das Bundesamt für Finanzen (Bundesamt) erstattet ausländischen Berechtigten Umsatzsteuern mit einem aufwendigen elektronischen Verfahren zur Bearbeitung, Ablage und Archivierung, für das Gesamtausgaben von mehr als 6,5 Mio. DM haushaltswirksam werden.

Der Bundesrechnungshof hält die Wirtschaftlichkeit des Verfahrens für zweifelhaft, da das Bundesamt von einer überhöhten jährlichen Antragsmenge ausging. Außerdem will es die Stelleneinsparungen

nicht realisieren, die auch von einer Unternehmensberatungsgesellschaft für diejenigen Organisationseinheiten empfohlen wurden, die mit der Umsatzsteuervergütung befaßt sind.

19 Controllinginstrumente in der Liegenschaftsverwaltung

Die Bewirtschaftung der von der Bundesverwaltung genutzten Liegenschaften wird entweder von den nutzenden Verwaltungen selbst oder von der Bundesvermögensverwaltung wahrgenommen. Allein für den Betrieb der Liegenschaften sind über 4,5 Mrd. DM im Bundeshaushaltsplan 1998 veranschlagt. Hinzu kommen aus der Haushaltssystematik nicht oder nicht unmittelbar zu entnehmende Ansätze für kalkulatorische Kosten (z. B. Abschreibungen und Kapitalbindungskosten) und für Personalkosten der Liegenschaftsverwaltung.

Ein angemessenes Liegenschaftscontrolling als Informationsbasis und Steuerungsinstrument für ein wirksames Liegenschaftsmanagement ist in der Bundesverwaltung nicht oder nur in Ansätzen vorhanden.

Das Fehlen eines solchen Liegenschaftscontrollings sieht der Bundesrechnungshof als erheblichen Mangel an, da dadurch eine wirtschaftliche Nutzung und Verwaltung der für die Bundesverwaltung notwendigen Immobilien erheblich erschwert wird.

Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, daß unter der Federführung des Bundesministeriums die bisherige Organisation sowie die eingesetzten Verfahren und Instrumente im Bereich der Liegenschaftsverwaltung grundsätzlich überdacht werden, um eine stärkere Koordinierung und Vereinheitlichung in diesem Bereich herbeizuführen. Anstatt einer verbesserten dezentralen Verwaltung der Liegenschaften wären auch eine Konzentration der Aufgaben bei der Bundesvermögensverwaltung oder eine Übertragung auf Dienstleistungsunternehmen denkbar, um die für die einzelnen Behörden sachfremden Liegenschaftsaufgaben effizienter wahrnehmen zu können. Hierbei könnten den einzelnen Behörden die Kosten für die von ihnen genutzten Liegenschaften zugerechnet und auf diese Weise die wirtschaftliche Verantwortung für die Nutzung von Immobilien und für die Serviceleistungen herausgestellt werden.

Bundesministerium der Finanzen/Bundesministerium für Verkehr

20 Umschuldung von Krediten der Sondervermögen

Der Bundesrechnungshof hatte bereits im Jahre 1993 angeregt, eine Beteiligung des ERP-Sondervermögens an den Fremdmittelfinanzierungen des Bundes zuzulassen, weil sich dadurch unterschiedliche Zinskonditionen vermeiden ließen und erhebliche Einsparungen zu realisieren wären. Das Bundesministerium der Finanzen lehnte dies damals ab. Nachdem der Bundesrechnungshof im Jahre 1997 das Thema erneut aufgegriffen und dem Parlament über die Vorteile einer gemeinsamen Wertpapierbegebung von Bund und Bundeseisenbahnvermögen berichtet hatte, wurde in das Haushaltsgesetz 1998 für den

Bund eine Ermächtigung aufgenommen, den im Jahre 1998 fällig werdenden Krediten seiner Sondervermögen zum Zwecke der gemeinsamen Kreditaufnahme beizutreten. Damit ist einer Empfehlung des Bundesrechnungshofes entsprochen worden.

Der Bundesrechnungshof hat nunmehr empfohlen, die Möglichkeit einer gemeinsamen Kreditaufnahme des Bundes und seiner Sondervermögen möglichst weitgehend zu nutzen. Er hat auf die finanziellen Nachteile hingewiesen, die dem Bundeseisenbahnvermögen dadurch entstanden sind, daß es die Ermächtigung nicht ausgeschöpft und schon im ersten Vierteljahr 1998 rd. 800 Mio. DM von der gemeinsamen Kreditaufnahme mit dem Bund ausgenommen hat.

Bundesministerium für Wirtschaft

21 Zuwendungen an das DIN Deutsches Institut für Normung

Das Bundesministerium gewährt dem DIN Deutsches Institut für Normung e. V. (DIN) Zuwendungen in einer Größenordnung von jährlich 10 Mio. DM. Die Zuwendungen werden seit dem Jahre 1974 als Projektförderung bewilligt; in früheren Jahren erhielt das DIN Zuwendungen im Wege der institutionellen Förderung.

Der Bundesrechnungshof hat anhand einzelner Fälle dargelegt, daß das Bundesministerium auch solche Vorhaben finanziell gefördert hat, die ohne einen Zuschuß des Bundes durchgeführt worden wären und deren Finanzierung bereits im Zeitpunkt der Antragstellung gesichert war. Das Bundesministerium hat die Zuwendungen an das DIN jeweils in Höhe der im Bundeshaushaltsplan veranschlagten Mittel in einer Gesamtsumme bewilligt. Die Auswahl der geförderten Projekte blieb weitgehend dem DIN überlassen.

Ein solches Verfahren läßt sich mit den für die Projektförderung maßgebenden Vorschriften nicht vereinbaren und begünstigt Mitnahmeeffekte.

Das DIN hat außerdem Pflichten verletzt, die für jeden Zuwendungsempfänger des Bundes bestehen. In einzelnen Fällen waren in den Finanzierungsplänen aus dem Vorjahr noch vorhandene zweckgebundene Mittel nicht ausgewiesen, so daß sie auf die Höhe der Zuwendung nicht angerechnet werden konnten.

22 Preisprüfung bei Rüstungsausgaben

Für Preisbildung und Preisüberwachung sind die Länder grundsätzlich zuständig. Das Bundesministerium der Verteidigung darf deshalb Selbstkostenpreise seiner eigenen Verträge nur in eingeschränktem Umfang und mit Einverständnis des Auftragnehmers prüfen.

Bereits im Jahre 1964 bemühte es sich um eine vollständige Prüfkompetenz und wurde dabei vom Deutschen Bundestag und vom Bundesrechnungshof unterstützt.

Demgegenüber macht das für öffentliches Preisrecht zuständige Bundesministerium für Wirtschaft rechtsstaatliche, ordnungs- und wirtschaftspolitische Bedenken geltend und wendet sich grundsätzlich ge-

gen Auftraggeber-Prüfrechte, obwohl das Preisrecht eine entsprechende Ermächtigungsmöglichkeit vorsieht und Bahn und Post länger als 40 Jahre damit ausgestattet waren.

Nach Ausräumung verfassungsrechtlicher Bedenken hat der Bundesrechnungshof das Bundesministerium gebeten, dem Prüfungsdienst des Bundesamtes für Wehrtechnik und Beschaffung (Bundesamt) aufgrund seiner anerkannten Fachkompetenz und zur schnelleren Abwicklung von Rüstungsaufträgen eine uneingeschränkte Preisprüfbefugnis einzuräumen. Dem ist das Bundesministerium aber nicht gefolgt. Daraufhin hat der Bundesrechnungshof – zuletzt am 10. Juli 1996 und am 20. Mai 1997 – dem Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages entsprechend berichtet. Dieser hat am 10. Oktober 1996 das Bundesministerium aufgefordert, dem Bundesministerium der Verteidigung ein Feststellungsrecht nach § 10 der Verordnung PR Nr. 30/53 über die Preise bei öffentlichen Aufträgen einzuräumen und die Interimslösung vom 14. Juli 1966 aufzuheben.

Auch diesen Beschluß will das Bundesministerium nicht befolgen, obwohl der Bundesrechnungshof inzwischen festgestellt hat, daß die Preisbehörden der Länder gegenüber dem Prüfungsdienst des Bundesamtes die preisrechtlichen Vorschriften bei den Preisprüfungen im Einzelfall teilweise überhaupt nicht oder zu großzügig zum Nachteil des Bundes auslegen und anwenden.

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung

23 Neubau eines Berufsförderungswerkes

Die Finanzierung von Baumaßnahmen eines Berufsförderungswerkes wurde maßgeblich durch Zuwendungsgeber des Bundes gedeckt. Im Zuwendungsbescheid erlegte das Bundesministerium dem Berufsförderungswerk als Bauherrn und Zuwendungsempfänger auf, die Verdingungsordnung für Bauleistungen (VOB) uneingeschränkt anzuwenden.

Im Zuge der Vergabe von Bauleistungen versprach ein Bieter einen Nachlaß in Höhe von rd. 2,9 Mio. DM auf seine Angebotssumme in Höhe von rd. 30 Mio. DM. Er knüpfte dies an die Bedingung, daß er ohne die in der VOB vorgesehene Zustimmung des Auftraggebers Leistungen ohne die Anwendung der VOB an Nachunternehmer weitergeben könne. Erst unter Berücksichtigung der nachträglichen Vereinbarung hatte das Angebot den niedrigsten Preis. Der Bieter erhielt den Auftrag.

24 Mitgliedschaft der Bundesanstalt für Arbeit in der Bundesarbeitsgemeinschaft für Rehabilitation

Die im Jahre 1969 gegründete Bundesarbeitsgemeinschaft für Rehabilitation (Arbeitsgemeinschaft) hatte sich die Aufgabe gestellt, die medizinischen, beruf-

lichen und sozialen Rehabilitationsmaßnahmen zu koordinieren und auf die Durchführung nach einheitlichen Grundsätzen hinzuwirken. Die Arbeitsgemeinschaft ist für die Erfüllung dieser Aufgaben heute entbehrlich, weil das Gesetz über die Angleichung der Leistungen zur Rehabilitation aus dem Jahre 1974 die Träger zur Abstimmung der Leistungen verpflichtet und dies auch mit einer Vielzahl von Vereinbarungen geschehen ist. Da andere Nutzen der Arbeitsgemeinschaft für die Aufgabenerfüllung der Bundesanstalt für Arbeit nicht erkennbar sind, ist die mit jährlichen Ausgaben von rd. 1 Mio. DM verbundene Mitgliedschaft der Bundesanstalt an der Arbeitsgemeinschaft nicht mehr erforderlich.

25 Abrechnungsverfahren nach dem Opferentschädigungsgesetz

Entschädigt ein Land das Opfer einer Gewalttat, so geht der zivilrechtliche Schadensersatzanspruch gegen den Täter auf das Land über. Das Land führt nach einem komplizierten Berechnungsmodus einen Teil der eingehenden Ersatzleistungen an den Bund ab, da dieser auch an der Finanzierung der Ausgaben beteiligt ist (Mischfinanzierung). Die eingehenden Beträge – zumeist Ratenzahlungen – sind jeweils den Geldleistungen oder den Sachleistungen zuzuordnen.

Das Bundesministerium ist der Empfehlung des Bundesrechnungshofes, die verwaltungsaufwendige und fehleranfällige Regelung auch im Interesse der Verwaltungsvereinfachung durch eine Pauschalierung zu ersetzen, gefolgt. Es hat mit dem Bundesministerium der Finanzen und den Ländern Einvernehmen erzielt, in der nächsten Legislaturperiode den gesetzgebenden Körperschaften eine entsprechende Änderung des Opferentschädigungsgesetzes vorzuschlagen.

26 Erhebung von Sozialversicherungsbeiträgen in Italien

Wegen fehlender Vereinbarungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Italien konnten geschuldete Sozialversicherungsbeiträge insbesondere bei ehemaligen Arbeitgebern, die ihren Wohnsitz von der Bundesrepublik Deutschland nach Italien verlegt hatten, von den deutschen Einzugsstellen, den Krankenkassen und Berufsgenossenschaften, in der Regel nicht eingezogen werden. Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes muß von jährlichen Einnahmeausfällen der Sozialversicherungsträger bis in zweistellige Millionenhöhe ausgegangen werden.

Die nunmehr über zwei Jahrzehnte geführten Verhandlungen zum Abschluß eines Regierungsabkommens zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Italien sind u. a. wegen der Haltung der italienischen Seite erfolglos geblieben. Allerdings hat das Bundesministerium die Verhandlungen nicht nachdrücklich genug geführt. Das Bundesministerium hätte die negativen finanziellen Auswirkungen für die gesamte deutsche Sozialversicherung deutlicher vorbringen müssen. Es hat auch versäumt, mit Hilfe des Auswärtigen Amtes die italienische Regierung zum Abschluß eines Abkommens zu bewegen. Auch die Beratungen in der Verwaltungskommission der EU, mit denen eine gemeinschaftliche Lösung des Problems angestrebt wurde, führten zu keinem Ergebnis.

27 Essenszuschüsse für die Mitarbeiter von Rentenversicherungsträgern und deren Verband

Etwa die Hälfte der Rentenversicherungsträger und der Verband Deutscher Rentenversicherungsträger gewähren den Bediensteten immer noch geldwerte Leistungen in Form von Essenszuschüssen, während diese für einen Teil der Träger durch ausdrückliche Gesetzesvorschrift ausgeschlossen und von weiteren Trägern auch ohne ein solches ausdrückliches Verbot aufgegeben wurden. Die Zuschüsse verursachen Ausgaben in Höhe von jährlich rd. 2,5 Mio. DM.

Die Gewährung der Essenszuschüsse verstößt gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Sie ist unnötig, da die Bediensteten bei den Rentenversicherungsträgern und deren Verband über gesicherte sowie ausreichende Einkommen verfügen und das Essen zu Kantinenpreisen selbst finanzieren können.

28 Einkommensanrechnung bei Waisenrenten

Die anspruchsbeseitigenden starren Einkommensgrenzen bei Waisenrenten der gesetzlichen Rentenversicherung an über 18 Jahre alte Berechtigte (monatlich Bruttobezüge aus dem Ausbildungsverhältnis von 1 000 DM und mehr bzw. Unterhaltsgeld oder Übergangsgeld von 800 DM und mehr) wurden ab 1. Januar 1992 durch die gleitende – bisher schon für Witwen und Witwer geltende – Einkommensanrechnung ersetzt. Der Gesetzgeber wollte mit dieser Maßnahme Unzuträglichkeiten beseitigen, die durch den völligen Wegfall einer Rente mit Erreichen der maßgeblichen Einkommensgrenze entstehen.

Da seitdem jedoch nicht mehr das aktuelle monatliche Einkommen, sondern das durchschnittliche monatliche Einkommen des Vorjahres (Vorjahreseinkommen) maßgebend ist, bleiben erstmals erzielte Einkünfte der über 18jährigen Waisen bis zu einem Zeitraum von 18 Monaten anrechnungsfrei. Während die Regelung folglich Waisen begünstigt, die über Einkünfte oberhalb des Freibetrages erstmals nach Vollendung des 18. Lebensjahres verfügen, führt sie bei Waisen, die solche Einkünfte bereits früher erzielten – z. B. aufgrund einer Lehre ab dem 17. Lebensjahr – mit Vollendung des 18. Lebensjahres zur sofortigen Einkommensanrechnung. Denn in diesen Fällen ist ein anzurechnendes Vorjahreseinkommen vorhanden, so daß die anrechnungsfreie Schonzeit von bis zu 18 Monaten für diese Waisen entfällt.

29 IT-unterstützte Rentenantragsaufnahme

Die Rentenversicherungsträger entwickeln gemeinsam seit Ende des Jahres 1995 ein automatisiertes Verfahren für die Rentenantragsaufnahme.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, daß die Entwicklung des Verfahrens ohne Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen und Rahmenplanung eingeleitet wurde. Die später im Auftrag der Rentenversicherungsträger vom Verband Deutscher Rentenversicherungsträger erstellte Kosten-Nutzen-Schätzung war lückenhaft. Personal- und Sachaufwand für die Verfahrensentwicklung und den Verfahrensbetrieb konnten nur unvollständig ermittelt werden.

Ziele des geplanten Verfahrens waren unzureichend konkretisiert, organisatorische und personelle Auswirkungen nur in allgemeiner Form beschrieben. Unzureichender Einsatz von Personal und Koordinierungsaufwand verzögerten die Entwicklung des Verfahrens und begünstigten Parallelentwicklungen. Außerdem ist die Nutzung des Verfahrens durch die Versicherungsämter datenschutzrechtlich nicht gesichert.

30 Neubau des Bundesarbeitsgerichtes in Erfurt

Der Bundesrechnungshof hat die Baumaßnahme bereits im Planungsstadium geprüft. Dadurch konnten Einsparungen in Höhe von rd. 2,5 Mio. DM erzielt werden. Davon betreffen rd. 0,3 Mio. DM den Verzicht auf zwei Aufzüge und 2,2 Mio. DM die Änderung des Sonnenschutzes in den Innenhöfen.

Der Wettbewerbsentwurf (1. Preis) und die Planung sahen aus gestalterischen Gründen eine Komplett-ausstattung sämtlicher Fassaden einschließlich der Innenhöfe – dort selbst in den unbesonnenen Bereichen vorgesehen – mit einer besonders aufwendigen und teuren Sonnenschutzanlage (sogenannte Glas-

schiebeschilde) vor. Der Bundesrechnungshof hat gefordert, auf den Einbau in den Innenhöfen wegen der mangelnden gestalterischen Außenwirkung zu verzichten. Anderenfalls würde selbst der für ein oberstes Bundesgericht angemessene Rahmen für gestalterische Aufwendungen überschritten.

Bundesministerium für Verkehr

31 Entwidmung von Bundeswasserstraßen

Auf zahlreichen Bundeswasserstraßen spielt die gewerbliche Schifffahrt keine Rolle mehr. Da dort der Status einer Bundeswasserstraße nicht mehr sinnvoll ist, könnten sie entwidmet werden. Die Bundesländer verweigern jedoch grundsätzlich die erforderliche Zustimmung, da sie die Übernahme der Unterhaltungskosten scheuen. Das Bundesministerium schloß angemessene Ausgleichszahlungen wegen rechtlicher Bedenken aus.

Für die Übernahme des Ems-Seitenkanals hatte das Land eine Ablösesumme von rd. 35 Mio. DM verlangt. Die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung lehnte dies ab und erneuerte statt dessen für rd. 14 Mio. DM die Schleuse in den bisherigen Abmessungen. Die Unterhaltung und der Betrieb des Ems-Seitenkanals kosten jährlich rd. 1 Mio. DM.

Der Übergang der Erhaltungslast auf die Länder wäre geboten und volkswirtschaftlich sinnvoll, da dann die Länder den Erhaltungsaufwand besser und flexibler auf ihre Bedürfnisse abstimmen könnten. Den Ländern sollte finanziell weiter als bisher entgegengekommen werden, um so ihre Zustimmung zur Entwidmung zu erreichen.

32 Verkehrssicherungssystem Deutsche Küste

Der Bund richtete das „Verkehrssicherungssystem Deutsche Küste“ (Verkehrssicherungssystem) ein. Es verursacht derzeit Kosten von jährlich rd. 425 Mio. DM, die etwa zur Hälfte von der Schifffahrt getragen werden. Wesentliche Bestandteile sind – neben einer vielfältigen Infrastruktur von Navigations- und Orientierungshilfen auf den Schifffahrtswegen – Verkehrszentralen, von denen aus See- und Flußreviere überwacht und betreut werden, und die Beratung der Schiffsführung durch orts- und schifffahrtkundige See- und Hafenlotsen.

Die von den insgesamt acht Verkehrszentralen – neben anderem – zu leistende Verkehrsunterstützung umfaßt Hinweise, Warnungen und Empfehlungen an die Schifffahrt durch den ständig anwesenden Nautiker vom Dienst, der Bundesbediensteter ist, sowie Empfehlungen im Rahmen einer Schiffsberatung durch die z. B. bei Sturmweatherlagen in der Verkehrszentrale tätigen Lotsen. Da die Abgrenzung der Zuständigkeit im Detail nicht möglich ist, kommt es zu Spannungen.

In den letzten Jahren investierte der Bund in die Technik des Verkehrssicherungssystems rd. 500 Mio. DM, ohne die Möglichkeiten zur betrieblichen Rationalisierung auszuschöpfen.

Eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe erarbeitete deshalb ein Konzept für einen Probebetrieb, der zeigen sollte, ob die aufwendige Technik der Verkehrszentralen verstärkt für eine Beratung von Land aus und damit zur Reduzierung der Lotsenannahmepflicht genutzt werden kann. Die Umsetzung scheiterte am Widerstand der Lotsen. Das Bundesministerium legte schließlich einen dreistufigen Probebetrieb fest, dessen erste Stufe keinen Erkenntnisgewinn bringen wird. Erst mit der zweiten und dritten Stufe brächte es die Lotsenannahmepflicht auf den Prüfstand. Wann es dazu kommt und ob die Lotsen Einschränkungen tatsächlich zulassen, bleibt abzuwarten.

33 Eisschreddergeräte in der Binnenschifffahrt

Für den Winter 1996/1997 sagte eine Wasser- und Schifffahrtsdirektion (Direktion) einer Firma die Beteiligung an den Kosten der Erprobungsphase von „Eisschreddern“ auf Binnenwasserstraßen zu. Durch rotierende Walzen sollte das Eis so zerkleinert werden, daß die Bildung gefährlicher Eisschollen nicht mehr zu befürchten war. Leistungsumfang und Einheitspreise wurden vertraglich nicht vereinbart, so daß die von der Firma in Rechnung gestellten fast 1,3 Mio. DM nicht prüffähig sind.

Für den Winter 1997/1998 nahm die Direktion zwei Eisschredder für einen Probebetrieb unter Vertrag, um so die Verkehrsverbindung Rhein-Elbe soweit wie möglich offen zu halten. Wegen des milden Winters kam es jedoch zu keinem Einsatz. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes wäre die entscheidende Frage nach der Akzeptanz des Verfahrens bei der Schifffahrt ohnehin nicht beantwortet worden. Dazu hätten der Schifffahrt sichere Fahrmöglichkeiten angeboten werden müssen. Dies hätten die beiden Eisschredder auch im Verbund mit den konventionellen Eisbrechern auf der 400 km langen Versuchsstrecke nicht leisten können. Auch der inzwischen vom Bundesministerium erwogene Einsatz von zwei weiteren Schreddergeräten würde daran nichts ändern.

34 Beschaffung von Wasserfahrzeugen durch die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung

Die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung (Verwaltung) beschafft Wasserfahrzeuge meist auf der Basis einer detailliert von der Verwaltung erarbeiteten Bauvorschrift.

Die Beschaffung eines Tonnenlegers dauerte 14 Jahre, u. a. weil das Bundesministerium den Entwurf mehrmals ungenehmigt zurückgeben mußte. Die Beschaffungskosten waren mit etwa 16 Mio. DM veranschlagt. Nach der Besichtigung eines etwas kleineren Tonnenlegers, den eine niederländische Werft für etwa 5 Mio. DM gebaut hatte, gab das Bundesministerium eine Ausgabenobergrenze in Höhe von 8 Mio. DM und die Ausschreibung auf der Grundlage einer funktionalen Leistungsbeschreibung vor. Der Auftrag wurde mit 7,4 Mio. DM vergeben.

In demselben Zeitraum wurde ein zweiter Tonnenleger beschafft. Hier hielt die Verwaltung an der Ausschreibung auf der Grundlage einer detailliert von ihr erarbeiteten Bauvorschrift fest. In der Konstruktionsphase stellte die Werft fest, daß das Schiff um rd. 6 m verlängert werden mußte, um die gewünschten Anforderungen erfüllen zu können. Von den Mehrkosten mußte die Verwaltung 300 000 DM übernehmen.

Grundsätzlich sollten handelsübliche, bewährte Schiffstypen beschafft und die bisher von der Verwaltung bevorzugte Konstruktion der Schiffe im Detail auf Ausnahmen beschränkt werden. Auch die Vorgabe verbindlicher Ausgabenobergrenzen auf der Basis sorgfältiger Marktbeobachtung sollte zur Regel werden.

35 Lärmschutz an Bundesfernstraßen

Das Bundesministerium empfahl den Straßenbauverwaltungen der Länder seit dem Jahre 1985, Lärmschutzanlagen der örtlichen Situation angemessen zu gestalten und möglichst unauffällig in die Landschaft einzugliedern. Auf eine besondere Gestaltung, die Mehrausgaben erfordere, sei zu verzichten.

Die Straßenbauverwaltungen sind diesen Vorgaben in zahlreichen Fällen nicht gefolgt. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes waren Lärmschutzanlagen häufig unangemessen aufwendig gestaltet und zu teuer. Der unangemessene Mehraufwand überstieg in einigen Fällen mehr als 1 Mio. DM.

36 Kosten der Umleitung von Bundesstraßen

Die Länder oder die nach Landesrecht zuständigen Selbstverwaltungskörperschaften verwalten die Bundesfernstraßen im Auftrag des Bundes. Dabei bauen, erhalten und betreiben die Straßenbauverwaltungen diese Straßen für den Bund und bewirtschaften die Bundeshaushaltsmittel unmittelbar. Gleiche Aufgaben nehmen sie für die jeweiligen Straßenbaulastträger auch für die Landes- und Kreisstraßen wahr.

Wenn eine Bundesstraße – z. B. für die Dauer von Straßenbauarbeiten – vorübergehend gesperrt werden muß, haben die Baulastträger anderer öffentlicher Straßen die notwendige Umleitung des Verkehrs auf ihren Straßen zu dulden. Sollten auf der Umleitungsstrecke für die Aufnahme des zusätzlichen Verkehrs Maßnahmen zur Herstellung der

Verkehrssicherheit erforderlich sein, sind dem Träger der Straßenbaulast der Umleitungsstrecke die hierfür nötigen Mehraufwendungen zu erstatten. Gleiches gilt auch für Aufwendungen zur Beseitigung wesentlicher durch die Umleitung verursachter Schäden.

Bei 25 aus dem Bundeshaushalt finanzierten Baumaßnahmen an Landes- und Kreisstraßen mit Baukosten von rd. 52 Mio. DM hat der Bundesrechnungshof festgestellt, daß die von den Straßenbauverwaltungen ausgeführten Baumaßnahmen weit über die gesetzliche Verpflichtung des Bundes zum Herrichten einer Umleitungsstrecke oder zum Beseitigen von Schäden aus umgeleitetem Verkehr hinausgingen. Bei diesen Maßnahmen trug der Bund Aufwendungen von mindestens 32 Mio. DM, d. s. mehr als 60 v. H. der gesamten Aufwendungen, zu Unrecht.

37 Baumaßnahmen an S-Bahn und Fernbahn im „Berliner Innenring“

Der Bund finanziert zu einem erheblichen Teil die S-Bahn- und Fernbahnbauvorhaben im „Berliner Innenring“ zwischen West- und Nordkreuz (nördlicher Abschnitt).

Dabei wurden weder Vereinbarungen über den Umfang der durchzuführenden Maßnahmen getroffen noch eine Gesamtkonzeption der betrieblichen und verkehrlichen Infrastruktur erstellt. Dennoch akzeptierte das Bundesministerium den Beginn der Bauarbeiten und danach weitere Teilbaumaßnahmen.

Bei bedarfsgerechter Ausführung von überdimensioniert geplanten Stellwerken und Gleisanlagen hält der Bundesrechnungshof Kostenreduzierungen in Höhe von mindestens 55 Mio. DM für möglich. Notwendig ist ein Gesamtkonzept, aus dem die betrieblichen und verkehrlichen Erfordernisse zur Infrastruktur hervorgehen.

38 Bedarfsplanung für Schienenwege

Im Bedarfsplan für Schienenwege wurde der Nutzen der Schienenwege zu hoch bewertet und die Kosten teilweise zu niedrig angesetzt. Für einzelne Vorhaben muß aufgrund rückläufiger Prognosen für das Verkehrsaufkommen erwartet werden, daß sie nicht mehr die Voraussetzungen für die Einstellung in den Bedarfsplan, zumindest aber nicht die für eine dringliche Durchführung erfüllen. Der Bedarfsplan – insbesondere die Nutzen-Kosten-Verhältnisse einzelner Vorhaben – sollte überprüft werden. Es gibt eine Reihe von neuen technischen und konzeptionellen Entwicklungen, durch die Kapazitätsengpässe beseitigt und die Möglichkeit eröffnet werden könnten, mit geringeren Investitionskosten Kapazitätsgewinne zu erzielen. Außerdem sollten insbesondere im Bereich des Güterverkehrs verstärkt Möglichkeiten untersucht werden, die die verkehrspolitische Zielsetzung unterstützen, Verkehr von der Straße auf die Schiene zu verlagern.

39 Zivile Verteidigung im Bereich der Deutschen Bahn AG

Die Zivile Verteidigung (ZV) beinhaltet Maßnahmen zur Herstellung und Aufrechterhaltung der Verteidigungsfähigkeit einschließlich der Versorgung und des Schutzes der Bevölkerung. Die Deutsche Bahn AG wird nach dem Verkehrssicherstellungsgesetz zur Durchführung von ZV-Maßnahmen verpflichtet. Im Bundeshaushalt sind für ZV-Maßnahmen im Bereich der Deutschen Bahn AG Mittel ausgewiesen, die Investitions-, Instandhaltungs- und Verwaltungsausgaben abdecken sollen (für das Haushaltsjahr 1997 rd. 26,4 Mio. DM).

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß das Bundesministerium nach Veränderung der sicherheitspolitischen Lage und nach der Neuordnung der Eisenbahnen des Bundes über kein Gesamtkonzept verfügt, um den Aufwand für die ZV im Bereich der Deutschen Bahn AG anzupassen. In den Vorratslagern befinden sich erhebliche Mengen von nicht mehr verwertbaren signal- und fernmeldetechnischen Materialien. Es ist nicht nachgewiesen, daß die vom Bund erstatteten Verwaltungskosten notwendig und angemessen sind.

40 Finanzierung von Infrastrukturmaßnahmen einer Bundesbeteiligung

Das Bundesministerium fördert im öffentlichen Interesse stehende Infrastrukturinvestitionen eines bundeseigenen privatrechtlichen Unternehmens. Das Bundesministerium plante, für einen festgelegten Zeitraum ein bestimmtes Investitionsniveau pro Jahr zu halten. Bei der Aufstellung des Bundeshaushalts 1996 wurden die für diese Investitionen vorgesehenen Haushaltsmittel jedoch verringert. Gemeinsam mit dem Unternehmen beschloß das Bundesministerium daraufhin, daß die entstandene Differenz durch das Unternehmen ausgeglichen werden sollte, ohne es zusätzlich zu belasten.

Auf der Grundlage einer Vereinbarung mit dem Bundesministerium und dem Bundesministerium der Finanzen stellte das Unternehmen Erlöse aus dem Verkauf von Gesellschaftsanteilen ausgegründeter Unternehmensbereiche als Eigenmittel zur Verfügung. Diese Erlöse waren zum Teil dadurch entstanden, daß Sachanlagen, die mit Zuwendungen des Bundesministeriums finanziert worden waren, mitveräußert wurden. Das Bundesministerium verzichtete auf Rückzahlung der Zuwendungen. Das Unternehmen sollte diese Finanzmittel für Infrastrukturinvestitionen verwenden.

Das Unternehmen gab in der Vereinbarung mit dem Bundesministerium zu erwartende Verkaufserlöse in Höhe von 2 Mrd. DM an. Der Nachweis für die Verwendung dieser Mittel wurde so vereinfacht, daß nicht erkennbar ist, ob damit Vorhaben finanziert werden, für die der Bund Haushaltsmittel zur Verfügung stellen darf.

Der Verzicht des Bundesministeriums auf Rückforderung von Zuwendungen verletzt den haushaltsrechtlichen Grundsatz, Einnahmen vollständig und zeit-

nah zu erheben. Dadurch wird das Haushaltsverfahren verkürzt. Das Bundesministerium hätte auf Rückzahlungen bestehen und diese im Haushalt vereinnahmen müssen.

Jedenfalls hätte das Bundesministerium sicherstellen müssen, daß die durch den Verzicht des Bundes entstehenden Mittel nur für solche Investitionen verwendet werden, für die der Bund Haushaltsmittel zur Verfügung stellen darf.

Bundeseisenbahnvermögen

41 Jahresabschlüsse 1996 und 1997 des Bundeseisenbahnvermögens

Zu den im Eisenbahnneuordnungsgesetz genannten Aufgaben des Bundeseisenbahnvermögens gehören auch die Verwaltung und Verwertung der nicht bahnnotwendigen Liegenschaften. In einer Rahmenvereinbarung vom August 1996 wurden dem Bundeseisenbahnvermögen Liegenschaften im geschätzten Verkehrswert von rd. 13,4 Mrd. DM zugeordnet.

Der Bundesrechnungshof und das Bundesministerium der Finanzen halten es für notwendig, daß bei den Grundstücksverkäufen des Bundeseisenbahnvermögens anfallende Mehr- und Mindererlöse gegenüber den der Rahmenvereinbarung zugrunde gelegten Werten zukünftig in der Buchhaltung gesondert ausgewiesen werden. Das Bundesministerium hat eine entsprechende Zusage erteilt.

Im Jahre 1997 verminderten sich die Zuweisungen und Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt an das Bundeseisenbahnvermögen, da es aufgrund gestiegener Einnahmen aus der Verwertung von Immobilien sowie niedrigerer Ausgaben aufgrund des gesunkenen Zinsniveaus eine geringere Verwaltungskostenerstattung benötigte. Die Leistungen aus dem Bundeshaushalt an bzw. für die Deutsche Bahn AG können für das Jahr 1997 überschlägig mit 37 Mrd. DM veranschlagt werden.

Das Bundesministerium genehmigte den Wirtschaftsplan des Bundeseisenbahnvermögens für das Jahr 1997, ebenso wie die Wirtschaftspläne für die Vorjahre, erst mit erheblicher Verzögerung. Dies bedingte jeweils eine lange Zeit der vorläufigen Wirtschaftsführung. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sollte das Bundesministerium die Wirtschaftspläne des Bundeseisenbahnvermögens künftig rechtzeitig im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen genehmigen, um dem Bundeseisenbahnvermögen seine Budgetierungs- und Planungsarbeiten zu erleichtern.

Das Bundeseisenbahnvermögen hat der Deutschen Bahn AG längstens für neun Jahre die Kosten für den erhöhten Personalbedarf zu erstatten, der auf den technisch-betrieblichen Rückstand der ehemaligen Deutschen Reichsbahn im Vergleich zur ehemaligen Deutschen Bundesbahn zurückzuführen ist. Einer Empfehlung des Bundesrechnungshofes folgend vereinbarte das Bundesministerium im November 1997 mit dem Bundesministerium der Finanzen, dem Bundeseisenbahnvermögen und der Deutschen Bahn AG

ein leichter nachvollziehbares Abrechnungsverfahren, das künftig zu erheblichen Vereinfachungen bei der Ermittlung, Abrechnung und Prüfung der Kostenerstattung sowohl beim Bundeseisenbahnvermögen als auch bei der Deutschen Bahn AG führen wird.

42 Verkauf von Liegenschaften des Bundeseisenbahnvermögens an die Deutsche Bahn AG

Mit der Bahnreform sind die Liegenschaften der ehemaligen Deutschen Bundesbahn und Deutschen Reichsbahn Eigentum des Bundeseisenbahnvermögens geworden. Zur anschließenden Aufteilung dieser Liegenschaften zwischen der Deutschen Bahn AG und dem Bundeseisenbahnvermögen sah der Entwurf einer Rahmenvereinbarung vor, daß beim Bundeseisenbahnvermögen verbleibende Liegenschaften mit einem geschätzten Verkehrswert von insgesamt 13,4 Mrd. DM auf dem Grundstücksmarkt gegen Höchstgebot veräußert und die Erlöse zur Entlastung des Bundeshaushalts verwendet werden sollen.

Kurz vor Abschluß dieser Rahmenvereinbarung wurden der Deutschen Bahn AG für ihren unternehmerischen Bedarf Liegenschaften im Schätzwert von rd. 605 Mio. DM verkauft, die ursprünglich beim Bundeseisenbahnvermögen zur Verwertung verbleiben sollten. Entgegen der getroffenen Abmachung umfaßte der Verkauf auch Grundstücke, bei denen ein unternehmerischer Bedarf der Deutschen Bahn AG nicht erkennbar war. Die Abwicklung der Grundstücksgeschäfte wurde dadurch erschwert, daß dem Bundeseisenbahnvermögen notwendige Unterlagen zur sachgerechten Beurteilung der Verkaufsfälle von der Deutschen Bahn AG vorenthalten wurden.

43 Kosten der Verwertung von Liegenschaften des Bundeseisenbahnvermögens

Nach dem vom Parlament gebilligten Verwertungskonzept sollte eine in mittelbarer Bundesbeteiligung stehende Verwertungsgesellschaft für ihre Verkaufsvermittlung eine marktübliche Provision erhalten und daraus auch ihre in diesem Zusammenhang entstehenden Kosten decken. Die Verkaufserlöse sollten unmittelbar an das Bundeseisenbahnvermögen gezahlt werden.

Demgegenüber hat das Bundeseisenbahnvermögen mit der Verwertungsgesellschaft eine ungünstigere Provisionsregelung (bis zu 10 v. H. der Nettoverwertungserlöse) sowie eine bei Maklerverträgen unübliche umfassende Erstattung der Verwertungskosten vereinbart. Außerdem sollen die Verkaufserlöse zu-

nächst von der Verwertungsgesellschaft vereinnahmt und erst nach Abzug von Provision und Kosten mit zeitlicher Verzögerung an das Bundeseisenbahnvermögen weitergeleitet werden.

Die getroffenen Regelungen sind mit dem vom Parlament gebilligten Verwertungskonzept nicht vereinbar und führen zu erheblichen Vermögensnachteilen für das Bundeseisenbahnvermögen.

44 Bewirtschaftung von Immobilien des Bundeseisenbahnvermögens

Eine Gesellschaft (mittelbare Bundesbeteiligung), die Grundstücke des Bundeseisenbahnvermögens verwalten und verwerten sollte, erfüllte ihre Aufgaben nur unzureichend. Das Bundesministerium informierte sich nicht über die Geschäftstätigkeit der Gesellschaft.

Die Organe der Gesellschaft (Aufsichtsrat und Geschäftsführung) waren über einen längeren Zeitraum nicht ordnungsgemäß besetzt. Das Bundeseisenbahnvermögen vergütete der Gesellschaft den geltend gemachten Aufwand und Provisionen ohne nennenswerte inhaltliche Kontrollen.

Bei einer Prüfung der Gesellschaft durch Wirtschaftsprüfer wurden erhebliche Mißstände aufgedeckt, die zu einem finanziellen Nachteil des Bundes führten. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes ist dafür überwiegend der ehemalige Geschäftsführer der Gesellschaft verantwortlich. Im übrigen versäumten es die Aufsichtsorgane der Gesellschaft, die Mißstände rechtzeitig aufzugreifen und abzustellen. Das Bundeseisenbahnvermögen als Geschädigter hat bisher keine Schritte unternommen, um Schadensersatzansprüche geltend zu machen.

45 Besteuerung von Freifahrten

Der Bundesrechnungshof hatte in seinen Bemerkungen 1997 (Drucksache 13/8550 Nr. 30) über die Gewährung von Vergünstigungen durch Freifahrten für Mitarbeiter des Bundeseisenbahnvermögens und andere Begünstigte berichtet. Er wies dabei auch darauf hin, daß das Bundeseisenbahnvermögen die für diesen geldwerten Vorteil erhobene pauschalierte Lohnsteuer übernimmt. Dadurch wird der Bundeshaushalt mit jährlich rd. 5 Mio. DM belastet.

Veranlaßt durch die Feststellungen des Bundesrechnungshofes, forderte das Bundesministerium der Finanzen das Bundesministerium auf, ab dem Jahre 1997 dafür zu sorgen, daß der mit den Freifahrten verbundene geldwerte Vorteil von den Begünstigten individuell zu versteuern ist, um künftig eine Belastung des Bundeshaushalts durch die pauschalierte Lohnsteuer auszuschließen. Das Bundesministerium ist dieser Aufforderung bislang nicht gefolgt.

Bundesministerium der Verteidigung

46 Notwendigkeit einer Truppenunterkunft

Das Bundesministerium unterhält in Fahl (Hochschwarzwald) eine Truppenunterkunft, die kapazitätsmäßig nur für eine Kompanie ausgelegt ist und der eine angemessene Ausbildungsinfrastruktur fehlt.

Der Bundesrechnungshof hält den Betrieb dieser entlegenen Liegenschaft für unwirtschaftlich und hat dem Bundesministerium empfohlen, die dort stationierte Kompanie zu verlegen und das Areal zur Verwertung ins Allgemeine Grundvermögen abzugeben.

47 Zusammenlegung zweier Kreiswehrrersatzämter

Die Kreiswehrrersatzämter Düsseldorf und Solingen erfüllen nach den bestehenden Kriterien – Musteraufkommen, Zahl der Einzuberufenden und der Wehrüberwachten – nicht die Voraussetzungen zur Einrichtung von selbständigen Ämtern. Aufgrund der geringen Belastungszahlen und wegen der günstigen Verkehrsverbindungen in diesen Bereichen hat der Bundesrechnungshof empfohlen, das kleinere Kreiswehrrersatzamt Solingen aufzulösen und dessen Aufgaben dem Kreiswehrrersatzamt in Düsseldorf zu übertragen.

Durch die Zusammenlegung der beiden Kreiswehrrersatzämter können 29 Dienstposten eingespart und damit die Personalausgaben jährlich um etwa 1,5 Mio. DM vermindert werden.

48 Ausstattung des Heeres mit Mörsern und deren Einsatzfähigkeit

Der Bundesrechnungshof hat Widersprüche zwischen der Bedeutung, die das Heer den Mörsern sowohl in der Krisenreaktion als auch in der Hauptverteidigung beimißt, und der eingeschränkten Einsatzfähigkeit dieser Waffe festgestellt, verursacht durch veraltetes und defektes Material sowie vermeidbare Verzögerungen bei der Behebung der Mängel. „Sofort“-Maßnahmen wurden verspätet eingeleitet und erstreckten sich nur auf einen begrenzten Teil der Waffen. Mörser können so auf absehbare Zeit nicht wie vorgesehen in den Krisenreaktionskräften, nur mit deutlichen Nutzungseinschränkungen in den Hauptverteidigungs-kräften und nur mit Abstrichen in der Ausbildung eingesetzt werden.

Die Planung eines neuen „Mörserkampfsystems“ wurde durch Verfahrensmängel behindert. Dabei wurden Alternativen außer acht gelassen, die bei gleicher Wirksamkeit deutlich preiswerter gewesen wären.

49 Bedarfsermittlung und Bewirtschaftung von Flurförderzeugen

Die Bundeswehr verfügt über rd. 6 000 (Gabel-) Stapler aller Art, Kommissionier- und Umschlaggeräte sowie (Lagerhaus-)Schleppfahrzeuge (Flurförderzeuge). Ihr Gesamt(beschaffungs-)wert erreicht fast 0,5 Mrd. DM, so daß sich Rationalisierungsüberlegungen durchaus lohnen. Die Materialverantwortung für diese Geräte liegt beim Heer.

Der Bundesrechnungshof hat mit Unterstützung der Vorprüfungsstellen (jetzt: Prüfungsämter) in den Jahren 1996 und 1997 erhebliche Mängel in der Bestandsführung, ungünstige Altersschichtungen, sehr geringe Auslastungsgrade, fehlerhafte Bedarfsermittlungen sowie fehlende Konzepte und Wirtschaftlichkeitsrechnungen, die Ursache für Fehlbeschaffungen waren und weiterhin sein können, festgestellt. Die Mängel waren nach Auffassung des Bundesrechnungshofes so gravierend, daß er gefordert hat, die Beschaffung neuer Flurförderzeuge bis zu ihrer Behebung vorerst auszusetzen und erst auf der Grundlage einer umfassenden, abgestimmten Konzeption wieder aufzunehmen.

50 Controlling in der Bundeswehr

Das Controlling hat sich als Instrument der Unternehmensführung in der Privatwirtschaft bewährt. Darum bemühte sich auch die Bundeswehr, ihre Verwaltung durch die Übernahme und Anwendung von Controllingverfahren zu verbessern.

Der Bundesrechnungshof hat den Stand dieser Bemühungen überprüft und u. a. folgende Mängel festgestellt:

Die Ziele, die mit Controlling in der Bundeswehr erreicht werden sollten, waren unklar, unvollständig und teilweise überzogen. Die für einzelne Bereiche der Bundeswehr entwickelten Controllingkonzepte waren nicht abgestimmt. Es fehlte ein umfassender Controllingrahmen mit eindeutigen Begriffen und Standards.

Abweichungen gab es insbesondere bei der organisatorischen Einbindung und der Stellung des Controllers sowie bei der Abgrenzung der Controllingaufgaben von den Führungs- und Fachaufgaben bisherigen Zuschnitts. Nur eines dieser Konzepte fußte auf einer Kosten- und Leistungsrechnung.

Die Einführung des Controllings war mit zusätzlichen Ausgaben für Personal und Sachmittel verbunden, die jedoch nicht im einzelnen erfaßt und insbesondere nicht in einer Nutzen-Kosten-Analyse ausgewertet wurden.

Es bestand die Gefahr, daß mit Controlling Parallelfunktionen und -organisationen begründet wurden, die mit vorhandenen konkurrierten (Doppelarbeit).

51 Technisch-Logistische Betreuungsleistungen für zwei Heeresvorhaben

Neben anderen logistischen Unterstützungsleistungen erbringt die Industrie und die gewerbliche Wirtschaft für die Bundeswehr auch sogenannte „Technisch-Logistische Betreuungsleistungen“ (TLB-Leistungen).

TLB umfaßt im wesentlichen für das in der Nutzung befindliche Wehrmaterial die materialbegleitenden Leistungen, die zur Sicherstellung der Versorgung sowie der Funktionsbereitschaft und Betriebssicherheit erbracht werden.

Die Inanspruchnahme von logistischen Unterstützungsleistungen durch die Teilstreitkräfte hatte der Bundesrechnungshof in mehreren Prüfungen untersucht und über die festgestellten Mängel auch in seinen Bemerkungen berichtet. Aufgefordert durch den Rechnungsprüfungsausschuß des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages hatte das Bundesministerium einen mit dem Bundesrechnungshof abgestimmten Maßnahmenkatalog vorgelegt, mit dem es diese Mängel beseitigen wollte. Der Rechnungsprüfungsausschuß hatte den Bundesrechnungshof gebeten, die Vergabepaxis entsprechend diesem Maßnahmenkatalog zu begleiten.

Mit Prüfungen zur Vergabe von TLB-Leistungen zweier Heeresvorhaben ist der Bundesrechnungshof dieser Bitte nachgekommen. Er hat Mängel aufgezeigt, die insbesondere die Vergabe im Wettbewerb und die Kontrolle der erbrachten Leistungen betrafen. Der Maßnahmenkatalog hatte u. a. auch deswegen noch keine Verbesserungen erbracht, weil TLB-Leistungen unzureichend präzise definiert und auch nicht als Unterstützungsleistungen im Sinne des Katalogs aufgefaßt worden waren.

52 Beschaffung von medizinischen Großgeräten

In den Jahren 1993 bis 1995 genehmigte das Bundesministerium die Beschaffung medizinischer Großgeräte für die Bundeswehrkrankenhäuser Hamburg und Berlin im Gesamtwert von rd. 5,6 Mio. DM.

Die Inbetriebnahme der ausgelieferten Geräte verzögerte sich um bis zu drei, in einem Falle inzwischen sogar um fünf Jahre. Die Geräte lagerten deshalb originalverpackt in Kellern oder beim Hersteller.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß die unzureichende Planung und Koordination der beteiligten Dienststellen und die vorzeitige Bindung von Haushaltsmitteln zu Zinsverlusten in Höhe von 0,9 Mio. DM geführt hat. Weitere Nachteile des Bundes durch den Ablauf der Gewährleistungsfristen oder durch Standschäden sind noch nicht abzusehen.

53 Schiedsverfahren bei Vertragsstreitigkeiten

Das Bundesministerium hatte im Jahre 1992 beabsichtigt, die Vertragsstreitigkeiten mit seinem Auftragnehmer über den Entwicklungsauftrag für das Luftwaffen-Führungsinformationssystem EIFEL mit einem finanziell unzureichenden Vergleich zu beenden.

Der Bundesrechnungshof äußerte in einem Bericht an die Berichterstattergruppe des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages zum Einzelplan 14 Bedenken gegen diese Vorgehensweise und empfahl die Einleitung eines Schiedsverfahrens oder eines Prozesses, falls in weiteren Verhandlungen kein besseres Ergebnis zu erreichen sei.

Daraufhin einigte sich das Bundesministerium mit der Entwicklungsfirma auf ein Schiedsverfahren, das nunmehr zu einer Erhöhung der Ansprüche des Bundes um rd. 13,5 Mio. DM geführt hat. Das Verfahren kostete den Bund rd. 0,9 Mio. DM.

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, daß Schiedsverfahren bei komplexen Vertragsstreitigkeiten in der Regel nicht nur kürzer und kostengünstiger sind als der ordentliche Rechtsweg über mehrere Instanzen, sondern auch das Verhältnis zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer im Hinblick auf weitere bestehende oder künftige Vertragsbeziehungen in geringerem Maße belasten.

54 Wechselkursvorteile bei der Beschaffung eines Flugabwehr-Raketensystems

Das Bundesministerium erwarb in den USA das Flugabwehr-Raketensystem PATRIOT und paßte es in der Bundesrepublik Deutschland den hiesigen Verhältnissen an. Während der Beschaffungsphase ergaben sich wechselkursbedingt Planungsvorteile von über 900 Mio. DM, die wegen der Aufwertung der D-Mark gegenüber dem US-Dollar anfielen. Diese nutzte das Bundesministerium in der programminternen Haushalts- und Finanzplanung, um damit Kostenüberschreitungen in nahezu gleicher Höhe zu verrechnen, die vor allem bei den Anpassungsmaßnahmen für das Abwehrsystem in der Bundesrepublik Deutschland entstanden waren.

Im vorliegenden Fall bewirkte die programminterne, haushaltsrechtlich aber nicht vorgesehene Verrechnung von erheblichen Planungsgewinnen mit ausgabewirksamen Kostensteigerungen, daß über mehrere Jahre hinweg eine unproblematische Ausgabensituation dargestellt und von fehlerhaften Entscheidungen abgelenkt werden konnte. Die vorgeschriebenen Mitteilungen an das Parlament und an das Bundesministerium der Finanzen bei Kostenüberschreitungen von mehr als 15 v.H. gegenüber den Grundlagen der ursprünglichen Veranschlagung über die erheblichen Kostenrisiken erfolgten nicht oder so unvollständig und zu einem Zeitpunkt, als Korrekturmaßnahmen im problematischen Bereich nicht mehr möglich waren.

55 Beschaffung und Umrüstung von Bordhubschraubern

Das Bundesministerium plante im Jahre 1996 die Beschaffung von 7 neuen und die Umrüstung von 17 vorhandenen Bordhubschraubern des Typs „Sea Lynx“ zu damals geschätzten Gesamtkosten von rd. 500 Mio. DM (Preisstand Dezember 1996).

Beide Maßnahmen standen im Zusammenhang und sollten ursprünglich auch in einer zusammengefaßten Vorlage parlamentarisch behandelt werden, um den Gesamtumfang finanziell transparent zu machen.

Dennoch wurde im August 1996 zunächst nur die Beschaffung der neuen Hubschrauber für rd. 263 Mio. DM vorgelegt und ein Finanzbedarf von weiteren rd. 50 Mio. DM für die dazugehörige Herstellung der Versorgungsreife angemeldet. Die geplanten Ausgaben stiegen bei der Beschaffung inzwischen auf rd. 341 Mio. DM und bei der Versorgungsreife auf rd. 102 Mio. DM an.

Die Umrüstung der 17 vorhandenen Hubschrauber, die noch im September 1996 mit rd. 153 Mio. DM geschätzt wurde, ist mittlerweile zu einem Preis von rd. 318 Mio. DM unter Vertrag genommen worden.

Die geplanten Gesamtausgaben sind damit in zwei Jahren um rd. 50 v. H. auf heute rd. 761 Mio. DM angewachsen; der Ausgabenzuwachs wird vom Bundesministerium u. a. mit Wechselkursänderungen, Mehrwertsteuererhöhungen und Leistungsänderungen begründet.

Die vorgeschriebene „Kostensteigerungsmeldung“ an den Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages ist bislang nicht erfolgt.

56 Beschaffung von Flugzeugen Airbus A 310 für die Flugbereitschaft

Das Bundesministerium hat für seine Flugbereitschaft sieben gebrauchte Flugzeuge des Typs Airbus A 310 beschafft und fünf dieser Flugzeuge umgerüstet.

Es plant die Umrüstung der zwei restlichen Flugzeuge und den Einbau von drei bis vier Tanker-Rüstsätzen; damit werden insgesamt bis zu rd. 1 260 Mio. DM in die Langstreckenflugzeuge der Flugbereitschaft investiert.

Der Bundesrechnungshof hat die Beschaffung des vierten und fünften Flugzeuges im Jahre 1995 zeitnah geprüft und mit der Beschaffung des sechsten und siebten Flugzeuges im Jahre 1998 verglichen. Dabei hat er festgestellt, daß – nach Anpassung der Preisstände und Leistungsinhalte – die erste Beschaffung rd. 74 Mio. DM (rd. 55 v. H.) teurer als die zweite Beschaffung war.

Der Bundesrechnungshof führt den günstigeren Kaufpreis der zweiten Beschaffungsmaßnahme – in Übereinstimmung mit dem Bundesministerium – auf die bessere Nutzung der Wettbewerbssituation zurück, die auch bei der ersten Beschaffung hätte genutzt werden können.

57 Entwicklung und Beschaffung eines Panzerabwehrraketensystems

Die internationale Entwicklung und Beschaffungsplanung des „Panzerabwehrraketensystems 3. Generation Große Reichweite“ (PARS 3 LR) führte in der internationalen Zusammenarbeit zu zeitlichen

Verzögerungen und Kostensteigerungen. Die Entwicklungskosten sind von 335 Mio. DM (Preisstand Dezember 1981) auf 968 Mio. DM (Preisstand Dezember 1998) angestiegen; die Entwicklungszeit ist mit mindestens 20 Jahren deutlich zu lang.

Die geplanten Beschaffungskosten pro Flugkörper sind von 66 000 DM (Preisstand Dezember 1981) auf mindestens 435 000 DM (Preisstand Dezember 1997) gestiegen. Die verspätete Verfügbarkeit der Flugkörper im Jahre 2006 beeinträchtigt die Panzerabwehrfähigkeit des Unterstützungshubschraubers TIGER, der ab dem Jahre 2002 zulaufen soll. Außerdem sind Abstriche an der ursprünglich geforderten Leistung des Waffensystems erfolgt.

Der Bundesrechnungshof bemängelte außerdem die fehlende „Kostensteigerungsmeldung“ an den Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages.

58 Ausgaben für Überbrückungsleistungen

Das Bundesministerium hat im Rahmen der Beschaffungsverhandlungen für 180 Kampfflugzeuge Eurofighter 2000 Erstattungsversprechen für „Überbrückungsleistungen“ in Höhe von 152 Mio. DM gemacht; diese Ausgaben fallen zusätzlich zu denen für die Entwicklung (rd. 8,4 Mrd. DM) und die Beschaffung (rd. 23 Mrd. DM) an. Die Leistungen sollen bereits in den Jahren 1994 bis 1996 erbracht worden sein.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß das Bundesministerium keine Angebotsprüfung und Preisbegutachtung für diese „Überbrückungsleistungen“ durchgeführt hat. Ein Nachweis für die Leistungserbringung liegt nicht vor; der Beschaffungsvertrag hat gleichlautende Leistungsbeschreibungen zum Inhalt.

Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, daß Ausgaben erst dann zu leisten sind, wenn der Auftragnehmer den notwendigen Leistungsumfang und die tatsächliche Leistungserbringung nachgewiesen hat und das Bundesministerium überprüft hat, daß die Leistungen nicht im Beschaffungsumfang mit abgedeckt sind.

59 Erhöhung der Zahl der Besatzungen für das Transportflugzeug Transall C-160

Das Bundesministerium hat im Jahre 1992 die Sollzahl der Besatzungen für das Transportflugzeug Transall C-160 um rd. 40 v. H. erhöht. Zum gleichen Zeitpunkt fehlten mindestens 36 Flugzeugkommandanten, weil Berufsoffiziere in Übereinstimmung mit gesetzlichen Regelungen rd. sieben Jahre nach ihrer Fachausbildung aus den Diensten der Bundeswehr ausscheiden konnten.

Durch die drastische Erhöhung des Besatzungsfaktors und den außerplanmäßigen Ersatz von insgesamt 61 Flugzeugkommandanten seit dem Jahre 1987 war die langfristige Ausbildungsplanung und deren Ziele, wie z. B. strukturgerechter Altersaufbau in den fliegenden Verbänden, durcheinander geraten.

Der Besatzungsfaktor hätte erst dann erhöht werden dürfen, wenn hinreichende Erkenntnisse über die künftige Luftwaffenstruktur, die Fortschreibung des Transportbedarfs, die benötigten Flugstunden sowie die Erfahrungen mit den umgerüsteten Flugzeugen vorgelegen hätten und wenn die freien fliegerischen Dienstposten auf der Grundlage des alten Besatzungsfaktors besetzt gewesen wären.

Der Besatzungsfaktor hätte auch wegen der geplanten Umrüstung auf das Nachfolgemuster „FLA“ nicht erhöht werden dürfen, weil aufgrund geringerer Flugzeugstückzahlen entsprechend weniger Besatzungen benötigt werden. Dabei könnten Überhänge mit allen negativen Folgen entstehen, wie sie der Bundesrechnungshof bei den Luftfahrzeugführern von Strahlflugzeugen seinerzeit festgestellt hatte.

60 Ausscheiden von Flugzeugführern für das Transportflugzeug Transall C-160

Transportflugzeugführer als Berufsoffiziere können gemäß § 46 Abs. 3 Soldatengesetz kündigen, wenn ihre Dienstzeit die dreifache Dauer der Fachausbildung erreicht hat. Sie scheiden nach einer Gesamtdienstzeit von durchschnittlich 15 Jahren im Alter zwischen 32 und 35 Jahren aus den Diensten der Bundeswehr aus, also rd. 20 Jahre vor dem Erreichen ihrer dienstgradbezogenen Altersgrenze.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß die Regelungen in § 46 Abs. 3 Soldatengesetz über das Ausscheiden von Berufsoffizieren im Falle der Transportflugzeugführer durch die teure und relativ kurze Ausbildung besonders nachteilig für den Bund sind. Im Gegensatz dazu müssen Flugzeugführer in der Zivilliegerei ihre Ausbildung selbst bezahlen. Militärische Transportflugzeugführer kündigen immer dann, wenn ein entsprechender Bedarf in der Zivilliegerei besteht; sie können – seit Verkürzung der Ausbildungszeit im Jahre 1995 – nun noch 27 Monate früher ausscheiden.

61 Ausgaben für den NATO-Kommandobereich Europa

Der Bund beteiligt sich jährlich mit über 100 Mio. DM an der Finanzierung des NATO-Kommandobereichs Europa (ACE). Bei diesem Kommandobereich sind erhebliche Mängel und wesentliche Verstöße gegen die Grundsätze einer ordnungsgemäßen Rechnungslegung aufgetreten. Die Rechnungsprüfungseinrichtung der NATO, die für die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bereichs zuständig ist, hat in den vergangenen Jahren deshalb ihre Bestätigungsvermerke über die Ordnungsmäßigkeit der Rechnungslegung versagt oder eingeschränkt.

Außerdem wurde festgestellt, daß bei einer Einrichtung der Truppenbetreuung des Kommandobereichs ein Verlustausgleich von umgerechnet 10 Mio. DM von der NATO-Gemeinschaft finanziert wurde. Die Verluste waren durch Personalentlassungen und Abfindungszahlungen infolge von Einschränkungen des Betriebs von Spielautomaten entstanden. Der

Anteil des Bundes an diesem Verlustausgleich betrug rd. 2 Mio. DM. Der Bundesrechnungshof hat beim Bundesministerium, das die Mitgliedschaftsrechte des Bundes in den Aufsichtsgremien der NATO ausübt, geprüft, welche Maßnahmen bisher eingeleitet wurden, um die Mängel beim ACE zu beheben.

Die grundlegenden Mängel in der Rechnungslegung des ACE konnten bisher noch nicht abschließend bereinigt werden. Das Bundesministerium will sich aber nachhaltig dafür einsetzen, daß sie behoben und künftig vermieden werden. Hinsichtlich der Fehlbeitragsfinanzierung hat sich das Bundesministerium dafür eingesetzt, daß ein Teil der Ausgleichszahlung als Darlehen erfolgt und dem NATO-Haushalt wieder zufließen soll.

62 Nutzung militärischer Forschungsergebnisse

Das Bundesministerium wendet jährlich Haushaltsmittel in Höhe von mehr als 600 Mio. DM für militärische Forschung und Technologie auf, davon rd. 5 v. H. für militärische Forschung, rd. 65 v. H. für Zukunftstechnologien und rd. 30 v. H. für Systemtechnologien.

Der Bundesrechnungshof hat die Nutzung der Ergebnisse der militärischen Forschung und Technologie geprüft und festgestellt, daß den erheblichen Ausgaben häufig nur ein geringerer Nutzen gegenübersteht. So wurden z. B. 75 Mio. DM für die Schubvektorsteuerungs-Technologie aufgewendet, die für die Agilität von Jagdflugzeugen von besonderer Bedeutung ist. Für das neue Jagdflugzeug Eurofighter 2000 wurde aber ein anderes Flugsteuer- und Regelsystem entwickelt.

In anderen Fällen war die geförderte Technologie bereits vorhanden oder es bestand im nachhinein kein Bedarf dafür. Gelegentliche Nichtbeachtung der Auswahl- und Durchführungsbestimmungen behinderten ebenfalls einen effizienteren Mitteleinsatz.

Auch unter Berücksichtigung der unvermeidbaren Risiken im Forschungsbereich sollte aber aus den jährlichen Ausgaben von über 600 Mio. DM ein größerer Nutzen resultieren.

63 Räumen von Fundmunition

Das Bundesministerium veranlaßte das Räumen von Kampfstoffen und Kampfmunition eines Truppenübungsplatzes durch ein privates Unternehmen.

Im Zuge einer beschränkten Ausschreibung unter drei Bietern wurde der Auftrag an ein Unternehmen vergeben, in dem ein ehemaliger Mitarbeiter der Truppe beschäftigt war, dessen Spezialkenntnisse bei der Vergabe den Ausschlag gaben.

Die ursprüngliche Vergabesumme von 2,7 Mio. DM wurde mittels 25 Nachträgen ohne Wettbewerb auf rd. 58 Mio. DM erhöht. Für die Abrechnung fehlte ein ausreichender Nachweis der nach Stundenlohnvertrag eingesetzten Arbeitskräfte. Angeblich irrtümlich geleistete Zahlungen in Höhe von rd. 450 000 DM

wurden aufgrund der Feststellungen des Bundesrechnungshofes erstattet.

Im Jahre 1996 erhielt ein anderes Unternehmen für die voraussichtlich bis über das Jahr 2005 hinaus andauernden Räumarbeiten nach einem wettbewerblichen Vergabeverfahren den Zuschlag. Die Vergabe auf der Grundlage eines Leistungsvertrages führte dazu, daß die Räumkosten pro Hektar auf etwa 30 v. H. der ursprünglichen Kosten verringert werden konnten.

64 Neubau eines Bundeswehrkrankenhauses

Bei Neubauten für das Bundeswehrkrankenhaus Leipzig sind Mehrausgaben in Höhe von rd. 1 Mio. DM entstanden, weil die mit dem Bauantrag und dem Raumplan vom Bundesministerium genehmigten Flächen bei der anschließenden Bauplanung freiberuflich Tätiger zum Teil um rd. 10 v. H. überschritten wurden.

Der Bundesrechnungshof hat Flächenüberschreitungen in dieser Größenordnung als unwirtschaftlich beanstandet und darauf hingewiesen, daß es – besonders wenn bei einer schlanken Bauherrenverwaltung Planungsleistungen im wesentlichen von freiberuflich Tätigen ausgeführt werden – einer Bauverwaltung bedarf, welche die Bauherren- und Kontrollfunktionen so ausübt, daß mit dem Einschalten freiberuflich Tätiger kein finanzielles Risiko für den Bund verbunden ist.

65 Baumaßnahmen für eine Marinetechnikschule

Der Bundesrechnungshof hat bei Prüfungen von Baumaßnahmen für die Marinetechnikschule in Parow bei Stralsund im Jahre 1997 die Planungen

zweier Gebäude als unwirtschaftlich beanstandet und Einsparungsvorschläge in Höhe von rd. 5,9 Mio. DM gemacht (rd. 10 v. H. bzw. 15 v. H. der genehmigten Kosten).

Im einzelnen sah die Planung des Ausbildungsbauwerkes „Waffentechnik“ und des Gebäudes „Zivil anerkannte Weiterbildung“ u. a. kostengünstige Fassadenlösungen, nicht erforderliche Flächen, einen entbehrlichen Übergang und unnötig aufwendige Bausteine vor. Ursächlich waren zum Teil überzogene Nutzerforderungen und zum Teil zu aufwendigen Planungen freiberuflich Tätiger.

66 Baumaßnahmen für zwei Wirtschaftsgebäude

Der Bundesrechnungshof hat u. a. die – überwiegend bereits genehmigten oder auf ihre Wirtschaftlichkeit überprüften – Neubauplanungen für zwei Wirtschaftsgebäude in Laage und Hohe Düne und eine Halle für die Pflege von Privatkraftfahrzeugen der Soldaten sowie die Umbauplanung für ein Betreuungsgebäude in Hohe Düne geprüft, um frühzeitig auf mögliche Kosteneinsparungen hinweisen zu können. Das zuständige Landesbauamt hatte die Planungen freiberuflich Tätigen übertragen, die zum Teil Musterplanungen des Bundesministeriums verwendeten.

Der Bundesrechnungshof hat Einsparungsvorschläge in Höhe von 3,8 Mio. DM gemacht. Er hat u. a. kostengünstige Fassadenlösungen, nicht erforderliche Flächen und übergroße raumluftechnische Anlagen festgestellt. Für jedes Wirtschaftsgebäude war ein aufwendiges, jedoch entbehrliches Müllgebäude vorgesehen. Die entsprechende Musterplanung war veraltet. Pflegehallen für Privatkraftfahrzeuge hält der Bundesrechnungshof für entbehrlich.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit

67 Anpassung der atomrechtlichen Deckungsvorsorge

Inhaber von Kernanlagen haben nach dem Atomgesetz eine Deckungsvorsorge für die Erfüllung etwaiger gesetzlicher Schadensersatzansprüche Dritter im Zusammenhang mit der Anlage nachzuweisen. Nach einer Novellierung des Gesetzes im Jahre 1985 sind Deckungssummen und gesetzliche Höchstgrenze der Deckungsvorsorge zur Erhaltung des realen Wertes jeweils im Abstand von fünf Jahren zu überprüfen. Soweit Schadensersatzverpflichtungen von der Deckungsvorsorge nicht gedeckt sind oder aus ihr nicht erfüllt werden kön-

nen, besteht in bestimmten Grenzen ein Freistellungsanspruch gegen den Staat.

Das Bundesministerium hat in den Jahren 1990 und 1995 Überprüfungen der Deckungsvorsorge vorgenommen und Wertminderungen ermittelt, diese jedoch nicht zum Anlaß für eine Anpassung genommen. Im Jahre 1998 lag der Betrag, um den die Höchstgrenze der Deckungsvorsorge zur Erhaltung ihres realen Wertes anzuheben wäre, laut Bundesministerium bei 160 Mio. DM. Bis zu dieser Höhe müßten ggf. bei einem Schadensfall die öffentlichen Haushalte im Rahmen der staatlichen Freistellungsverpflichtung wegen der unterbliebenen Anpassung der Deckungsvorsorge zusätzlich aufkommen.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend**68 Zuwendungen an die Deutsche Gesellschaft für Freizeit**

Die Deutsche Gesellschaft für Freizeit e. V. (Gesellschaft), nach ihrer Satzung eine gemeinnützige Vereinigung zur Förderung des Freizeitlebens, bestreitet seit dem Jahre 1970 ihre Ausgaben weit überwiegend aus Fördermitteln des Bundes. Im Bundeshaushalt 1998 stehen erneut Fördermittel

in Höhe von 400 000 DM für die Gesellschaft bereit.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, daß das Bundesministerium die Gesellschaft institutionell fördert, obwohl die Voraussetzungen hierfür nicht gegeben sind. Das Bundesministerium und andere, mit Freizeitangelegenheiten beschäftigte Bundesressorts verwendeten die Arbeitsergebnisse der Gesellschaft nicht oder nur vereinzelt.

Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau**69 Organisation des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung**

Das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Bundesamt) wurde durch Zusammenlegung zweier dem Bundesministerium nachgeordneter Behörden zum 1. Januar 1998 errichtet. Hierdurch sollten u. a. organisatorische Verbesserungen der Bundesbauverwaltung erreicht werden. Prüfungserfahrungen des Bundesrechnungshofes hatten ergeben, daß unangemessen lange Planungs- und Bauzeiten bei der Bundesbauverwaltung hohen Verwaltungsaufwand verursachen. Beispielhaft hierfür sind die Feststellungen zur Dienstwohnung des Generalkonsuls in Hongkong.

Der Bundesrechnungshof erkannte bei erneuter Prüfung, daß das Bundesministerium bei der bereits Anfang des Jahres 1996 beschlossenen Errichtung des Bundesamtes die angestrebten Organisationsverbesserungen bisher nicht verwirklicht hat.

70 Wohngeldzahlungen des Bundes an die Länder

Die Länder haben gegenüber dem Bund einen Anspruch auf Erstattung der Hälfte ihrer mo-

natlichen Wohngeldzahlungen. Die Länder sind insoweit ermächtigt, Bundesmittel selbständig von den Bundeskassen einmal monatlich abzurufen. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß mehrere Länder Bundesmittel verfrüht, teilweise auch in unrichtiger Höhe und nicht nur einmal monatlich anfordern. Dem Bund entstehen dadurch Zinsverluste von jährlich über 1 Mio. DM.

Zusätzlich zur hälftigen Erstattung sieht das Wohngeldgesetz seit dem Jahre 1985 die Zahlung von unterschiedlich hohen Festbeträgen an zehn alte Bundesländer als Kompensation für den Rückzug des Bundes aus der Krankenhausfinanzierung vor. Die für das Wohngeldrecht sachfremde Regelung sollte nach dem erklärten Willen der Bundesregierung aufgrund der bereits bei ihrem Inkrafttreten bestehenden verfassungsrechtlichen Bedenken baldmöglichst wieder geändert werden. Da sich die damals bestehende föderale Struktur und die finanziellen Verhältnisse der Länder zudem grundlegend verändert haben, führt die Regelung zu einer zunehmenden Ungleichbehandlung der Länder.

Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie**71 Mitfinanzierung der Denkmalpflege an Hochschulbauten**

Nach Artikel 91 a GG wirkt der Bund im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben bei der Erfüllung von Aufgaben der Länder auf dem Gebiet des Aus- und Neubaus von Hochschulen mit. Demgemäß trägt der Bund die Hälfte der Ausgaben in jedem Land.

Nach Feststellungen des Bundesrechnungshofes hat das Bundesministerium bei Baumaßnahmen der Länder an unter Denkmalschutz stehenden Hochschulgebäuden auch Maßnahmen der Denkmalpflege mitfinanziert, obwohl das Hochschulbauförderungsgesetz eine Beteiligung des Bundes an den dadurch bedingten Kosten nicht vorsieht. Als wesentliche Ursache sieht der Bundesrechnungshof die Schwierigkeiten bei der Ermittlung der Kosten für die Denkmalpflege.

rigkeiten in der Praxis, bei den von den Ländern angemeldeten Vorhaben die vom Bund nicht mitzufinanzierenden Denkmalpflegekosten von den übrigen Kosten eindeutig abzugrenzen.

72 Krankenversicherungspauschalen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz

Die vom Bund zu 65 v. H. getragene Ausbildungsförderung für Studierende umfaßt u. a. die Kosten einer gesetzlichen oder privaten Krankenversicherung. Hierfür erhalten sie einen Pauschalbetrag, der annähernd den Beitrag zur gesetzlichen Krankenversicherung abdeckt und in den neuen Bundesländern 65 DM und in den alten Bundesländern 75 DM beträgt.

Studierende, für die im Krankheitsfall Anspruch auf beamtenrechtliche Beihilfe besteht, können zur Dek-

kung der von der Beihilfe nicht erfaßten Kosten – d. s. überwiegend 20 v. H. der Aufwendungen – eine entsprechend eingeschränkte private Krankenversicherung abschließen. Der Bundesrechnungshof stellte fest, daß in diesen Fällen von einem Durchschnittsbeitrag von 48 DM auszugehen ist. Selbst wenn man – wie das Bundesministerium – für nur etwa die Hälfte der rd. 21 000 studierenden Kinder von Beamten diesen Beitrag zugrunde legt, ergibt sich im Vergleich zu den Pauschalen ein jährliches Einsparpotential von rd. 3,3 Mio. DM.

Darin, daß die Pauschale regelmäßig erheblich über den Krankenversicherungskosten liegt, hat der Bundesrechnungshof eine Verletzung des Bedarfs- und Subsidiaritätsgebots der Ausbildungsförderung gesehen und angeregt, auf eine gesetzliche Begrenzung des Zuschlags für die Krankenversicherung auf die notwendige Beitragshöhe hinzuwirken.

Allgemeine Finanzverwaltung

73 Bearbeitung von Investitionszulagefällen durch Finanzämter in den alten Bundesländern

Der Gesetzgeber führte nach der Wiedervereinigung die Leistung von Zulagen durch die Finanzbehörden für Investitionen in den neuen Bundesländern und in Berlin (West) ein. Begünstigt sind neue abnutzbare bewegliche Wirtschaftsgüter, die mindestens drei Jahre zum Anlagevermögen eines Betriebs oder einer Betriebsstätte im Fördergebiet gehören und während dieses Zeitraums auch in einer Betriebsstätte im Fördergebiet verbleiben. Die Höhe der Investitionszulage liegt zwischen 5 v. H. und 20 v. H. der Bemessungsgrundlage.

Die Finanzämter in den alten Bundesländern zahlten in den Jahren 1992 bis 1996 für die Wirtschaftsjahre 1991 bis 1995 rd. 6 Mrd. DM Investitionszulagen aus. Da die Investitionszulage das Aufkommen an Körperschaftsteuer oder Einkommensteuer mindert, belastet sie anteilig den Bundeshaushalt.

Der Bundesrechnungshof hat die Bearbeitung von Investitionszulagefällen in den alten Bundesländern untersucht. In den geprüften Fällen hat er mehr als 32 v. H. der Festsetzungen von Investitionszulagen beanstandet. Die durch fehlerhafte Bearbeitung in den Finanzämtern unzulässig gewährten Investitionszulagen betrugen durchschnittlich 9,2 v. H. der geprüften Auszahlungen. Hochgerechnet sind dem Bund und den Ländern dadurch Steuermindereinnahmen in Höhe von rd. 500 Mio. DM entstanden.

Entgegen dem gemeinsamen Beschluß der Vertreter der obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder, in bestimmten Fällen die Anspruchsgrundlagen durch eine Außenprüfung (Sonderprüfung) feststellen zu lassen, werden solche Sonderprüfungen in einigen alten Bundesländern nicht durchgeführt.

Hierdurch entstehen, vorsichtig geschätzt, weitere Steuermindereinnahmen von mehr als 250 Mio. DM.

74 Pauschalierte Gewinnermittlung bei Blutspendediensten

Das Sammeln und Veräußern von Blut durch die Blutspendedienste der Landesverbände eines Wohlfahrtsverbandes ist steuerbegünstigt. Demgegenüber stellt die Verarbeitung von Blut zu Arzneimitteln einen steuerpflichtigen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb dar, weil die Blutspendedienste insoweit in den Wettbewerb zu Unternehmen der pharmazeutischen Industrie treten. Dabei anfallende Gewinne werden aufgrund einer Verwaltungsanweisung des Bundesministeriums der Finanzen, die mit den Ländern abgestimmt ist, pauschal mit 3 v. H. des Umsatzes besteuert. Diese Regelung soll noch bis Ende des Jahres 1998 gelten.

Der Bundesrechnungshof hat die pauschale Gewinnermittlung für rechtlich unzulässig und tatsächlich nicht erforderlich gehalten. Nach seiner Auffassung hat entsprechend den allgemeinen Gewinnermittlungsvorschriften eine Aufteilung der Kosten auf den steuerpflichtigen und den steuerbegünstigten Bereich der Blutspendedienste zu erfolgen.

75 Steuerliche Anerkennung von Spenden

Nach dem Einkommensteuerrecht sind Ausgaben zur Förderung anerkannter gemeinnütziger Zwecke bis zu bestimmten Höchstgrenzen als Sonderausgaben abzugsfähig. Spenden für bestimmte gemeinnützige Zwecke sind aber nur dann abzugsfähig, wenn der Empfänger eine Körperschaft des öffentlichen Rechts oder eine öffentliche Dienststelle (Gemeinde)

ist. Der Empfänger leitet die Spende nach der näheren Bestimmung des Spenders an die begünstigte Einrichtung weiter (Durchlaufspende).

Der Bundesrechnungshof hält das Durchlaufspendenverfahren für ungeeignet, eine zweckentsprechende Verwendung der Spenden zu gewährleisten. Er hält es in der gegenwärtigen Form auch für rechtlich bedenklich. Das Verfahren ist zudem mit einem erheblichen Verwaltungsaufwand verbunden, der größtenteils bei den Kommunen anfällt.

Die vom Bundesministerium der Finanzen seit dem Jahre 1991 angekündigte Überarbeitung des Spendenrechts ist bislang unterblieben. Der Bundesrechnungshof hält weitere Verzögerungen für nicht mehr hinnehmbar.

76 Umsatzsteuer auf den Erwerb neuer Wasserfahrzeuge in Mitgliedstaaten der EU

Grundsätzlich unterliegen Verkäufe von neuen Fahrzeugen innerhalb der EU in dem Mitgliedstaat der Umsatzsteuer, in den sie bestimmungsgemäß gelangen, und zwar auch dann, wenn der Käufer eine Privatperson ist (innergemeinschaftlicher Erwerb). Zur Sicherung des Steueranspruchs in den Fällen des innergemeinschaftlichen Erwerbs neuer Land- und Luftfahrzeuge ist ein bestimmtes Kontroll- und Mitteilungsverfahren vorgeschrieben. Für neue Wasserfahrzeuge besteht ein entsprechendes Verfahren nicht.

Eine Durchführung der Erwerbsbesteuerung im Inland durch die für inländische Erwerber zuständigen Finanzämter konnte nur in wenigen Ausnahmefällen festgestellt werden. Danach muß davon ausgegangen werden, daß in der überwiegenden Zahl der Fälle des Erwerbs neuer Wasserfahrzeuge durch inländische Privatpersonen im Ausland eine ordnungsgemäße Umsatzbesteuerung weder im Inland noch im EU-Ausland durchgeführt wird.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß zur Sicherstellung der Umsatzbesteuerung des innergemeinschaftlichen Erwerbs neuer Wasserfahrzeuge kein effektives Kontrollsystem vorhanden ist.

77 Besteuerung des Erwerbs neuer Kraftfahrzeuge aus Mitgliedstaaten der EU

Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 1997 die Behandlung des innergemeinschaftlichen Erwerbs neuer Kraftfahrzeuge bei sechs Finanzämtern in den fünf neuen Bundesländern geprüft. Dabei hat er folgendes festgestellt:

Derzeit ist eine lückenlose Umsatzbesteuerung des innergemeinschaftlichen Erwerbs neuer Kraftfahrzeuge bei Privatpersonen und bei Unternehmen nicht gewährleistet.

Auskünfte, die deutsche Finanzbehörden aus EU-Mitgliedstaaten über den innergemeinschaftlichen Erwerb neuer Kraftfahrzeuge durch Privatpersonen erhielten, werteten die Finanzämter teilweise nicht vollständig aus.

Die Überwachung innergemeinschaftlicher Umsätze zwischen Unternehmern durch ein in den Mitgliedstaaten der EU bestehendes Informationssystem ist unzureichend und wird umgangen. Rechnungen über innergemeinschaftliche Lieferungen von Kraftfahrzeugen wurden häufig nicht auf den Namen der tatsächlich am Leistungsaustausch beteiligten deutschen Kraftfahrzeughändler, sondern auf die Namen von Privatpersonen ausgestellt, und nicht von dem Informationssystem erfaßt.

Kraftfahrzeugzulassungsstellen, die den Finanzbehörden bestimmte Sachverhalte mitzuteilen haben, erfüllen diese gesetzliche Verpflichtung nur unzureichend.

78 Vorsteuerberichtigung bei Änderung der Verhältnisse

Der Bundesrechnungshof hat geprüft, ob die Finanzämter der neuen Bundesländer die für den Vorsteuerabzug maßgebenden Verhältnisse während des Berichtigungszeitraums und eine ggf. erforderlich werdende Berichtigung des Vorsteuerabzugs überwachen. Die Berichtigung hat der Steuerpflichtige vorzunehmen, wenn sich die Verhältnisse, die im Kalenderjahr der erstmaligen Verwendung eines Wirtschaftsgutes für den Vorsteuerabzug maßgebend waren, in nachfolgenden Kalenderjahren ändern.

Der Bundesrechnungshof hat bei seinen Erhebungen festgestellt, daß die automatisierte Überwachung in der weitaus überwiegenden Zahl der betreffenden Fälle unterblieb, weil eine dafür erforderliche Kennziffer nicht erfaßt und gespeichert worden war. Es ist daher zu befürchten, daß nur ein geringer Teil der tatsächlich zu überwachenden Fälle im automatisierten Verfahren erfaßt wird.

Der Bundesrechnungshof hat weiterhin festgestellt, daß die Vorgabe, in bestimmten Fällen manuell Überwachungsblätter zu führen, bei vier Finanzämtern grundsätzlich nicht und in einem weiteren Finanzamt nur in wenigen Einzelfällen beachtet wurde. Aus diesem Grund unterblieb auch die alle drei Jahre vorzunehmende turnusmäßige Überprüfung der Steuerpflichtigen. Durch die fehlerhafte Verwaltungspraxis sind Steuerausfälle in beträchtlicher Höhe zu befürchten.

79 IT-Unterstützung bei der Umsatzsteuer-sonderprüfung

Die Umsatzsteuer ist neben der Lohnsteuer für die Bundes- und Länderhaushalte die bedeutsamste Einnahmequelle (Aufkommen im Jahre 1996 rd. 237 Mrd. DM, davon Einfuhrumsatzsteuer rd. 37 Mrd. DM). Die ordnungsgemäße Erhebung dieser Steuer durch die Finanzämter ist insbesondere aufgrund ihrer hohen Betrugsanfälligkeit, komplizierter Steueratbestände und beschränkter Kontrollmöglichkeiten seit der Einführung des Umsatzsteuer-Binnenmarktes zum 1. Januar 1993 nicht mehr hinreichend gewährleistet. Die Durchführung von Umsatzsteuer-sonderprüfungen ist daher zur Kontrolle der

Steuererhebung von außergewöhnlicher Bedeutung. Das im Jahre 1996 erzielte Mehrergebnis von über 2,9 Mrd. DM belegt dies eindrucksvoll.

Der Bundesrechnungshof hält es für dringend geboten, Anzahl und Effizienz der Umsatzsteuersonderprüfungen zu erhöhen. Um dieses Ziel zu erreichen, sollte in einem ersten Schritt die Arbeit der Prüfer durch Ausstattung mit Laptops und Einsatz eines bundeseinheitlichen Datenverarbeitungsprogramms rationalisiert werden.

80 Steuerbefreiungen für reprivatisierte Unternehmen

Frühere Untersuchungen des Bundesrechnungshofes in den Jahren 1992 und 1993 hatten bei nahezu allen eingesehenen Fällen reprivatisierter Betriebe in allen neuen Bundesländern zu – zum Teil mehrfachen – Beanstandungen geführt. Der Bundesrechnungshof hatte Steuerausfälle von mindestens 500 Mio. DM befürchtet und deshalb um Überprüfung der einschlägigen Fälle gebeten (Bemerkungen 1994, Drucksache 12/8490 Nr. 60).

Der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages hatte daraufhin im Jahre 1995 das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) aufgefordert, bei den obersten Finanzbehörden der neuen Bundesländer mit dem gebotenen Nachdruck darauf hinzuwirken, daß die Finanzämter die einschlägigen Besteuerungsfälle noch einmal überprüfen.

Das Bundesministerium übersandte im Mai 1996 den Beschluß des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages an die neuen Bundesländer und forderte sie auf, über das Veranlaßte zu berichten.

Der Bundesrechnungshof hat eine Kontrollprüfung durchgeführt, um zu klären, inwieweit die Finanzverwaltungen der neuen Bundesländer der Aufforderung des Bundesministeriums zur Umsetzung des Beschlusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages nachgekommen sind. Er hat dazu Erhebungen in 54 Einzelfällen bei drei Finanzämtern durchgeführt, bei denen die Finanzämter die Steuerbefreiung für reprivatisierte Betriebe überwiegend zu Unrecht gewährt hatten.

Nach den neuerlichen Prüfungsfeststellungen sind die Finanzverwaltungen der neuen Bundesländer der Aufforderung des Bundesministeriums nicht gefolgt. Bund und Ländern sind durch unberechtigte Steuerbefreiungen nunmehr durch Verjährung endgültige Steuerausfälle von bis zu 1 Mrd. DM entstanden.

81 Steuerfahndungsstellen in den neuen Bundesländern

Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 1997 in allen neuen Bundesländern bei fünf Finanzämtern den Stand des Aufbaus, die Besetzung, die Organisation und die Arbeitsweise der Steuerfahndungsstellen geprüft.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß die Steuerfahndungsstellen in den neuen Bundesländern zur Zeit nur bedingt in der Lage sind, ihrem gesetzlichen Auftrag nachzukommen. Als Gründe hierfür hat er im wesentlichen folgendes ermittelt:

Die alten Bundesländer gewährten den neuen Bundesländern zum Teil nur unzureichend Verwaltungshilfe beim Aufbau der Steuerfahndung. Die Sachgebietsleiter der Steuerfahndungsstellen waren vielfach nicht mit ausreichend qualifizierten Bediensteten besetzt. Die eingehenden Fahndungsfälle wurden zum Teil erst mit erheblicher Verspätung bearbeitet, so daß hohe Arbeitsrückstände entstanden waren und bei vielen Fällen Verjährung drohte. Die Zugriffsmöglichkeiten der Steuerfahndung auf bereits gespeicherte Daten waren unzureichend.

Die vom Bundesrechnungshof festgestellten Mängel dürften zu Steuerausfällen in beträchtlicher Höhe für Bund und Länder führen. Die unzureichende Einsatzfähigkeit der Steuerfahndung gefährdet im übrigen die präventiven Auswirkungen der Steuerfahndung auf Steuerverkürzungen.

82 Bußgeld- und Strafsachenstellen in den neuen Bundesländern

Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 1997 in allen neuen Bundesländern bei fünf Finanzämtern den Stand des Aufbaus und die Arbeitsweise der Bußgeld- und Strafsachenstellen geprüft und dabei im wesentlichen folgende Feststellungen getroffen:

Der Aufbau der Bußgeld- und Strafsachenstellen in den neuen Bundesländern, der im Jahre 1991 begann, wurde nur zögerlich vorangetrieben. Die alten Bundesländer gewährten Verwaltungshilfe überwiegend nicht in einem ausreichenden Umfang und schränkten ihre Unterstützungsleistungen seit dem Jahre 1993 beträchtlich ein.

Die Bußgeld- und Strafsachenstellen erledigten ihre Aufgaben nicht ordnungsgemäß. Eingehende Anzeigen blieben oft über ein Jahr unbearbeitet. Strafverfahren wurden in einer Vielzahl von Fällen nicht innerhalb der vorgegebenen Sechsmonatsfrist eingeleitet. Inzwischen sind Arbeitsrückstände in beträchtlicher Höhe entstanden.

Die Möglichkeiten der Datenverarbeitung zur Steigerung der Effizienz der Bußgeld- und Strafsachenstellen blieben weitgehend ungenutzt. Fachspezifische Anwenderprogramme zur Bearbeitung und Überwachung der Fälle lagen noch nicht vor. Die Bußgeld- und Strafsachenstellen in vier der neuen Bundesländer hatten keine Möglichkeit, auf die in den jeweiligen Rechenzentren gespeicherten Daten zuzugreifen.

Die Zusammenarbeit der Bußgeld- und Strafsachenstellen mit anderen Dienststellen der Finanzämter entsprach häufig nicht den Erfordernissen. Den Bußgeld- und Strafsachenstellen wurden häufig Steuerverkürzungen von größerem Umfang und Gewicht nicht angezeigt, aber Bagatelldfälle gemeldet.

Bundesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts

Bundesanstalt für Arbeit

83 Erprobung zusätzlicher Wege in der Arbeitsmarktpolitik

Das seit dem Jahre 1985 bestehende, vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung aus Mitteln des Bundeshaushalts finanzierte Programm „Förderung von Maßnahmen zur Erprobung zusätzlicher Wege in der Arbeitsmarktpolitik“ wird seit dem Jahre 1995 in wesentlichen Teilen von den Arbeitsämtern ausgeführt. Ziele der Förderung sind insbesondere die Unterstützung von schwer vermittelbaren Arbeitslosen und beruflich nicht qualifizierten Jugendlichen sowie die Hilfe für Arbeitslose bei der Gründung selbständiger Existenzen und die Schaffung von Dauerarbeitsplätzen.

Die für eine Erholung des Arbeitsmarktes besonders bedeutsamen Ziele der dauerhaften Eingliederung Arbeitsloser und der Schaffung neuer Dauerarbeitsplätze sind nur in Einzelfällen erreicht worden. Das Schwergewicht der Förderung lag bei Projekten der allgemeinen Qualifizierung (z. B. Arbeitsgewöhnung, Sprachkurse, Vermittlung sozialer Kompetenz) sowie der Unterstützung und Erleichterung der Vermittlung, während auf die Schaffung von Dauer- oder zusätzlichen Arbeitsplätzen abzielende Zuwendungen zur Forschung und Entwicklung sowie zu Unternehmensgründungen die Ausnahme darstellten. Außerdem gab es bei der Bewilligung und Durchführung der Maßnahmen eine Vielzahl von Verstößen gegen haushaltsrechtliche Bestimmungen.

Die Konzentration der Förderungsschwerpunkte auf Projekte, von denen eine besonders hohe und unmittelbare Arbeitsmarktwirkung zu erwarten ist, sollte bei der Projektauswahl deutlich stärker zur Geltung kommen. Dazu müssen die Arbeitsämter mehr als bisher innovative, die dauerhafte Wiedereingliederung von Arbeitslosen unterstützende Projektideen erproben und umsetzen.

Die Effizienz des Programms könnte gesteigert werden, wenn die Bundesanstalt den Arbeitsämtern eine Informationssammlung über die von allen am Programm beteiligten Arbeitsämtern durchgeführten oder geplanten Maßnahmen zur Verfügung stellen würde. Außerdem muß die Bundesanstalt sicherstellen, daß die Arbeitsämter bei der Förderung von Maßnahmen die haushaltsrechtlichen Bestimmungen beachten.

84 Arbeitnehmerhilfe für Saisonbeschäftigte

Die Arbeitsämter zahlen Beziehern von Arbeitslosen-hilfe, die eine auf längsten drei Monate befristete Be-

schäftigung (Saisonbeschäftigung) aufnehmen, als Zuschuß zum Arbeitslohn eine Arbeitnehmerhilfe in Höhe von 25 DM für jeden Arbeitstag. Ziel dieser Vermittlungshilfe ist es, Zumutbarkeitshindernisse bei Beschäftigungen mit verhältnismäßig geringer Entlohnung (insbesondere in der Landwirtschaft) zu beseitigen und die Zahl der ausländischen arbeits-erlaubnispflichtigen Saisonarbeitskräfte zurückzuführen. Die Arbeitnehmerhilfe ist ein grundsätzlich taugliches Instrument, um die Vermittlung inländischer Arbeitnehmer auch in Saisonbeschäftigungen mit weniger günstigen Arbeits- und Lohnbedingungen zu verbessern. Vermittlerische Aktivitäten bei Arbeitnehmern und Arbeitgebern müssen umfassend und intensiv durchgeführt werden. Hier gibt es in der praktischen Umsetzung durch die einzelnen Arbeitsämter noch erhebliche Unterschiede. Der Bundesrechnungshof hält insbesondere folgende Maßnahmen für erforderlich:

- Aufbau von Bewerberpools,
- Beseitigung von Vermittlungshemmnissen,
- leistungsrechtliche Konsequenzen bei unbegründeter Ablehnung von zumutbaren Stellenangeboten.

Als flankierende Maßnahme empfiehlt der Bundesrechnungshof eine stärkere Überprüfung der Sozialversicherungspflicht der ausländischen Saisonarbeiter durch die zuständigen Stellen. Trotz bestehender Versicherungspflicht werden Beiträge für die ausländischen Kräfte häufig nur deshalb nicht erhoben, weil diese Bescheinigungen von Arbeitgebern und Behörden ihres Heimatstaates vorlegen, aus denen hervorgeht, daß sie nicht berufsmäßig in der Bundesrepublik Deutschland tätig sind. Durch die vermeintliche Sozialversicherungsfreiheit entsteht den Arbeitgebern bei Annahme gleicher Lohnbedingungen für in- und ausländische Kräfte ein Kostenvorteil von mindestens 20 v. H.

Gegenüber dem Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung regt der Bundesrechnungshof an, die Auswirkungen von in der Zuständigkeit des Bundesministeriums liegenden Maßnahmen auf die Vermittlungsbemühungen der Arbeitsämter zu bedenken. Eine die Interessen der Betriebe zu sehr berücksichtigende Praxis bei der Festlegung der jährlichen Höchstzahl für Saisonarbeitserlaubnisse und des betriebsbezogenen Beschäftigungszeitraums für ausländische Saisonkräfte kann diesen Bemühungen zuwiderlaufen und die mit der Arbeitnehmerhilfe verbundene Zielsetzung beeinträchtigen.

85 Neuverkabelung der Arbeitsämter

Die Bundesanstalt erneuerte bereits im Jahre 1996 mit einem Aufwand von 240 Mio. DM das Kabelnetz in 850 Liegenschaften, ohne die Wirtschaftlichkeit nachgewiesen zu haben. Sie wollte damit Voraussetzungen für eine Neuorganisation der Arbeitsämter ab dem Jahre 1999 („Arbeitsamt-2000“)

schaffen. Nach den Feststellungen des Vorprüfungsamtes der Bundesanstalt hätte das vorhandene Netz bis zum Beginn der Neuorganisation weiter ausgereicht.

Der Bundesrechnungshof hat die frühe Netzerneuerung und die dadurch entstandenen Kapitalkosten (Zinsen und Abschreibungen) von rd. 90 Mio. DM bis zum Jahresende 1998 beanstandet.

Bundesversicherungsanstalt für Angestellte**86 Lehrbetrieb im Fachbereich Sozialversicherung der Fachhochschule des Bundes**

Die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte bildet Inspektorenanwärter für Rentenversicherungsträger an dem ihr zugeordneten Fachbereich Sozialversicherung der Fachhochschule des Bundes aus. Nach der „Regelung der Dienstpflichten der hauptamtlich Lehrenden an der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung“ beträgt die Lehrverpflichtung 18 Wochenstunden. Außerdem ermächtigt dieser Erlaß des Bundesministeriums des Innern den Fachbereichsleiter, Entscheidungen zur Sicherstellung einer möglichst gleichmäßigen Auslastung der hauptamtlich Lehrenden und über zeitliche Kür-

zungen der Regellehrverpflichtung im Einzelfall zu treffen.

Vom Jahre 1994 bis zum Jahre 1997 ging der Anteil der Lehrveranstaltungsstunden am Gesamtdeputat dieses Fachbereichs von 80 v.H. auf rd. 70 v.H. zurück. Im Jahre 1997 unterrichteten die hauptamtlich Lehrenden dort nicht mehr 18 Lehrveranstaltungsstunden, sondern aufgrund des sogenannten Anrechnungskatalogs des Fachbereichsleiters der Fachhochschule des Bundes, der auf der oben genannten Ermächtigung beruht, nur noch 12,7 Lehrveranstaltungsstunden wöchentlich. Während im Jahre 1994 auf eine angerechnete Stunde noch vier Lehrveranstaltungsstunden entfielen, ist dieses Verhältnis im Jahre 1997 bis auf 2,4 gesunken.

Treuhandanstalt/Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben**87 Wirtschafts- und Arbeitsförderung durch Liquidationsunternehmen der Bundesanstalt**

Der Bundesrechnungshof hat bei finanziell bedeutsamen Beteiligungsunternehmen der Bundesanstalt, die als nicht sanierungsfähig eingestuft waren, die Liquidationsverfahren geprüft. Er hat festgestellt, daß die Liquidationsunternehmen teilweise zweckgebundene zweistellige Millionenbeträge an Beschäftigungsgesellschaften ausgezahlt haben, ohne daß diese die Mittel zur Finanzierung von Beschäftigungsmaßnahmen unmittelbar benötigten; ausreichende Kontrollen der zweckentsprechenden Mittelverwendung wurden nicht durchgeführt. Zudem haben die Beschäftigungsgesellschaften die ausgereichten Mittel teilweise nicht ordnungsgemäß verwendet.

Der Bundesrechnungshof stellte außerdem fest, daß Liquidationsunternehmen teilweise die Einrichtung und den Betrieb von Gewerbeparks auf ihrem Betriebsgelände und die Vergabe von Existenzgrün-

dungsdarlehen aus ihrem Liquidationsbudget bestritten. Dadurch verlängern und verteuern sich die Liquidationsverfahren erheblich.

Diese Maßnahmen stellen eine unzulässige direkte regionale Wirtschaftsförderung und Strukturentwicklung zu Lasten des Bundes dar, da diese Aufgabe den Ländern obliegt. Sie sind nicht vereinbar mit dem Rechtscharakter von Liquidationsverfahren sowie den Aufgaben und Finanzierungs Kompetenzen der Bundesanstalt und beeinträchtigen die Kostentransparenz.

Soweit in derartigen Fällen bei öffentlich geförderten Investitionsmaßnahmen der vorgeschriebene Eigenanteil des Investors ebenfalls aus öffentlichen Mitteln zu Lasten des Bundeshaushalts geleistet wird, handelt es sich um eine unzulässigerweise zu 100 v.H. aus Bundes-/Landesmitteln finanzierte Maßnahme; insofern fehlt auch der erforderliche Anreiz zum sparsamen Umgang mit öffentlichen Mitteln, was angesichts der bestehenden Kontrolldefizite besonders schwer wiegt.

Teil I

1 Feststellungen zur Haushalts- und Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 1997

1.0

Bei der Prüfung der Jahresrechnung für das Haushaltsjahr 1997 hat der Bundesrechnungshof keine für die Entlastung der Bundesregierung wesentlichen Abweichungen zwischen den Beträgen festgestellt, die in den Rechnungen und 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. Er hat allerdings einzelne unzutreffende oder unvollständige Angaben, insbesondere zum Vermögensbestand eines Sondervermögens festgestellt.

Der im Haushaltsplan 1997 (einschließlich Nachtragshaushalt) vorgesehene Finanzierungssaldo von rd. 71 Mrd. DM wurde infolge von Mehreinnahmen und von Minderausgaben um rd. 7,5 Mrd. DM unterschritten. Er war mit 63,4 Mrd. DM um rd. 15 Mrd. DM geringer als im Vorjahr.

Über eine im Nachtragshaushalt 1997 ausgebrachte globale Minderausgabe in Höhe von 5,1 Mrd. DM hat das Bundesministerium der Finanzen nur insgesamt Rechnung gelegt. Bei welchen Einzelplänen und Haushaltsstellen die globale Minderausgabe erwirtschaftet wurde, ist in der Haushaltsrechnung nicht ausgewiesen. Insoweit wurde der Haushaltsgesetzgeber über den Haushaltsvollzug nicht vollständig unterrichtet.

Die Nettokreditaufnahme war im Vollzug des Haushalts 1997 um rd. 7,3 Mrd. DM höher als die Summe der für Investitionen ausgewiesenen Ausgaben. Diese Überschreitung der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze war im Gegensatz zum Vorjahr im Haushaltsjahr 1997 durch eine Entscheidung des Haushaltsgesetzgebers im Nachtragshaushalt gedeckt.

1.1 Stand der Entlastungsverfahren

1.1.1 Entlastung für die Haushaltsjahre 1993, 1994, 1995 und 1996

Für das **Haushaltsjahr 1993** hat der Bundesrat am 24. November 1995 (Plenarprotokoll 691/95) und der Deutsche Bundestag am 28. November 1997 (Plenarprotokoll 13/208 i.V.m. Drucksache 13/7215) der Bundesregierung gemäß Artikel 114 GG i.V.m. § 114 BHO Entlastung erteilt. Die Entlastung für das **Haushaltsjahr 1994** hat der Bundesrat am 29. November 1996 (Plenarprotokoll 706/96) und der Deut-

sche Bundestag am 23. April 1998 (Plenarprotokoll 13/230 i.V.m. Drucksache 13/9799) erteilt. Der Bundesrat hat am 28. November 1997 für das **Haushaltsjahr 1995** die Entlastung gemäß § 114 GG und § 114 BHO erteilt (Plenarprotokoll 719/97). Für das **Haushaltsjahr 1996** hat der Bundesrat ebenfalls am 28. November 1997 für den Vollzug des Bundeshaushalts Entlastung erteilt. Er hat sich aber wegen des Normenkontrollverfahrens im Zusammenhang mit der Kreditfinanzierung 1996 eine abschließende Stellungnahme nach Vorliegen der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vorbehalten (Plenarprotokoll 719/97 i.V.m. Drucksache 302/97, 302/1/97). Der Deutsche Bundestag hat die Entlastung für die Haushaltsjahre 1995 und 1996 am 2. September 1998 (Plenarprotokoll 13/246 i.V.m. Drucksache 13/10904) erteilt.

1.1.2 Vorlage der Haushaltsrechnung 1997

Das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) hat mit Schreiben vom 31. März 1998 dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat gemäß Artikel 114 Abs. 1 GG als Grundlagen für das parlamentarische Verfahren zur Entlastung der Bundesregierung die Haushalts- und Vermögensrechnung für das Haushaltsjahr 1997 (Drucksachen 13/10378, BR-Drucksache 316/98) vorgelegt.

1.2 Ordnungsmäßigkeit der Jahresrechnung 1997 (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 Bundeshaushaltsplans 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 1997 mit Unterstützung seiner Prüfungsämter 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.

Allerdings wurden in der Jahresrechnung einzelne unzutreffende oder unvollständige Angaben festgestellt (vgl. Nr. 1.3.3, 1.7.5, 1.8).

Soweit die Einnahmen und Ausgaben stichprobenweise geprüft wurden, waren diese im allgemeinen ordnungsgemäß belegt. Es ist aber darauf hinzuweisen, daß formale Fehler beim Ausfüllen der Vordrucke der Kassenanordnungen, bei den Feststellungsvermerken oder bei der Vollständigkeit der zahlungsbegründenden Unterlagen (Vorl. VV Nr. 2 zu § 34 BHO einschließlich Anlage 1) zu einem nicht unerheblichen Anteil festgestellt wurden.

Der Bundesrechnungshof erwartet, daß das Bundesministerium die seinem Zuständigkeitsbereich unterstehenden Bundeskassen auf die Beachtung der kassenrechtlichen Bestimmungen hinweist. Die Beauftragten für den Haushalt der Ressorts sowie der nachgeordneten Dienststellen sollten vom Bundesministerium – ggf. im Haushaltsführungserlaß – darauf hingewiesen werden, daß in ihrem Verantwortungsbereich bei der Bewirtschaftung die Vorschriften und Grundsätze für die Haushalts- und Wirtschaftsführung hinreichend beachtet werden (Vorl. VV Nr. 3.3.1 Satz 1 zu § 9 BHO; Vorl. VV Nr. 2 zu § 34 BHO einschließlich Anlage 1). Das Bundesministerium hat zugesagt, daß es die Bundeskassen auf die Beachtung der kassenrechtlichen Bestimmungen hinweisen wird.

1.3 Haushaltsführung

1.3.1 Abschlußergebnisse¹⁾

Im Haushaltsgesetz 1997 vom 20. Dezember 1996 wurden die Einnahmen und Ausgaben des Bundes auf 439,900 Mrd. DM festgestellt und das Bundes-

ministerium zu einer Nettokreditaufnahme bis zur Höhe von 53,300 Mrd. DM ermächtigt.

Die Eckwerte des Haushalts 1997 wurden mit dem Nachtragshaushaltsgesetz vom 22. Dezember 1997 u. a. wegen höherer Aufwendungen für den Arbeitsmarkt und geringerer Steuereinnahmen angepaßt. Das Haushalts-Soll wurde mit 444,835 Mrd. DM veranschlagt und die Ermächtigung zur Nettokreditaufnahme auf 70,850 Mrd. DM erhöht (vgl. **Übersicht 1**).

1.3.1.1 Einnahmen und Ausgaben

Im Haushaltsjahr 1997 waren die Einnahmen um rd. 4,6 Mrd. DM höher als das im Nachtragshaushalt veranschlagte Soll. Die Ausgaben waren um rd. 2,9 Mrd. DM geringer als veranschlagt. Gegenüber dem Vorjahr sind die Einnahmen um rd. 1,4 Mrd. DM gestiegen, während die Ausgaben um rd. 13,6 Mrd. DM zurückgingen. Die Zinsausgaben lagen nur noch rd. 2,6 Mrd. DM unter den Ausgaben für Investitionen (Vorjahr rd. 9,7 Mrd. DM).

1.3.1.2 Finanzierungssaldo

Der im Haushaltsplan 1997 (einschließlich Nachtragshaushalt) vorgesehene Finanzierungssaldo von 70,970 Mrd. DM wurde infolge der Mehreinnahmen und der Minderausgaben um rd. 7,5 Mrd. DM⁵⁾ unterschritten. Er war mit 63,447 Mrd. DM um rd. 15 Mrd. DM geringer als im Vorjahr (Nr. 2.1.2 der Haushaltsrechnung).

Mehreinnahmen⁶⁾ von jeweils über 500 Mio. DM sind bei den „Rückflüssen aus rückzahlbaren Zu-

⁵⁾ Einschließlich Saldo der durchlaufenden Mittel (42,2 Mio. DM).

⁶⁾ Ausgabereste und Haushaltstitel ohne Sollansatz (z. B. beim Solidaritätszuschlag Veranschlagung für mehrere Titel in einer Summe bei einem Titel) sind berücksichtigt.

¹⁾ Die nachfolgenden Zahlen sind gerundet.

Übersicht 1: Wesentliche Abschlußergebnisse

Haushaltsjahr	1997 einschl. Nachtragshaushalt			Vorjahr 1996		
	Soll	Ist	Abweichung	Soll	Ist	Abweichung
	Mrd. DM					
Ausgaben²⁾	444,835	441,919	-2,916	451,300	455,550	+ 4,250
davon – Zinsausgaben ³⁾	54,266	53,751	-0,515	53,813	51,309	- 2,504
– Investitionen	58,680	56,379	-2,301	66,281	60,993	- 5,288
Einnahmen⁴⁾	373,865	378,430	+4,565	391,230	377,047	-14,183
– Steuereinnahmen	330,204	331,068	+0,864	351,186	338,562	-12,624
– Verwaltungseinnahmen	43,661	47,362	+3,701	40,044	38,485	- 1,559
Saldo der durchlaufenden Mittel .	–	0,042	–	–	0,040	–
Finanzierungssaldo	-70,970	-63,447	-7,523	-60,070	-78,463	+18,393
Münzeinnahmen	0,120	- 0,258	–	0,170	0,187	–
Nettokreditaufnahme	70,850	63,704	-7,146	59,900	78,276	+18,376

²⁾ Ist-Ausgaben sind bereinigt (ohne haushaltstechnische Verrechnungen und durchlaufende Mittel).

³⁾ Zinsausgaben laut Kapitel 32 05, ohne Schuldendienstleistungen aus Kapitel 32 09; einschließlich Ausgaben für die Kreditbeschaffung.

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

wendungen und dergleichen“ (1402,5 Mio. DM bei Kapitel 09 02 Titel 182 04), bei der Körperschaftsteuer (833,7 Mio. DM bei Kapitel 60 01 Titel 014 01) und bei der veranlagten Einkommensteuer (579,5 Mio. DM bei Kapitel 60 01 Titel 012 01) zu verzeichnen.

Minderausgaben⁷⁾ von jeweils über 500 Mio. DM sind beim Zuschuß an die Bundesanstalt für Arbeit (2425,9 Mio. DM bei Kapitel 11 12 Titel 616 31), beim „Beitrag des Bundes an die DB zur Nachholung von Investitionen in das Sachanlagevermögen im Bereich der ehemaligen Deutschen Reichsbahn“ (711,2 Mio. DM bei Kapitel 12 22 Titel 891 02) und bei den Ausgaben für „Prägekosten, Metallbeschaffungskosten, Kosten für den Vertrieb von Sammlermünzen, Unterhaltung des Münzumschlags und Bekämpfung der Falschmünzerei“ (689,3 Mio. DM bei Kapitel 60 02 Titel 540 01) festzustellen (vgl. jedoch Nr. 1.3.4).

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

1.3.2 Ausgabereste

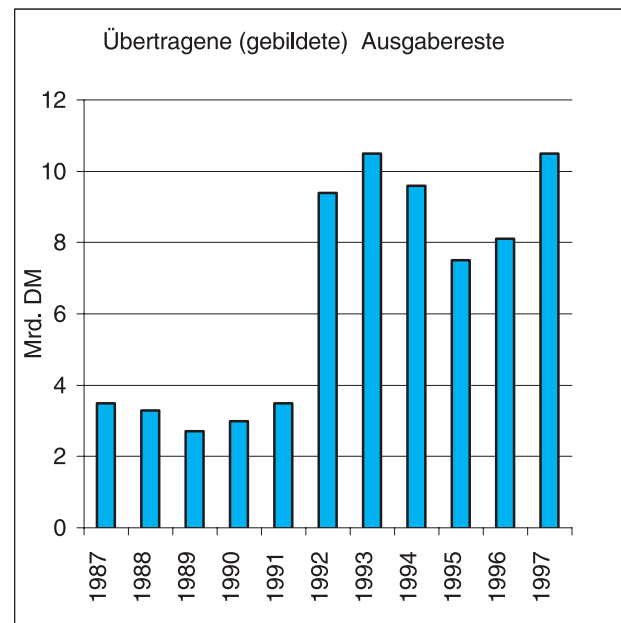
Von den am Ende des Haushaltsjahres 1996 übertragbaren Ausgaberesten in Höhe von 15,532 Mrd. DM wurden für das Haushaltsjahr 1997 Ausgabereste in Höhe von 10,511 Mrd. DM gebildet. Zum Ende des Haushaltsjahres 1997 weist die Haushaltsrechnung in das Folgejahr übertragbare Mittel in Höhe von 14,917 Mrd. DM aus. Damit ergibt sich ein rechnungsmäßiges Jahresergebnis von –4,406 Mrd. DM. Dieses rechnungsmäßige Ergebnis des Haushaltsjahres 1997 ist aber nur vorläufig, weil nicht die tatsächlich übertragenen, sondern nur die übertragbaren Mittel ausgewiesen werden (vgl. § 83 Nr. 2 BHO). Die tatsächliche Bildung von Haushaltsresten und das daraus abgeleitete endgültige rechnungsmäßige Ergebnis des Jahres 1997 wird das Bundesministerium erst in der Haushaltsrechnung 1998 darlegen (vgl. Bemerkungen 1997, Drucksache 13/8550 Nr. 2.3.4; Haushaltsrechnung Nr. 2.2.2).

Die gebildeten Ausgabereste sind seit dem Jahre 1992 deutlich höher als in den Vorjahren (vgl. **Schaubild 1**). Die Ausgabereste belasten den Haushalt des folgenden Jahres insoweit, als sie in der Regel durch kassenmäßige Einsparungen im jeweiligen Einzelplan zu decken sind.

Als Folge der Flexibilisierung des Haushaltsrechts (vgl. § 5 Haushaltsgesetz 1998 i. V.m. dem Gesetz zur Fortentwicklung des Haushaltsrechts von Bund und Ländern vom 22. Dezember 1997 (Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz; BGBl. I S. 3251 ff.)) bestehen erweiterte Möglichkeiten zur Übertragung von Haushaltsmitteln. Die Bildung von Ausgaberesten wird daher voraussichtlich weiter zunehmen, zumal das Bundesministerium den Ressorts zugesichert hat, daß die Ausgabereste bei den in die Flexibilisierung einbezogenen Titeln nicht im Einzelplan, sondern im Gesamthaushalt kassenmäßig einzusparen sind.

⁷⁾ Ausgabereste sind berücksichtigt; ohne Schuldendienst.

Schaubild 1



Der Bundesrechnungshof hat den Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages mit seinem Bericht über die Prüfung des Modellvorhabens „Flexible Haushaltsinstrumente in der Bundesverwaltung“ über Auswirkungen der Flexibilisierung unterrichtet und dabei auf verschiedene Problembereiche hingewiesen⁸⁾. Er wird die Auswirkungen der flächendeckenden Flexibilisierung der Verwaltungsausgaben im Bundeshaushalt 1998 beobachten und dabei insbesondere die Entwicklung der Ausgabereste und ihrer kassenmäßigen Deckung darauf untersuchen, ob als Folge dieser Maßnahmen das parlamentarische Budgetrecht beschränkt und Haushaltsrisiken in Folgejahre verlagert werden.

1.3.3 Über- und außerplanmäßige Ausgaben

Im Haushaltsjahr 1997 wurden überplanmäßige Ausgaben in Höhe von 616,848 Mio. DM und außerplanmäßige Ausgaben in Höhe von 112,668 Mio. DM geleistet. Der Gesamtbetrag in Höhe von 729,516 Mio. DM⁹⁾ entspricht rd. 0,2 v. H. des Haushalts-Solls (444,835 Mrd. DM). Die Summe der überplanmäßigen und außerplanmäßigen Ausgaben war damit um rd. 6,6 Mio. DM höher als in der Haushaltsrechnung ausgewiesen, weil einzelne überplanmäßige Ausgaben in der Haushaltsrechnung nicht berücksichtigt oder unzutreffend ausgewiesen wurden.

Überplanmäßige Ausgaben von jeweils mehr als 100 Mio. DM sind bei den Zuschüssen zur Förderung der Einstellung der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit (104,7 Mio. DM bei Kapitel 10 02 Titel 656 58) und bei den Zuschüssen zur Alterssicherung der Landwirte (103,2 Mio. DM bei Kapitel 10 02 Titel 656 51)

⁸⁾ Vgl. Teil III Nr. 91 der Bemerkungen.

⁹⁾ Der in der Jahresrechnung ausgewiesene Betrag der üpl/apl. Ausgaben in Höhe von 722,959 Mio. DM erhöht sich aufgrund der bei der Rechnungsprüfung festgestellten Sachverhalte auf 729,516 Mio. DM.

entstanden. Bei den außerplanmäßigen Ausgaben ist die Erstattung von Kosten für tierseuchenbedingte Beihilfeaktionen in Höhe von 74,8 Mio. DM (Kapitel 10 04 Titel 681 02 apl.) hervorzuheben.

Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben wurden insgesamt durch Einsparungen gedeckt. 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), bei den Bundesministerien für Wirtschaft, für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, für Verteidigung, für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie sowie beim Einzelplan Allgemeine Finanzverwaltung im Ergebnis nicht erfüllt. Denn bei diesen Einzelplänen sind insgesamt Mehrausgaben oder geringere Minderausgaben ausgewiesen, als der Summe der überplanmäßigen und außerplanmäßigen Ausgaben entspricht.

Von den im Haushaltsjahr 1997 entstandenen Haushaltsüberschreitungen wurden in 24 Fällen (Vorjahr 23 Fälle) insgesamt 43,7 Mio. DM (Vorjahr 2,9 Mio. DM) ohne die notwendige Zustimmung des Bundesministeriums geleistet, und zwar bei 13 Einzelplänen. Das Bundesministerium hat in 6 Fällen (32,1 Mio. DM) in der Haushaltsrechnung bestätigt, daß es bei rechtzeitiger Vorlage des Antrags seine Zustimmung zu einer Haushaltsüberschreitung erteilt hätte. Größter Einzelposten ist hierbei die ohne Zustimmung des Bundesministeriums erfolgte Titelüberschreitung in Höhe von rd. 24 Mio. DM beim Ansatz für die Leistungen nach dem Berufsausbildungsförderungsgesetz (Kapitel 30 04 Titel 652 11). In den verbliebenen 18 Fällen (11,6 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.

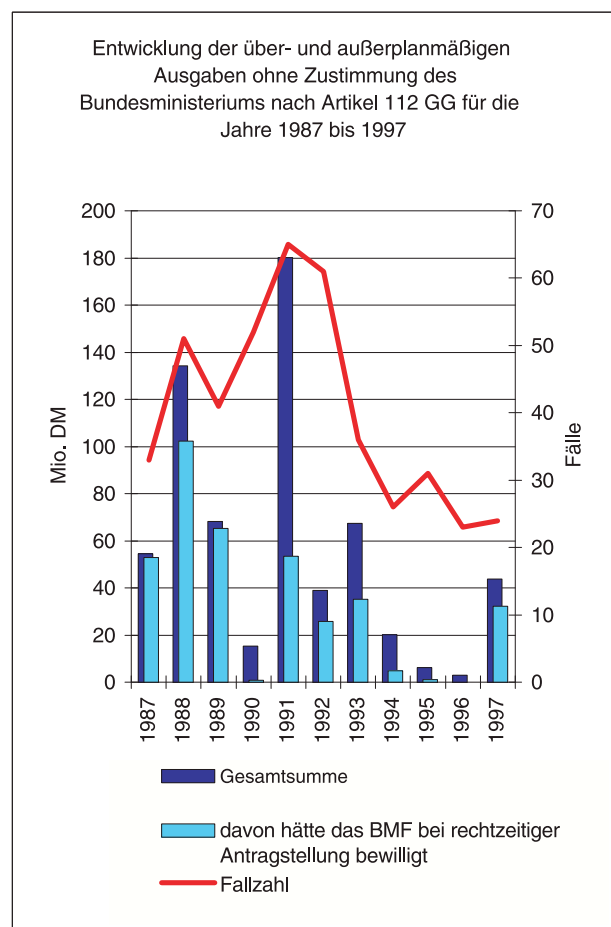
Damit ist die Gesamtsumme der überplanmäßigen und außerplanmäßigen Ausgaben ohne Zustimmung des Bundesministeriums im Jahre 1997 erstmals seit dem Jahre 1993 wieder angestiegen, auch wenn die Fallzahl gegenüber dem Vorjahr nahezu gleich geblieben ist (vgl. **Schaubild 2**).

Der Bundesrechnungshof weist – wie in den Vorjahren – darauf hin, daß überplanmäßige und außerplanmäßige Ausgaben der Zustimmung des Bundesministeriums bedürfen und die Zustimmung nur im Falle eines „unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses“ erteilt werden darf (Artikel 112 GG i.V.m. §§ 37, 116 BHO). Auch der Rechnungsprüfungsausschuß des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages hat wiederholt gefordert, über die haushaltsrechtliche Ermächtigung hinausgehende Ausgaben zu vermeiden (vgl. zuletzt Kurzprotokoll der Sitzung am 10. Februar 1995, TOP 2).

1.3.4 Globale Minderausgaben

Der mit dem Haushaltsgesetz 1997 vom 20. Dezember 1996 verabschiedete Haushaltsplan weist globale Minderausgaben in Höhe von insgesamt

Schaubild 2



2,188 Mrd. DM aus. Mit Ausnahme des Einzelplans 60 ist in den Haushaltsrechnungen der Einzelpläne ausgewiesen, bei welchen Haushaltsstellen diese Beträge im einzelnen eingespart wurden (vgl. auch Nr. 4.11 der Haushaltsrechnung).

Mit dem Nachtragshaushalt 1997 vom 22. Dezember 1997 wurde im Einzelplan 60 eine weitere globale Minderausgabe in Höhe von 5,1 Mrd. DM veranschlagt. In der Jahresrechnung bestätigt das Bundesministerium, daß die unter dem Einzelplan 60 ausgewiesene globale Minderausgabe entsprechend der im Juni und Oktober 1997 angeordneten haushaltswirtschaftlichen Sperren erwirtschaftet worden sei. Hierzu habe es mit den Ressorts Pauschalvereinbarungen in einer Gesamthöhe von rd. 2,761 Mrd. DM getroffen (Haushaltsrechnung Nr. 1.1). Das Bundesministerium wies – im Gegensatz zu der globalen Minderausgabe von 2,188 Mrd. DM – in der Haushaltsrechnung weder aus, bei welchen Einzelplänen noch bei welchen Titeln innerhalb der Einzelpläne die globale Minderausgabe erwirtschaftet wurde.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium darauf hingewiesen, daß die Angaben des Bundesministeriums in der Jahresrechnung zu den erwirtschafteten Minderausgaben bei den jeweiligen Einzelplänen nur eingeschränkt aussagefähig sind, weil sie die durch die globale Minderausgabe vorgegebenen Ausgabenkürzungen nicht berücksichtigten. Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes hätte das

Bundesministerium in der Haushaltsrechnung über die Erwirtschaftung der globalen Minderausgabe innerhalb der Einzelpläne so Rechnung legen sollen, daß der Haushaltsgesetzgeber vollständig über den Haushaltsvollzug einschließlich der Umsetzung von ihm vorgegebener pauschaler Ausgabenkürzungen unterrichtet war.

Das Bundesministerium hat eingewandt, bei den parlamentarischen Beratungen des Nachtragshaushalts 1997 sei es dem Haushaltsgesetzgeber vorrangig darauf angekommen, das Gesamtvolumen des Gesamthaushalts abzusenken; eine nähere Zuordnung der Einsparung auf Einzelpläne, Einzeltitel oder auf bestimmte Ausgabearten sei nicht festgelegt worden. An die Rechnungslegung könne deshalb nur ein gleicher Maßstab angelegt werden. Der Nachweis, daß die Einsparungen insgesamt erbracht worden seien, sei insoweit ausreichend. Ein Nachweis nach Einzeltiteln sei gegenüber dem Parlament nicht erforderlich. Insgesamt habe der Bundeshaushalt 1997 mit Minderausgaben von rd. 3 Mrd. DM abgeschlossen. Dies bedeute, daß die globale Minderausgabe in Höhe von rd. 5,1 Mrd. DM sowie die über- und außerplanmäßigen Ausgaben einschließlich der Restebewilligungen zusätzlich eingespart worden seien. Im übrigen sei eine titelweise Aufteilung der Einsparung zur Erwirtschaftung der globalen Minderausgabe auch nicht möglich gewesen, da der Haushaltsvollzug vom Bundesministerium nicht über Einzeltitel, sondern über die Entwicklung des Gesamtplafonds kontrolliert werde. Erforderliche Bewirtschaftungsmaßnahmen würden allgemein erteilt. Titelweise Einsparstellen würden regelmäßig ausschließlich von den Ressorts festgelegt. Das Bundesministerium erhalte erst zum Jahresende Kenntnis über die Einsparstellen. Die nachträgliche Festlegung auf bestimmte Einsparstellen wäre willkürlich und somit ohne Informationswert.

Die Jahresrechnung ist Grundlage für das Entlastungsverfahren der gesetzgebenden Organe über die gesamte Haushaltsführung der Bundesregierung. Hierzu ist die Rechnungslegung in einer Weise erforderlich, die eine verlässliche Haushaltskontrolle im Rahmen des parlamentarischen Budgetrechts ermöglicht. Durch die Veranschlagung globaler Minderausgaben verzichtet der Haushaltsgesetzgeber auf einen Teil seines Budgetbewilligungsrechts und verlagert seine Kompetenzen insoweit vom Parlament auf die Regierung. Für eine wirksame parlamentarische Haushaltskontrolle sind im Gegenzug an die Transparenz und Aussagekraft der Rechnungslegung besondere Anforderungen zu stellen. Die Ausführungen des Bundesministeriums in der Jahresrechnung 1997 zur Erwirtschaftung der globalen Minderausgabe genügen diesen Anforderungen aber nicht hinreichend. Das vom Bundesministerium gewählte Verfahren ließ eine Rechnungsprüfung, ob, in welcher Höhe und bei welchen Titeln die einzelnen Ressorts tatsächlich zur Erwirtschaftung der globalen Minderausgabe in Höhe von 5,1 Mrd. DM beigetragen haben, nicht im erforderlichen Umfang zu. Damit war auch nicht prüfbar, in welcher Höhe Minderausgaben bei den einzelnen Haushaltsstellen als übertragbare Mittel tatsächlich noch zur Verfügung standen und zur Bildung von Ausgaberesten herangezogen werden konnten.

Aufgrund der ausgewiesenen Minderausgaben läßt sich zwar erkennen, daß z. B. beim Einzelplan 12 – Bundesministerium für Verkehr – erhebliche kassenmäßige Minderausgaben entstanden sind (vgl. Nr. 1.3.1.2), die zur Erwirtschaftung der globalen Minderausgabe beigetragen haben. Ihnen standen wegen der Übertragbarkeit der Ausgabeansätze jedoch haushaltsmäßige Mehrausgaben gegenüber.

Dem Haushaltsgesetzgeber stehen damit keine hinreichenden und gesicherten Informationen zur Verfügung, bei welchen Ausgabeansätzen im Vollzug des Haushaltsplans 1997 entsprechende Ausgabenkürzungen erwirtschaftet wurden. Dies gilt insbesondere auch im Hinblick auf Haushaltsaufstellungsverfahren künftiger Jahre, für die die Instrumente des Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetzes zur Flexibilisierung des Haushaltsrechts Anwendung finden. Der Bundesrechnungshof hat in seiner Anhörung vor dem Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages sich für die Flexibilisierung ausgesprochen und hierzu ausgeführt: „Die Flexibilisierung soll durch Beibehaltung der Titelstruktur überschaubar und kontrollierbar bleiben. Eine weiterhin auf Einzeltitel bezogene Veranschlagung und Rechnungslegung soll erkennbar machen, für welche Zwecke die Mittel ... konkret verausgabt wurden.“¹⁰⁾ Dieser Grundsatz gilt nach Auffassung des Bundesrechnungshofes für die Erwirtschaftung haushaltsgesetzlich vorgegebener globaler Minderausgaben entsprechend. Für den Haushaltsgesetzgeber dürften derartige Erkenntnisse gerade von besonderem Interesse sein.

Der Hinweis, daß eine entsprechende Rechnungslegung aus tatsächlichen Gründen nicht möglich gewesen sei, überzeugt schon deshalb nicht, da die angeführten Verfahrenshindernisse einer ordnungsgemäßen Rechnungslegung bei der globalen Minderausgabe in Höhe von 2,188 Mrd. DM nicht entgegenstanden.

Der Bundesrechnungshof erwartet deshalb, daß das Bundesministerium künftig über die Erwirtschaftung der globalen Minderausgaben als einer vom Haushaltsgesetzgeber vorgegebenen Ausgabenkürzung im einzelnen Rechnung legt und den Haushaltsgesetzgeber damit vollständig über den Haushaltsvollzug unterrichtet.

1.3.5 Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen

Nach dem Haushaltsplan 1997¹¹⁾ standen dem Bund Ermächtigungen zum Eingehen von Verpflichtungen, die in künftigen Haushaltsjahren zur Leistung von Ausgaben führen können, in Höhe von insgesamt 88,194 Mrd. DM zur Verfügung (vgl. Anlage zur Haushaltsübersicht)¹²⁾. Der Gesamtbetrag der Verpflichtungsermächtigungen war damit um 16,276 Mrd. DM geringer als im Vorjahr (104,470 Mrd. DM). Darüber hinaus wurden über- und außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von

¹⁰⁾ Statement des Bundesrechnungshofes für die öffentliche Sitzung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 24. September 1997.

¹¹⁾ Einschließlich Nachtragshaushalt.

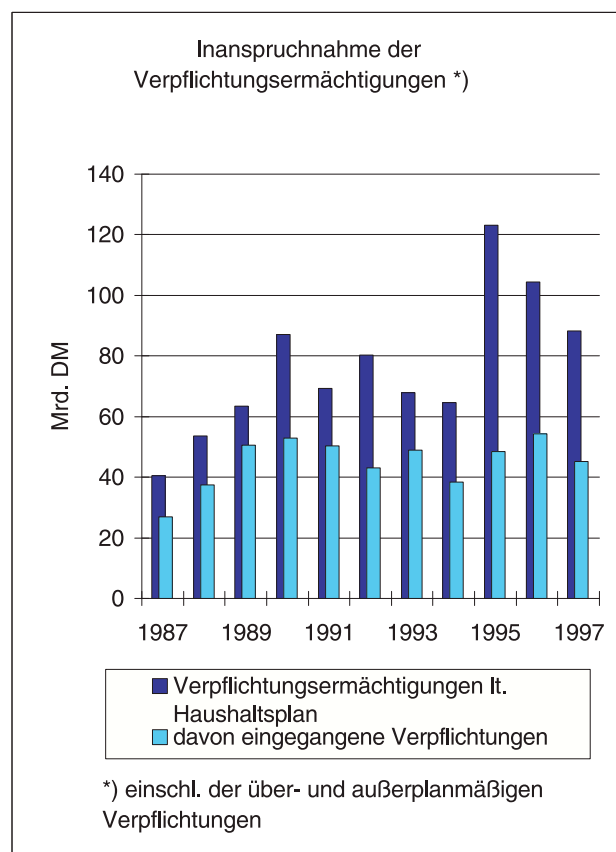
¹²⁾ In der Haushaltsrechnung 1997 wird unter Nr. 6.4 noch die Summe ohne Berücksichtigung des Nachtragshaushalts 1997 (88,200 Mrd. DM) ausgewiesen.

2,139 Mrd. DM bereitgestellt. Zu Lasten der Verpflichtungsermächtigungen wurden nach der Jahresrechnung im Haushaltsjahr 1997 Verpflichtungen in Höhe von 45,259 Mrd. DM eingegangen (vgl. Nr. 6.4 der Haushaltsrechnung). Damit wurde die Ermächtigung nur zu rd. 51 v. H. in Anspruch genommen.

Übersicht 2: Verpflichtungsermächtigungen und deren Inanspruchnahme

Jahr	Verpflichtungsermächtigungen lt. Haushaltsplan	davon eingegangene Verpflichtungen	
	Mrd. DM	Mrd. DM	v. H.
1987	40,5	26,9	66,4
1988	53,6	37,4	69,8
1989	63,5	50,6	79,7
1990	87,2	52,9	60,7
1991	69,2	50,3	72,7
1992	80,4	43,1	53,6
1993	68,0	49,0	72,1
1994	64,5	38,3	59,4
1995	123,2	48,4	39,3
1996	104,5	54,4	52,1
1997	88,2	45,3	51,4

Schaubild 3



Auch in den Vorjahren wurden die veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen nur zu einem verhältnismäßig geringen Anteil in Anspruch genommen (vgl. **Übersicht 2** und **Schaubild 3**). Dies gilt insbesondere für den Zeitraum seit dem Jahre 1995.

Übersicht 3: Kreditermächtigungen und Inanspruchnahme

	Ermächtigungsbetrag	in Anspruch genommen
	Mrd. DM	
Restliche Kreditermächtigung aus dem Vorjahr (§ 18 Abs. 3 BHO)	3,098	3,098
Kreditermächtigungen nach dem Haushaltsgesetz 1997 (einschl. Nachtragshaushalt)		
– zur Deckung von Ausgaben (§ 2 Abs. 1)	70,850	60,606
– zur Tilgung (§ 2 Abs. 2) i.V.m. § 1 Abs. 2 RSchO	185,843 ¹³⁾	185,843
– zum Vorgriff auf das folgende Haushaltsjahr (§ 2 Abs. 3)	26,690	0,000
– zur Marktpflege (§ 2 Abs. 5)	3,048	3,048
Gesamtermächtigung	289,529	
Gesamtinanspruchnahme, zugleich Bruttokreditaufnahme in haushaltsmäßiger Abgrenzung		252,595 ¹⁴⁾
Tilgungen aus Kreditmarktmitteln		–188,891 ¹⁵⁾
Nettokreditaufnahme in haushaltsmäßiger Abgrenzung	70,850	63,704
<i>nachrichtlich:</i> Summe der Ist-Ausgaben für Investitionen	58,700	56,379

¹³⁾ Das Tilgungs-Ist übersteigt das in der Finanzierungsübersicht bzw. im Kreditfinanzierungsplan des Haushaltsplans vorgesehene Tilgungs-Soll (182,642) um 3,201 Mrd. DM. Diese Mehrausgaben erhöhen gemäß § 1 Abs. 2 Reichsschuldenordnung den Ermächtigungsbetrag.

¹⁴⁾ Berücksichtigt ist bereits ein Betrag in Höhe von 1,750 Mrd. DM, der von der Ermächtigung des Jahres 1997 auf das Haushaltsjahr 1996 umgebucht und einer freien Ermächtigung des Jahres 1996 angerechnet wurde und ein in das Haushaltsjahr 1998 umgebuchter Betrag in Höhe von 0,639 Mrd. DM, der einer freien Ermächtigung des Jahres 1998 angerechnet wurde (§ 72 Abs. 6 BHO i. V. m. dem Haushaltsvermerk bei Kapitel 32 01).

¹⁵⁾ Der Betrag ergibt sich aus dem Tilgungs-Soll gemäß Finanzierungsübersicht bzw. im Kreditfinanzierungsplan (182,642 Mrd. DM), dem Mehrbetrag zwischen Tilgungs-Soll und kassenmäßigem Tilgungs-Ist (3,201 Mrd. DM) aufgrund § 1 Abs. 2 Reichsschuldenordnung sowie dem Ausgabenüberschuß bei der Marktpflege (3,048 Mrd. DM).

Verpflichtungen zur Leistung von Ausgaben sollen nur dann veranschlagt werden, wenn sie zur Erfüllung der Aufgaben notwendig sind (§ 6 BHO). Die Höhe der Veranschlagung ist mit größtmöglicher Genauigkeit zu errechnen oder zu schätzen (Nr. 1.2 Vorl. VV zu § 11 BHO). Die geringe Ausschöpfung der Verpflichtungsermächtigungen über Jahre zeigt, daß die Ressorts bei der Haushaltsaufstellung diese Veranschlagungsgrundsätze nicht hinreichend beachteten. Die nicht in Anspruch genommenen Verpflichtungsermächtigungen verfallen zwar mit Ablauf des Haushaltsjahres, für das sie veranschlagt wurden. Ein dauerhaft deutlich überhöhter Ermächtigungsrahmen verstößt jedoch gegen die Grundsätze der Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit und kann dazu verleiten, nicht unbedingt erforderliche Verpflichtungen einzugehen.

Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes sollten die Ressorts und das Bundesministerium die Ansätze für Verpflichtungsermächtigungen vor der Veranschlagung sorgfältig prüfen und diese auf die notwendigen Zahlungsverpflichtungen für künftige Haushaltsjahre beschränken. Dies gilt auch für die Inanspruchnahme der Ermächtigungen, um das Eingehen nicht unbedingt erforderlicher Verpflichtungen zu vermeiden (vgl. auch Nr. 2 der Bemerkungen, Nr. 2.4.1).

1.4 Inanspruchnahme von Kreditermächtigungen, Nettokreditaufnahme

Die Kreditermächtigungen, die dem Bundesministerium in den Jahren 1997 zur Deckung von Ausgaben, zur Tilgung und zur Marktpflege zur Verfügung standen, und deren Inanspruchnahme sind unter Nr. 3.3 der Vermögensrechnung ausgewiesen.

Das Nachtragshaushaltsgesetz 1997 enthält eine Kreditermächtigung zur Deckung von Ausgaben in Höhe von 70,850 Mrd. DM. Im Haushaltsjahr 1997 wurden davon 60,606 Mrd. DM verwendet. Für das Haushaltsjahr 1998 stand somit zunächst noch ein Betrag in Höhe von 10,244 Mrd. DM zur Verfügung (vgl. **Übersicht 3**, S. 39).

Von der Möglichkeit, ab Oktober des Haushaltsjahres Kredite unter Anrechnung auf die Kreditermächtigung des Folgejahres aufzunehmen (§ 2 Abs. 3 Haushaltsgesetz 1997), wurde nicht Gebrauch gemacht.

Die Ermächtigung zur Aufnahme von Krediten für den Ankauf von Schuldtiteln des Bundes im Wege der Marktpflege wurde im Jahre 1997 in Höhe des hierbei entstandenen Ausgabenüberschusses von 3,048 Mrd. DM in Anspruch genommen.

Im Haushaltsjahr 1997 war die Nettokreditaufnahme um 7,325 Mrd. DM höher als die Summe der für Investitionen ausgewiesenen Ausgaben. Nach Artikel 115 Abs. 1 Satz 2 GG dürfen die Einnahmen aus Krediten die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Investitionen nicht überschreiten. Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. Diese verfassungsrechtliche Kreditobergrenze wurde bei der Haushaltsplanung durch den Nachtragshaushalt vom 22. Dezember 1997 und beim Haushaltsvollzug 1997 nicht eingehalten (vgl. **Übersicht 3**, S. 39). Die

Bundesregierung hat die Überschreitung bei der Aufstellung des Nachtragshaushalts mit einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts begründet und insbesondere auf den Rückgang der Beschäftigung und den Anstieg der Arbeitslosigkeit hingewiesen. Zur Finanzierung der hierdurch verursachten zusätzlichen Belastungen hat sie Steuererhöhungen oder weitere Ausgabenkürzungen ausgeschlossen, weil diese die Inlandsnachfrage zu sehr dämpfen und die weitere Wachstumsdynamik beeinträchtigen würden. Um eine gleichgewichtige Entwicklung von Wachstum und Beschäftigung zu fördern, seien die unvorhersehbaren Zusatzausgaben für den Arbeitsmarkt sowie steuerliche Mindereinnahmen auch durch eine begrenzte Erhöhung der Kreditaufnahme zu tragen.

Im Gegensatz zum Haushaltsjahr 1996 war damit im Haushaltsjahr 1997 die Überschreitung der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze durch eine Entscheidung des Haushaltsgesetzgebers im Nachtragshaushalt gedeckt. Im Haushaltsjahr 1996 hatte das Bundesministerium dagegen die Kreditobergrenze im Haushaltsvollzug überschritten und zur Ausgabenfinanzierung auf in den Vorjahren angesammelte Kreditermächtigungen zurückgegriffen.

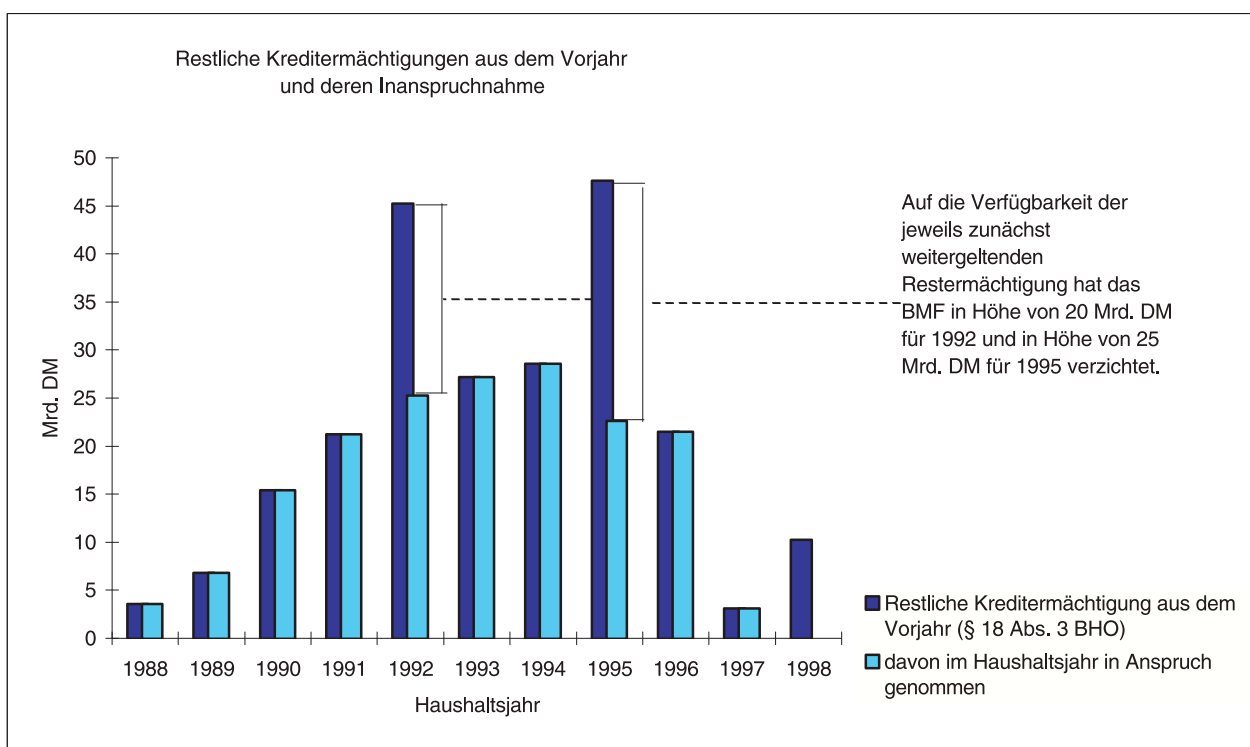
Ermächtigungen des Haushaltsgesetzes zur Aufnahme von Krediten gelten bis zum Ende des nächsten Haushaltsjahres (§ 18 Abs. 3 BHO). Das Bundesministerium hat in den vorangegangenen Jahren im Einvernehmen mit der Bundesschuldenverwaltung jeweils zunächst die weitergeltende Kreditermächtigung des Vorjahres in Anspruch genommen und damit in gleicher Höhe die für das laufende Haushaltsjahr erteilte Kreditermächtigung geschont. So hat es für das Jahr 1998 wieder einen Ermächtigungsbetrag in Höhe von 10,244 Mrd. DM angespart (vgl. **Schaubild 4**).

Der Bundesrechnungshof hat bereits in seinen Bemerkungen 1997 darauf hingewiesen, daß die Entscheidung darüber, bis zu welcher Höhe die Exekutive zur Aufnahme von Krediten ermächtigt wird, vom Gesetzgeber im jährlichen Haushaltsgesetz getroffen wird. Er hat die Auffassung vertreten, daß auf eine nach § 18 Abs. 3 BHO fortgeltende Kreditermächtigung aus dem Vorjahr nur dann zurückgegriffen werden sollte, 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 auf die jeweilige gesetzliche Jahresfrist beschränkt würde (vgl. Bemerkungen 1997, Drucksache 13/8550 Nr. 2.5.1.2.1).

Im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 1996 hat das Parlament über diese Frage bisher noch nicht abschließend befunden. Beim Bundesverfassungsgericht ist eine Organklage einer Fraktion des Deutschen Bundestages insbesondere zu der Frage anhängig, ob die Bundesregierung im Vollzug des Haushalts 1996 gegen Artikel 115 GG verstoßen hat.

Der Bundesrechnungshof hält es weiterhin für sachgerecht, daß die Bundesregierung entsprechend seiner Empfehlung auf eine nach § 18 Abs. 3 BHO fortgeltende Kreditermächtigung aus dem Vorjahr nur

Schaubild 4



dann zurückgreift, wenn die für das laufende Haushaltsjahr veranschlagte Ermächtigung zur Nettokreditaufnahme bereits verbraucht ist. Sie würde damit auch dem Grundsatz der Haushaltsklarheit, insbesondere im Verhältnis zum Parlament, besser entsprechen. Darüber hinaus wäre der Haushaltsgesetzgeber bei der Aufstellung des Haushalts und beim Entwurf des Haushaltsgesetzes umfassend zu unterrichten, in welcher Höhe Restkreditermächtigungen aus dem Vorjahr voraussichtlich zur Verfügung stehen, damit er diese bei der Ermächtigung zur Nettokreditaufnahme entsprechend berücksichtigen kann.

1.5 Gesamtverschuldung

Die Gesamtverschuldung des Bundes (ohne Sondervermögen) am Ende des Haushaltsjahres 1997 betrug 905,687 Mrd. DM. Sie setzt sich zusammen aus den Finanzkrediten des Bundes (898,987 Mrd. DM), den Verbindlichkeiten aus der Investitionshilfeabgabe (0,079 Mrd. DM), den Kassenverstärkungskrediten (6,620 Mrd. DM) sowie der Schuldmitübernahme für den Ausgleichsfonds (0,001 Mrd. DM; Nr. 3.2 der Vermögensrechnung).

1.6 Abführungen der Deutschen Bundesbank

Die Deutsche Bundesbank hat im Haushaltsjahr 1997 von dem Bilanzgewinn des Geschäftsjahres 1996 (9,427 Mrd. DM) insgesamt 8,826 Mrd. DM an den Bund abgeführt. Davon wurden im Bundeshaushalt 7,0 Mrd. DM zur Ausgabenfinanzierung vereinbart. Die weitere Mehreinnahme in Höhe von 1,826 Mrd. DM wurde entsprechend den gesetzlichen Vorschriften (Artikel 37 des Gesetzes zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms) dem Erblastentilgungsfonds zugeführt.

1.7 Sondervermögen des Bundes

Der Bund verfügte Ende des Haushaltsjahres 1997 über insgesamt 15 Sondervermögen (vgl. Nr. 4.2 der Haushaltsrechnung und Nr. 2.2.1 der Vermögensrechnung). Zum Schuldenstand der Sondervermögen vgl. Nr. 2 der Bemerkungen, **Schaubild 6**, S. 46.

1.7.1

Die Fondsmittel des **ERP-Sondervermögens** dienen seit Abschluß der Wiederaufbauphase nach dem Zweiten Weltkrieg der allgemeinen Förderung von Investitions- und Innovationsvorhaben 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 23,0 Mrd. DM im Jahre 1996 auf 23,5 Mrd. DM im Jahre 1997. Die Verbindlichkeiten verringerten sich von 34,0 Mrd. DM auf 33,6 Mrd. DM (Nr. 2.2.1.2 der Vermögensrechnung).

Über die Leistung von Zinszuschüssen aus dem Bundeshaushalt an das Sondervermögen hat der Bundesrechnungshof in seinen Bemerkungen 1997 berichtet (Drucksache 13/8550 Nr. 86).

1.7.2

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 haben sich von rd. 84,4 Mrd. DM im Jahre 1996 auf rd. 81,1 Mrd. DM Ende des Jahres 1997 verringert (Nr. 2.2.1.8 der Vermögensrechnung).

1.7.3

Das Sondervermögen „**Erblastentilgungsfonds**“ ist aufgrund des Gesetzes über die Errichtung eines Erblastentilgungsfonds ab 1. Januar 1995 errichtet worden. In dem Fonds werden die Verbindlichkeiten des Kreditabwicklungsfonds, die Verbindlichkeiten der Treuhandanstalt aus Krediten, übernommenen Altkrediten und Ausgleichsforderungen und nach den Vorschriften im Altschuldenhilfe-Gesetz die Altverbindlichkeiten von Wohnungsunternehmen und privaten Vermietern im Beitrittsgebiet zusammengefaßt. Hinzugekommen sind ab dem Jahre 1997 die Altschulden für gesellschaftliche Einrichtungen im Beitrittsgebiet.

Zur Abdeckung der Zins- und Tilgungsverpflichtungen in Höhe von 86,6 Mrd. DM erhält der Fonds jährliche Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt in Höhe von 7,5 v. H. der bis zum Beginn des jeweiligen Haushaltsjahres übernommenen Bruttoverbindlichkeiten. Gemäß Artikel 2 des Nachtragshaushaltsgesetzes 1997 wurden die Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt um einen Betrag von 6 Mrd. DM herabgesetzt. Die Zuführung des Bundes betrug damit nur 19,7 Mrd. DM (Vorjahr 25,3 Mrd. DM). 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 1997 waren dies rd. 1,8 Mrd. DM.

Zur Erfüllung der Zins- und Tilgungsverpflichtungen des Jahres 1997 hat der Fonds neue Kredite in Höhe von 61,7 Mrd. DM aufgenommen. Zum Ende des Jahres 1997 haben sich die Verbindlichkeiten gegenüber dem Vorjahr um 3,3 Mrd. DM auf 328,2 Mrd. DM erhöht (Nr. 2.2.1.9 der Vermögensrechnung).

1.7.4

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. 21,5 Mrd. DM geschätzt. Diese Ausgaben sollen in Höhe von 9,8 Mrd. DM aus den dem Fonds gesetzlich zugewiesenen Einnahmen und mit einem Zuschuß von 11,7 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 bereits in den Bemerkungen 1995 hingewiesen (Drucksache 13/2600 Nr. 2.8.1.3 und 3.2.2).

Das Sondervermögen hatte zum 31. Dezember 1996 Rücklagen in Höhe von 127,5 Mio. DM gebildet. Am Ende des Jahres 1997 betrugen sie 254,1 Mio. DM (Nr. 2.2.1.10 der Vermögensrechnung).

1.7.5

Der **Ausgleichsfonds für überregionale Maßnahmen zur Eingliederung Schwerbehinderter in Arbeit, Beruf und Gesellschaft** nach § 12 Schwerbehindertengesetz ist ein nicht rechtsfähiges Sondervermögen des Bundes mit eigener Wirtschafts- und Rechnungsführung. Er wird vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung verwaltet. Das Fondsvermögen ist bei der Deutschen Ausgleichsbank angelegt.

Zum Ende des Jahres 1997 ist in der Vermögensrechnung unter Nr. 2.2.1.7 und in der Übersicht zur Haushaltsrechnung (Nr. 4.2.1.6) ein Vermögen von rd. 1 456,244 Mio. DM ausgewiesen. Dieses Ergebnis der Rechnungslegung 1997 ist fehlerhaft, weil bei der Ermittlung des Vermögensbestandes die „Entnahme aus der Rücklage“ in Höhe von rd. 129,240 Mio. DM als Einnahme behandelt wurde. Der Bestand des Sondervermögens ist deshalb in der Jahresrechnung 1997 in Höhe der „Entnahme aus der Rücklage“ von 129,240 Mio. DM zu hoch ausgewiesen. Tatsächlich betrug das Vermögen zum Ende des Jahres 1997 1 327,004 Mio. DM. Insgesamt hat sich damit das Vermögen gegenüber dem Vorjahr um rd. 138,379 Mio. DM verringert. Das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung hat das Bundesministerium der Finanzen gebeten, den korrigierten Vermögensstand bei den Rechnungen für die Folgejahre zu berücksichtigen.

1.7.6

Über das **Bundeseisenbahnvermögen** wird unter Nrn. 41 bis 45 berichtet.

Zu den **übrigen Sondervermögen** Ausgleichsfonds, Ufi-Abwicklungserlös (Filmförderung) und Ausgleichsfonds zur Sicherung des Steinkohleneinsatzes 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 Treu-

handvermögen für den Bergarbeiterwohnungsbau, das Bergmannssiedlungsvermögen, das Westvermögen und den PDS-Rentenfonds.

1.8 Bundesbetriebe

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 4** ersichtlich.

Das Betriebsergebnis der Wasserwerke Oerbke ist in der Jahresrechnung aufgrund eines technischen Versehens unzutreffend dargestellt. Statt des dort ausgewiesenen Verlustes in Höhe von 146 000 DM wurde tatsächlich ein Gewinn von rd. 142 000 DM festgestellt.

Das Jahresergebnis 1997 der Kleiderkasse der Bundeswehr lag – wie im Vorjahr – zum Zeitpunkt der Drucklegung der Haushalts- und Vermögensrechnung noch nicht vor. Die Rechnungslegung zu den Bundesbetrieben ist insoweit – wie in den Vorjahren – unvollständig, obwohl der Bundesrechnungshof das Bundesministerium gebeten hatte, darauf hinzuwirken, daß der Betrieb seinen Jahresabschluß so rechtzeitig vorlegt, daß die Ergebnisse in der Jahresrechnung des Entlastungsjahres berücksichtigt werden können (Bemerkungen 1997, Drucksache 13/8550 Nr. 2.8). Das Bundesministerium will das Bundesministerium der Verteidigung nochmals bitten, die entsprechenden Unterlagen so fristgerecht vorzulegen, daß eine Übernahme in die Jahresrechnung möglich ist.

Übersicht 4: Bundesbetriebe

Bundesbetriebe	Zweck	Betriebskapital	Gewinn / Verlust	Ausgleich durch den Bund
Maschinenzentrale Kiel-Wik wurde mit Wirkung vom 1. Juli 1997 aufgelöst	Energieversorgung von Kasernenanlagen und schwimmenden Einrichtungen der Bundesmarine	30 Juni 1997: rd. 4,5 Mio. DM	30. Juni 1997: Verlust 68 516 DM	Überdeckungskungsbeträge werden dem Bundeshaushalt im Jahre 1998 zugeführt
Wasserwerke Oerbke	Wasserversorgung für NATO-Truppenlager Fallingbosten und die Gemeinden Fallingbosten, Ostenholz, Oerbke, Bockhorn und Westenholz	31. Dezember 1997: rd. 3,7 Mio. DM	31. Dezember 1997: Gewinn 141 888 DM	
Wirtschaftsbetriebe Meppen	Bewirtschaftung der Sicherheitszonen auf dem Schieß- und Erprobungsplatz Meppen	30. Juni 1997: rd. 8,4 Mio. DM	zum Ende des Landwirtschaftsjahres am 30. Juni 1997: Bilanzverlust 496 037 DM	Zuschuß des Bundes in Höhe von 500 000 DM aus Kapitel 08 07 Titel 682 02
Kleiderkasse für die Bundeswehr	Versorgung der Selbststeinkleider der Bundeswehr und des Bundesgrenzschutzes mit vorschriftsmäßiger Dienstkleidung unter Verwendung der Bekleidungsentschädigung (Kapitel 14 11 Titel 516 01)	–	31. Dezember 1996: Bilanzverlust: 553 243 DM 31. Dezember 1997: in der Haushaltsrechnung nicht angegeben	
Behördeneigene Kantinen (insgesamt fünf)	Verpflegung der Bediensteten	–	31. Dezember 1997: Überschüsse: vier Kantinen (insgesamt 38 360 DM), Verluste: eine Kantine (2 437 DM)	

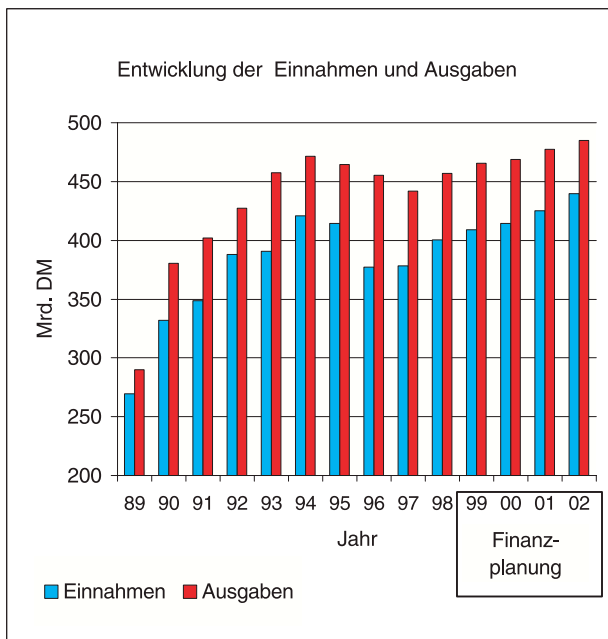
2 Feststellungen zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes

2.0

Die finanzwirtschaftliche Lage des Bundes ist weiterhin durch ein hohes Finanzierungsdefizit, einen deutlich steigenden Schuldenstand sowie steigende Zins- und hohe Tilgungsausgaben gekennzeichnet. Durch in Anspruch genommene Verpflichtungsermächtigungen sowie durch künftig anfallende Versorgungsausgaben für Bundesbeamte sowie für Ruhestandsbeamte der ehemaligen Sondervermögen Bahn und Post sind künftige Haushalte bereits jetzt in hohem Maße vorbelastet. Aus den vom Bund in steigendem Ausmaß übernommenen Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen erwachsen weitere erhebliche Haushaltsrisiken. Der finanzwirtschaftliche Gestaltungs- und Entscheidungsspielraum des Bundes für künftige Haushaltsjahre wird damit zunehmend durch Belastungen bestimmt, die in früheren Haushaltsjahren verursacht, aber erst in späteren Haushaltsjahren zu Ausgaben führen werden.

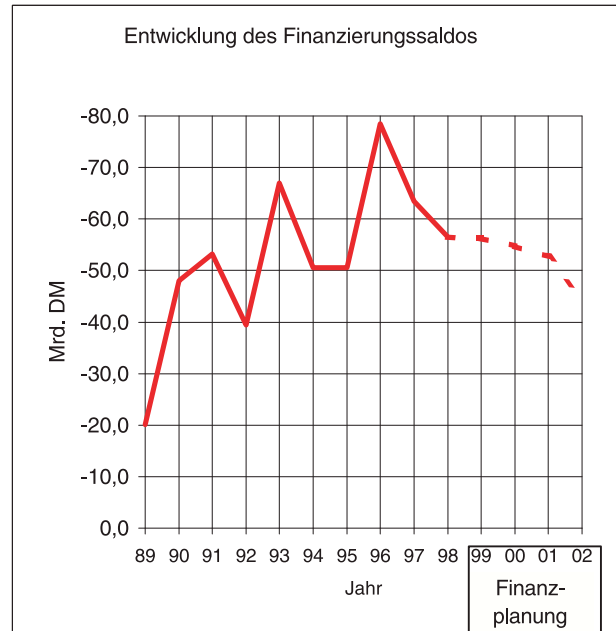
Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sollten alle Anstrengungen unternommen werden, um einen weiteren Anstieg des Finanzierungsdefizits und der Verschuldung zu begrenzen und zusätzliche Belastungen und Risiken für künftige Haushalte zu vermeiden.

Schaubild 1¹⁾



¹⁾ Ist-Ergebnisse bis einschließlich Haushaltsjahr 1997, Sollzahlen gemäß Haushaltsplan 1998, Entwurf Haushaltsplanung 1999 und Finanzplanung bis zum Jahre 2002.

Schaubild 2²⁾



2.1 Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben, Finanzierungssaldo

Die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben vom Jahre 1989 bis zum Jahre 2002 (vgl. **Schaubild 1**) zeigt, daß das Finanzierungsdefizit nach der Finanzplanung des Bundesministeriums der Finanzen (Bundesministerium) bis zum Jahre 2002 in etwa auf den Stand des Jahres 1990 zurückgeführt werden soll (vgl. **Schaubild 2**).

Die durch die weiterhin hohen Finanzierungsdefizite sich ergebende hohe jährliche Neuverschuldung wird dazu führen, daß die Finanzschulden des Bundes Ende des Jahres 1998 einen Stand von rd. 955 Mrd. DM erreichen werden; sie werden bis zum Jahre 2002 voraussichtlich auf rd. 1 164 Mrd. DM ansteigen (vgl. **Schaubild 3**³⁾).

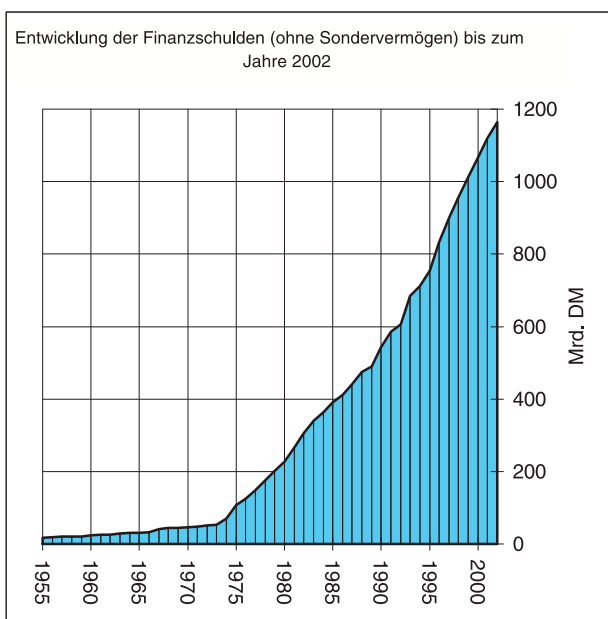
2.2 Zins- und Tilgungszahlungen

2.2.1 Entwicklung des Schuldendienstes

Für die Finanzschulden des Bundes (ohne Sondervermögen) waren im Jahre 1997 für den Schuldendienst (Zins und Tilgung) rd. 242,7 Mrd. DM aufzuwenden.

²⁾ Ist-Ergebnisse bis einschließlich Haushaltsjahr 1997, Sollzahlen gemäß Haushaltsplan 1998, Entwurf Haushaltsplanung 1999 und Finanzplanung bis zum Jahre 2002.

³⁾ Ist-Ergebnisse bis zum Haushaltsjahr 1997, Sollzahlen gemäß Haushaltsplan 1998 und Haushaltsentwurf 1999, ab 2000 bis 2002 mittelfristige Finanzplanung; vgl. hierzu auch Jahresbericht 1997 der Bundesschuldenverwaltung.

Schaubild 3

Der Schuldendienst ist vom Jahre 1987 bis zum Jahre 1997 um mehr als 150 v. H. angestiegen (von rd. 94 Mrd. DM auf rd. 243 Mrd. DM; vgl. **Übersicht 1**); zugleich sind die Finanzschulden des Bundes im gleichen Zeitraum um mehr als 100 v. H. angewachsen (1987: rd. 438,5 Mrd. DM; 1997: rd. 899 Mrd. DM). Der Anteil des Schuldendienstes entsprach betragsmäßig rd. 54,5 v. H. der Gesamtausgaben des Bundeshaushalts 1997. Nach der mittelfristigen

Finanzplanung wird dieser Wert bis zum Jahre 2002 auf rd. 57 v. H. ansteigen; die Auswirkungen des Schuldendienstes auf den Gestaltungsspielraum künftiger Haushaltsjahre werden damit weiter zunehmen.

2.2.2 Entwicklung der Zinsausgaben

Die Belastung des Bundeshaushalts mit Zinsverpflichtungen ist mit Ausnahme des Jahres 1995 stetig gewachsen (vgl. **Schaubild 4**, S. 46). So ist die Zinsbelastung seit dem Jahre 1989 von 32,1 Mrd. DM auf 53,8 Mrd. DM im Jahre 1997 angestiegen. Der Einzelplan 32 (Bundesschuld) hat seit dem Jahre 1992 im Bundeshaushalt das zweitgrößte Ausgabenvolumen nach dem Einzelplan 11 (Arbeit und Sozialordnung) erreicht. Der Aufwand für Zinsen wird auch künftig weiter ansteigen. So werden trotz der derzeit historisch niedrigen Kapitalmarktzinsen Zinsverpflichtungen zu Lasten des Bundeshaushalts für das Jahr 2002 in Höhe von 70,4 Mrd. DM erwartet. Es bleibt abzuwarten, ob und inwieweit sich die erstmals mit dem Haushaltsgesetz 1998 eingeführte Ermächtigung des Bundesministeriums, im Rahmen der Kreditfinanzierung ergänzende Verträge zur Optimierung der Zinsstruktur und zur Begrenzung von Zinsänderungsrisiken abzuschließen, hierbei zu einer gewissen Entlastung beitragen kann.

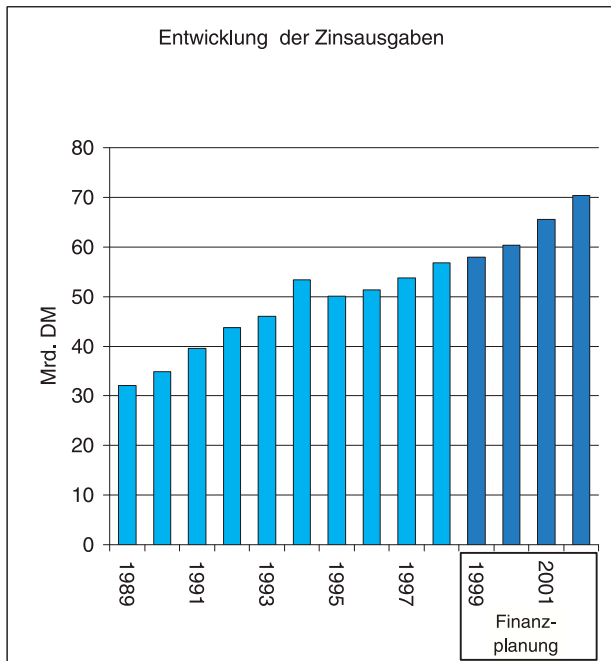
Die langfristigen Auswirkungen der hohen Verschuldung auf die Haushaltswirtschaft des Bundes werden bei einem Vergleich der Beträge deutlich, die in der derzeitigen Finanzplanung für Zinsverpflichtungen, Gesamtausgaben und erwartete Steuereinnahmen

Übersicht 1: Finanzschulden, Bruttokreditaufnahme und Schuldendienst (1987–2002)⁴⁾

Jahr	Finanzschulden	Bruttokreditaufnahme	Schuldendienst		
			insgesamt	Zinsen	Tilgung
			in Mrd. DM		
1987	438,5	90,5	94,0	31,0	63,0
1988	474,9	90,9	87,8	32,3	55,5
1989	490,4	79,1	92,0	32,1	59,9
1990	542,0	113,6	116,0	34,2	81,8
1991	585,9	142,8	130,3	39,5	90,8
1992	606,6	129,4	134,5	43,7	90,8
1993	685,2	130,4	110,2	46,0	64,2
1994	712,3	127,9	130,8	53,0	77,8
1995	754,2	168,5	168,0	49,6	118,4
1996	833,1	189,6	162,1	50,7	111,4
1997	899,0	252,6	242,7	53,8	188,9
1998	955,4	230,1	230,5	56,8	173,7
1999	1 011,6	220,9	222,6	57,9	164,7
2000	1 066,1	256,6	262,4	60,3	202,1
2001	1 118,7	249,2	262,1	65,5	196,6
2002	1 164,0	251,6	276,7	70,4	206,3

⁴⁾ Quelle: Bundesministerium der Finanzen; Ist-Ergebnisse bis zum Haushaltsjahr 1997, Sollzahlen gemäß Haushaltsplan 1998 und Haushaltsentwurf 1999, ab 2000 bis 2002 mittelfristige Finanzplanung.

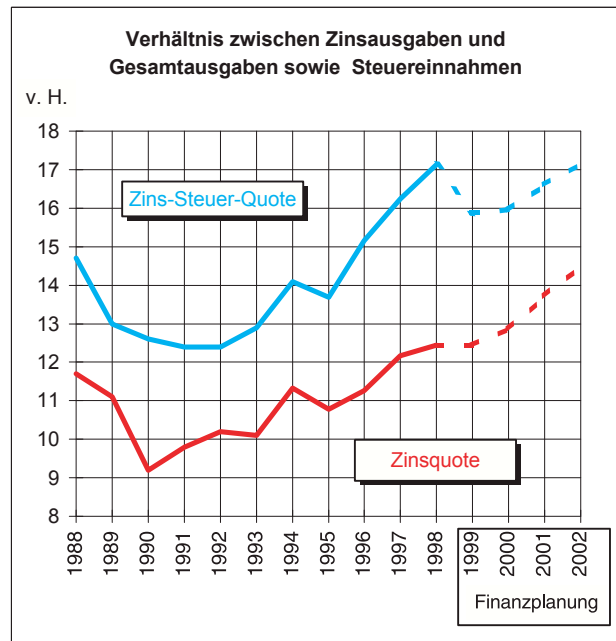
Schaubild 4



vorgesehen sind. Danach wird der Anteil der Zinsausgaben an den Gesamtausgaben des Bundes (ohne Erstattungen für Zinsausgaben von Sondervermögen) – Zinsquote – weiterhin deutlich ansteigen (von 12,4 v. H. im Jahre 1998 auf 14,5 v. H. im Jahre 2002).

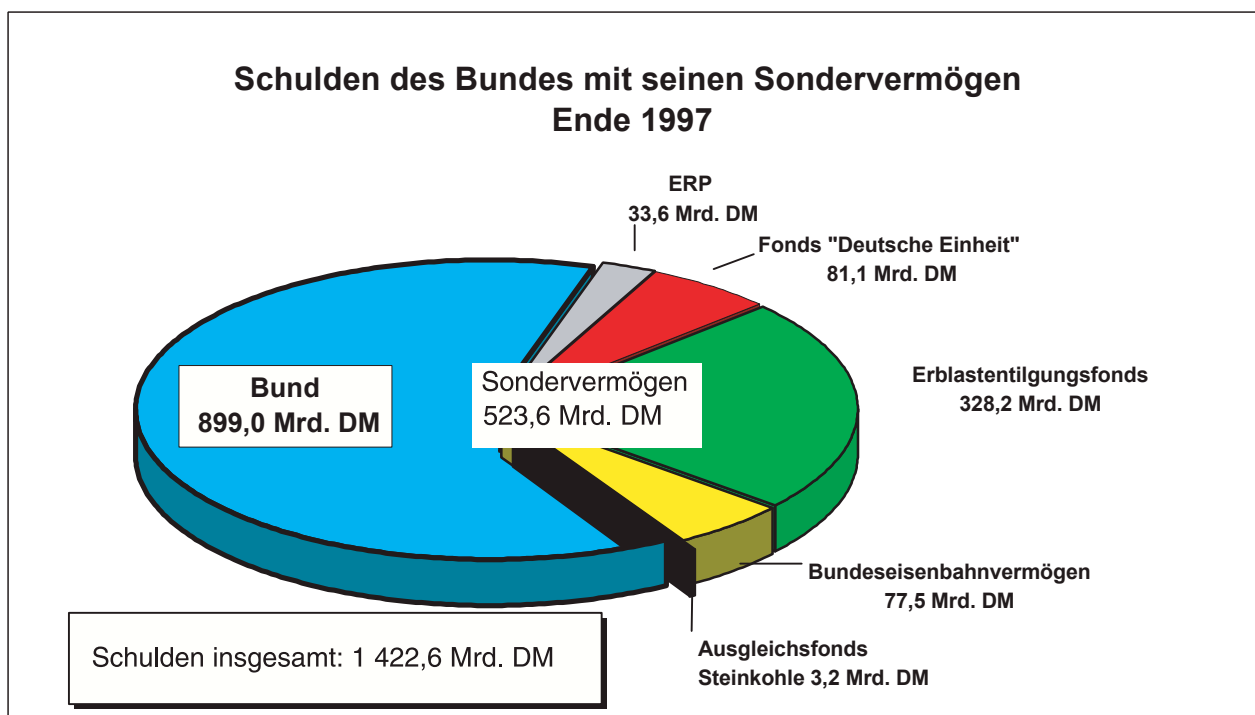
Das Verhältnis der Zinsausgaben zu den Steuereinnahmen (Zins-Steuer-Quote) soll nach der Finanz-

Schaubild 5



planung des Bundesministeriums im Jahre 2002 (17,2 v. H.) in etwa dem Stand im Jahre 1998 (17,1 v. H.) entsprechen (vgl. **Schaubild 5**). Dieses Verhältnis der Zinsausgaben zu den Steuereinnahmen wird – neben den steigenden Zinsen – durch die Höhe der zu erwartenden Steuereinnahmen bestimmt. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, daß dem Bund nach der jüngsten Prognose

Schaubild 6



des Arbeitskreises Steuerschätzung vom Mai 1998 gegenüber den noch im November 1997 erwarteten Steuereinnahmen für den Zeitraum von 1998 bis 2001 aufgrund von Schätzabweichungen rd. 46 Mrd. DM weniger zur Verfügung stehen werden.

2.3 Gesamtverschuldung (mit Sondervermögen)

Neben seinen unmittelbaren Finanzkrediten wird der Bund auch durch die Schulden der Sondervermögen des Bundes finanzwirtschaftlich belastet. Die Schulden des Bundes und seiner einzelnen Sondervermögen belaufen sich Ende des Jahres 1997 auf insgesamt rd. 1 422,6 Mrd. DM (vgl. **Schaubild 6**).

Die **jährlichen Zuführungen** aus dem Bundeshaushalt, die sich aus der Verschuldung der Sondervermögen ergeben, haben sich insbesondere wegen der Reduzierung der Tilgungsleistungen an den Erblastentilgungsfonds im Rahmen der Konsolidierung des Haushalts 1997 durch die Bundesregierung von 34 Mrd. DM im Jahre 1996 auf 28 Mrd. DM im Jahre 1997 verringert. Sie werden sich bis zum Jahre 2002 wieder leicht erhöhen (vgl. **Übersicht 2**).

Bezieht man die zusätzlichen Belastungen des Bundeshaushalts zur Erfüllung dieser Zinsverpflichtungen in die Berechnung des Anteils der Zinsausgaben

an den Gesamtausgaben (Zinslastquote⁷⁾) und ihrem Verhältnis zu den Steuereinnahmen (Zins-Steuer-Quote) des Bundes ein, ergibt sich folgendes:

Bereits im Jahre 1998 wird die Zinslastquote eine Größenordnung von 17,9 v.H. erreichen; die Zins-Steuer-Quote wird bei etwa 24,7 v.H. liegen. Im Haushaltsjahr 2002 werden die Zinsausgaben des Bundes einschließlich der Zuführungen an seine Sondervermögen nach der derzeitigen Finanzplanung erstmals den Betrag von 96 Mrd. DM erreichen.

2.4 Weitere Risiken und Belastungen für künftige Bundeshaushalte

Neben der Verschuldung einschließlich der hierdurch verursachten Zins- und Tilgungsleistungen werden auf künftige Bundeshaushalte weitere Belastungen zukommen, die auf Festlegungen aus früheren Haushaltsjahren beruhen und die damit zumindest dem Grunde nach bereits feststehen. Hierzu gehören neben den eingegangenen Verpflichtungen aufgrund entsprechender Ermächtigungen in Haushaltsgesetzen die Verpflichtungen zur Leistung von Versorgungsausgaben sowie mögliche Zahlungsverpflichtungen aus übernommenen Gewährleistungen.

⁷⁾ Die Zinslastquote umfaßt neben den Zinsaufwendungen des Bundes also auch die Leistungen des Bundes an seine Sondervermögen zur Erfüllung von Zinsverpflichtungen.

Übersicht 2: Zuführungen aus dem Bundeshaushalt

	1996 (Ist)	1997 (Ist)	1998	1999	2000	2001	2002
	Mrd. DM						
Fonds „Deutsche Einheit“ (netto) ⁵⁾	2,7	2,7	1,5	1,3	1,1	2,7	2,7
davon							
für Zinszahlungen . . .	1,9	1,8	1,4	1,2	1,1	1,6	1,5
Erblastentilgungsfonds ⁶⁾	25,3	19,7	21,3	16,8	18,9	18,9	19,0
davon							
für Zinszahlungen . . .	20,2	18,2	18,0	16,8	18,9	18,9	19,0
Bundeseisenbahnvermögen	5,7	5,5	5,5	5,6	5,4	8,2	7,8
davon							
für Zinszahlungen . . .	5,4	5,2	5,5	5,3	5,1	5,4	5,0
Ausgleichsfonds Steinkohle	0,3	0,1	0,2	0,2	0,2	0,7	0,7
davon							
für Zinszahlungen . . .	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Zusammen	34,0	28,0	28,5	23,9	25,6	30,5	30,2
davon							
für Zinszahlungen . . .	27,6	25,3	25,1	23,5	25,3	26,1	25,7

⁵⁾ Ohne Erstattungen der Länder für Schuldendienst

⁶⁾ Ohne etwaige Mittel aus Mehreinnahmen des Bundesbankgewinns und aus der Privatisierung des Wohnungsbestandes in den neuen Bundesländern

2.4.1 Verpflichtungsermächtigungen

Der Bund ist bis zum 31. Dezember 1997 Verpflichtungen zur Leistung von Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren (§ 6 BHO) in Höhe von insgesamt rd. 169,812 Mrd. DM eingegangen, die wie folgt fällig werden:

– Haushaltsjahr 1998	44,327 Mrd. DM
– Haushaltsjahr 1999	29,161 Mrd. DM
– Haushaltsjahr 2000	21,591 Mrd. DM
– Haushaltsjahr 2001 und Folgejahre	74,733 Mrd. DM
	<u>169,812 Mrd. DM</u>

Damit war ein Anteil von rd. 9,7 v.H. der veranschlagten Haushaltsausgaben für das Jahr 1998 bereits durch Verpflichtungen aus den Vorjahren gebunden. Davon entfielen auf Bindungen aus dem Jahre 1997 rd. 16,660 Mrd. DM (rd. 3,6 v.H. der Gesamtausgaben) und rd. 27,769 Mrd. DM (rd. 6,1 v.H.) auf bereits in den (Vor-)Vorjahren eingegangene Verpflichtungen.

2.4.2 Versorgungsausgaben

Auf die in künftigen Haushaltsjahren anfallenden beamtenrechtlichen Versorgungsleistungen wird im Finanzplan 1997 bis 2001 und im Finanzbericht 1998 des Bundesministeriums hingewiesen. Sie werden allerdings nicht als Teil der Verschuldung des Bundes ausgewiesen, weil es sich hierbei nach Ansicht des Bundesministeriums nicht um (aufgeschobene) Vorbelastungen künftiger Haushaltsjahre handele, sondern um ungewisse Verbindlichkeiten, deren Höhe künftiger gesetzgeberischer Gestaltung unterliege.

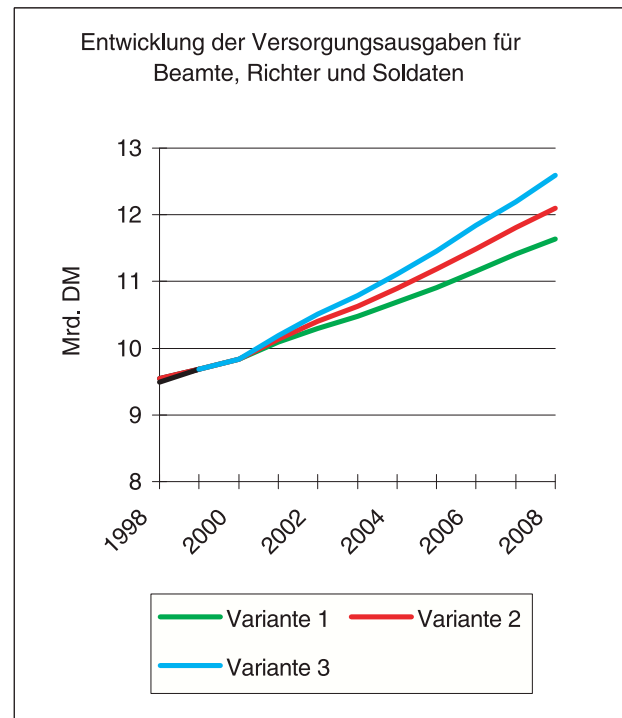
2.4.2.1

Der Bund hat im Jahre 1997 insgesamt rd. 15,737 Mrd. DM⁸⁾ für gesetzliche Versorgungsausgaben einschließlich der Leistungen für die geschlossenen Versorgungssysteme im Beitrittsgebiet aufgewendet; hiervon entfielen auf die Versorgung von Beamten und Richtern rd. 3,778 Mrd. DM und auf die Versorgung der Soldaten der Bundeswehr rd. 5,709 Mrd. DM⁹⁾.

Nach dem Versorgungsbericht der Bundesregierung vom 17. Oktober 1996 (Drucksache 13/5840) werden die Versorgungsausgaben für Beamte, Richter und Soldaten¹⁰⁾ hochgerechnet – je nach angenommener Versorgungsanpassung¹¹⁾ – von 9,54 Mrd. DM im Jahre 1998 auf 11,64 Mrd. DM bzw. auf bis zu 12,59 Mrd. DM im Jahre 2008 ansteigen (vgl. **Schaubild 7**). Durch bereits eingeleitete Maßnahmen mit

dem Gesetz zur Reform des öffentlichen Dienstrechts (Reformgesetz) vom 24. Februar 1997¹²⁾ werden Einsparungen im Jahre 2008 von rd. 650 Mio. DM erwartet¹³⁾, die in der Hochrechnung noch nicht berücksichtigt sind. In der Hochrechnung jedoch ebenfalls nicht enthalten sind die zu leistenden Ausgaben für Beihilfen aufgrund von Beihilfenvorschriften¹⁴⁾. Die künftig zu bildende Versorgungsrücklage (vgl. § 14 a Bundesbesoldungsgesetz¹⁵⁾) wird erst ab dem Jahre 2014 über einen Zeitraum von 15 Jahren zur schrittweisen Entlastung von Versorgungsaufwendungen eingesetzt werden; sie hat insoweit auf den Hochrechnungszeitraum bis zum Jahre 2008 keine Auswirkung.

Schaubild 7



2.4.2.2

Für Versorgungsleistungen an Ruhestandsbeamte der ehemaligen Deutschen Bundesbahn hat das Bundeseseisenbahnvermögen, ein Sondervermögen des Bundes, für das Jahr 1997 insgesamt rd. 9,64 Mrd. DM (einschließlich Beihilfen, Unterstützungen und dgl. für Versorgungsempfänger) geleistet¹⁶⁾.

Die Ausgaben des Bundeseseisenbahnvermögens für die Ruhestandsbeamten der ehemaligen Deutschen

⁸⁾ Vgl. Jahresrechnung 1997, Abschluß der Gesamtausgaben des Einzelplans 33.

⁹⁾ Jeweils einschl. Beihilfen, Unterstützungen und dgl. für Versorgungsempfänger.

¹⁰⁾ Einschließlich Versorgungsempfänger nach dem Gesetz zu Artikel 131 GG.

¹¹⁾ Drei Hochrechnungsvarianten, die u.a. ab dem Jahre 2001 – abhängig von der wirtschaftlichen Gesamtentwicklung – unterschiedliche lineare Versorgungsanpassungen berücksichtigen (Variante 1: 2 v.H., Variante 2: 2,5 v.H. und Variante 3: 3 v.H.).

¹²⁾ BGBl. 1997 Teil I, S. 322 ff.

¹³⁾ Finanzbericht 1998 des Bundesministeriums der Finanzen, S. 72.

¹⁴⁾ Vgl. Jahresrechnung 1997; Gesamtausgaben für Beihilfen rd. 1,16 Mrd. DM für Beamte, Richter und Soldaten einschließlich Versorgungsempfänger nach dem Gesetz zu Artikel 131 GG.

¹⁵⁾ Artikel 5 Nr. 4 des Gesetzes zur Umsetzung des Versorgungsberichts (Versorgungsreformgesetz 1998) vom 29. Juni 1998, BGBl. I S. 1666 ff.

¹⁶⁾ Ist 1997: Versorgungsbezüge 7,611 Mrd. DM; Beihilfen, Unterstützungen und dgl. 2,029 Mrd. DM.

Bundesbahn werden sich nach dem Versorgungsbericht der Bundesregierung von 7,34 Mrd. DM im Jahre 1998 auf 7,57 Mrd. DM bzw. 8,18 Mrd. DM im Jahre 2008 erhöhen (jeweils ohne Beihilfen aufgrund Beihilfenvorschriften für Versorgungsempfänger¹⁷⁾). Das Sondervermögen soll einen Teil dieser Ausgaben durch Einnahmen aus der Verwertung von Liegenschaftsvermögen der ehemaligen Deutschen Bundesbahn und Deutschen Reichsbahn erwirtschaften. Daneben erstattet die Deutsche Bahn AG dem Bundeseisenbahnvermögen Personalkosten für die bei ihr beschäftigten (unmittelbaren Bundes-)Beamten einschließlich eines Arbeitgeberanteils an der Sozialversicherung sowie der betrieblichen Altersversorgung und beteiligt sich nach dem Versorgungsbericht der Bundesregierung damit mittelbar an den entstehenden Versorgungskosten der ihr zugewiesenen Beamten¹⁸⁾. Die nicht durch Einnahmen gedeckten Verwaltungsausgaben werden aus dem Bundeshaushalt erstattet (1997: 8,245 Mrd. DM).

2.4.2.3

Für die Ruhestandsbeamten der ehemaligen Deutschen Bundespost sind die Deutsche Telekom AG, die Deutsche Post AG und die Deutsche Postbank AG zahlungs- und kostentragungspflichtig. Die Versorgungs- und Beihilfeleistungen an die ehemaligen Beamten werden von Unterstützungskassen in der Rechtsform eines eingetragenen Vereins erbracht. Die Ausgaben der Unterstützungskassen werden durch Zahlungen der Post-Aktiengesellschaften gedeckt. Bis einschließlich dem Jahre 1999 leisten die Post-Aktiengesellschaften zusammen jährliche Festbeträge in Höhe von 7,21 Mrd. DM. In den Folgejahren leisten die Post-Aktiengesellschaften jeweils 33 v. H. der Bezüge der bei ihnen beschäftigten aktiven Beamten und der fiktiven Bezüge der beurlaubten Beamten. Der Bund gewährleistet, daß die Unterstützungskassen jederzeit in der Lage sind, ihre Verpflichtungen zu erfüllen¹⁹⁾.

Nach Auskunft des Bundesministeriums werden die Unterstützungskassen im Jahre 1998 für Versorgungsleistungen (einschließlich Beihilfen, Unterstützungen und dgl. für Versorgungsempfänger) voraussichtlich rd. 10,215 Mrd. DM aufwenden²⁰⁾.

Die Versorgungsausgaben der Unterstützungskassen für Pensionäre der ehemaligen Deutschen Bundespost werden von 6,85 Mrd. DM im Jahre 1998 auf voraussichtlich 9,81 Mrd. DM bzw. 10,61 Mrd. DM im Jahre 2008 ansteigen (jeweils ohne Beihilfen aufgrund Beihilfenvorschriften für Versorgungsempfänger²¹⁾). Die Bundesregierung geht davon aus, daß die nicht durch Zahlungen der Post-Aktiengesellschaften ab dem Jahre 1999 vorrangig durch Dividendeneinnahmen und Aktienverkäufe des Bundes gedeckt werden. In welcher Höhe künftig Zahlungen aus dem Bundeshaushalt zu leisten sind, läßt sich nach Auskunft der Bundesregierung nicht abschließend beurteilen²²⁾. Maßgeblich für die Gewährhaftung des Bundes sei die weitere Entwicklung der Pensionslasten und die weitere Ausgestaltung der Privatisierungsschritte bei den Post-Aktiengesellschaften.

2.4.2.4

Bei der größten Zusatzversorgungseinrichtung der Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes, der Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder (Versorgungsanstalt)²³⁾, wird für den Bereich der alten Bundesländer für den Zeitraum von dem Jahre 1994 bis zum Jahre 1998 voraussichtlich ein Fehlbetrag in Höhe von insgesamt 2,342 Mrd. DM anfallen, der insbesondere auf die in den Jahren 1996 und 1997 zunehmend angestiegenen Verluste zurückzuführen ist. Nach Auskunft des Bundesministeriums wird der auf den Bereich des Bundes entfallende Teil des Fehlbetrages in Höhe von 246,6 Mio. DM, verteilt auf die Jahre 1999 bis 2003, vom Bund als Arbeitgeber und anteilmäßig von seinen Arbeitnehmern als Versicherte der Versorgungsanstalt durch die zu zahlende Umlage ausgeglichen. Die Belastungen des Bundes für künftige Jahre werden maßgeblich durch die noch festzulegende Höhe des Umlagesatzes bestimmt.

2.4.2.5

Die Ausgaben künftiger Bundeshaushalte für die überführten Leistungen aus den Sonderversorgungssystemen der ehemaligen DDR (Rentenleistungen) werden wegen der zunehmenden Zahl von Leistungsberechtigten (über 1 Mio. Anwartschaftsberechtigte) bis auf weiteres deutlich steigen²⁴⁾. Hinzu kommen die Auswirkungen der Änderungen und Ergänzungen des Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetzes vom 11. November 1996 (BGBl. I S. 1674). Danach sind ab 1. Januar 1997 u. a. die Begrenzungsregelungen für Entgelte zum großen Teil weggefallen. Aufgrund der Überführung der in den Zusatz- und Sonderversorgungssystemen der ehemaligen DDR erworbenen Ansprüche wurden im Jahre 1997 Ausgaben in Höhe von 2,220 Mrd. DM aus dem Bundeshaushalt erbracht. Dem stehen Einnahmen aus Erstattungen von den Ländern des Beitrittsgebietes in einer Gesamthöhe von rd. 1,325 Mrd. DM gegenüber.

¹⁷⁾ Versorgungsbericht der Bundesregierung vom 17. Oktober 1996, Drucksache 13/5840, S. 22 ff.

¹⁸⁾ Versorgungsbericht der Bundesregierung vom 17. Oktober 1996, Drucksache 13/5840, S. 11, Fn. 12.

¹⁹⁾ Vgl. hierzu die Antwort der Parl. Staatssekretärin Irmgard Karwatzki vom 29. April 1998 Plenarprotokoll 13/232, 21319 C auf die Frage zur Höhe der vom Bund abzudeckenden Defizite der drei Postunterstützungskassen für 1999 bis 2010 sowie Versorgungsbericht der Bundesregierung vom 17. Oktober 1996, Drucksache 13/5840, S. 11, Fn. 12.

²⁰⁾ Bericht des Bundesministeriums der Finanzen vom 10. Juni 1998 an den Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages (Ausschußdrucksache 13/3877).

²¹⁾ Versorgungsbericht der Bundesregierung vom 17. Oktober 1996, Drucksache 13/5840, S. 22 ff.

²²⁾ Vgl. hierzu die Antwort der Parl. Staatssekretärin Irmgard Karwatzki vom 29. April 1998, Plenarprotokoll 13/232, 21319 C auf die Frage zur Höhe der vom Bund abzudeckenden Defizite der drei Postunterstützungskassen für 1999 bis 2010.

²³⁾ Vgl. hierzu auch den Versorgungsbericht der Bundesregierung vom 17. Oktober 1996, Drucksache 13/5840 Teil C S. 77–108.

²⁴⁾ Vgl. Finanzbericht 1998 des Bundesministeriums der Finanzen, S. 72.

2.4.2.6

Insgesamt werden damit nach der Hochrechnung im Versorgungsbericht der Bundesregierung²⁵⁾ im Jahre 2008 für Versorgungsausgaben für unmittelbare Bundesbeamte (Beamte, Richter und Soldaten sowie ehemalige Bundesbahn- und Bundespostbeamte) zwischen rd. 29 Mrd. DM und 31 Mrd. DM aufgewendet werden müssen. Hierin nicht berücksichtigt sind zu leistende Beihilfen aufgrund beihilferechtlicher Vorschriften, die Leistungen aus dem Bundeshaushalt für die überführten Leistungen aus den Sonderversorgungssystemen der ehemaligen DDR sowie Einsparungen bei den Versorgungsaufwendungen aufgrund von Maßnahmen nach dem Dienstrechtsreformgesetz vom 24. Februar 1997, da dieses zeitlich nach dem vorbezeichneten Versorgungsbericht der Bundesregierung verabschiedet worden ist.

Für die Versorgungsausgaben werden Zahlungen aus dem Bundeshaushalt entweder

- unmittelbar (Beamte, Richter und Soldaten),
- mittelbar über ggf. notwendige Verwaltungskosten-erstattungen für das Bundeseisenbahnvermögen als Sondervermögen des Bundes (ehemalige Bundesbahnbeamte) und
- im Haftungsfall durch eine Inanspruchnahme aus der Gewährleistung für Versorgungsausgaben für ehemalige Postbeamte

geleistet werden müssen. Die Versorgungsausgaben werden den finanzwirtschaftlichen Gestaltungs- und Entscheidungsspielraum des Bundes in künftigen Haushaltsjahren maßgeblich bestimmen. Der Bundesrechnungshof hält es deshalb für geboten, im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung umfassend auf alle beamtenrechtlichen Versorgungsverpflichtungen einschließlich der damit für den Bundeshaushalt verbundenen Risiken (Ausgaben für Beamte der ehemaligen Sondervermögen Deutsche Bundesbahn und Deutsche Bundespost) einzugehen und deren Auswirkungen zu analysieren.

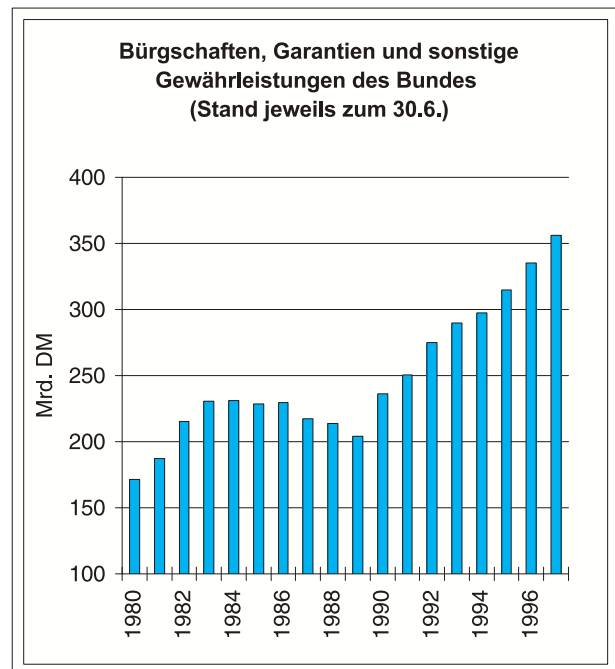
2.4.3 Bundesbürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen

2.4.3.1

Der Bund hat nach dem Stand vom 30. Juni 1997 für übernommene Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen gemäß § 39 BHO in Höhe von rd. 355,98 Mrd. DM einzustehen. Der Gewährleistungsrahmen hat sich seit dem Jahre 1980 (rd. 171,4 Mrd. DM, Stand 30. Juni 1980) mehr als verdoppelt und wurde insbesondere seit dem Jahre 1989 wieder sehr stark ausgeweitet (vgl. **Schaubild 8**).

In der Summe der vom Bund übernommenen Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen von rd. 355,98 Mrd. DM sind die sogenannten gedeckten Zinsen in Höhe von 77,084 Mrd. DM (Stand 30. Juni 1997; Stand 30. Juni 1980: 17,373 Mrd. DM) nicht berücksichtigt, die auf außenwirtschaftlichen Gewährleistungen des Bundes beru-

Schaubild 8



hen. Im Rahmen dieser Gewährleistungen steht der Bund auch für Zinsansprüche der Gewährleistungnehmer gegenüber ihren Auftraggebern ein. Soweit diese – entsprechend § 15 Abs. 2 Haushaltsgesetz 1997²⁶⁾ – nicht auf den Ermächtigungsrahmen angerechnet werden, weist das Bundesministerium sie im Finanzbericht lediglich nachrichtlich aus. Sie erhöhen aber gleichwohl das Risiko des Bundes aus den außenwirtschaftlichen Gewährleistungen, weil er für das mit den Zinsen verbundene Ausfallrisiko einzustehen hat.

Insgesamt bestand damit zum 30. Juni 1997 für den Bund ein Haftungsrisiko in Höhe von insgesamt rd. 433,064 Mrd. DM (355,98 Mrd. DM zuzüglich 77,084 Mrd. DM gedeckter Zinsen).

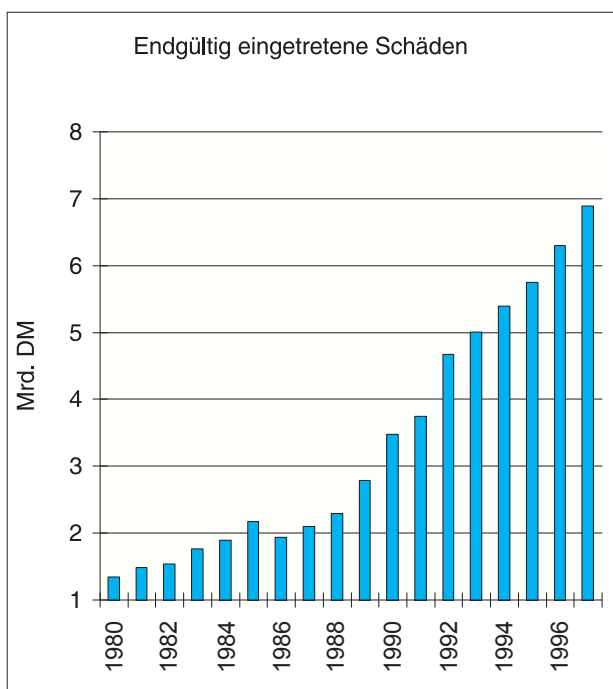
2.4.3.2

Die eingetretenen, vom Bund zu deckenden Ausfälle (endgültige Schäden) aufgrund von Gewährleistungen sind von 1,348 Mrd. DM im Jahre 1980 auf 6,890 Mrd. DM im Jahre 1997 angestiegen (vgl. **Schaubild 9**). Hierbei handelt es sich nur um die bei der Bundesschuldenverwaltung eingebuchten Schadensbeträge. Der Anteil der Schäden aus außenwirtschaftlichen Gewährleistungen beträgt rd. 1,823 Mrd. DM. Der endgültige Schadensbetrag hat sich damit vom Jahre 1980 bis zum Jahre 1997 mehr als verfünffacht. Er ist gegenüber dem Gewährleistungsrahmen weit überdurchschnittlich gestiegen. Die Quote der endgültigen Schäden hat sich von 0,79 v. H. auf 1,94 v. H. erhöht. Besonders stark angestiegen sind die endgültigen Schäden ab dem Jahre 1988 (Stand 30. Juni 1988: rd. 2,287 Mrd. DM).

²⁵⁾ Vom 17. Oktober 1996, Drucksache 13/5840.

²⁶⁾ Seit Oktober 1976 entsprechende Regelungen in den jeweiligen Haushaltsgesetzen.

Schaubild 9



2.4.3.3

Neben den endgültigen Schäden traten sogenannte vorläufige Schäden auf. Sie ergeben sich bei außenwirtschaftlichen Gewährleistungen, insbesondere bei

- Gewährleistungen („Bürgschaften“, „Garantien“) für Ausfuhrgeschäfte und ausfuhrgebundene Finanzkredite sowie für daraus resultierende Umschuldungen (§ 9 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 2 Haushaltsgesetz 1997; Stand 30. Juni 1997: rd. 191 Mrd. DM) und
- Garantien für nicht ausfuhrgebundene Kredite an ausländische Schuldner, Kapitalanlagen im Ausland, Kredite der Europäischen Investitionsbank an Schuldner außerhalb der EU und zur Absicherung des Ausfallrisikos aus einer Beteiligung der Kreditanstalt für Wiederaufbau am gezeichneten Kapital des Europäischen Investitionsfonds (§ 9 Abs. 1 Nr. 2 bis 5 und Abs. 2 Haushaltsgesetz 1997; Stand 30. Juni 1997: rd. 31,1 Mrd. DM).

Nach Auskunft des Bundesministeriums beliefen sich die sogenannten vorläufigen Schäden aus diesen Gewährleistungen zum Stichtag 30. Juni 1997 auf rd. 40,2 Mrd. DM²⁷⁾ (Stand 31. Dezember 1980: 2,2 Mrd. DM). Sie sind damit um mehr als das Achtzehnfache gestiegen.

Diese Schäden, die bereits ausgabewirksam geworden sind, bezeichnet das Bundesministerium als vorläufig, weil der Bund mit der Schadensregulierung „Forderungen erworben habe, die noch mit mehr oder minder großen Rückflußerwartungen verbunden“ seien. Hierin enthalten seien auch Umschul-

dungen, bei denen Schuldnerländer infolge von Zahlungsbilanzproblemen nicht mehr in der Lage waren, ihren Zahlungsverpflichtungen gegenüber dem Gewährleistungsnehmer nachzukommen. Eine Bewertung der Einnahmeerwartungen aus diesen Forderungen ist in dem Finanzbericht 1998 des Bundesministeriums nicht enthalten.

Mit den vorläufigen Schäden in Höhe von rd. 40,2 Mrd. DM sind erhebliche Risiken für künftige Bundeshaushalte verbunden; denn wenn diese Forderungen mangels Werthaltigkeit nicht mehr realisiert werden können, wird dies in künftigen Haushaltsjahren zu entsprechenden Einnahmefällen führen. So sind nach Auskunft des Bundesministeriums außer den bei der Bundesschuldenverwaltung angeschriebenen Beträgen weitere Schadenszahlungen insbesondere im Außenwirtschaftsbereich als endgültig anzusehen. Diese Schäden sollen zusätzlich rd. 5,337 Mrd. DM betragen und erhöhen damit den Gesamtbetrag der endgültigen Schäden zum Stichtag 30. Juni 1997 (vgl. Nr. 2.4.3.1) erheblich auf insgesamt über 12,227 Mrd. DM.

2.4.3.4

Die mit den Gewährleistungen tatsächlich übernommene Haftungssumme von insgesamt rd. 433 Mrd. DM entspricht der Höhe nach annähernd dem Gesamtvolumen des Bundeshaushalts 1997. Die stark anwachsenden endgültigen Schäden und die noch erheblich stärker steigenden „vorläufigen Schäden“ bergen erhebliche Risiken für künftige Haushaltsjahre. Da durch den Eintritt unvorhergesehener Schadensfälle (z. B. durch regionale Wirtschaftskrisen im Bereich der außenwirtschaftlichen Gewährleistungen) die Belastungen für den Bundeshaushalt plötzlich und in erheblichem Umfang anwachsen können, ist nach Ansicht des Bundesrechnungshofes eine umfassende Bewertung der bisher eingegangenen Gewährleistungsrisiken dringend erforderlich.

2.5 Abschließende Bewertung

Die Vorbelastungen künftiger Haushaltsjahre in Form von Zins- und Tilgungsausgaben, eingegangenen Verpflichtungen sowie von Versorgungsausgaben für Beamte, Richter und Soldaten werden neben den sonstigen gesetzlichen Verpflichtungen (z. B. für gesetzliche Leistungen) den finanzwirtschaftlichen Gestaltungs- und Entscheidungsspielraum des Bundes ganz erheblich einschränken. Daneben bestehen insbesondere wegen künftig anfallender Versorgungsausgaben für Pensionäre ehemaliger Sondervermögen des Bundes derzeit noch nicht abschließend einschätzbare Risiken für künftige Haushaltsjahre. Aufgrund der demographischen Entwicklung – zunehmende Lebenserwartung bei sinkenden Geburtenzahlen – wird sich diese Situation weiter verschärfen.

Auch aus den übernommenen Gewährleistungen können kurzfristig weitere hohe Belastungen auf künftige Bundeshaushalte zukommen. Darüber hinaus sind auch die Einnahmen mit nicht unerheblichen Unsicherheiten behaftet, wie die letzten Steuer-schätzungen gezeigt haben.

²⁷⁾ Sie sind in der Gesamtsumme der vom Bund übernommenen Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen von rd. 355,98 Mrd. DM (Stand 30. Juni 1997) enthalten.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sollten alle Zahlungsverpflichtungen sowie die bestehenden Ausgabe- und Einnahmerisiken so offengelegt werden, daß der Haushaltsgesetzgeber möglichst lückenlos über die möglichen Vorbelastungen künftiger Haushaltsjahre unterrichtet wird. Dies gilt insbesondere für Beihilfeausgaben für Versorgungsempfänger, Versorgungsausgaben für Ruhestandsbeamte der ehemaligen Sondervermögen Bahn und Post sowie die Bewertung der Gewährleistungsrisiken. Nur bei vollständiger Kenntnis aller Vorbelastungen und Risiken ist der Haushaltsgesetzgeber in der Lage, die für die Verwirklichung seiner politischen Zielvorstellungen geltenden haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen und die möglichen Auswirkungen seiner Entscheidungen umfassend zu berücksichtigen.

Der Bund sollte alle Anstrengungen unternehmen, einen weiteren Anstieg der Verschuldung zum Ausgleich der auf ihn zukommenden Verpflichtungen und Risiken zu vermeiden. Dies gilt auch im Hinblick auf die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze nach Artikel 115 Abs. 1 GG und die mit der Einführung einer Europäischen Währung verbundene Verpflichtung, „übermäßige öffentliche Defizite“ auszuschließen. Denn durch das starke Anwachsen des Schuldenstandes ohne Aussicht auf dessen Abbau werden nachfolgende Generationen zunehmend belastet. Sie müssen damit für staatliche Leistungen der heutigen Generation aufkommen, ohne voraussichtlich selbst in den Genuß vergleichbarer Leistungen zu kommen.

Die wachsende Verschuldung erhöht die Gefahr, daß Finanzierungsdefizit und Schuldenstand sich infolge stark wachsender Zinsbelastungen weiter gegenseitig hochtreiben. Ein Ausweg erscheint nur durch eine konsequente Politik zur Konsolidierung der Bundes-

finanzen, insbesondere durch eine strikte Ausgabenbegrenzung und die Nutzung geeigneter Möglichkeiten zu Einnahmeverbesserungen möglich. Dazu sind die staatlichen Leistungen und Aufgaben ständig auf ihre Notwendigkeit und ihren Umfang zu überprüfen sowie alle Einsparungsmöglichkeiten beim Verwaltungsvollzug auszuschöpfen. Zudem sollten umgehend alle geeigneten Maßnahmen insbesondere zur konsequenten Anwendung des Steuerrechts ergriffen werden, um die Einnahmesituation nachhaltig zu verbessern. Ansatzpunkte hierfür können auch die in Teil II und Teil III dieser Bemerkungen getroffenen Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes bieten.

Unterstützend und begleitend zu den genannten Maßnahmen sieht der Bundesrechnungshof grundsätzlich die Notwendigkeit, das Haushaltsverfahren des Bundes künftig stärker nach betriebswirtschaftlichen Kriterien auszurichten und Parlament, Regierung sowie Verwaltung verbesserte Planungs- und Steuerungsinstrumente zu Kosten, Leistungen und Wirkungen öffentlicher Aufgaben zur Verfügung zu stellen. In seinem Bericht über die „Nutzung von Kosten- und Leistungsrechnungen und Controlling zur Verbesserung der Haushaltsaufstellung und -kontrolle“²⁸⁾ hat der Bundesrechnungshof hierzu angeregt, im Rahmen von Pilotprojekten sogenannte „Produkthaushalte“ auf ihre Eignung als Steuerungsinstrumente zu testen, in denen Ausgaben (Ressourceninput) und Aufgaben (Leistungsoutput) mit Hilfe von Produktplänen stärker verknüpft werden. Diesen Vorschlag hat der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages aufgegriffen und das Bundesministerium aufgefordert, eine entsprechende Konzeption zu entwickeln.

²⁸⁾ Vgl. Teil III Nr. 92 der Bemerkungen.

3 Verschuldung der öffentlichen Haushalte in der Bundesrepublik Deutschland nach der Einführung der einheitlichen Europäischen Währung

3.0

Bund, Länder, Kommunen und Sozialversicherungen sind gleichermaßen aufgefordert, ihre Verschuldung zu begrenzen, um finanzielle Sanktionen der EG in Milliardenhöhe zu vermeiden, mit denen die Teilnehmer an einer gemeinsamen Europäischen Währung bei übermäßigen Defiziten im öffentlichen Sektor belegt werden können. Es bedarf daher dringend wirksamer Verfahren zur Koordinierung der Finanzpolitik von Bund und Ländern und zur innerstaatlichen Haftung für mögliche finanzielle Sanktionen der EG.

Bei den statistisch ermittelten Werten ist zu berücksichtigen, daß künftige öffentliche Haushalte

in großem Umfang durch Festlegungen in der Vergangenheit belastet werden und mit vielfältigen finanzpolitischen Gestaltungsmöglichkeiten Einnahmen und Ausgaben zeitlich verlagert werden können. Daneben bestehen statistische Unsicherheiten.

3.1 Einführung der einheitlichen Europäischen Währung am 1. Januar 1999

Im Mai 1998 hat der Rat der EU beschlossen, daß ab dem 1. Januar 1999 elf Mitgliedstaaten an der einheitlichen Europäischen Währung teilnehmen werden. Neben der Bundesrepublik Deutschland sind dies Belgien, Finnland, Frankreich, Italien, Irland,

Luxemburg, die Niederlande, Österreich, Portugal und Spanien. Griechenland, Schweden, Dänemark und das Vereinigte Königreich nehmen nicht teil, da sie entweder nicht alle Bedingungen erfüllt haben oder von ihrem Recht Gebrauch machen, erst zu einem späteren Zeitpunkt an der Währungsunion teilzunehmen.

3.2 Folgen übermäßiger öffentlicher Defizite

Mit der Einführung der einheitlichen Europäischen Währung sind die Mitgliedstaaten vertraglich verpflichtet, übermäßige Defizite im öffentlichen Sektor (Bund, Länder, Kommunen und Sozialversicherungen) zu vermeiden. Nach dem 1. Januar 1999 kann der Rat die Mitgliedstaaten mit erheblichen finanziellen Sanktionen belegen, wenn sie diese Pflicht verletzen und keine erkennbaren Korrekturmaßnahmen ergreifen. Ob übermäßige öffentliche Defizite vorliegen, beurteilt der Rat anhand von Referenzwerten (öffentliches Finanzierungsdefizit maximal 3 v. H. des Bruttoinlandsproduktes [BIP] und öffentlicher Schuldenstand maximal 60 v. H. des BIP). Je nach Dauer und Umfang der übermäßigen öffentlichen Defizite können abgestufte Sanktionen in Form von unverzinslichen Einlagen oder Geldbußen verhängt werden, die z. B. für die Bundesrepublik Deutschland bei einer Überschreitung des Referenzwertes für das Defizitkriterium um rd. einen Prozentpunkt bereits zweistellige Milliardenbeträge erreichen könnten. Zu weiteren Einzelheiten wird auf Nr. 2.10 der Bemerkungen 1997 verwiesen (Drucksache 13/8550).

Der Deutsche Bundestag hat im April 1998 bei seiner Zustimmung zur Teilnahme der Bundesrepublik Deutschland an der einheitlichen Europäischen Währung festgestellt, daß die Mitgliedstaaten einen bemerkenswerten Fortschritt im Konvergenzprozeß erreicht haben. Allerdings seien weiterhin deutliche Anstrengungen erforderlich, um die Staatsverschuldung abzubauen und eine tragbare Finanzlage der öffentlichen Haushalte nachhaltig und dauerhaft zu gewährleisten. Er hat deshalb seine Zustimmung mit der Erwartung an die Bundesregierung verknüpft, daß diese „auch weiterhin auf die vom Maastricht-Vertrag geforderte Nachhaltigkeit der erreichten Konvergenz hinwirkt“ (Plenarprotokoll 13/230 i. V. m. Drucksache 13/10450 S. 4 f.).

Das öffentliche Finanzierungsdefizit in der Bundesrepublik Deutschland lag im Jahre 1997 leicht unter dem Referenzwert von 3 v. H. des BIP; für das Jahr 1998 rechnet die Bundesregierung mit einem etwas deutlicheren Unterschreiten des Referenzwertes. In den davor liegenden Jahren schwankte das Finanzierungsdefizit um diesen Wert (vgl. **Schaubild 1**).

Der öffentliche Schuldenstand nahm dagegen insbesondere durch die Wiedervereinigung erheblich zu und überstieg Ende des Jahres 1996 erstmals leicht den Referenzwert von 60 v. H. des BIP. Er stabilisiert sich nach den Prognosen der Bundesregierung für das Jahr 1998 bei einem Wert knapp über dem Referenzwert (vgl. **Schaubild 2**) und soll bis zum Jahre 2001 kontinuierlich auf einen Wert knapp unter 60 v. H. abgebaut werden.

Schaubild 1¹⁾

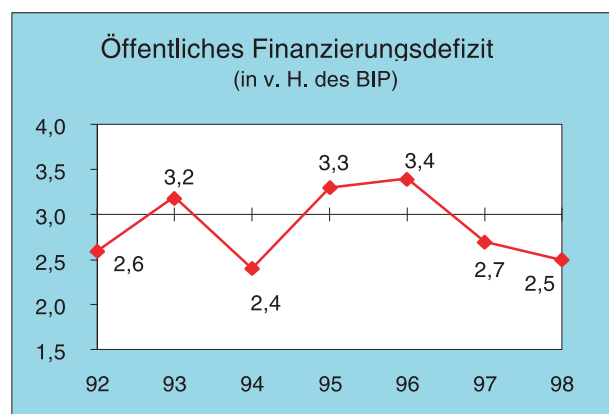
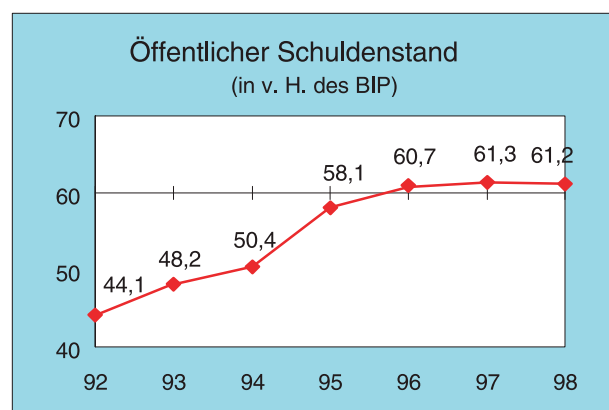


Schaubild 2²⁾ 3)



3.3 Innerstaatliche Regelungen

Gegenüber der EG treffen die Verpflichtungen zur Vermeidung übermäßiger Defizite und ggf. zur Leistung finanzieller Sanktionen die Bundesrepublik Deutschland als Mitgliedstaat, also den Bund. Innerstaatlich sind sich jedoch Bund und Länder darüber einig, daß sie gemeinsam dafür verantwortlich sind, übermäßige Staatsdefizite zu vermeiden. Dies ergibt sich u. a. aus dem Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Maastricht⁴⁾ vom 28. Dezember 1992. Hiernach ist die Verpflichtung der Bundesrepublik Deutschland zur Vermeidung übermäßiger öffentlicher Defizite auf der Grundlage einer Abstimmung zwischen Bund und Ländern zu erfüllen.

Zur praktischen Umsetzung der innerstaatlichen Verpflichtungen sind Regelungen zu treffen. Neben Verfahren zur Koordinierung der Finanzpolitik der

¹⁾ Der Wert 1998 entspricht der Prognose der Bundesregierung und des Europäischen Währungsinstituts.

²⁾ Der Wert 1998 entspricht der Prognose der Bundesregierung und des Europäischen Währungsinstituts.

³⁾ Der starke Anstieg der öffentlichen Schulden im Jahre 1995 ist u. a. auf die Übernahme der Verbindlichkeiten der Treuhandanstalt und des Kreditabwicklungsfonds in den Erblastentilgungsfonds zurückzuführen; vgl. Bemerkungen 1997, Drucksache 13/8550 Nr. 2.7 und Schaubild 9 zu Nr. 2.9.

⁴⁾ Artikel 2 des 2. Gesetzes zum Vertrag vom 7. Februar 1992 über die EU.

Gebietskörperschaften und der Sozialversicherungen sind Kriterien zur Aufteilung der insgesamt zulässigen Finanzierungsdefizite und eventueller Sanktionen auf die Gebietskörperschaften festzulegen.

Nach mehrjährigen ergebnislosen Abstimmungsversuchen zwischen Bund und Ländern hat das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) im März 1998 einen „Arbeitsentwurf eines Gesetzes über einen nationalen Stabilitätspakt zur Vermeidung öffentlicher Defizite“ vorgelegt, zu dem die Bundesländer jedoch noch nicht abschließend Stellung genommen haben. Nach Auffassung des Bundesministeriums sollte zu Beginn der nächsten Legislaturperiode baldmöglichst ein entsprechendes Gesetz eingebracht werden. Aus seiner Sicht zeichne sich derzeit keine Verletzung des Defizitkriteriums nach dem EG-Vertrag ab.

Tatsache bleibt jedoch, daß die Bundesrepublik Deutschland an einer einheitlichen Europäischen Währung teilnehmen wird, bevor die innerstaatlichen Regelungen zur Umsetzung des Stabilitätspaktes getroffen worden sind. Da die Koordinierung der Haushalts- und Finanzplanungen von Bund, Ländern und Gemeinden im Finanzplanungsrat rechtlich nicht bindend ist, verbleibt das Risiko von Sanktionen durch die EG beim Bund.

3.4 Aussagekraft der statistischen Werte

Alle Mitgliedstaaten ermitteln das öffentliche Finanzierungsdefizit, den öffentlichen Schuldenstand und das Bruttoinlandsprodukt nach einem von der EG vorgegebenen einheitlichen System.

Die im mehrjährigen Verlauf schwankende Entwicklung der Defizitquote in der Bundesrepublik Deutschland zeigt seit dem Jahre 1997 eine Tendenz nach unten (vgl. Nr. 3.2). Aus einer Verringerung des öffentlichen Finanzierungsdefizites oder des öffentlichen Schuldenstandes in einem einzelnen Jahr oder wenigen aufeinanderfolgenden vergangenen Jahren kann allerdings nach Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht unbedingt auf einen längerfristigen Trend geschlossen werden. So ist darauf hinzuweisen, daß künftige öffentliche Haushalte in erheblichem Umfang durch Festlegungen in früheren Haushaltsjahren belastet werden. Neben Zinsleistungen für die Verschuldung in Vorjahren werden künftige Bundeshaushalte z. B. durch in den Vorjahren in Anspruch genommene Verpflichtungsermächtigungen in vielfacher Milliardenhöhe, durch steigende Versorgungsausgaben und durch Gewährleistungen des Bundes belastet (vgl. Nr. 2.4).

Darüber hinaus ist darauf hinzuweisen, daß es bei öffentlichem Finanzierungsdefizit und öffentlichem Schuldenstand vielfältige finanzpolitische Gestal-

tungsmöglichkeiten gibt, mit denen Ausgaben kurz- oder längerfristig in die Zukunft verlagert oder Einnahmen vorgezogen werden können. Die Entlastung der Defizitquote in der Bundesrepublik Deutschland durch kurzfristig wirkende Maßnahmen hat das Europäische Währungsinstitut für das Jahr 1997 auf 0,2 v.H. des BIP geschätzt. Auch der Deutsche Bundestag hat bei seiner Zustimmung zur Teilnahme der Bundesrepublik Deutschland an der einheitlichen Europäischen Währung darauf hingewiesen, daß der starke Rückgang der öffentlichen Defizite in den Mitgliedstaaten im Jahre 1997 teilweise auf einmalig wirkende Maßnahmen zurückzuführen ist.

Derzeit nicht quantifizierbare finanzielle Risiken für künftige öffentliche Haushalte, die weit in der Zukunft liegen, können beispielsweise in den Unternehmensbeteiligungen der öffentlichen Hände begründet sein. Dieser Aspekt wird um so bedeutsamer, je mehr öffentliche Aufgaben in privatrechtliche Strukturen ausgelagert werden. Die (mögliche) Verschuldung in diesem Bereich erscheint nicht im öffentlichen Sektor und wird erst mit Verzögerung offensichtlich, wenn der Staat die Schulden durch Verlustübernahmen, Kapitalerhöhungen oder öffentliche Zuschüsse ausgleicht.

Auch verschiedene Formen privater Vorfinanzierung – insbesondere öffentlicher Gebäude oder Infrastrukturmaßnahmen – können zur Verlagerung finanzieller Lasten in die Zukunft führen. So sind z. B. im Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 1998 Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von 3,4 Mrd. DM veranschlagt, die während der nächsten 20 Jahre fällig werden und für den Erwerb privatfinanzierter Bundesautobahn- und Bundesstraßenabschnitte bestimmt sind (vgl. Bemerkungen 1995, Drucksache 13/2600 Nr. 18). Formen privater Vorfinanzierung werden auch von den Ländern und den Kommunen genutzt. Mindestens für den Bereich der Kommunen kann die Bundesregierung den Umfang bisher nicht quantifizieren (vgl. Antwort der Bundesregierung auf die schriftliche Frage des Abgeordneten Horst Schild, Drucksache 13/10667 vom 8. Mai 1998, Nr. 24).

Schließlich ist auch zu bedenken, daß jede Statistik Schätzungen und Unsicherheiten enthält. Das Bundesministerium hat zwar darauf hingewiesen, daß die Defizitquote 1997 – trotz der frühen Veröffentlichung im Februar 1998 – „statistisch außerordentlich gut abgesichert“ sei. Nach Feststellungen des Bundesrechnungshofes beim Statistischen Bundesamt bestehen jedoch verschiedene grundsätzliche Unsicherheiten, die durch Plausibilitätsüberlegungen und Schätzungen ausgeglichen werden müssen. Dies betrifft beispielsweise unzuverlässige Daten aus dem Kommunalbereich, Unsicherheiten bei der Erfassung mehrjähriger Investitionsvorhaben und den Bereich der Schattenwirtschaft (Schwarzarbeit).

Teil II

Feststellungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung

A

4 Schwerpunktthema Verwaltung und Nutzung von Liegenschaften durch den Bund

4.1 Allgemeines

Der Große Senat des Bundesrechnungshofes hat für die Arbeitsplanung des Jahres 1997 als übergreifendes Prüfungsthema die „Verwaltung und Nutzung von Liegenschaften durch den Bund“ (Liegenschaftsverwaltung) beschlossen. Der Bundesrechnungshof hat diesen Bereich daher im Jahre 1997 schwerpunktmäßig geprüft und berichtet darüber in zehn Bemerkungsbeiträgen.

4.2 Wirtschaftliche Bedeutung der Liegenschaften des Bundes

Der Bund verwaltet und nutzt eigene und angemietete Liegenschaften. Mit einem Bestand von Liegenschaften in einer Größenordnung von 796 000 ha (Ende des Jahres 1997, ohne Flächen im Gemeingebrauch wie z. B. Straßen) ist der Bund in erheblichem Umfang Eigentümer von Grundstücken und Gebäuden. Hiervon entfallen 468 000 ha auf das für die Erfüllung der Aufgaben des Bundes notwendige Verwaltungsgrundvermögen in der Verantwortung der zuständigen Ressorts. Die restlichen 328 000 ha sind dem Allgemeinen Grundvermögen des Bundes zuzuordnen, das von der Bundesvermögensverwaltung betreut wird.

Die bebauten Grundstücke umfassen etwa 86 000 ha, zu denen z. B. Dienstgebäude, Kasernen, aber auch etwa 100 000 Wohnungen gehören. Bei den unbebauten Grundstücken handelt es sich zum weitaus überwiegenden Teil um Flächen, die militärisch genutzt werden oder wurden.

Für die Entwicklung der Bundesfinanzen ist es von großer Bedeutung, daß der Bund die Anforderungen an die Liegenschaften sachgerecht festlegt, diese in wirtschaftlicher Weise beschafft, nutzt, verwaltet und verwertet und somit ein effizientes Liegenschaftsmanagement betreibt.

Bereits anhand der in der Haushaltsrechnung des Bundes enthaltenen liegenschaftsbezogenen Einnahmen und Ausgaben wird die finanzielle Bedeutung der Liegenschaftsverwaltung deutlich. So enthält der Abschluß des Haushaltsjahres 1997 Ausgaben für die Unterhaltung des unbeweglichen Vermögens in Höhe von 1,4 Mrd. DM, für die Bewirtschaftung der

Gebäude, Grundstücke und Räume in Höhe von 2,5 Mrd. DM sowie Mieten und Pachten in Höhe von 0,4 Mrd. DM. Für den Erwerb von Grundvermögen wurden 0,6 Mrd. DM verausgabt. Nicht erfaßt sind dabei insbesondere die anteilig auf diese Aktivitäten entfallenden Personalkosten. Den genannten Ausgaben standen Einnahmen aus der Veräußerung von Liegenschaften in Höhe von 2,6 Mrd. DM sowie Mieteinnahmen in Höhe von 1,2 Mrd. DM gegenüber. Auch nach der in erheblichem Umfang durchgeführten Verwertung entbehrlichen Grundvermögens, die seit dem Jahre 1990 zu Erlösen von 13,7 Mrd. DM führte, bleibt die wirtschaftliche Verwaltung, Nutzung und ggf. Veräußerung des weiterhin hohen Bestandes an Liegenschaften von erheblicher Bedeutung für den Bundeshaushalt.

4.3 Typische Mängel in der Liegenschaftsverwaltung des Bundes

Bedarfsfestlegungen

Bei den im Rahmen des Schwerpunktthemas „Verwaltung und Nutzung von Liegenschaften durch den Bund“ im Jahre 1997 durchgeführten Prüfungen hat der Bundesrechnungshof festgestellt, daß insbesondere Standorte von Liegenschaften in mehreren Fällen aufrechterhalten wurden, weil Wirtschaftlichkeitskriterien nicht beachtet wurden (s. Beiträge Nrn. 46 und 47). Teilweise wurde der konkrete Bedarf an Grundstücks- und Gebäudeflächen ohne Einbeziehung aller verfügbaren, aktuellen Informationen festgelegt (Beitrag Nr. 5). Nicht hinreichend begründete oder überprüfte Wünsche der Nutzer waren nach den Prüfungsergebnissen des Bundesrechnungshofes auch eine wesentliche Ursache dafür, daß die mögliche Freigabe und Veräußerung von Liegenschaften unterblieb (Beiträge Nrn. 6, 46 und 47).

Informationsgrundlagen

Derzeit besteht keine hinreichende Gesamtübersicht über den Bestand, die Ausstattung und Nutzung des Verwaltungsgrundvermögens und Allgemeinen Grundvermögens des Bundes und die damit verbundenen Kosten. Insbesondere fehlen Angaben zu kalkulatorischen Kosten für die Nutzung bundes-

eigener Liegenschaften und zu den Personalkosten der Liegenschaftsverwaltung (Beitrag Nr. 19). Teilweise verfügten Einrichtungen der Bundesverwaltung nicht über ausreichende Informationen über ihren eigenen Liegenschaftsbestand (Beiträge Nrn. 5 und 41). Auf Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, mit denen die Vorteilhaftigkeit des Erwerbs oder des Vorhaltens von Bundesliegenschaften gegenüber anderen Formen der Bedarfsdeckung hätte überprüft werden können, wurde zum Teil vollständig verzichtet (Beiträge Nrn. 5 und 6).

Verwaltung und Bewirtschaftung

Hinsichtlich der Bewirtschaftung von Bundesliegenschaften stellte der Bundesrechnungshof in zwei Fällen fest, daß die Nutzer nahe beieinander liegender Objekte Möglichkeiten der Kosteneinsparung durch Kooperation bei der Liegenschaftsverwaltung, etwa durch eine gemeinsame haustechnische Betreuung, noch nicht in ausreichendem Maß ausschöpften *). Der Einsatz eigener Hausarbeiter und -handwerker von Dienststellen des Bundes war vielfach unwirtschaftlich und unzureichend geplant *). Ein Prüfungsergebnis weist darauf hin, daß ein für die Verwaltung und Verwertung von Grundstücken gegründetes Beteiligungsunternehmen des Bundes die ihm zugewiesenen Aufgaben nicht sachgerecht und ordnungsgemäß wahrnahm und z. B. notwendige Mieterhöhungen unterließ (Beitrag Nr. 44). Technische, organisatorische und betriebliche Möglichkeiten zur effizienten Energienutzung in einer Reihe von Gebäuden des Bundes wurden nicht genutzt (Beitrag Nr. 9).

Verwertung von Liegenschaften

Der Bundesrechnungshof hat ferner festgestellt, daß von ihm geprüfte Stellen bei der Veräußerung von Liegenschaften finanzielle Nachteile zu Lasten des Bundes in Kauf nahmen, sowohl durch Preisvereinbarungen unterhalb des am Markt erzielbaren

*) Diese Fälle wird der Bundesrechnungshof in Kürze in einem gesonderten Bericht nach § 99 BHO über die wirtschaftliche Aufgabenwahrnehmung in ausgewählten Servicebereichen in der Bundesverwaltung darstellen.

Niveaus (Beitrag Nr. 42) als auch durch ungerechtfertigt hohe Zahlungen an Makler (Beitrag Nr. 43).

4.4 Ansatzpunkte für eine effiziente Liegenschaftsverwaltung

Der Bundesrechnungshof erkennt an, daß in letzter Zeit vor allem im Bereich des Allgemeinen Grundvermögens spürbare Anstrengungen unternommen wurden, um die Liegenschaftsverwaltung zu verbessern. Er hält jedoch weitere grundlegende Schritte für notwendig, um den Umgang des Bundes mit Liegenschaften stärker auf das Wirtschaftlichkeitsziel auszurichten. Dies gilt sowohl für das Verwaltungsgrundvermögen als auch für das Allgemeine Grundvermögen.

Eine notwendige Voraussetzung hierfür ist die Schaffung von Informations- und Steuerungsinstrumenten in Anlehnung an die in der Privatwirtschaft verwendeten Controllingverfahren. Hierzu sind in einer möglichst für den Liegenschaftsbestand des Bundes einheitlichen und koordinierten Weise geeignete Verfahren der Daten- und Kostenerfassung und insbesondere der Kosten- und Leistungsrechnung einzusetzen (Beitrag Nr. 19). In diesem Beitrag wird auch empfohlen, die bisherige Organisation der Liegenschaftsverwaltung des Bundes sowie die bisher eingesetzten Verfahren und Instrumente grundsätzlich zu überdenken und einen möglichen Rahmen für deren Neuausrichtung aufzuzeigen.

Dabei sollte auch untersucht werden, in welcher Weise Anreize geschaffen werden können, um ein Festhalten an einem offensichtlich unwirtschaftlichen Umgang mit Liegenschaften zu vermeiden. Das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) sollte dabei auf seine Erfahrungen u. a. beim Einsatz von Zielvereinbarungen zurückgreifen. Die Zielvereinbarungen sollten an objektiv ermittelten Kosten- und Ertragsgrößen gemessen werden können.

Dem Bundesministerium kommt im Rahmen seiner grundsätzlichen Zuständigkeiten für das Bundesvermögen, aber auch für die Systematik der Kosten- und Leistungsrechnung, eine zentrale Verantwortung für einen wirtschaftlichen Umgang des Bundes mit seinen Liegenschaften zu.

B**Einzelprüfungsergebnisse****Auswärtiges Amt**
(Einzelplan 05)**5 Liegenschaftsverwaltung
bei Dienstwohnungen**(Kapitel 05 03 Titel 124 01, 131 01, 517 01, 518 01,
519 01 und Titelgruppe 01)**5.0**

Das Bundesministerium hat für seine etwa 1180 Dienstwohnungen im Ausland wiederholt den Bedarf nicht ordnungsgemäß ermittelt oder festgestellten Bedarf nach Änderung der Verhältnisse nicht überprüft. Es hat sich zudem im Rahmen der Bedarfsdeckung in einigen Fällen nicht erkennbar bemüht, die kostengünstigste Unterbringungsmöglichkeit zu finden.

So hält es z. B. in einem Falle seit mindestens sechs Jahren ohne erkennbaren Bedarf eine 269 m² große Dienstwohnung auf einem Grundstück von 4666 m² vor, die einen aktuellen Verkehrswert von rd. 540 000 DM verkörpert. In einem anderen Falle stand eine Liegenschaft mit einem Verkehrswert von rd. 3,9 Mio. DM, deren Herrichtung als Residenz geplant ist, fast sechs Jahre leer, während seit mehr als dreieinhalb Jahren gleichzeitig Mietzuschüsse und Mietentschädigung für die Privatwohnung der Botschafterin anfallen.

5.1**5.1.1**

Das Bundesministerium verfügt weltweit über etwa 1180 bundeseigene sowie gemietete Dienstwohnungen. Die Dienstwohnungen sollen entsandten Bediensteten im Ausland zur Verfügung gestellt werden, wenn diese am Dienort innerhalb einer zumutbaren Frist keine geeignete Unterkunft zu angemessenen Bedingungen finden oder wenn die dienstlichen und örtlichen Verhältnisse es erfordern (§ 27 des Gesetzes über den Auswärtigen Dienst – GAD –). Maßstäbe für eine sachgerechte Bedarfsermittlung, wie z. B. besondere Repräsentationspflichten, die jeweilige Gefährdungslage oder örtliche Entwicklungen auf dem Immobilienmarkt, sind in einem Rund-erlaß des Bundesministeriums dargelegt.

Der Bundesrechnungshof stellte im Rahmen seiner Prüfung fest, daß das Bundesministerium wiederholt Bedarfsermittlungen ohne Anwendung seiner eige-

nen Maßstäbe auf der Grundlage pauschaler Bewertungen der Auslandsvertretungen vorgenommen hatte. Teilweise ergaben die Akten keinen Hinweis darauf, daß Bedarfsermittlungen stattgefunden hatten. Darüber hinaus fehlte es in zahlreichen Fällen auch an einer dokumentierten Prüfung, ob ein Dienstwohnungsbedarf fortbestand. In manchen Fällen hatten Berichte der Auslandsvertretungen inzwischen eingetretene Veränderungen ergeben, wie z. B. ein steigendes Angebot auf dem privaten Wohnungsmarkt oder – bei bundeseigenen Dienstwohnungen – anstehende erhebliche Instandhaltungskosten. Auch Versetzungen, auslaufende Mietverträge oder längere Leerstände der Wohnungen führten nicht zu Bedarfsüberprüfungen.

5.1.2

Soweit ein Dienstwohnungsbedarf besteht, sind für die Bedarfsdeckung alle in Betracht kommenden Handlungsalternativen (in der Regel Kauf, Anmietung oder Bau einer Dienstwohnung, seit dem Jahre 1990 auch Übernahme von DDR-Liegenschaften in das Ressortvermögen) auf die kostengünstigste Unterbringungsmöglichkeit zu untersuchen. Bei den vom Bundesrechnungshof geprüften Fällen stellte sich heraus, daß sich das Bundesministerium mehrfach nur auf eine Lösungsmöglichkeit konzentriert hatte, ohne weitere in Betracht kommende Alternativen zu prüfen. Auch zu späteren Zeitpunkten nahm es Veränderungen in der Belegung oder auf dem örtlichen Immobilienmarkt nicht zum Anlaß für eine Prüfung, ob eine Alternative ggf. kostengünstiger als die gegenwärtige Unterbringung wäre. Hierbei wirkte sich negativ aus, daß DV-gestützte Bestandsübersichten mit grundlegenden Daten nicht vorhanden sind. Dadurch fehlt dem Bundesministerium ein Überblick über die Kostenentwicklung beim Betrieb und Unterhalt der einzelnen Objekte ebenso wie bei Baumaßnahmen.

5.1.3

Die vorgenannten Mängel führten in Einzelfällen zu Fehlentwicklungen mit erheblichen finanziellen Nachteilen.

5.1.3.1

So hatte das Bundesministerium im März 1992 gegenüber dem Bundesministerium der Finanzen Bedarf für die bis dahin nicht genutzte, in einem bevorzugten Wohnviertel gelegene Residenz des ehema-

ligen DDR-Botschafters in Daressalam angemeldet, um dort eine neue Kanzlei zu errichten. Im August desselben Jahres änderte es sein Nutzungskonzept, nachdem ein deutsch-britisches Interesse an einem gemeinsamen Kanzleineubau auf einem britischen Grundstück festgestellt worden war. Im Jahre 1993 nutzte es die Liegenschaft mit der ehemaligen Residenz (269 m² Wohnfläche, 4 666 m² Grundstücksgröße, Verkehrswert im Jahre 1998: etwa 540 000 DM) für zehn Monate als Ausweichquartier und richtete sie anschließend für 205 000 DM als Dienstwohnung her. Seit dem 1. November 1995 wird sie von einem Beamten der Besoldungsgruppe A 7 bewohnt. Die Dienstwohnungsvergütung beträgt monatlich knapp 1 000 DM, den Mietwert der Liegenschaft hat das Bundesministerium mit rd. 3 700 DM ermittelt. Die Kanzlei der Botschaft Daressalam ist weiterhin in drei Stockwerken eines gemieteten Gebäudes untergebracht. Das Bundesministerium wandte hierfür über 1,4 Mio. DM an Mietkosten im Zeitraum zwischen dem 1. Oktober 1990 und dem 31. August 1997 auf. Hinweise auf eine Prüfung, ob die ehemalige Residenz auf Dauer als Dienstwohnung benötigt wurde oder für eine zeitlich befristete Unterbringung der Botschaftskanzlei – ggf. nach Herrichtung – in Betracht kam, befanden sich nicht in den Akten.

5.1.3.2

In Wien verfügt das Bundesministerium seit dem Jahre 1990 über die Liegenschaft Auhofstraße 28–30, ein 3 430 m² großes Grundstück mit einer Jugendstilvilla, die eine Gesamtfläche von knapp 1 200 m² aufweist. Der im Jahre 1997 geschätzte Verkehrswert beläuft sich auf rd. 3,9 Mio. DM. Das Bundesministerium beabsichtigt seit dem Jahre 1991, das Gebäude als neue Residenz für den deutschen Botschafter in der Bundesrepublik Österreich herzurichten, da insbesondere die privaten Räumlichkeiten der alten Residenz in der Metternichgasse nicht mehr dem heutigen Standard entsprechen und für die angrenzende Kanzlei der Botschaft sowie der Ständigen Vertretung bei der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa ein unabweisbarer zusätzlicher Raumbedarf besteht. Außerdem traten im Sommer 1994 erhebliche, wetterbedingte Wasserschäden in den Privaträumen der alten Residenz auf, so daß der damalige Botschafter und seine Nachfolgerin eine private Wohnung mieten mußten. Hierfür hat das Bundesministerium an Mietzuschüssen und Mietentschädigung bis Ende des Jahres 1998 rd. 136 000 DM zu tragen.

Bis zum Juli 1996 stand die Liegenschaft in der Auhofstraße leer. Das Bundesministerium überließ sie danach für rd. ein Jahr einer Schwerbehindertenorganisation gegen Zahlung der Bewirtschaftungskosten. Im Anschluß an eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vom August 1997 soll die Villa nunmehr bis zum Jahresende 1998 als Residenz hergerichtet werden.

5.2

Der Bundesrechnungshof hat das Liegenschaftsmanagement des Bundesministeriums für seine Dienstwohnungen beanstandet.

Eine an den Vorgaben des GAD orientierte Bedarfsermittlung für Dienstwohnungen setzt eine entsprechend aussagefähige Berichterstattung der Auslandsvertretungen über die örtlichen Wohnungsmarkterhältnisse voraus. Sie muß in Verbindung mit den dienstlichen Erfordernissen Entscheidungsgrundlage für die Bereitstellung von Dienstwohnungen sein. Die Berichte der Auslandsvertretungen genügten diesen Anforderungen vielfach nicht, zum Teil waren selbst die Grundlagen für eine sachgerechte Bedarfsermittlung nicht erkennbar. Der Bundesrechnungshof hat auch bemängelt, daß einmal festgestellter Bedarf nicht überprüft wurde, insbesondere wenn für eine solche Prüfung ein konkreter Anlaß bestand (z.B. bei Versetzung des Inhabers einer Dienstwohnung oder bei auslaufendem Mietvertrag).

Der Bundesrechnungshof hat ferner beanstandet, daß sich das Bundesministerium bei der erstmaligen Deckung des Bedarfs vielfach nicht erkennbar bemühte, die kostengünstigste Unterbringungsmöglichkeit zu finden und auch nicht auf Veränderungen bei der Wohnungsbelegung oder auf zwischenzeitliche Entwicklungen auf dem örtlichen Wohnungsmarkt mit der Prüfung günstigerer Handlungsalternativen reagierte.

Im Hinblick auf den großen Bestand an Dienstwohnungen und den Vermögenswert hat der Bundesrechnungshof die erhebliche Bedeutung eines bedarfsgerechten und wirtschaftlichen Managements hervorgehoben. Unabdingbare Voraussetzung dafür sind Aufbau und Pflege eines DV-gestützten Bestandsverzeichnisses, das die entscheidungsrelevanten aktuellen Daten enthält. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, in diesem Zusammenhang die Erfahrungen Dritter (Gebietskörperschaften, Unternehmen, Software-Anbieter) zu nutzen.

Der Bundesrechnungshof hat schließlich das nicht sachgerechte Vorgehen des Bundesministeriums bei den übernommenen Liegenschaften in Daressalam und Wien kritisiert. Er hat im Falle Daressalam ausgeführt, daß spätestens seit August 1992, als das Bundesministerium die Absicht eines Kanzleineubaus auf dem Grundstück aufgab, kein Bedarf für die Liegenschaft mehr vorlag. Ein solcher ergab sich weder aus der zehnmonatigen Zwischennutzung im Jahre 1993 noch aus der seit November 1995 vorgenommenen Belegung mit einem Bediensteten der Besoldungsgruppe A 7. Das Bundesministerium hätte die ehemalige Botschafterresidenz zur Verwertung freigeben oder zumindest in Betracht ziehen sollen, sie bis zum Neubau einer Gemeinschaftskanzlei mit einem Partner vorübergehend durch die Kanzlei der Botschaft zu nutzen, um Mietkosten einzusparen.

Der Bundesrechnungshof hat weiter die Auffassung vertreten, daß die unterlassene Nutzung der Liegenschaft in Wien über einen Zeitraum von mehr als sechs Jahren ebenfalls nicht den Anforderungen an ein wirtschaftliches Liegenschaftsmanagement entsprach. Bei rechtzeitiger Planung und Durchführung des Umbauvorhabens hätten sich zumindest die Mietzuschüsse und Mietentschädigung für die Privatwohnung der Botschafterin seit dem Jahre 1994 vermeiden lassen.

5.3

Das Bundesministerium hat in seiner Stellungnahme eingeräumt, daß Wirtschaftlichkeitsüberlegungen bei Ermittlung und Deckung des Bedarfs an Dienstwohnungen in der Vergangenheit nicht immer hinreichend Beachtung geschenkt worden sei. Zumindest habe das Ressort die Erledigung dieser Aufgabe nicht immer hinreichend aktenkundig gemacht. Es wolle deshalb künftig stärker als bisher Wirtschaftlichkeitsaspekte berücksichtigen, dabei aber Überprüfungen des Bedarfs und der Bedarfsdeckung wegen des beträchtlichen Arbeitsaufwandes auf die Fälle beschränken, in denen sich erkennbare Veränderungen ergeben hätten.

Die Verbesserung des Dienstwohnungs-Managements durch eine DV-gestützte Liegenschaftsverwaltung zum Zwecke der Kostenüberwachung bei Betrieb und Unterhalt sowie laufender Bedarfsprüfung sei eingeleitet; bis zur angestrebten umfassenden Nutzung werde jedoch noch längere Zeit benötigt.

Zu den beiden angesprochenen Einzelfällen hat das Bundesministerium ausgeführt:

Die Herrichtung und Nutzung der ehemaligen Botschafterresidenz in Daressalam als Dienstwohnung habe dem Verfall des Gebäudes entgegenwirken sollen. Das Bundesministerium habe dafür eine gemietete Dienstwohnung aufgegeben. Da die beabsichtigte Belegung durch einen Beamten des höheren Dienstes rotationsbedingt nicht habe verwirklicht werden können, sei die Dienstwohnung einem anderen Bediensteten vorläufig zugewiesen worden. Eine Nutzung als Kanzlei sei auch in Zukunft nicht beabsichtigt, vielmehr sei eine Gemeinschaftskanzlei mit EU-Partnern Gegenstand aktueller Überlegungen.

Das Eigentum an der Villa in der Auhofstraße in Wien sei im Dezember 1991 auf die Bundesrepublik Deutschland umgeschrieben worden. Die Planungsvorbereitungen für die erstmalige Herrichtung zur künftigen Botschafterresidenz liefen seit Mai 1995. Der hierfür benötigte hohe Zeitbedarf sei nicht vorhersehbar gewesen. Eine wirtschaftliche Zwischennutzung der Villa hätte kostenträchtigen Herrichtungsaufwand erfordert.

5.4

Der Bundesrechnungshof begrüßt die Bereitschaft des Bundesministeriums, bei der Ermittlung und Überprüfung des Bedarfs an Dienstwohnungen im Ausland künftig Wirtschaftlichkeitsaspekte stärker als bisher zu berücksichtigen. Nach seiner Auffassung kommt dabei der Mitwirkung der Auslandsvertretungen, insbesondere durch sorgfältige Beobachtung des örtlichen Wohnungsmarktes und entsprechend aussagefähige Berichterstattung, besondere Bedeutung zu. Dabei sollte es auch ohne übermäßigen Arbeitsaufwand möglich sein, nachvollziehbar zu dokumentieren, daß Bedarf an Dienstwohnungen fortbesteht und daß die Rahmenbedingungen für die Bedarfsdeckung unverändert geblieben sind. Nur so kann eine sachbezogene, objektive Entscheidung durch das Bundesministerium ge-

währleistet werden. Das Bundesministerium wird auch die eingeleitete, DV-gestützte Liegenschaftsverwaltung mit Nachdruck vorantreiben müssen, um so zur notwendigen Kostentransparenz beizutragen. Es wird auch hierbei darauf achten müssen, daß die Auslandsvertretungen die erforderlichen Daten vor Ort ordnungsgemäß erheben und darüber nachvollziehbar berichten.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, daß die Fehlentwicklungen in Zusammenhang mit den Liegenschaften in Daressalam und Wien bei bedarfsorientierter und wirtschaftlicher Vorgehensweise hätten vermieden werden können.

Die Abgabe einer Mietwohnung in Daressalam zeigt, daß die Bediensteten der Auslandsvertretung auch ohne die übernommene, ehemalige Residenz ausreichend untergebracht waren. Indem das Bundesministerium die größere Residenz nicht zur Verwertung freigab, band es einen Veräußerungserlös in Höhe des Verkehrswertes.

Der fast sechsjährige Leerstand der aus DDR-Beständen übernommenen Villa in der Wiener Auhofstraße bleibt ebenfalls zu beanstanden. Der Einwand des Bundesministeriums, es habe den für den Umbau erforderlichen, hohen Zeitbedarf nicht vorhersehen können, überzeugt nicht. Ihm steht entgegen, daß die Planungsvorbereitungen erst mit vierjähriger Verzögerung eingeleitet wurden. Da die Villa nun nach Erstellung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung im August 1997 binnen 16 Monaten hergerichtet werden soll, hätte sie bei rechtzeitigem Beginn der Planung und Verwirklichung bereits im Sommer 1994 genutzt werden können. Zusätzlicher Mieträume hätte es dann nicht bedurft.

6 Liegenschaftsverwaltung für Deutsche Schulen im Ausland

(Kapitel 05 04 Titelgruppe 03)

6.0

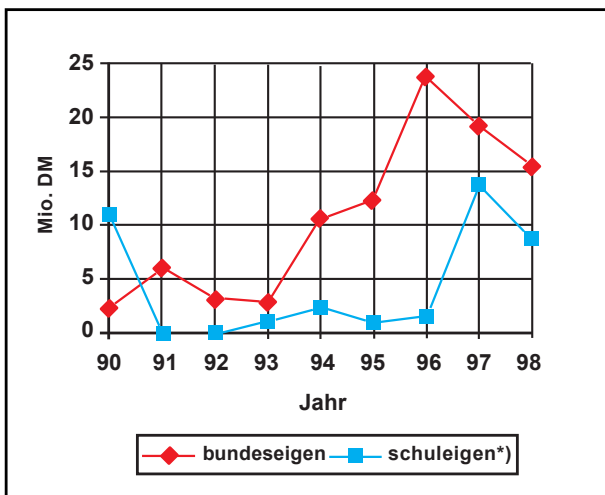
Die vom Bundesministerium geförderten Deutschen Schulen im Ausland sind zu rd. 20 v. H. in bundeseigenen, im übrigen in schuleigenen Liegenschaften untergebracht. Gleichwohl wendet das Bundesministerium für Bau- und Sanierungsmaßnahmen an bundeseigenen Schulliegenschaften erheblich mehr Mittel auf, als es den Schulen in deren eigenen Liegenschaften an Zuwendungen gewährt.

Der Bundesrechnungshof regt zur Kostenentlastung des Bundes und zur Gleichbehandlung der Deutschen Schulen im Ausland an, in geeigneten Fällen den Schulträgern bundeseigene Grundstücke zum Erwerb anzubieten. Er empfiehlt außerdem, in geeigneten Fällen Baumaßnahmen durch die Schulträger in Eigenregie durchführen zu lassen. In Einzelfällen über lange Zeiträume vorgehaltene Liegenschaften, die nicht für schulische Zwecke benötigt werden, sollten abgegeben werden.

6.1

6.1.1

Das Bundesministerium fördert rd. 130 Deutsche Schulen (Stand: 1998) im Ausland. Es überläßt etwa 20 v. H. der Schulen bundeseigene Liegenschaften zur kostenlosen Nutzung, wobei es grundsätzlich neben den Kosten für Grunderwerb auch die für Baumaßnahmen und Bauunterhaltung mit Ausnahme kleinerer Bauunterhaltungsaufwendungen von bis zu 4000 DM je Einzelmaßnahme trägt. Darüber hinaus stellt es diesen Schulen, wie allen übrigen, im Rahmen von Zuwendungen zu den Betriebskosten, der sogenannten Schulbeihilfe, pauschal anteilige Mittel für den Bauunterhalt zur Verfügung. Den übrigen 80 v. H. der Schulen gewährt es Zuwendungen für einzelne Baumaßnahmen. Sie besitzen eigene oder gemietete Liegenschaften, die sie grundsätzlich eigenverantwortlich unterhalten. Die Ausgaben des Bundesministeriums im Zeitraum 1990 bis 1998 für Neu- und Erweiterungsbauten sowie Sanierungsmaßnahmen – unterteilt für Schulen in bundeseigenen oder schuleigenen Liegenschaften – zeigt die nachfolgende Übersicht:



*) Der Begriff „schuleigen“ steht im folgenden sowohl für im Eigentum des Schulträgers stehende als auch von ihm gemietete Liegenschaften.

Das Bundesministerium meldete für Baumaßnahmen in Deutschen Schulen auf bundeseigenen Liegenschaften einen Mittelbedarf von rd. 88 Mio. DM für die Jahre 1998 ff. an; davon entfallen rd. 35 Mio. DM (40 v. H.) auf Sanierungsmaßnahmen.

6.1.2

Der Bundesrechnungshof stellte im Rahmen seiner Prüfung fest, daß die im Zusammenhang mit der unentgeltlichen Überlassung bundeseigener Liegenschaften entstandenen Kosten für Bau- und Sanierungsmaßnahmen den Bundeshaushalt seit dem Jahre 1990 weitaus stärker belasteten als die Förderung von Baumaßnahmen für schuleigene Liegenschaften. Er hat die Auffassung vertreten, daß Deutsche Schulen in bundeseigenen Liegenschaften gegenüber Schulträgern bevorzugt werden, die schuleigene Liegenschaften eigenverantwortlich nach

betriebswirtschaftlichen Grundsätzen unter Einsatz selbst finanzierter Mittel bewirtschaften.

Der Bundesrechnungshof hat – auch um den Bund generell von Folgekosten zu entlasten – angeregt, in geeigneten Fällen Schulträgern die bundeseigenen Grundstücke zum Erwerb anzubieten, soweit die Vorschriften der jeweiligen Gastländer dies zulassen, und hierbei erforderlichenfalls in Form von Zuwendungen finanzielle Unterstützung zu leisten. Die Schulen würden hierdurch kreditwürdig und flexibler für die Finanzierung künftiger Investitions- und Unterhaltungsmaßnahmen.

Schließlich sollte das Bundesministerium prüfen, ob Baumaßnahmen auf bundeseigenen Liegenschaften stets in der Regie des Bundes ausgeführt werden müssen. Statt dessen könnte in geeigneten Fällen – wie zum Teil schon geschehen – die kostengünstigere Verwirklichung durch die Schulträger – ggf. als Zuwendungsmaßnahme – in Betracht kommen.

6.1.3

Der Bundesrechnungshof stellte auch fest, daß das Bundesministerium seit Jahren bundeseigene Liegenschaften vorhält, die für schulische Zwecke nicht benötigt werden.

So hatte es im Jahre 1961 in Beirut ein 30 450 m² großes Grundstück für 380 000 DM erworben, um darauf einen Schulneubau zu errichten. Nachdem sich dieser Plan nicht verwirklichen ließ, erwarb es im Jahre 1973 für rd. 1,7 Mio. DM ein 31 307 m² großes Ersatzgrundstück. Beide Grundstücke sind heute noch unbebaut. Zu einer Veräußerung des ersten Grundstücks, dessen Wert die Botschaft im Jahre 1993 mit rd. 2,5 bis 3 Mio. DM angab, kam es weder vor Beginn noch nach dem Ende des Bürgerkriegs im Libanon. Ob und wann es unter Berücksichtigung der Rahmenbedingungen in Beirut sowie der knappen Haushaltsmittel auf dem Ersatzgrundstück zu einer Schulbaumaßnahme kommt, ist ungewiß.

In Rom sucht das Bundesministerium für eine bundeseigene Liegenschaft mit aufstehendem Gebäude IV, die infolge des Neubaus der Deutschen Schule freigeworden war, mangels eigenen Bedarfs seit dem Jahre 1985 erfolglos nach einem Nutzer. Interessierte deutsche Einrichtungen erhalten von ihren zuständigen Ressorts – insbesondere mit Blick auf die anfallenden Sanierungskosten – keine Nutzungserlaubnis. Einem Verkauf der Liegenschaft stehen nach Auffassung des Bundesministeriums Schwierigkeiten bei der Abtrennung des Teilgrundstücks vom Gesamtkomplex sowie Sicherheitsbedenken entgegen. Eine Vermietung setzte die Herrichtung des Gebäudes voraus und scheiterte an Zugangs- und Sicherheitsfragen. Gegen einen Abbruch wandte sich die zuständige Bundesbauverwaltung unter Hinweis auf den Verlust des Gebäudewertes und die Abbruchkosten. Das Bundesministerium schätzt die notwendigen Sanierungskosten zum Erhalt der sich ständig verschlechternden Bausubstanz auf etwa 7 Mio. DM.

Der Bundesrechnungshof hat in beiden Fällen eine baldige Entscheidung über die Verwertung bzw. Nutzung der Liegenschaften für erforderlich gehalten.

6.2

Das Bundesministerium hat sich den Lösungsvorschlägen des Bundesrechnungshofes im wesentlichen nicht angeschlossen.

Es hat die kostenlose Überlassung von Bundeseigentum als eine von außenpolitischen Interessen der Bundesrepublik Deutschland abhängige Entscheidung bezeichnet, die der Deutsche Bundestag ebenfalls unterstütze. Ohne Darstellung deutscher Baukultur und ohne attraktive Ausstattung könnten die Deutschen Schulen häufig nicht außenwirtschaftspolitisch unterstützend wirken. Das Bundesministerium bevorzuge die Deutschen Schulen in bundeseigenen Liegenschaften nicht, da sie – je nach ihrer finanziellen Lage – für Grundstückserwerb und Baumaßnahmen einen Eigenbeitrag leisteten (z.B. für die Errichtung von Kindergärten).

Die Schulen könnten die bundeseigenen Grundstücke mangels ausreichender Finanzkraft nicht kaufen. Ihre Haupteinnahmequelle, das Schulgeld, habe vielfach die „Schmerzgrenze“ erreicht. Sie ließen sich wegen der Bauunterhaltung auch dann nicht auf den Grundstückserwerb ein, wenn das Bundesministerium ihnen den gesamten Kaufpreis zuwendete. Aus Sicht des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau könne ggf. eine Überlassung bundeseigener Grundstücke im Wege einer Erbpacht in Betracht kommen.

Das Bundesministerium hat bei Überlassung bundeseigener Liegenschaften auch das Risiko gesehen, daß Schulträger in Ausnahmefällen die Grundstücke als Spekulationsobjekte verwendeten und dem Bund als Sicherheit entzögen. Außerdem genieße Bundeseigentum in Gastländern stärkeren Schutz vor Enteignungen als Privateigentum.

Dagegen hat das Bundesministerium die Anregung begrüßt, Baumaßnahmen in Regie der Schulträger auf bundeseigenen Grundstücken zuzulassen. Es hat jedoch auf grundsätzliche rechtliche und baufachtechnische Bedenken des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau hingewiesen.

Zu den Einzelfällen längerer Grundstücksvorhaltung hat das Bundesministerium mitgeteilt, daß es aufgrund der Normalisierung der Lage im Libanon prüfen wolle, ob das im Jahre 1961 erworbene Grundstück veräußert werden könne. Auf dem im Jahre 1973 erworbenen Ersatzgrundstück wolle es – einem dringenden libanesischen Wunsch entsprechend –, sobald die politische Lage dies zulasse und im Haushalt genügend Mittel vorhanden seien, das geplante Schulbauprojekt verwirklichen. Allerdings dränge auch das Bundesministerium der Finanzen auf eine rasche Verwertung der Liegenschaft. Im Falle der Liegenschaft in Rom hat das Bundesministerium dem Bundesrechnungshof zugestimmt, daß eine geeignete Nutzung gefunden werden müsse. Derzeit prüfe es eine Anfrage der Evangelischen Kirche in der Bundesrepublik Deutschland auf Nutzung eines Teils des Gebäudes IV.

6.3

Der Bundesrechnungshof hält die Argumente des Bundesministeriums, soweit es seinen Vorschlägen nicht folgen will, nicht für durchgreifend. Er sieht keine außenpolitischen Interessen des Bundes berührt, wenn das Bundesministerium in geeigneten Fällen Grundstücke Deutschen Schulen entgeltlich oder unentgeltlich überläßt. Er sieht auch nicht, inwiefern bei den bestehenden Auslandsschulen der Eigentumsübergang die vorhandene Baukultur beeinträchtigen oder die Ausstattung einschränken kann. Nach seiner Auffassung belegt der Betrieb von rd. vier Fünfteln der weltweit verbreiteten Deutschen Schulen in eigenen oder gemieteten Liegenschaften das Gegenteil. Der Bundesrechnungshof bewertet Risiken, daß dem Bund in Ausnahmefällen Liegenschaften in Privateigentum als Sicherheit entzogen oder enteignet werden könnten, eher gering. Eine konkrete Beeinträchtigung dinglicher Sicherungsinteressen des Bundes ist bisher nicht belegt. Sie wäre im übrigen auch vertraglich beherrschbar. Gegen einen stärkeren Schutz von Bundeseigentum im Falle von Enteignungen spricht, daß auch eine Deutsche Schule in Bundeseigentum bereits einmal durch einseitigen Akt einer Regierung übernommen wurde.

Der Bundesrechnungshof sieht Deutsche Schulen in bundeseigenen Liegenschaften gegenüber solchen in schuleigenen Liegenschaften dreifach bevorzugt: Sie setzen zum einen nicht in dem Maße wie Schulen in schuleigenen Liegenschaften Finanzmittel zum Erwerb eines Grundstücks sowie zum Bau der notwendigen Gebäude ein. Zum zweiten müssen sie Kosten des Bauunterhalts nur bis höchstens 4000 DM je Einzelmaßnahme tragen. Zum dritten erhalten sie im Rahmen der Schulbeihilfe anteilige Fördermittel für den Bauunterhalt, obwohl ihnen hierfür nur in begrenztem Umfang Aufwand entsteht. Der Bundesrechnungshof betrachtet deshalb das Angebot zum Erwerb der Liegenschaften in geeigneten Fällen auch unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung Deutscher Schulen im Ausland als sachgerecht. Der Hinweis des Bundesministeriums auf Aufwendungen für die Errichtung von Kindergärten ist in diesem Zusammenhang ohne Belang, weil auch die Schulträger, die eigene oder gepachtete Grundstücke besitzen, Kindergärten errichten und unterhalten.

Das Bundesministerium ist auch, soweit das Schulgeld die „Schmerzgrenze“ erreicht haben sollte, in geeigneten Fällen nicht an der Eigentumsübertragung gehindert. Es kann neben einer (Teil-)Finanzierung des Kaufpreises in begründeten Härtefällen Zuwendungen so gestalten, daß sie den besonderen Bedürfnissen gerecht werden. Es sollte auch die Einräumung eines Erbpachtrechts – soweit dies im jeweiligen Gastland zulässig ist – in die Überlegungen einbeziehen.

Der Bundesrechnungshof sieht sich bei seiner Anregung, Baumaßnahmen auf bundeseigenen Grundstücken durch die Schulträger in Eigenregie durchführen zu lassen, im Anschluß an einige bereits praktizierte Fälle durch die zustimmende Haltung des

Bundesministeriums bestätigt. Entsprechende Baumaßnahmen sollten nach pädagogisch-fachlichen Erfordernissen gestaltet werden, örtliche Infrastrukturen und Ressourcen berücksichtigen, langwierige Planungs- und Genehmigungsverfahren vermeiden und damit größere Beweglichkeit sowie eine kostengünstige Durchführung gewährleisten.

Die beiden vorhandenen Liegenschaften in Beirut sollte das Bundesministerium – wie auch vom Bundesministerium der Finanzen gefordert – alsbald veräußern und nicht weiter auf unbestimmte Zeit vorhalten. Bei dem vom Ressort angesprochenen dringenden libanesischen Wunsch nach Errichtung einer neuen Deutschen Schule sollte die Bereitstellung eines geeigneten Grundstücks durch den Libanon möglich sein, sobald die Rahmenbedingungen im Lande einen entsprechenden Schulbetrieb zulassen und hierfür Fördermittel im Haushalt zur Verfügung stehen. Die Entscheidung über die Nutzung bzw. Verwertung des Gebäudes IV in Rom sollte ebenfalls unverzüglich getroffen werden.

7 Auslagenvergütung bei Auslandsumzügen

7.0

Die im Jahre 1991 neu gefaßte Auslandsumzugskostenverordnung verursachte erheblich höhere Ausgaben als die frühere Regelung. Dennoch hat keines der beteiligten Ressorts eine Erfolgskontrolle durchgeführt oder veranlaßt. Der Bundesrechnungshof hat u. a. festgestellt, daß Pauschalen ohne Untersuchung des durchschnittlichen Aufwandes eingeführt und zum Teil wesentlich erhöht wurden. Dem Risiko doppelter Auslagen erstattung wird nicht genügend entgegengewirkt.

Der Bundesrechnungshof hält eine Überprüfung der Vorschriften über die Vergütung von Auslagen bei Auslandsumzügen für erforderlich. Dabei sollte die Vergütung auf ein wirtschaftlich vertretbares und an den tatsächlichen oder durchschnittlichen Auslagen ausgerichtetes Maß begrenzt werden.

7.1 Ausgabenentwicklung nach der Neuregelung

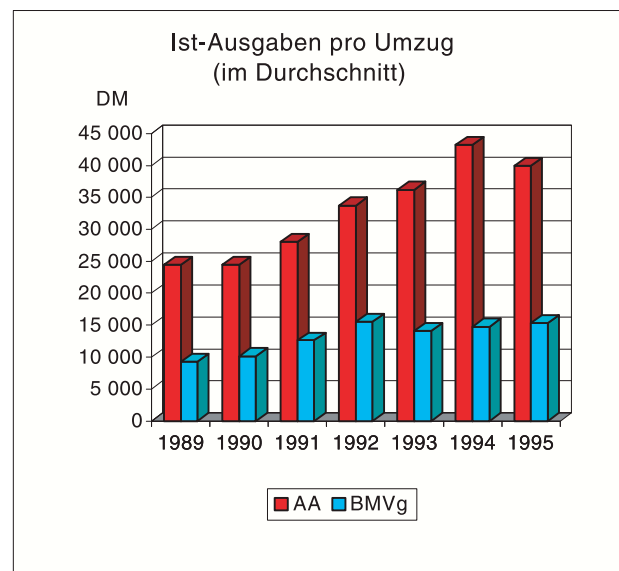
Das Gesetz über die Umzugskostenvergütung für die Bundesbeamten, Richter und Soldaten in der Fassung vom 11. Dezember 1990 – BUKG – ermächtigt das Auswärtige Amt, im Einvernehmen mit dem Bundesministerium des Innern und den Bundesministerien der Verteidigung und der Finanzen durch Rechtsverordnung nähere Vorschriften über die notwendige Umzugskostenvergütung für Auslandsumzüge zu erlassen, soweit die besonderen Bedürfnisse des Auslandsdienstes und die besonderen Verhältnisse im Ausland dies erfordern. Durch Erlass der Auslandsumzugskostenverordnung – AUV – vom 4. Mai 1991 ist der Verordnungsgeber dem Auftrag nachgekommen.

Bedienstete erhalten bei einem Auslandsumzug u. a. folgende Leistungen:

- Erstattung der Auslagen für den Transport des Umzugsgutes, die Beförderung von Personenkraftwagen, Lagerung zurückgelassener Teile des Umzugsgutes, Sonstiges (sogenannte Pauschvergütung), Reisen zur Wohnungsbesichtigung und Umzugsabwicklung,
- Ausstattungsbeitrag,
- Einrichtungsbeitrag für Botschafter,
- Beitrag zur Beschaffung klimabedingter Kleidung.

Nach der amtlichen Begründung zur Neufassung der AUV war u. a. beabsichtigt, beispielsweise durch die Einführung von Möglichkeiten zur Erstattung fiktiver Auslagen Haushaltsmittel einzusparen, und durch verstärkte Pauschalierung den Verwaltungsaufwand zu verringern.

Der Bundesrechnungshof prüfte die Ausgaben für Auslandsumzüge und stellte folgende Entwicklung in den Jahren 1989 bis 1995 fest:



Die Ressorts hatten mit dem Inkrafttreten der AUV für das Jahr 1991 folgende Mehrausgaben geschätzt bzw. zugelassen:

Ressort	Mehrausgaben in Mio. DM Schätzung	Mehrausgaben in Mio. DM Ist	Zunahme Ist gegenüber Schätzung in v. H.
AA	3,8	15,5	+ 407
BMVg . .	4,6	15,1	+ 329

Sie führten keine Erfolgskontrolle durch. Der Deutsche Bundestag und der Bundesrechnungshof hatten wiederholt auf die Notwendigkeit von Erfolgskontrollen bei der Änderung von Vorschriften hingewiesen.

Der Bundesrechnungshof hat auch die Erstattungsregelungen der Regierungen von Belgien, Dänemark, Frankreich, Großbritannien, Italien, Niederlande,

Schweden und der Schweiz im Zusammenhang mit Auslandsumzügen herangezogen und dazu festgestellt:

- Das Volumen des Umzugsgutes ist regelmäßig von vornherein begrenzt. Beim Bezug ausgestatteter Dienstwohnungen wird der Umfang weiter eingeschränkt.
- Die Erstattung fiktiver Auslagen ist nicht vorgesehen.
- Die Erstattungsfähigkeit von Ausgaben für die Pkw-Beförderung ist stark eingeschränkt. Wenn überhaupt, darf nur ein Pkw transportiert werden.
- Auslagen für Wohnungsbesichtigungs- und Umzugsabwicklungsreisen werden nicht erstattet.
- Etwaige Auslagenpauschalen sind wesentlich geringer als nach deutschem Recht.

7.1.1

Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung vertreten, daß das Auswärtige Amt das mit der Neufassung der AUV verfolgte Ziel, soweit es auf Ausgabenminderung gerichtet war, verfehlte. Das zeigt vor allem die Entwicklung der Ausgaben für Umzüge von Bediensteten. Ferner spricht dafür, daß die für das Auswärtige Amt und das Bundesministerium der Verteidigung nach der Neufassung erwarteten Mehrausgaben weit übertroffen wurden.

Der Bundesrechnungshof bezweifelt auch, ob die AUV, die Auslagensatz aufgrund ungewohnter historischer, geographischer, politischer und klimatischer Besonderheiten des Auslandsdienstortes regelt, auf Dienstorte innerhalb der EU weiterhin angewandt werden sollte. Er geht insbesondere nach Vollendung des Binnenmarktes mit weitgehender Mobilität der Bürger davon aus, daß ungewohnte, erstattungsbedürftige Auslagen verursachende Besonderheiten in den Mitgliedstaaten nicht mehr bestehen.

Der Bundesrechnungshof hat ferner Bedenken gegen einzelne Erstattungsregeln erhoben (vgl. Nr. 7.2).

Er hat empfohlen, die Grundsätze der Erstattung von Auslagen bei Auslandsumzügen zu überdenken und bei der notwendigen Überarbeitung auch die Regelungen der Regierungen anderer Staaten einzubeziehen. Die Regelungen der AUV sollten, zumindest nach Vollendung der Währungsunion, nicht mehr auf Dienstorte innerhalb der EU angewandt werden.

7.1.2

Das Auswärtige Amt und das Bundesministerium der Verteidigung haben die vom Bundesrechnungshof festgestellten Ausgaben für Auslandsumzüge nicht bestritten.

Das Auswärtige Amt hat zu der erheblichen Steigerung der Ausgaben darauf verwiesen, daß nach dem Jahre 1989 eingerichtete Auslandsvertretungen kostspielige Umzüge verursachten. Kostengünstiger zu erreichende Auslandsvertretungen in Westeuropa seien geschlossen worden. Eine weitere Ursache liege in den Währungsverschiebungen zwischen US-Dollar und D-Mark. Es beabsichtige, zur Einsparung

von Haushaltsmitteln zusammen mit dem Bundesamt für Wehrverwaltung einen Rahmenvertrag für Umzugstransporte auszuschreiben.

Eine Stellungnahme zu der – vom Bundesrechnungshof zur Verfügung gestellten – Synopse umzugskostenrechtlicher Regelungen anderer Regierungen sei in der zur Verfügung stehenden Zeit nicht möglich.

Das Auswärtige Amt hat im übrigen mitgeteilt, es sehe in einigen Punkten ebenfalls Bedarf für eine Überprüfung der AUV und habe deshalb bereits Gespräche mit dem gleichfalls betroffenen Bundesministerium der Verteidigung aufgenommen.

Derzeit bestehe keine Veranlassung, von der Auslagenvergütung bei Auslandsumzügen innerhalb der EU abzugehen.

7.1.3

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Empfehlung, die Erstattungsgrundsätze für Auslagen bei Auslandsumzügen – einschließlich ihrer Anwendbarkeit auf Dienstorte innerhalb der EU – zu überarbeiten und dabei auch Regelungen anderer Regierungen einzubeziehen.

Mit dem Vorbringen des Auswärtigen Amtes läßt sich die erhebliche Steigerung der Ausgaben pro Umzug, insbesondere seit dem Jahre 1992, nicht hinreichend erklären. Mit Währungsverschiebungen zwischen US-Dollar und D-Mark läßt sie sich keinesfalls begründen, denn der Außenwert des US-Dollar sank kontinuierlich gegenüber der D-Mark von rd. 1,90 DM im Jahre 1989 auf unter 1,50 DM im Jahre 1995.

Die Erhöhung der Ausgaben beruht im wesentlichen auf den mit der neuen AUV angehobenen Pauschalen (vgl. Nr. 7.2).

7.2 Einzelne Regelungen

Der Bundesrechnungshof hat wesentliche Regelungen der AUV untersucht und u. a. festgestellt:

7.2.1

Der Dienstherr „beteiligt“ den Berechtigten mit 50 v. H. der ersparten Ausgaben für Transport oder Einlagerung, wenn sich jener entschließt, Teile des Umzugsgutes zurückzulassen. Seit dem Inkrafttreten der Regelung für zurückgelassene Pkws (§ 2 Abs. 3 Nr. 2 AUV) überstieg die Zahl jährlich – gegen Vergütung – zurückgelassener die Zahl der vor dem Inkrafttreten transportierten Pkws erheblich. In vielen Fällen kauften Bedienstete billige Alt-Fahrzeuge kurz vor Beginn und/oder Ende der Auslandsverwendung und veräußerten sie nach dem Erhalt der Vergütung für die Zurücklassung. Zum Beispiel kaufte ein Bediensteter einen Pkw, Marke VW Polo, Baujahr 1979, im Jahre 1994; er ließ ihn beim Umzug im Jahre 1995 zurück und erhielt rd. 6 900 DM anteilig ersparter Transportauslagen.

Sieht der Berechtigte davon ab, andere Teile des Umzugsgutes ins Ausland mitzunehmen und lagert er sie nicht bei einem Spediteur ein, erstattet ihm der Dienstherr 50 v. H. der ersparten Ausgaben für die Lagerung (§ 3 Abs. 3 AUV).

Der Bundesrechnungshof hält die „Beteiligung“ der Bediensteten an ersparten Ausgaben für bedenklich, da sie dem Kostenerstattungsprinzip widerspricht und zum Mißbrauch, der allenfalls mit erheblichem Aufwand vermieden werden kann, verleitet. Er hat die Streichung empfohlen.

Das Auswärtige Amt hat angekündigt, bei zurückgelassenen Pkws die Vergütungsmöglichkeit (§ 2 Abs. 3 Nr. 2 AUV) – die bereits nach einer Stellungnahme des Auswärtigen Amtes und des Bundesministeriums der Verteidigung vom Mai 1997 nicht länger aufrechterhalten werden sollte – zum 31. Dezember 1998 aufzuheben.

Die Vergütung für die Zurücklassung anderer Teile des Umzugsgutes habe zu Einsparungen bei den Beförderungsauslagen geführt. Nicht auszuschließende „Mitnahme-Effekte“ ließen sich durch eine strenge Prüfung vermeiden. Es sei beabsichtigt, bei der Überarbeitung der AUV die Zahlungsvoraussetzungen genauer festzulegen und eine zurückhaltende Anwendung zu verlangen.

Der Bundesrechnungshof begrüßt die Bereitschaft des Auswärtigen Amtes, bei zurückgelassenen Pkws die Vergütungsregelung zum 31. Dezember 1998 aufzuheben. Er bedauert jedoch, daß das Auswärtige Amt die unstreitig fehlerhafte und ausgabenträchtige Vorschrift trotz eines entsprechenden Hinweises des Bundesrechnungshofes im Jahre 1996 noch weitere zwei Jahre aufrechterhalten hat.

Er hält die Vergütung für die Zurücklassung anderer Teile des Umzugsgutes nur für vertretbar, wenn sie nachweislich auch bei den geltend gemachten Lagerkosten zu Einsparungen führt.

7.2.2

Die sogenannte Pauschvergütung soll sonstige Umzugsauslagen wie Trinkgelder, An- und Abmeldegebühren usw. decken. Sie beträgt bei Umzügen im Inland je nach Besoldungsgruppe des Berechtigten zwischen 1 364 DM und 1 932 DM. Unterlagen über durchschnittlich entstandene Auslagen, die als Maßstab für die festgelegten Pauschalen dienen könnten, waren in den Ressorts nicht vorhanden. Das Bundesministerium der Finanzen hatte jedoch zunächst Bedenken gegen die Höhe der Inlandspauschalen erhoben.

Bei Umzügen ins Ausland zahlt der Dienstherr das Doppelte dieser Pauschalen (§ 10 AUV).

Unter bestimmten Voraussetzungen wird die Pauschvergütung weiter erhöht, z. B. für die Umrüstung von Elektrogeräten, neue Fenstervorhänge usw. Diese Erhöhungen verursachen jährliche Ausgaben von rd. 1,6 Mio. DM. Die frühere Fassung der AUV sah eine Erstattung solcher Auslagen nur auf Nachweis gegen Anrechnung auf eine Pauschale vor.

Der Bundesrechnungshof hält Pauschalvergütungen, denen keine wirklichkeitsnahen Erfahrungen über die notwendigen Ausgaben zugrunde liegen, für nicht geeignet, Ausgaben wirksam zu begrenzen und zu kontrollieren. Darüber hinaus sind Pauschalen zur Vergütung von nicht repräsentationsbeding-

ten, einkommensunabhängigen Auslagen nicht zielführend, soweit sich ihre Höhe nach der Besoldung der Berechtigten richtet. Die Mehraufwendungen gegenüber Umzügen im Inland sollten ermittelt und besoldungsunabhängige Pauschalbeträge festgesetzt und regelmäßig der tatsächlichen Entwicklung angepaßt oder im Einzelfalle entstandener Mehraufwand gegen Nachweis erstattet werden.

Das Auswärtige Amt hat zur Auslandspauschale erklärt, deren Festsetzung sei durch die Inlandspauschale rechtlich vorgegeben. Zwei Beispielsfälle zeigten, daß sie eher zu niedrig bemessen wäre.

Die Einlassungen des Auswärtigen Amtes überzeugen den Bundesrechnungshof nicht. Er hält auch Auslandspauschalen nur für gerechtfertigt, wenn ihre Angemessenheit durch hinreichende Erhebungen gesichert sind. Insbesondere bei Umzügen innerhalb der EU erscheint die im Vergleich zum Inland verdoppelte Pauschvergütung eher bedenklich.

Die genannten beiden Beispiele sind nicht repräsentativ.

Der Bundesrechnungshof hält weiterhin Erhebungen – ggf. mit Unterstützung des Statistischen Bundesamtes – für erforderlich, mit denen die Pauschalen sachgerecht und einkommensunabhängig neu festgesetzt werden können.

7.2.3

Der Dienstherr gewährt jedem Berechtigten ferner einen Beitrag zum Erwerb von Ausstattungsgegenständen zur Repräsentation, z. B. für die Wohnung, (Gesellschafts-)Kleidung usw. (§ 12 AUV). Seine Höhe richtet sich nach der Besoldung des Berechtigten im Ausland. Beim Inhaber eines nach Besoldungsgruppe A 13 bewerteten Amtes, verheiratet, zwei Kinder, beläuft sich der Beitrag auf rd. 10 000 DM. Darüber hinaus gewährt der Dienstherr ungeachtet der Beschlüsse des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages zu den Bemerkungen 1993 (Drucksachen 12/5650 Nr. 6 und 12/7951 zu Nr. 6) nahezu allen Bediensteten einen besonderen Zuschlag zur dienstlichen Repräsentation, auch wenn keine Repräsentationsverpflichtung nachgewiesen wird.

Der Bundesrechnungshof hat erneut darauf hingewiesen, daß der Ausstattungsbeitrag allen Berechtigten ohne Unterscheidung, ob dienstliche Repräsentationspflichten im Ausland bestehen, gezahlt wird. Er hält deshalb die Bemessung des Beitrags nach der Besoldung für bedenklich. Außerdem deckt der Auslandszuschlag nach dem Bundesbesoldungsgesetz teilweise ebenfalls Auslagen für dienstliche Repräsentation.

Das Auswärtige Amt hat ausgeführt, der Ausstattungsbeitrag betreffe alle Mitarbeiter. Nur seine Erhöhung um 20 v. H. setze repräsentationsbedingte Aufwendungen voraus. Der Ausstattungsbeitrag decke Ausgaben, die vor der Auslandsverwendung entstünden (z. B. zweiter bzw. dritter Kühlschrank am tropischen Dienort, den klimatischen Bedingungen angemessene Möbel). Der Auslandszuschlag decke dagegen notwendige Ersatzbeschaffungen am Dienort.

Der Bundesrechnungshof ist von der Stellungnahme des Auswärtigen Amtes nicht überzeugt. Der Ausstattungsbeitrag, nicht nur der um 20 v. H. erhöhte Anteil, soll auch repräsentationsbedingte Auslagen abdecken.

Die Unterscheidung zwischen Aufwand vor der Ausreise ins Ausland und Ersatzbedarf findet weder im Bundesbesoldungsgesetz, in der Begründung hierzu (Drucksache 7, 1906, S. 89f.) noch in der AUV eine Stütze. Die derzeitige Handhabung führt zur doppelten Auslagenerstattung.

7.2.4

Bei der ersten Ernennung zum Leiter einer Auslandsvertretung oder einer selbständigen Delegation des Auswärtigen Amtes gewährt das Auswärtige Amt einen Einrichtungsbeitrag, wenn der Berechtigte am neuen Dienstort eine ausgestattete Dienstwohnung bezieht oder eine möblierte Wohnung mietet (§ 13 AUV). Unter bestimmten Voraussetzungen (Anwesenheit des Ehegatten, Leerraumwohnung) erhöht es den Beitrag. Beispielsweise erhält der verheiratete Inhaber eines Amtes der Besoldungsgruppe A 16 einen Einrichtungsbeitrag von 11 500 DM; bei Bezug einer Leerraumwohnung werden rd. 34 700 DM gezahlt.

Bei der Neufassung der AUV wurden die Pauschalen gegenüber der vorher geltenden Fassung durchschnittlich um das Dreifache erhöht.

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß kein sachlicher Grund für die dreifache Erhöhung des Einrichtungsbeitrags erkennbar ist.

Das Auswärtige Amt hat hierzu ausgeführt, die Erhöhung gelte nur für Leiter, die an ihrem Dienstort keine amtlich eingerichteten Repräsentationsräume vorfinden.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, daß die Erhöhung um das Dreifache angesichts des ohnehin gezahlten Ausstattungsbeitrages nicht angemessen war.

7.2.5

Bei der ersten Verwendung an 194 von insgesamt 227 Auslandsdienstorten des Bundes wird wegen der erheblichen Abweichungen vom mitteleuropäischen Klima ohne Nachweis ein pauschaler Beitrag von durchschnittlich 5 000 DM zum Beschaffen klimabedingter Bekleidung gezahlt (§ 11 AUV).

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes ist das derzeitige Verfahren zur Bestimmung der Klimaabweichung nach den Erkenntnissen der Humanbiometeorologie veraltet. Weiterhin bestehen nach Feststellungen des Deutschen Wetterdienstes nicht für alle 194 Dienstorte erhebliche Abweichungen vom mitteleuropäischen Klima (z. B. Addis Abeba und Bogotá). Darüber hinaus gilt der Auslandszuschlag nach dem Bundesbesoldungsgesetz bereits Auslagen für zusätzliche klimabedingte Bekleidung ab. Der Bundesrechnungshof hat deshalb empfohlen, den Pauschalbeitrag zu streichen.

Das Auswärtige Amt hat mitgeteilt, das Verfahren zur Bestimmung der Klimaabweichung sei vom Deutschen Wetterdienst anerkannt. Es beabsichtige jedoch, erneut zu klären, ob die für das vergangene Jahr zugesagte Prüfung einer wirtschaftlich vertretbaren Umstellung vom bisherigen Modell auf ein anderes System durch das Medizin-Meteorologische Institut Freiburg möglich sei.

Es gebe zwar einige Auslandsdienstorte, deren Klima vom mitteleuropäischen Klima nicht erheblich abweiche; wegen zahlreicher, dienstlich erforderlicher Reisen im weiteren Umkreis sei der Beitrag jedoch notwendig.

Der Bekleidungsbeitrag decke nur den notwendigen Aufwand vor dem Auslandseinsatz, während der Auslandszuschlag Erneuerungsauslagen am Dienstort vergüte.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung. Bei Anwendung eines sachgerechten Verfahrens würde die Anspruchsberechtigung bei einer Reihe von Dienstorten entfallen. Der Bundesrechnungshof bleibt auch bei seiner Auffassung, daß klimabedingter Bekleidungsaufwand bereits anderweitig vergütet wird, da der Gesetzgeber beim Auslandszuschlag nicht zwischen Aufwendungen vor und Ersatzbedarf während des Auslandsaufenthalts unterschieden hat.

7.3 Änderungsbedarf

Die genannten Beispiele zeigen, daß das Auswärtige Amt die Gebote einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung beim Erlaß der AUV nicht gebührend beachtete. Der Bundesrechnungshof hält deshalb die Rückübertragung der Zuständigkeit für die Gestaltung von Vorschriften über die Auslagenerstattung im Zusammenhang mit Auslandsumzügen auf das Bundesministerium des Innern für zweckmäßig.

Das Bundesministerium des Innern hat mitgeteilt, daß es hierzu nicht bereit sei. Es hat sich jedoch gleichzeitig bereit erklärt, an den notwendigen gesetzlichen Änderungen (§ 14 BUKG) mitzuwirken.

Das Auswärtige Amt hat ausgeführt, der Erstattungskatalog der AUV entspreche lediglich dem umzugskostenrechtlichen Auftrag des Gesetzes, den es erfüllte.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, daß das für besoldungs- und dienstrechtliche Grundsatzfragen zuständige Bundesministerium des Innern auch für den Erlaß von Vorschriften zur Auslandsumzugskostenvergütung federführend zuständig sein sollte, weil nur so die Personalausgaben umfassend beurteilt werden können. Das Beispiel der Vergütung für zurückgelassene Pkws zeigt die fehlende Bereitschaft des Auswärtigen Amtes, offensichtlich notwendige Maßnahmen unverzüglich zu ergreifen.

Der Bundesrechnungshof wird den weiteren Fortgang der Angelegenheit beratend begleiten.

Auswärtiges Amt/Bundesministerium des Innern
(Einzelpläne 05 und 06)**8 Förderung von Rundfunksprachkursen****8.0**

Die Deutsche Welle und die vom Auswärtigen Amt geförderten Einrichtungen Goethe-Institut e.V. und Inter Nationes e.V. bieten Rundfunksprachkurse an, die Deutsch als Fremdsprache vermitteln. Der Bundesrechnungshof hat im Rahmen seiner Beratungstätigkeit empfohlen, daß diese Einrichtungen die Herstellung und den Vertrieb der Fernhesprachkurse untereinander besser abstimmen und Koproduktionen anstreben sollten. Außerdem sollte der Bedarf an Rundfunksprachkursen künftig rechtzeitig zielgruppenorientiert festgestellt sowie ein konkretes und wirtschaftliches Konzept für die Verbesserung der Erfolgskontrolle bei den Rundfunksprachkursen erarbeitet werden.

8.1 Allgemeines

Leistungen des Bundes zur Verbreitung von Rundfunksprachkursen im Ausland werden vom Auswärtigen Amt und vom Bundesministerium des Innern finanziert. Das Auswärtige Amt gab für Rundfunksprachkurse im Zeitraum 1995 bis 1997 zwischen 4,7 Mio. DM und 5,7 Mio. DM im Jahr aus. Die Deutsche Welle begleicht ihre Kosten für Rundfunksprachkurse aus dem vom Bundesministerium des Innern gewährten jährlichen Zuschuß für die Rundfunkanstalt. Diese konnten nicht beziffert werden.

„Rundfunksprachkurse“ umfassen sowohl Hörfunksprachkurse als auch Fernhesprachkurse. Die Deutsche Welle und die vom Auswärtigen Amt geförderten Einrichtungen, das Goethe-Institut zur Pflege der deutschen Sprache im Ausland und zur Förderung der internationalen kulturellen Zusammenarbeit e.V. (Goethe-Institut) und der Verein Inter Nationes e.V. (Inter Nationes), bieten Rundfunksprachkurse an, die Deutsch als Fremdsprache vermitteln. Zusätzlich zur Ausstrahlung über Rundfunk werden die Rundfunksprachkurse in ausländischen Einrichtungen (z. B. örtliche Goethe-Institute und Hochschulen) eingesetzt.

Der Bundesrechnungshof hat die Leistungen des Bundes für diese Sprachkurse querschnittlich geprüft und dem Auswärtigen Amt und der Deutschen Welle Hinweise und Empfehlungen zur Beseitigung der festgestellten Mängel gegeben.

8.2 Zusammenarbeit bei Herstellung und Vertrieb

Die Hörfunksprachkurse werden in der Regel in Zusammenarbeit von der Deutschen Welle, dem Goethe-Institut und Inter Nationes hergestellt. Bei den Fernhesprachkursen gab es bisher keine Koproduktionen zwischen dem Goethe-Institut und Inter Nationes einerseits und der Deutschen Welle andererseits. Die beiden Vereine stellten zwei Fernhesprachkurse gemeinsam her, die das Auswärtige Amt projektbezogen förderte. Das Goethe-Institut beteiligte sich daneben an drei Fernhesprachkursen anderer Fernsehsender als Koproduktionspartner. Die Deutsche Welle stellte zwei weitere Fernhesprachkurse her. Im Vertriebsbereich entstand nur vereinzelt eine Zusammenarbeit.

Der Bundesrechnungshof hat anerkannt, daß die beiden Vereine bei Hörfunksprachkursen in der Regel mit der Deutschen Welle zusammenarbeiten. Er hat jedoch beanstandet, daß gerade bei den kostenintensiven Fernhesprachkursen Koproduktionen unterblieben.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, zukünftig Herstellung und Vertrieb von Fernhesprachkursen untereinander besser abzustimmen, um die Förderungsmittel gezielter einsetzen zu können. Die Vereine sollten prüfen, ob sie auch mit der Deutschen Welle unter Wahrung deren Programmfreiheit zusammenarbeiten können. Außerdem sollte das Auswärtige Amt als zuständiges Ressort für die auswärtige Kulturpolitik in diese Abstimmung einbezogen werden.

Das Auswärtige Amt hat angekündigt, die Empfehlung des Bundesrechnungshofes aufzugreifen und bei der künftigen Herstellung von Fernhesprachkursen auf eine Zusammenarbeit mit der Deutschen Welle zu drängen. Das Auswärtige Amt werde sich auch selbst an der notwendigen Koordinierung beteiligen. Die Deutsche Welle hat mitgeteilt, daß zwischen ihr und dem Goethe-Institut bereits Gespräche über die gemeinsame Produktion eines Sprachkurses, der für mehrere Medienkomponenten geeignet sein soll, stattfinden.

Die Deutsche Welle leitete den Bedarf bei den meisten Rundfunksprachkursen aus der Hörer- und Zuschauerpost ab. Das Goethe-Institut konnte nur zu zwei von fünf hergestellten Fernhesprachkursen und zu einem von zwei hergestellten Hörfunksprachkursen eine genauere Bedarfsermittlung vorlegen. Es wies jedoch darauf hin, daß durch die weltweite Vernetzung der örtlichen Goethe-Institute mit der Zentralverwaltung in München ein Bedarf jederzeit gemeldet und abgefragt werden könne.

8.3 Bedarfsermittlung

Der Bundesrechnungshof hat die Methode der Deutschen Welle, den Bedarf an Sprachkursen allein aus der Hörer- und Zuschauerpost abzuleiten, für nicht

ausreichend gehalten. Aus der Anzahl der Briefe können keine zuverlässigen Rückschlüsse über den tatsächlichen Bedarf an Rundfunksprachkursen hergeleitet werden. Der Bundesrechnungshof hat auch beanstandet, daß das Goethe-Institut nicht bei allen Rundfunksprachkursen den Bedarf vorher hinreichend ermittelte.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, bei künftig geplanten Rundfunksprachkursen den Bedarf rechtzeitig zielgruppenorientiert festzustellen. Nach seiner Auffassung können hierbei ergänzende Erhebungen mit Fragebögen sinnvoll sein. Ferner sollten die Deutsche Welle und die beiden Vereine gemeinsam prüfen, ob durch eine Umfrage bei den örtlichen Goethe-Instituten die Bedarfsermittlung verbessert werden kann. Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes muß die Bedarfsermittlung auf jeden Fall mit den jeweiligen Koproduktionspartnern abgestimmt werden.

Die Deutsche Welle will der Empfehlung des Bundesrechnungshofes folgen und die Möglichkeiten einer verbesserten Bedarfsermittlung vor Ort unter Einschaltung der Goethe-Institute, der deutschen Botschaften und anderer ausländischer Sendeanstalten, die Rundfunksprachkurse der Deutschen Welle im Rahmen ihres Programms ausstrahlen (sogenannte Rebroadcaster), nutzen. Auch das Auswärtige Amt ist der Empfehlung des Bundesrechnungshofes gefolgt und hat angekündigt, die Entscheidung über entsprechende Mittelzuweisungen künftig von einer differenzierten Bedarfsermittlung und deren Auswertung abhängig zu machen.

8.4 Erfolgskontrolle

Der Erfolg von Rundfunksprachkursen ist quantitativ und qualitativ prüfbar. Es wird einmal untersucht, wieviele Teilnehmer ein Sprachkurs erreicht; zum anderen wird festgestellt, ob er Deutschkenntnisse erfolgreich vermittelt und wie ihn die Teilnehmer bewerten.

In quantitativer Hinsicht können die Deutsche Welle und Inter Nationes über Hörer- und Zuschauerpost sowie über die Buchbestellungen (Begleitmaterial zu den Sprachkursen) feststellen, ob die Sprachkurse überhaupt gehört bzw. gesehen werden. Das Goethe-Institut kann die Teilnehmerzahlen der Sprachkurse in den örtlichen Goethe-Instituten feststellen. Außerdem können die Deutsche Welle durch Vertriebspersonal vor Ort und das Goethe-Institut durch die örtlichen Institute überwachen, ob die ausländischen Rundfunkanstalten die Sprachkurse ausstrahlen. Keine der drei Einrichtungen konnte jedoch angeben, wieviele Hörer bzw. Zuschauer tatsächlich mit den Rundfunksprachkursen erreicht werden.

Im Rahmen einer qualitativen Erfolgskontrolle testeten die beiden Vereine den von ihnen hergestellten Pilotfilm zum Fernsehsprachkurs „Einblicke“. Außerdem wurde der Erfolg des Hörfunksprachkurses

„Deutsch – warum nicht?“, der von den drei Einrichtungen hergestellt wurde, im Rahmen einer Markterhebung in den Jahren 1993 und 1994 bewertet. Die Untersuchung führte zu neuen Konzepten für Herstellung und Vertrieb eines neuen Hörfunksprachkurses. Bei sechs anderen Rundfunksprachkursen wurde der Erfolg nicht kontrolliert oder es konnten keine Testauswertungen vorgelegt werden.

Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung vertreten, daß eine deutliche Verbesserung der Erfolgskontrolle bei den Rundfunksprachkursen erforderlich ist. Für eine verbesserte quantitative Erfolgskontrolle sollte geprüft werden, ob in einigen Ländern Einschaltquoten ermittelt werden können. Hinsichtlich der qualitativen Erfolgskontrolle hat der Bundesrechnungshof beanstandet, daß die drei Einrichtungen bei sechs Rundfunksprachkursen den Erfolg nicht hinreichend kontrollierten.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, ein konkretes und wirtschaftliches Konzept für die Verbesserung der qualitativen Erfolgskontrolle bei den Rundfunksprachkursen zu erarbeiten. Dieses Konzept sollte zwischen den jeweiligen Kooperationspartnern abgestimmt werden. Die Erfolgskontrollen sollten bereits mit den Tests von Pilotfolgen einsetzen. Nach Aufnahme der Ausstrahlung könnten die Hörer oder Zuschauer bei der Bestellung des Begleitmaterials sowie die Zweitnutzer (z.B. in den lokalen Goethe-Instituten) gezielt befragt werden.

Das Auswärtige Amt hat mitgeteilt, daß genaue Einschaltquoten zwar begrüßenswert seien, diese jedoch nur in ganz wenigen Ländern unter Beachtung der Verhältnismäßigkeit von Aufwand und Ertrag erreichbar sein dürften. Es hat zugesagt, das Goethe-Institut im Rahmen des Möglichen zu Erfolgskontrollen zu ermuntern.

Hinsichtlich der qualitativen Erfolgskontrolle hat die Deutsche Welle angekündigt, örtliche Hörer, Buchbesteller und andere Zweitnutzer gezielt zu befragen. Außerdem wolle sie die Rebroadcaster um Mitteilung der Akzeptanzquoten von Rundfunksprachkursen der Deutschen Welle bitten. Das Auswärtige Amt hat mitgeteilt, das Goethe-Institut beabsichtige, ab dem Jahre 1998 ein neu erarbeitetes Konzept zur qualitativen Erfolgskontrolle sowohl in der Erprobungsphase als auch während des Einsatzes neuer Rundfunksprachkurse umzusetzen. Das Auswärtige Amt werde das Goethe-Institut dazu anhalten, sein neues Konzept konsequent anzuwenden.

Der Bundesrechnungshof begrüßt die angekündigten Maßnahmen. Das Konzept des Goethe-Instituts zur qualitativen Erfolgskontrolle ist jedoch noch nicht vorgelegt worden. Der Bundesrechnungshof regt weiterhin an, daß auch die Deutsche Welle ihre angekündigten Maßnahmen in ein konkretes Konzept für die Verbesserung der Erfolgskontrolle einbindet. Er wird verfolgen, ob die beabsichtigten Maßnahmen umgesetzt werden und zu einer verbesserten Erfolgskontrolle führen.

Bundesministerium des Innern
(Einzelplan 06)

**9 Beheizung von Gebäuden
des Bundesgrenzschutzes**
(Kapitel 06 25)

9.0

Bei der Bewirtschaftung von Liegenschaften des Bundesgrenzschutzes werden technische, organisatorische und betriebliche Möglichkeiten zum sparsamen und bedarfsgerechten Wärmeverbrauch nicht genügend genutzt. Das Bundesministerium hat die aufgezeigten Mängel anerkannt. Angesichts des jährlichen Einsparpotentials von etwa 2 bis 4 Mio. DM hat es bereits eine Reihe von Maßnahmen eingeleitet und insbesondere die Dienst- und Fachaufsicht sowie die Schulung und Fortbildung seines Personals intensiviert.

9.1

Das Bundesministerium bewirtschaftet in den Grenzschutzpräsidien der alten Bundesländer rd. 1,43 Mio. m² Gebäudenutzfläche, wovon rd. 1,165 Mio. m² beheizt werden. Hierzu bedient sich das Bundesministerium, von wenigen fernwärmeversorgten Liegenschaften abgesehen, rd. 55 eigener Heizungszentralen.

Wie schon zuvor bei der Bundeswehr (vgl. Bemerkungen 1993, Drucksache 12/5650 Nr. 103 und Bemerkungen 1994, Drucksache 12/8490 Nr. 98) hat der Bundesrechnungshof nunmehr auch den Einsatz der Wärmeenergie in den Liegenschaften des Bundesgrenzschutzes, für den jährlich rd. 18 Mio. DM verausgabt werden, auf dessen Wirtschaftlichkeit untersucht. Dabei hat er darauf geachtet, ob das Bundesministerium die Forderungen des Energieeinsparungsgesetzes vom 22. Juli 1976 – zuletzt geändert am 20. Juni 1980 – und der Heizungsanlagen-Verordnung vom 24. Februar 1982 in der Fassung vom 22. März 1994 erfüllt hat.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß technische, organisatorische und betriebliche Möglichkeiten zum sparsamen und bedarfsgerechten Wärmeverbrauch nicht in dem möglichen Umfang genutzt wurden. So wurden viele Gebäude unnötig hoch beheizt. Außerdem fehlte häufig eine wirksame Nacht- und Wochenendabsenkung der Raumtemperaturen. Auch die Gebäudenutzer verursachten Verluste von Wärmeenergie durch ständig geöffnete Fenster oder durch nicht abgesenkte Beheizung von ungenutzten Räumen.

Der überhöhte Energieverbrauch beruhte im wesentlichen auf

- dem Einsatz zum Teil veralteter Steuerungstechnik für die Bereitstellung der Wärme (trotz Ablauf gesetzlicher Nachrüstpflichten),
- unvollständigen organisatorischen Vereinbarungen zwischen Betreiber und Nutzer,
- zum Teil fehlenden und ungenauen Handlungsanweisungen für den Betreiber der Anlagen wie für den Nutzer als sogenannter Endenergieverbraucher,
- unzureichender Betriebsführung und Überwachung der Wärmeversorgungsanlagen – insbesondere Nichtbefolgung bereits bestehender Betriebsanweisungen und unzureichender Analyse des Betriebserfolges durch den Anlagenbetreiber – sowie
- unzureichender Dienst- und Fachaufsicht.

Im Hinblick darauf, daß bei üblichen Heiztemperaturen schon ein Grad an Temperaturreduzierung erfahrungsgemäß zu einer Energiekosteneinsparung von rd. 6 v. H. führt, hat der Bundesrechnungshof das gesamte Einsparpotential auf jährlich insgesamt zwischen 2 bis 4 Mio. DM geschätzt (10 bis 20 v. H.).

9.2

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, die Mängel abzustellen, und insbesondere empfohlen, den Unzulänglichkeiten in der Betriebsführung und -überwachung durch eine wirksamere Dienst- und Fachaufsicht entgegenzuwirken. Dabei hat er dem Bundesministerium angeraten, eine vom Bundesrechnungshof erarbeitete Check- und Fehlerliste zu erproben und ggf. weiterzuentwickeln.

9.3

Das Bundesministerium hat die Mängel anerkannt. Angesichts der Sparpotentiale hält es das Bundesministerium für notwendig, nunmehr alle Möglichkeiten zur Senkung der Liegenschaftskosten auszunutzen und dies durch eine verstärkte Dienst- und Fachaufsicht sicherzustellen. So habe es bereits folgende Maßnahmen eingeleitet:

- Erstellung liegenschaftsbezogener Energiekonzepte,
- Beobachtung der Verbrauchsentwicklung für Wärmeenergie und andere Bewirtschaftungsaufwendungen,
- Verstärkte Schulung und Fortbildung des Liegenschafts- und betriebstechnischen Personals sowie der Energiebeauftragten der Standorte bei verstärkter Einbindung in ein Energiesparprogramm,

- Wiedereinsetzung einer Energiesparkkommission, die die Standorte künftig untersuchen soll.

Außerdem hat das Bundesministerium darauf hingewiesen, daß es eine umfassende Checkliste zur bedarfsgerechten und sparsamen Betriebsführung erarbeite sowie ein bereits herausgegebenes Merkblatt über energiesparendes Verhalten aktualisiere.

9.4

Der Bundesrechnungshof regt an, die Zusammenarbeit mit dem für die Betriebsüberwachung zuständigen Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau und den zuständigen Stellen der Finanzbauverwaltungen der Länder zu intensivieren. Da die angekündigten oder eingeleiteten Maßnahmen noch umgesetzt werden müssen, wird der Bundesrechnungshof das Vorgehen des Bundesministeriums und die künftige Entwicklung auf dem Gebiet der rationellen Energieverwendung weiter beobachten und ggf. erneut darüber berichten.

10 Fluggast- und Reisegepäckkontrolle durch ein Unternehmen (Kapitel 06 25)

10.0

Bereits vor dem Übergang der Zuständigkeit für die Fluggast- und Reisegepäckkontrolle von einigen Ländern auf den Bund war an einem Flughafen ein Unternehmen mit der Durchführung dieser Aufgabe beauftragt. Der Bund ist in den Vertrag eingetreten. Aufgrund der hohen Personalausgaben des Unternehmens wird der Mehraufwand gegenüber einer Aufgabenwahrnehmung mit bundeseigenen Kräften für das Jahr 1996 auf rd. 15 Mio. DM geschätzt.

An anderen Flughäfen hat das Bundesministerium die Durchführung dieser Aufgabe nach dem Übergang der Zuständigkeit auf den Bund ausgeschrieben. Mit einem ordnungsgemäßen Vergabeverfahren wäre eine Einsparung von weit über 20 Mio. DM pro Jahr zu erzielen. Die Vereinbarung mit dem Unternehmen sollte daher zum nächstmöglichen Termin gekündigt und die Durchführung der Kontrollaufgabe ausgeschrieben werden.

10.1

10.1.1

Der Bund übernahm an zwölf bundesdeutschen Verkehrsflughäfen nach Inkrafttreten des „Gesetzes zur Übertragung der Aufgaben der Bahnpolizei und der Luftsicherheit auf den Bundesgrenzschutz“ zum 1. April 1992 auf Antrag der Länder die Fluggast- und Reisegepäckkontrolle (§ 29c Luftverkehrsgesetz – LuftVG –).

Im Falle eines Landes, das die Aufgabe an einem Flughafen einem Unternehmen übertragen hatte, trat der Bund in die zwischen dem Land und dem Unternehmen bestehende Vereinbarung mit Wirkung vom 1. Januar 1993 ein. Ende des Jahres 1995 schlossen der Bund und das Unternehmen rückwirkend zum 1. Januar 1995 eine eigene Grundlagenvereinbarung mit zwölfmonatiger Kündigungsfrist zum Ende eines Kalenderjahres.

Die Zahlungen des Bundes an das mit der Durchführung der Fluggast- und Reisegepäckkontrolle beauftragte Unternehmen betrugen in den Jahren 1993 bis 1996 bis zu 110 Mio. DM jährlich. Sie wurden aus der von den Fluggästen zu erhebenden Luftsicherheitsgebühr (§ 32 Abs. 1 Satz 1 Nr. 13 LuftVG) bestritten.

Ob die für die Zahlungen des Bundes maßgebenden Wirtschaftspläne innerhalb des Bundesministeriums überprüft wurden, war nicht festzustellen, desgleichen nicht, ob und wie die Zustimmung des Bundesministeriums der Finanzen hierzu eingeholt wurde. Keiner der Wirtschaftspläne der Jahre 1993 bis 1996 wurde gegenüber dem Unternehmen für verbindlich erklärt. Erst mit Inkrafttreten der Grundlagenvereinbarung zum 1. Januar 1995 wurde das Unternehmen verpflichtet, über die ausgezahlten Mittel einen Verwendungsnachweis zu erbringen. Eine Prüfung der Verwendungsnachweise unterblieb jedoch.

Das Unternehmen hielt sich vielfach nicht an die sachlichen und zeitlichen Vorgaben der Wirtschaftspläne, indem es wesentlich mehr oder andere als die im Wirtschaftsplan vorgesehenen Gegenstände beschaffte, Titel bis zum Siebenfachen überzog und Rechnungen bis zu insgesamt rd. 620 000 DM aus Folgejahren „vorbuchte“.

Die Erstattungsleistungen an das Unternehmen betreffen überwiegend Personalausgaben. Im Jahre 1996 waren dies rd. 77 Mio. DM. Darin sind zahlreiche im öffentlichen Dienst nicht gewährte Zusatzleistungen wie Betriebszulagen, Treueprämien, Erschwerniszulagen, Ballungsraumzulagen, „Jobtickets“ und Parkplatzkosten enthalten. Daneben ist ein Verwaltungsgemeinkostenzuschlag von 9,5 v.H. der Netto-Personalausgaben sowie die auf die Personalkosten entfallende Mehrwertsteuer zu erstatten, so daß die Gesamtpersonalausgaben rd. 97 Mio. DM betrugen.

10.1.2

An acht anderen Verkehrsflughäfen schrieb das Bundesministerium die Aufgabe aufgrund des Ergebnisses eines Kostenvergleichs „Verwaltungseigene Kräfte – private Sicherheitsunternehmen“ aus. Die Leistung war als Pauschalsatz pro eingesetzter Kontrollkraft und Stunde einschließlich Mehrwertsteuer, Personalnebenkosten, Arbeitsplatzkosten und sonstige Kosten zu bieten. Die Ausschreibungen ergaben Preise pro Stunde zwischen 30,67 DM und 42,25 DM.

10.2

Der Bundesrechnungshof hat die Art, wie das Bundesministerium die Wirtschaftspläne aufstellte, und die unterbliebene Verbindlichkeitserklärung der Wirtschaftspläne beanstandet. Ebenso hat er bemängelt, daß die Verwendung der Mittel nicht geprüft wurde und daß damit keine wirksame Kontrolle stattfand. Ferner hat das Bundesministerium zugelassen, daß das Unternehmen in vielerlei Hinsicht gegen die Grundsätze einer ordnungsgemäßen Wirtschaftsführung verstieß, indem es eine weitaus größere Zahl oder andere als im Wirtschaftsplan eingestellte Wirtschaftsgüter beschaffte und dadurch die Ansätze in den Wirtschaftsplänen erheblich überschritt, und daß in erheblichem Umfang Rechnungen der Folgejahre in die Abrechnungen des Unternehmens eingestellt wurden.

Der Bundesrechnungshof hat insbesondere darauf hingewiesen, daß der Bund die Fluggast- und Reisegepäckkontrolle sogar mit eigenen Kräften erheblich kostengünstiger durchführen könnte. Dies liegt vor allem daran, daß die Personalausgaben des Unternehmens, die den weitaus größten Teil der Erstattungsleistungen ausmachen, viele im öffentlichen Dienst nicht übliche Zusatzleistungen enthalten und insbesondere dadurch erheblich über den sich nach den Kostensätzen der öffentlichen Verwaltung ergebenden Aufwendungen liegen. So hätte bei einer Vergütung wie im öffentlichen Dienst für das Kontrollpersonal 28 700 DM pro Person und Jahr weniger verausgabt werden müssen; bezogen auf die 900 Kontrollkräfte entspricht dies einem Einsparpotential von rd. 26 Mio. DM.

Die Fluggast- und Reisegepäckkontrolle hätte jedoch noch erheblich preiswerter wahrgenommen werden können, wenn der Bund, wie an den anderen Flughäfen auch, die Leistung öffentlich ausgeschrieben hätte. Bei einem Pauschalstundensatz von 43,00 DM – der an den anderen Flughäfen vereinbarte Höchstsatz lag bei 42,25 DM – wären unter Zugrundelegung der nach Angaben des Unternehmens geleisteten Arbeitsstunden im Jahre 1996 Einsparungen von rechnerisch rd. 41 Mio. DM zu erzielen gewesen.

Um die für die Luftsicherheit anfallenden Kosten möglichst niedrig zu halten, hat der Bundesrechnungshof gefordert, die Grundlagenvereinbarung mit dem Unternehmen zu kündigen und die Luftsicherheitsaufgaben zu gleichen Konditionen wie an den anderen Flughäfen auszuschreiben.

10.3

Das Bundesministerium hat eingeräumt, daß eine ordnungsgemäße Prüfung der sachgemäßen Mittelverwendung anfangs nicht gewährleistet war und dies mit Übergangsschwierigkeiten begründet. Seinen haushaltsrechtlichen Kontrollverpflichtungen sei es dennoch soweit wie möglich nachgekommen. Die von der öffentlichen Verwaltung abweichende Abrechnungs- und Buchungsweise des Unternehmens erschwere die Prüfung der Mittelverwendung aber nach wie vor. Daher erwäge es, eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft mit der Aufgabe zu betrauen.

Trotz der vom Bundesrechnungshof festgestellten Titelüberschreitungen sei in keinem der Jahre der zugestandene Gesamtkostenrahmen des Unternehmens überschritten worden. Mit Abschluß der Grundlagenvereinbarung sei im übrigen der jährliche Wirtschaftsplan insgesamt als deckungsfähig erklärt worden, um dem Unternehmen angesichts des zunehmenden Umfangs und der Bedeutung der Luftsicherheitsaufgaben einen möglichst großen Gestaltungsspielraum einzuräumen. Hieran wolle das Bundesministerium auch festhalten.

Den Vergleich der durchschnittlichen Personalkosten des Unternehmens mit den Personalkostensätzen des Bundes hält das Bundesministerium nur für eingeschränkt zulässig. Für das Kontrollpersonal bestehe unter Berücksichtigung der zwischenzeitlich veränderten Eingruppierung der Mitarbeiter – tarifvertraglich ist ein Bewährungsaufstieg in eine höhere Vergütungsgruppe vorgesehen – nur ein Unterschiedsbetrag von rd. 8 150 DM pro Person und Jahr.

Eine Kündigung der Grundlagenvereinbarung und Ausschreibung der Fluggast- und Reisegepäckkontrolle hat das Bundesministerium abgelehnt, weil die Größe des Flughafens, das Fluggastaufkommen und die Bedeutung im nationalen und internationalen Luftverkehr einen Vergleich mit anderen deutschen Verkehrsflughäfen nicht zuließen. Mit der Kündigung der Grundlagenvereinbarung sei insbesondere wegen des Umfangs sicherheitsgefährdeter Flüge ein zu großes Sicherheitsrisiko verbunden, zumal bei einer Vergabe an ein anderes Unternehmen Qualitätsverluste nicht auszuschließen seien und die Gefahr bestehe, daß am Wettbewerb teilnehmende Firmen fachlich geeignete und eingewiesene Mitarbeiter nicht rechtzeitig in ausreichender Zahl gewinnen könnten.

Ferner erachtet das Bundesministerium das vom Bundesrechnungshof geschätzte Einsparpotential als nicht realistisch. So seien infolge der größeren Zahl von Fluggastkontrollkräften am Flughafen ein höherer Ansatz an Verwaltungs- und Führungspersonal als an den bisher „privatisierten“ Flughäfen erforderlich. Dies lasse einen um mindestens 5 DM höheren Pauschalstundensatz pro Mitarbeiter erwarten (48 DM). Da die bisherige Administration des Unternehmens für die Kontrollkräfte weg falle, müsse die Zahl der Planstellen des Bundesgrenzschutzes außerdem um 40 bis 50 erhöht und mit zusätzlichen Betriebskosten gerechnet werden. Damit würde sich das Einsparpotential auf rd. 10,9 Mio. DM verringern. Dieses habe das Bundesministerium in Verhandlungen mit dem Unternehmen über die Wirtschaftspläne der Jahre 1997 und 1999 bereits weitgehend realisiert, wobei der Großteil auf Personaleinsparungen zurückzuführen sei. Im übrigen sei die Luftsicherheitsgebühr für den von dem Unternehmen betreuten Flughafen erst im November 1997 von 6,50 DM auf 5,60 DM je Fluggast gesenkt worden.

10.4

Die Erwiderung des Bundesministeriums vermag nicht zu überzeugen. Daß die Titelüberschreitungen und das Vorziehen von Rechnungen aus Folgejahren zu keiner Überschreitung des Gesamtkostenrahmens

geführt haben, kann die Kritik des Bundesrechnungshofes nicht entkräften. Vielmehr belegt dies, daß die Mittelzuweisung bei Aufstellung des Wirtschaftsplans äußerst großzügig bemessen wurde. So lange keine ordnungsgemäße Prüfung der Mittelverwendung gewährleistet ist, hält es der Bundesrechnungshof nicht für vertretbar, dem Unternehmen einen derart großen Gestaltungsspielraum einzuräumen.

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht die besondere Bedeutung und Stellung des Flughafens unter den bundesdeutschen Verkehrsflughäfen. Dessen ungeachtet sind die Sicherheitsanforderungen an die Fluggast- und Reisegepäckkontrolle an allen Flughäfen gleich. Flughafenspezifische Besonderheiten dürften sich vorrangig im Umfang der personellen und technischen Ausstattung auswirken. Dies hat der Bundesrechnungshof auch nicht beanstandet. Selbst unter Berücksichtigung der Einwendungen des Bundesministeriums wäre die Fluggast- und Reisegepäckkontrolle dennoch mit bundeseigenen Kräften erheblich kostengünstiger durchzuführen. Bei strikter Anwendung des BAT für das gesamte Personal der Fluggast- und Reisegepäckkontrolle ergeben sich über die vom Bundesministerium zugestandenen Einsparungen beim Kontrollpersonal hinaus Minderausgaben von etwa 8,5 Mio. DM, unter Einbeziehung der bei bundeseigenen Kräften nicht anfallenden Mehrwertsteuer sogar rd. 15. Mio. DM.

Dem Einwand des Bundesministeriums, daß eine Ausschreibung nicht die vom Bundesrechnungshof aufgezeigten weiteren Einsparungen erbringen würde, ist entgegenzuhalten, daß

- der um 5 DM höhere Pauschalstundensatz im Vergleich zu anderen Flughäfen im einzelnen nicht begründet ist,
- es nicht zulässig ist, für dieselben Führungs- und Verwaltungsaufgaben sowohl einen höheren Pauschalstundensatz für ein privates Unternehmen als auch einen Personalmehrbedarf beim Bundesgrenzschutzamt zu begründen; denn in dem Stundensatz pro Kontrollkraft ist bereits ein Kostenanteil für Führungs- und Verwaltungspersonal eingerechnet, so daß hieraus bei einem umfangreicheren Kontrolldienst auch entsprechend mehr Führungs- und Verwaltungspersonal bezahlt werden kann und
- es nicht einleuchtet, aus den im Vergleich zu anderen Flughäfen umfangreicheren Verwaltungsaufgaben gleichzeitig auch noch die Notwendigkeit zusätzlichen Personals beim Bundesgrenzschutzamt in einem Umfang abzuleiten, der über das in dem derzeit beauftragten Unternehmen für sämtliche administrative Aufgaben eingesetzte Personal hinausgeht.

Im Ergebnis dürften daher von einer Ausschreibung erhebliche Einsparungen zu erwarten sein. Selbst wenn ein vom Bundesministerium genannter höherer Pauschalstundensatz zugrunde gelegt würde, lägen die Einsparungen weit über 20 Mio. DM und damit weit über den vom Bundesministerium bereits erzielten und in Aussicht gestellten Kostensenkungen. Dasselbe Ergebnis würde erzielt bei Ansatz eines höheren Personalbedarfs beim Bundesgrenzschutz.

Die letztjährige Senkung der Luftsicherheitsgebühr vermag ein Festhalten an der Grundlagenvereinbarung mit dem Unternehmen nicht zu rechtfertigen. So könnte das weitaus höhere Einsparpotential einer Ausschreibung die bereits für das nächste Jahr – wegen der sukzessiven Einführung einer umfassenderen Reisegepäckkontrolle – erforderliche Anhebung der Luftsicherheitsgebühr auf 6 DM je Fluggast entbehrlich machen.

Ein ausreichender Vorlauf für den Aufbau eines großen und qualifizierten Kontrolldienstes wird durch die bestehende Kündigungsfrist von einem Jahr gegenüber dem Unternehmen und das Vorhandensein einer Vielzahl von einschlägigen und erfahrenen Dienstleistungsunternehmen an dem durch die Ausschreibungen an anderen Flughäfen geschaffenen Markt sichergestellt werden können. Im übrigen steht es dem Unternehmen frei, sich auf die Ausschreibung hin zu bewerben und sich mit einem im Wettbewerb überlegenen Angebot die Fortführung der Kontrollaufgabe zu sichern.

Der Bundesrechnungshof hält es für widersprüchlich, die Fluggast- und Reisegepäckkontrolle an anderen Flughäfen aus wirtschaftlichen Gründen auszuschreiben, im vorliegenden Fall bei nicht zu rechtfertigenden höheren Kosten davon jedoch abzusehen. Nach alledem erhält der Bundesrechnungshof seine Forderung aufrecht, die Grundlagenvereinbarung mit dem Unternehmen zum frühestmöglichen Zeitpunkt zu kündigen und die Durchführung der Fluggast- und Reisegepäckkontrolle auszuschreiben.

11 Finanzielle Auswirkungen von Gesetzesvorhaben

11.0

Die im Gesetzgebungsverfahren gemachten Angaben zu den finanziellen Auswirkungen von Gesetzesvorhaben sind meist unvollständig oder nicht aussagefähig. Die Regelungen über die Abschätzung von Gesetzesfolgen sind unklar und unübersichtlich.

11.1

Erklärtes Ziel des Bundes und der Länder ist es, staatliches Handeln auf das notwendige Maß zurückzuführen sowie überflüssige Bürokratie und Überreglementierung abzubauen oder möglichst von vornherein zu vermeiden. Gesetzesfolgenabschätzungen sollen Parlament, Regierung und Öffentlichkeit vor der Entscheidung über rechtsetzende Maßnahmen einen Überblick über die zu erwartenden Wirkungen geben und Grundlagen für Erfolgskontrollen schaffen. Angaben zu den mit der Durchführung von Gesetzen verbundenen finanziellen Belastungen sowohl für die Verwaltung als auch für die Wirtschaft und die Bürger sind dabei wesentliche Bestandteile. Die Untersuchung voraussichtlicher Gesetzesfolgen muß neben den direkt beabsichtigten (primären) Wirkungen bei den betroffenen gesellschaftlichen Gruppen

auch sekundäre Folgen, wie z.B. den notwendigen Vollzugsaufwand bei allen beteiligten Gebietskörperschaften, berücksichtigen. Erforderlich ist daher eine möglichst umfassende Gesetzesfolgenabschätzung, die sowohl Kosten als auch Nutzen ermittelt und abwägt und so eine verlässliche Entscheidungsbasis schafft.

Eine Verpflichtung für die Bundesministerien zur Bestimmung der finanziellen Wirkungen von Gesetzesvorhaben folgt aus §§ 7 und 10 BHO. Für Gesetzesvorlagen hat die Bundesregierung in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien – Besonderer Teil – (GGO II) geregelt, welche Daten erforderlich sind. Nach § 40 GGO II müssen Angaben zu Kosten, Ausgaben oder Aufwendungen in unterschiedlicher Ausprägung im Aufschreiben der Kabinettsvorlage, in der Begründung und in einer Übersicht (Vorblatt) zum Gesetzesentwurf gemacht werden. Angaben zu den Auswirkungen auf den Bundeshaushalt und die Finanzplanung sind im Benehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen zu errechnen. Voraussichtliche Kosten, die bei Wirtschaftsunternehmen entstehen, sind im Benehmen mit dem Bundesministerium für Wirtschaft darzustellen. Daten zum angestrebten Nutzen und eine Abwägung mit den Kosten der geplanten Rechtsvorschrift, wie in den Vorläufigen Verwaltungsvorschriften zu § 7 BHO allgemein für finanzwirksame Maßnahmen vorgesehen, müssen nach § 40 GGO II nicht in den gesetzesbegründenden Unterlagen angegeben werden.

Mit den von der Bundesregierung im Jahre 1984 beschlossenen „Blauen Prüffragen“ sollte sichergestellt werden, daß jedes Bundesministerium alle Rechtsetzungsvorhaben für seinen Zuständigkeitsbereich anhand eines Fragenkatalogs hinsichtlich Notwendigkeit, Wirksamkeit, Verständlichkeit und finanzieller Auswirkungen prüft. Im Anschreiben der Kabinettsvorlage zu Gesetzesentwürfen ist anzugeben, daß eine Vorprüfung anhand der „Blauen Prüffragen“ vorgenommen wurde. Bedeutsame Fragen, die sich bei dieser Prüfung ergeben, sollen in der Begründung zu dem Gesetzesentwurf behandelt werden. Im Jahre 1989 ergriff die Bundesregierung weitere „Maßnahmen zur Verbesserung der Rechtsetzung und von Verwaltungsvorschriften“ und verpflichtete die Bundesministerien, organisatorische Vorkehrungen zu treffen, damit Gesetzesentwürfe zum frühestmöglichen Zeitpunkt hausintern anhand der „Blauen Prüffragen“ geprüft werden. Dabei wurde die Einrichtung ressortinterner Prüf- und Beratungsstellen empfohlen. Um die Wirksamkeit dieser Beschlüsse zu erhöhen, wurden die „Blauen Prüffragen“ im Jahre 1996 als Anlage in die GGO II aufgenommen und die bestehende Verpflichtung, die Prüffragen im Gesetzgebungsverfahren zu berücksichtigen, durch den neu eingefügten § 22a bekräftigt.

Das Vorhaben des Bundesministeriums, im Zusammenhang mit einer geplanten Neufassung der „Blauen Prüffragen“ einen Leitfaden zur Gesetzesfolgekostenabschätzung mit einer Beratungsfirma zu entwickeln, hat der Bundesrechnungshof auf Wunsch des Bundesministeriums beratend begleitet. Im Mai 1998 hat das Bundesministerium den Ressorts und Verbänden eine „Arbeitshilfe zur Ermittlung von Kostenfolgen

für Rechtsvorschriften“ (Arbeitshilfe) zur Verfügung gestellt. Diese soll nach einem Praxistest mit wissenschaftlicher Unterstützung überarbeitet werden. Im Anschluß daran will das Bundesministerium prüfen, ob und ggf. welche Konsequenzen sich für die Regelungen der GGO II ergeben.

Im Unterschied zur Prüfung der Rechtsförmlichkeit ist eine vergleichbare zentrale Stelle für die Beratung, Prüfung und Testierung der sachgerechten Ermittlung der Auswirkungen von Gesetzesentwürfen nicht vorhanden. Der Sachverständigenrat „Schlanker Staat“ hatte, mit Blick auf positive Erfahrungen in einigen Bundesländern, in seinem Abschlußbericht die Einrichtung einer zentralen „Normprüfungsstelle“ empfohlen, um die bisherige „Selbstkontrolle“ der Bundesministerien zu verbessern und eine Einheitlichkeit und Vergleichbarkeit der Verfahren und Angaben sicherzustellen.

11.2

11.2.1

Der Bundesrechnungshof hat geprüft, ob und ggf. welche Angaben zu den finanziellen Auswirkungen von Gesetzgebungsvorhaben von den Bundesministerien gemacht wurden. Die Eignung der maßgeblichen Vorschriften zur Ermittlung, Darstellung und Kontrolle dieser Angaben und die Entwicklung eines Leitfadens zur Gesetzesfolgekostenabschätzung durch das Bundesministerium hat er mit in seine Prüfung einbezogen.

Die stichprobenweise Prüfung von Gesetzesvorlagen unterschiedlicher Bundesministerien hat ergeben, daß die Vorschriften zur Analyse und Darstellung der finanziellen Folgen gesetzlicher Maßnahmen insgesamt zu keinen spürbaren praktischen Konsequenzen weder bei der Planung von Gesetzen noch bei nachgängigen Erfolgskontrollen geführt haben. Auch die „Blauen Prüffragen“ und deren Aufnahme in die GGO II haben keine nachhaltige Bedeutung für das Gesetzgebungsverfahren erlangt. So ist in der Begründung sowie im Vorblatt zu Gesetzesentwürfen oft nur vermerkt, daß entweder keine Kosten verursacht würden oder die voraussichtlichen Kosten nicht quantifizierbar seien. Lagen Angaben vor, wurden sie meist nur grob geschätzt, ohne daß erkennbar war, auf welchen Annahmen sie beruhen oder welche Daten für die Berechnungen herangezogen wurden. Mengengerüste, Fallzahlen, zeitliche Vorgaben sowie Hinweise auf Unsicherheitsfaktoren und deren Auswirkungen auf Personal-, Sach- und Investitionsmittel waren kaum verfügbar. Ebenso fehlte eine Unterscheidung nach primären und sekundären Auswirkungen.

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes sind die Mängel bei der Ermittlung und Darstellung finanzieller Auswirkungen von Gesetzesvorhaben mit auf die unzulänglichen und nicht abgestimmten Regelungen zurückzuführen. So sind Kalkulationsgrundlagen und Rechnungslegungszwecke nicht eindeutig definiert. Für vergleichbare Zwecke werden in § 40 GGO II einerseits Kosten, andererseits Ausgaben und Aufwendungen zugrunde gelegt,

ohne deren periodische und sachliche Abgrenzung zu berücksichtigen. Die parallel anzuwendenden „Blauen Prüffragen“ sehen zwar eine vom zuständigen Bundesministerium vorzunehmende Abwägung vor, ob Kosten und Nutzen einer Gesetzgebungsmaßnahme in einem angemessenen Verhältnis stehen. Entsprechende Angaben werden allerdings in § 40 GGO II nicht ausdrücklich gefordert und finden sich damit nicht oder nur teilweise in den Gesetzesbegründungen oder den zugehörigen Unterlagen. Die Vorschriften lassen auch den zeitlichen Verlauf der finanziellen Auswirkungen außer acht und regeln nicht eindeutig, ob die Angaben sich ggf. nur auf die Gesetzesänderung oder insgesamt auf die gesetzliche Grundlage unter Einschluß der beabsichtigten Änderungen beziehen.

Der Bundesrechnungshof hat im Rahmen seiner Beratungstätigkeit gegenüber dem Bundesministerium Anregungen zur Gestaltung eines Leitfadens zur Ermittlung der finanziellen Auswirkungen von Gesetzgebungsmaßnahmen und zu dessen Verzahnung mit den entsprechenden Vorschriften der GGO II gegeben, die bisher noch nicht vollständig aufgegriffen wurden. Die „Arbeitshilfe“, die das Bundesministerium für Testzwecke verteilt hat, kann die bisherigen Mängel nicht beheben. Unter anderem gibt es darin keine Hinweise und Regelungen, wie der wirtschaftliche Nutzen bei den Zielgruppen gesetzlicher Maßnahmen bestimmt werden soll. Des weiteren fehlt eine schlüssige Verknüpfung mit den entsprechenden Vorgaben der GGO II und mit den „Blauen Prüffragen“. Eine wesentliche Verbesserung der Planung und Erfolgskontrolle gesetzlicher Maßnahmen läßt sich auf dieser Grundlage noch nicht erreichen.

Der Bundesrechnungshof führt die eingeschränkten oder fehlenden Angaben zu den finanziellen Auswirkungen gesetzlicher Maßnahmen neben unzureichenden Vorgaben insbesondere auch darauf zurück, daß die nach § 40 GGO II federführenden und zu beteiligenden Bundesministerien noch nicht im erforderlichen Maße auf Vollständigkeit der Daten achten, Plausibilitätskontrollen der Ergebnisse vornehmen und für möglichst einheitliche und vergleichbare Darstellungen der Gesetzesfolgenabschätzungen sorgen. Die bisher den Bundesministerien überlassene „Selbstkontrolle“ hat sich jedenfalls als nicht ausreichend erwiesen.

11.2.2

Der Bundesrechnungshof regt eine grundlegende Überarbeitung des Regelwerks zur Analyse und Darstellung der Folgen gesetzlicher Maßnahmen an. Hierzu sollten insbesondere die Regelungen in § 40 GGO II überarbeitet und die für eine Gesetzesfolgenabschätzung erforderlichen Bestandteile der „Blauen Prüffragen“ darin integriert werden. Soweit erforderlich, sollten die so überarbeiteten und zusammengefaßten Regelungen durch eine Arbeitshilfe mit methodischen und fachlichen Erläuterungen zur Ermittlung von finanziellen Gesetzesfolgen ergänzt werden. Ziel sollte sein, die Auswirkungen gesetzlicher Maßnahmen auf der Grundlage eindeutiger und einheitlicher Verfahren zu ermitteln und in einer aussagefähigen Form in der Gesetzesbegründung anzugeben.

Dies ist auch erforderlich, um eine geeignete Ausgangsbasis für spätere Erfolgskontrollen zu erhalten.

Zur Verbesserung des bisherigen Verfahrens und zur Sicherung der Vergleichbarkeit der Ergebnisse wird außerdem angeregt, die Angaben zu den Gesetzesfolgen, ähnlich wie die Rechtsförmlichkeit, von den betroffenen Bundesministerien prüfen und „testieren“ zu lassen. Im Gesetzgebungsverfahren könnte dann das Parlament und insbesondere der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages die Angaben zu den finanziellen Auswirkungen von Gesetzgebungsmaßnahmen künftig besser nutzen.

11.3

Das Bundesministerium hat in seiner Stellungnahme grundsätzlich anerkannt, daß die bisherigen Instrumente zur Ermittlung und Darstellung der finanziellen Wirkungen von Gesetzesvorhaben nicht ausreichend wirksam sind.

11.4

Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, die nicht ausreichenden Instrumente zur Ermittlung und Darstellung der voraussichtlichen Wirkungen von Gesetzesvorhaben alsbald zu verbessern und dabei seine Anregungen zu berücksichtigen. Nur durch angemessene Gesetzesfolgenabschätzungen auf der Grundlage wirksamer Instrumente kann eine verlässliche Entscheidungsbasis für rechtsetzende Maßnahmen geschaffen werden.

Der Bundesrechnungshof wird die Umsetzung seiner Anregungen beobachten.

12 Aspekte der Teilzeitarbeit

12.0

Der Anteil der Teilzeitbeschäftigten in der Bundesverwaltung ist in den vergangenen Jahren kontinuierlich gestiegen. Den positiven Aspekten der Teilzeitarbeit, wie hohe Arbeitszufriedenheit und flexible Personalbestandsanpassung, stehen höhere Kosten, insbesondere der Personalverwaltung sowie der Raum- und Sachausstattung, gegenüber. Die Ausweitung der Teilzeitbeschäftigung sollte deswegen von Maßnahmen begleitet werden, die diese Mehrbelastungen dämpfen.

12.1

Die Teilzeitbeschäftigung nimmt im öffentlichen Dienst aufgrund kontinuierlicher Förderung und Beseitigung formeller Hemmnisse seit Mitte der 70er Jahre ständig zu. Der Anteil der Teilzeitbeschäftigten lag in der öffentlichen Verwaltung im Jahre 1996 bei rd. 21 v. H. mit steigender Tendenz. Insbesondere im Bereich der unmittelbaren Bundesverwaltung lag er mit 7,6 v. H. – auch aufgrund des hohen Anteils von Beamten – deutlich niedriger, wie die nachstehende Tabelle erkennen läßt.

	Beamte und Richter	Angestellte	Arbeiter	insgesamt
Vollzeitkräfte Bund (1996) *) (ohne Kräfte in Ausbildung und ohne Soldaten) absolut in v. H.	122 076 37,6	94 462 33,6	91 705 28,8	308 243 100,0
Teilzeitkräfte Bund (1996) *)	3 467	17 558	4 204	25 229
Beschäftigte insgesamt *)	125 543	112 020	95 909	333 472
Teilzeitkräfteanteil (v.H.) an den Beschäftigten insgesamt	2,8	15,7	4,4	7,6

*) unmittelbar Bundesdienst ohne Bundeseisenbahnvermögen

Erstmals die in den Jahren 1969 und 1980 eingeführten Regelungen über Teilzeitbeschäftigung aus familiären Gründen bzw. aus arbeitsmarktpolitischen Gründen ließen Ausnahmen von der Vollbeschäftigung von Beamten zu. Seit dem 1. Juli 1997 ist durch das Dienstrechtsreformgesetz auch für Beamte die Möglichkeit geschaffen worden, auf Antrag teilzeitbeschäftigt zu werden, ohne daß neben der dienstlichen Vereinbarkeit weitere Voraussetzungen vorliegen müssen. Somit ist auch im Bundesdienst ein weiterer Anstieg der Teilzeitbeschäftigung zu erwarten.

12.2

Der Bundesrechnungshof führte mit dem Ziel, die positiven und negativen Aspekte zunehmender Teilzeitbeschäftigung zu beurteilen, Erhebungen beim Kraftfahrt-Bundesamt (Anteil der Teilzeitbeschäftigten: 17,9 v. H.) und bei der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (BfA, Anteil der Teilzeitbeschäftigten: 13,8 v. H.) durch.

12.2.1

Bei seinen Erhebungen ging der Bundesrechnungshof von den Vorteilen aus, mit denen die Förderung der Teilzeitbeschäftigung im wesentlichen begründet wurde:

- Höhere Arbeitszufriedenheit,
- Steigerung der Arbeitsqualität und -leistung,
- Geringere Fehlzeiten,
- Erleichterungen bei ggf. erforderlichem Personalabbau.

Er stellte fest, daß das Kraftfahrt-Bundesamt und die BfA die Arbeitszeitwünsche der Beschäftigten weitgehend erfüllten. Mehr als 96 v. H. der befragten Teilzeitkräfte zeigten sich mit den vereinbarten Regelungen sehr zufrieden, zufrieden oder überwiegend zufrieden. Sie äußerten kaum Abwanderungsabsichten, so daß kostenträchtige Ersatzeinstellungen grundsätzlich nicht erwartet wurden.

Hinsichtlich der Arbeitsqualität und -leistung bestanden nach dem Urteil der unmittelbaren Vorgesetzten keine wesentlichen Unterschiede zwischen Voll- und

Teilzeitbeschäftigten. Die Prüfung von Stichproben der Fehl- und Ausfallzeiten ergab ebenfalls keine wesentlichen Unterschiede. Lediglich die Fehlzeiten der „Heimarbeiter“ in der BfA, die ausnahmsweise bis zu 19 Stunden/Woche ohne Anwesenheitspflicht arbeiteten, unterschritten diejenigen vergleichbarer Vollzeitkräfte um rd. 30 v. H.

Die Anzahl der Teilzeitbeschäftigten war, auch im Verhältnis zu den Vollzeitbeschäftigten, in beiden Behörden stetig gestiegen. Insbesondere das Kraftfahrt-Bundesamt war dadurch schneller in der Lage, den erforderlichen Stellenabbau zu vollziehen.

12.2.2

Der Bundesrechnungshof prüfte auch, ob die Ausweitung von Teilzeitarbeit in den beiden Behörden zu höheren Kosten bei der Organisation und Führung, Raum- und Sachausstattung sowie Personalverwaltung geführt hatte.

Obwohl die vermehrte Teilzeitbeschäftigung viele zusätzliche Organisations- und Führungsaufgaben erforderte, z. B. Arbeits- und Zeitvorgaben, veränderte Dienstpläne, Personalumsetzungen, Raumplanungen, hat sich die Stellenausstattung nicht erkennbar verändert. Der entstandene Mehraufwand wurde durch Rationalisierung und Nutzung vorhandener Personalreserven ausgeglichen.

In der BfA waren mehr als zwei Drittel der Teilzeitbeschäftigten vormittags anwesend, was zu einer stärkeren Beanspruchung der Raum- und Sachausstattung in dieser Zeit führte. Wird unterstellt, daß nur für die Hälfte der durch Teilzeitarbeit zusätzlich erforderlichen Mitarbeiter (rd. 530) auch zusätzliche Arbeitsplätze einzurichten und vorzuhalten sind, so errechnen sich nach den Sachkostenpauschalen des Bundesministeriums¹⁾ zusätzliche jährliche Kosten von rd. 8 Mio. DM.

Beim Kraftfahrt-Bundesamt traten erhöhte Sachausgaben nicht in Erscheinung, weil die Arbeitszeiten der Teilzeitkräfte gleichmäßiger verteilt waren und anderweitig nicht nutzbare Raum- und Sachausstattung in Anspruch genommen werden konnten.

¹⁾ 15 240 DM je Arbeitsplatz

In der Personalverwaltung wird der Personalbedarf maßgeblich vom Umfang des zu betreuenden Personalbestandes beeinflusst. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes entfallen etwa 16,5 Personalstellen auf die Betreuung von zusätzlichen 1 061 Teilzeitbeschäftigten in der BfA, wodurch jährlich rd. 2 Mio. DM Personalkosten (einschließlich Nebenkosten) anfallen. Für die Personalverwaltung im Kraftfahrt-Bundesamt (91 zusätzliche Teilzeitbeschäftigte) ergab sich ein rechnerischer Mehrbedarf von knapp einer Stelle.

12.3

Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung vertreten, daß bei einer weiteren Förderung der Teilzeitbeschäftigung in der Bundesverwaltung die zuständigen Bundesministerien die Verwaltungen anhalten sollten, eventuellen Mehrbedarf bei der Raum- und Sachausstattung und in der Personalverwaltung mit geeigneten Führungs- und Organisationsmaßnahmen, z. B. Anreize für die Teilung von Personalstellen („Job-Sharing“) sowie zur Entzerrung von Arbeitszeiten, auszugleichen. Daneben sollten sie prüfen, wie sie die hohe Arbeitszufriedenheit der Teilzeitkräfte deutlicher für Leistungssteigerungen und geringere Fehlzeiten nutzen können.

Wegen der für Teilzeitkräfte ohne Anwesenheitspflicht geringeren Ausgaben für Räume und Ausstattung sowie wegen ihrer geringeren Fehlzeiten hat der Bundesrechnungshof dem Bundesministerium empfohlen, verstärkt zu prüfen, inwieweit die Heim-/Telearbeit in geeigneten Bereichen der Bundesverwaltung insgesamt vorteilhaft ist.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sind – wenn es nicht gelänge, die nachteiligen Aspekte der Teilzeitarbeit auszugleichen –, die Mehrkosten für die Teilzeitarbeit nicht alleine zu betrachten, da ihnen neben den bereits genannten positiven Aspekten noch andere – nicht immer nach ihrem Umfang bewertbare – Vorteile gegenüberstehen. Zum einen sind erforderliche Rationalisierungsmaßnahmen schneller und sozialverträglicher umzusetzen, zum anderen ist die mögliche Schaffung zusätzlicher Teil-

zeitarbeitsplätze auch angesichts der seit einigen Jahren anhaltenden Lage des Arbeitsmarktes in der Bundesrepublik Deutschland von Bedeutung. Ein Beitrag zum Abbau der Arbeitslosigkeit durch mehr Teilzeitbeschäftigung könnte die Kassen der Sozialversicherungsträger und damit auch die öffentlichen Haushalte entlasten. Dagegen ist allerdings zu berücksichtigen, daß die Flexibilisierung der Arbeitszeit den anhaltenden Angebotsüberhang am Arbeitsmarkt weiter verstärken kann.

12.4

Das Bundesministerium hat den Prüfungsergebnissen im Ergebnis zugestimmt. Es hat die Auffassung geäußert, daß sich im öffentlichen Dienst – wie in der Privatwirtschaft – die Leistung der Teilzeitkräfte gegenüber den Vollzeitkräften steigern lasse. Es werde die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes im Rahmen der weiteren Förderung der Teilzeitbeschäftigung berücksichtigen.

Die Bundesregierung plane eine weitere Flexibilisierung der Arbeitszeit, die insbesondere einen längerfristigen Ausgleich von Arbeitszeitabweichungen bis zur Freistellung für ein Jahr („Sabbatjahr“) ermögliche.

Ferner sollten die Möglichkeiten der Telearbeit stärker genutzt werden. Die Bundesregierung wolle den Bundesbehörden Informationen aus Testvorhaben vorstellen, die die Einführung und Gestaltung der Telearbeit unterstützen.

12.5

Der Bundesrechnungshof ist weiterhin der Auffassung, daß die Wirtschaftlichkeit der Teilzeitarbeit durch geeignete Führungs- und Organisationsmaßnahmen verbessert werden sollte. Vor allem sollte die geplante weitere Flexibilisierung zu Einsparungen genutzt werden, da während der Freistellung von Personal die Kosten für Räume und Sachausstattung ganz und die Personalverwaltungskosten teilweise entfallen.

Bundesministerium der Finanzen (Einzelplan 08)

13 Auszahlung des Kindergeldes durch private Arbeitgeber (Kapitel 08 03 Titel 636 01, Kapitel 60 01 Titel 011 01)

13.0

Nach der Neuregelung des Familienleistungsausgleichs im Einkommensteuergesetz sind private Arbeitgeber im Grundsatz verpflichtet, das Kin-

dergeld zusammen mit dem Arbeitslohn an berechnete Arbeitnehmer auszuzahlen. Aufgrund weitreichender Ausnahmeregelungen zahlt die Bundesanstalt für Arbeit das Kindergeld jedoch in einem Großteil der Fälle auch weiterhin aus. Die im Gesetzgebungsverfahren von der Arbeitgeberauszahlung erwartete Verdeutlichung der mit dem Kindergeld bewirkten Minderung der Steuerbelastung konnte daher allenfalls in entsprechend verringertem Umfang eintreten.

Die Arbeitgeberauszahlung verursacht zudem zusätzlichen Aufwand für die Bundesanstalt für Arbeit, die Finanzämter, die privaten Arbeitgeber und die Arbeitnehmer und beeinträchtigt die Verfahrenssicherheit. Diese Probleme würden jedenfalls entfallen, wenn aufgrund einer entsprechenden, für den Bund mindestens kostenneutralen Gesetzesänderung die Bundesanstalt für Arbeit – neben der ohnehin von ihr vorzunehmenden Festsetzung des Kindergeldes – auch die Auszahlung des Kindergeldes wieder einheitlich vornehmen würde.

13.1

13.1.1

Mit dem Jahressteuergesetz 1996 vom 11. Oktober 1995 (BGBl. I S. 1250) wurde der Familienleistungsausgleich für Personen, die in der Bundesrepublik Deutschland unbeschränkt einkommensteuerpflichtig sind, ab Januar 1996 im Einkommensteuergesetz neu geregelt. Das unter diesen Begriff fallende Kindergeld nach Maßgabe des Einkommensteuergesetzes ist nunmehr als Steuervergütung konzipiert und wird von Bund, Ländern und Gemeinden getragen. Die Durchführung dieses Familienleistungsausgleichs wurde dem Bundesamt für Finanzen übertragen. Bei nicht im öffentlichen Dienst beschäftigten Berechtigten stellt dafür jedoch die bereits vor der Neuregelung mit der Erbringung des Kindergeldes befaßte Bundesanstalt für Arbeit (Bundesanstalt) dem Bundesamt für Finanzen ihre Dienststellen zur Verfügung. Die dadurch anfallenden Verwaltungskosten werden der Bundesanstalt aus dem Bundeshaushalt erstattet.

Damit setzen insoweit auch nach der Neuregelung die Arbeitsämter in ihrer Eigenschaft als Familienkassen das Kindergeld fest. Jedoch sind nunmehr im Grundsatz die privaten Arbeitgeber verpflichtet, Kindergeld zusammen mit dem Arbeitslohn an Arbeitnehmer, die sie voraussichtlich länger als sechs Monate beschäftigen, auszuzahlen. Auszahlungsgrundlage ist eine Kindergeldbescheinigung, die der Kindergeldberechtigte von der für ihn zuständigen Familienkasse bei der Bundesanstalt zur Vorlage bei seinem privaten Arbeitgeber erhält. Das monatlich insgesamt ausgezahlte Kindergeld entnehmen die Arbeitgeber dem Betrag, den sie an Lohnsteuer einbehalten. Für den jeweiligen Auszahlungsmonat vermindert sich damit der Lohnsteuerzufluß entsprechend. Eine Erstattung des Aufwandes für die Auszahlung des Kindergeldes erhalten die Arbeitgeber nicht.

Aufgrund einer mit dem Jahressteuergesetz 1996 geschaffenen gesetzlichen Ermächtigung zur Zulassung von Ausnahmen gibt die Verordnung zur Auszahlung des Kindergeldes an Arbeitnehmer außerhalb des öffentlichen Dienstes (Kindergeldauszahlungsverordnung) vom 10. November 1995 (BGBl. I S. 1510) privaten Arbeitgebern die Möglichkeit, sich auf Antrag von der Auszahlungspflicht befreien zu lassen. Dies gilt uneingeschränkt für Betriebe mit bis zu 50 Beschäftigten, im übrigen nur in eng begrenzten Sonderfällen. Kindergeldberechtigte, deren pri-

vate Arbeitgeber von der Auszahlungspflicht befreit sind oder für die eine Arbeitgeberauszahlung aus anderen Gründen nicht möglich ist, erhalten das Kindergeld direkt von der für sie zuständigen Familienkasse bei der Bundesanstalt.

Soweit die Bundesanstalt das Kindergeld auszahlt, ruft sie die Mittel von dem im Bundeshaushalt ausgebrachten Einnahmetitel Lohnsteuer ab. Die Kindergeldzahlungen erfolgen über den Monat verteilt, jedoch schwerpunktmäßig in der ersten Monatshälfte. Bis zur Mitte des Folgemonats erstatten die Länder dem Bund ihre Anteile einschließlich des Gemeindeanteils an den gewährten Leistungen. Der Bund stellt daher die gesamten Auszahlungsbeträge für durchschnittlich etwa vier Wochen auf seine Kosten bereit.

Nach der Begründung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages, auf dessen Vorschlag die Auszahlung des Kindergeldes durch die privaten Arbeitgeber in den Entwurf des Jahressteuergesetzes 1996 nachträglich aufgenommen wurde, soll die „Auszahlung des Kindergeldes durch den Arbeitgeber deutlich (machen), daß das Kindergeld die Steuerbelastung mindert und daß die jetzt gefundene Lösung als wichtiger Zwischenschritt auf dem Wege zur Finanzamtslösung anzusehen ist“ (Drucksache 13/1558 S. 140). Außerdem scheint nach Beiträgen von Abgeordneten in der Plenarsitzung des Deutschen Bundestages vom 2. Juni 1995 ergänzend auch die Vorstellung eine Rolle gespielt zu haben, daß mit der Arbeitgeberauszahlung die „Modernisierung der Verwaltung“, der „Abbau von Bürokratie“ und die Bürgerfreundlichkeit gefördert werde (Plenarprotokoll 13/42 S. 3369, 3381, 3393).

13.1.2

Der Bundesrechnungshof hat die Neuregelung insbesondere hinsichtlich des Arbeitgeberauszahlungsverfahrens untersucht und dabei folgendes festgestellt:

13.1.2.1

Aufgrund der Befreiungsmöglichkeit für kleinere Betriebe und andere Sonderfälle zahlen die privaten Arbeitgeber nur in etwa einem Drittel der Fälle das Kindergeld aus. Die Zahlfälle nahmen in den Jahren 1996 und 1997 weiter ab.

Zu diesem Ergebnis trugen nach den Beobachtungen der Bundesanstalt auch die Berechtigten bei, indem etwa Ehegatten die Berechtigung zum Bezug des Kindergeldes untereinander in geeigneten Fällen so verlagerten, daß die Bundesanstalt auszahlungspflichtig wurde.

In der Verwaltungspraxis können Fälle, in denen Arbeitgeber ihre Aufgabe der Auszahlung des Kindergeldes nicht wahrnehmen, nur vereinzelt aufgrund etwaiger Beschwerden der Arbeitnehmer festgestellt werden. Eine systematische Kontrolle darüber dürfte auch in Zukunft nicht oder nur mit einem erheblichen Verwaltungsaufwand möglich sein. Auch von daher ist eine Steigerung des Anteils des Arbeitgeberauszahlungsverfahrens an den von der Bundesanstalt insgesamt betreuten Fällen nicht zu erwarten.

13.1.2.2

Der Verwaltungsaufwand der Bundesanstalt für die Durchführung der Aufgaben im Kindergeldbereich ist bei Auszahlung des Kindergeldes durch die privaten Arbeitgeber wesentlich höher, als wenn die Bundesanstalt die für sie nahezu ohne Zusatzaufwand durchführbare Auszahlung mit übernimmt.

Das Verfahren der Arbeitgeberauszahlung bedeutet für die Bundesanstalt die jährliche Erstellung und Versendung von Kindergeldbescheinigungen an Millionen Berechtigte, die unterjährige Ausstellung und Versendung neuer Kindergeldbescheinigungen bei zwischenzeitlichen Änderungen des Anspruchs, die Überwachung der in diesen Fällen erforderlichen Rückgabe der ungültig gewordenen vorhergehenden Kindergeldbescheinigungen, die Berücksichtigung etwaiger Über- oder Unterzahlungen, deren Auftreten durch die Laufzeit der beschriebenen Vorgänge erhöht wird sowie ggf. die Rückforderung überzahlter Beträge von den Berechtigten, soweit die Arbeitgeber diese nicht selbst vornehmen. Rückforderungen durch die Bundesanstalt gestalten sich insofern schwieriger als sonst, weil hier nicht mit Zahlungen der Bundesanstalt verrechnet werden kann. Da sowohl den Berechtigten wie den Arbeitgeber in diesem Zusammenhang Pflichten treffen, muß das Arbeitsamt ggf. mit beiden Beteiligten in Kontakt treten, um den Sachverhalt zu klären. Zusätzlicher Verfahrensaufwand ergibt sich auch aus der Möglichkeit, daß die Auszahlungszuständigkeit zwischen der Bundesanstalt und privaten Arbeitgebern wechselt.

Die Bundesanstalt hat im Rahmen einer Untersuchung zur Personalbemessung rd. 9 v. H. des Arbeitsaufwandes der Arbeitsämter für die Bearbeitung des Kindergeldes im Jahre 1996 auf das Arbeitgeberauszahlungsverfahren zurückgeführt. Hiervon ausgehend dürften die durch die Arbeitgeberauszahlung bei der Bundesanstalt verursachten Zusatzkosten nach derzeitigem Kenntnisstand selbst bei vorsichtigen Annahmen in einer Größenordnung von 30 Mio. DM bis 40 Mio. DM liegen.

Das Arbeitgeberauszahlungsverfahren führt auch zu erhöhten Unsicherheiten im Verwaltungsverfahren der Bundesanstalt. So haben der Bundesrechnungshof und das Vorprüfungsamt der Bundesanstalt im Jahre 1996 festgestellt, daß die Überwachung des Rücklaufs ungültig gewordener Kindergeldbescheinigungen nicht gewährleistet war. Auch waren Bearbeitungsfehler festzustellen, die bei Auszahlung durch die Bundesanstalt nicht aufgetreten wären.

Die Arbeitgeberauszahlung schafft darüber hinaus eine neue Teilaufgabe für die Betriebsstätten-Finanzämter bei den Lohnsteuerprüfungen. Sie müssen zusätzlich darauf achten, daß die Arbeitgeber die Absetzung des Kindergeldes von der Lohnsteuer sachlich und rechnerisch richtig vornehmen. Dabei ist zu berücksichtigen, daß der Nachweis dieser Zahlvorgänge dadurch mit Unsicherheiten belastet sein kann, daß die Kindergeldbescheinigungen nicht fälschungssicher sind. Hinzu kommt, daß die Originale der vorhergehenden Kindergeldbescheinigungen bei unterjährigen Änderungen an die Familienkassen zurückgegeben wurden und somit nicht mehr beim

Arbeitgeber überprüfbar sind. Inwieweit bei Zweifeln an den die Absetzung von der Lohnsteuer begründenden Unterlagen die Finanzämter mit den Familienkassen zusammenarbeiten werden, ist noch nicht absehbar.

13.1.2.3

Des weiteren werden die privaten Arbeitgeber – insbesondere infolge der beschriebenen unterjährigen Änderungen und etwaiger von ihnen durchgeführter Rückforderungen oder Nachzahlungen – mit zusätzlichem Verwaltungsaufwand belastet.

Auch für die Arbeitnehmer bringt das Arbeitgeberauszahlungsverfahren gegenüber dem ausschließlichen Kontakt mit der Bundesanstalt zusätzliche Bearbeitungsschritte mit sich. Sie müssen ihrem Arbeitgeber jeweils möglichst umgehend die aktuelle Kindergeldbescheinigung zukommen lassen, ungültig gewordene ggf. an die Bundesanstalt zurückreichen und Unklarheiten sowie etwaige Nachzahlungen oder Rückforderungen mit dem Arbeitgeber klären.

13.2

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium darauf hingewiesen, daß die mit der Einführung des Arbeitgeberauszahlungsverfahrens verbundenen Ziele des Gesetzgebers weitgehend nicht erreicht wurden und Nachteile für alle Beteiligten gegenüber der Auszahlung durch die Bundesanstalt festzustellen sind.

Zu der im Mittelpunkt der gesetzgeberischen Begründung stehenden Vorstellung, daß die Arbeitgeberauszahlung einen Zwischenschritt zur sogenannten Finanzamtslösung darstelle, hat der Bundesrechnungshof angemerkt, daß die Verwirklichung dieses Zieles weiterhin nicht absehbar ist und im übrigen auch nicht von der vorab eingeführten Arbeitgeberauszahlung abhängt.

Soweit der Gesetzgeber mit der Arbeitgeberauszahlung eine Verdeutlichung der steuerlichen Entlastung durch das mit der Neuregelung zum 1. Januar 1996 erhöhte Kindergeld erreichen wollte, konnte ein derartiger Effekt allenfalls in dem Umfang eintreten, in dem das Arbeitgeberauszahlungsverfahren angewandt wurde. Da dies lediglich zu etwa einem Drittel der Fall ist, bleibt auch der erstrebte Effekt von vornherein auf diesen Teilbereich beschränkt. Dementsprechend verliert dieser von der Arbeitgeberauszahlung erwartete immaterielle Nutzen in der Gesamtbeurteilung der Auswirkungen der Neuregelung an Bedeutung.

Soweit im Gesetzgebungsverfahren eine Verwaltungsvereinfachung angestrebt wurde, hat der Bundesrechnungshof darauf hingewiesen, daß sich das Arbeitgeberauszahlungsverfahren als kontraproduktiv erweist, wobei die damit einhergehende höhere Arbeitsbelastung der Familienkassen auch zu einer Erhöhung der vom Bund zu erstattenden Verwaltungskosten führt.

Der Bundesrechnungshof hat ferner verdeutlicht, daß auch die Verfahrenssicherheit kritisch zu bewerten

ist, da das kompliziertere Arbeitgeberauszahlungsverfahren nicht nur zusätzliche Fehlerquellen bei den Familienkassen schafft, sondern auch bei Arbeitgebern und Arbeitnehmern Manipulationsmöglichkeiten durch die Ausgabe eines Berechtigungsscheines eröffnet, die nur durch eine Zusatzbelastung der für die Lohnsteuerprüfung zuständigen Finanzämter begrenzt werden können.

Der Bundesrechnungshof hat aufgrund dieser Beurteilung angeregt, einen Gesetzgebungsvorschlag zur Abschaffung des Arbeitgeberauszahlungsverfahrens zu erwägen.

13.3

Das Bundesministerium hat der Einschätzung des Bundesrechnungshofes zugestimmt und sich daraufhin bereit erklärt, dem Parlament die Abschaffung des Arbeitgeberauszahlungsverfahrens vorzuschlagen.

Im Finanzausschuß des Deutschen Bundestages sei ein entsprechender Formulierungsvorschlag des Bundesministeriums im Herbst 1997 im Zuge des Scheiterns einer Steuerreform allerdings zunächst nicht aufgegriffen worden. Eine Ablehnung in der Sache sei damit jedoch nicht verbunden.

Das Bundesministerium hat des weiteren darauf hingewiesen, daß nach seiner überschlägigen Berechnung bei Umsetzung des Vorschlags jährlich eine Zinsbelastung des Bundes in Höhe von rd. 31 Mio. DM (im Umstellungsjahr 57 Mio. DM) für die Bereitstellung der dann zusätzlich durch die Bundesanstalt auszahlenden Kindergeldbeträge entstünde. Hierbei wurde unterstellt, daß die Liquidität des Bundes belastet wird, da er gewissermaßen als Vorfinanzierung einschließlich des Länderanteils monatlich im Regelfall 1 Mrd. DM der Bundesanstalt zur Verfügung stellen müsse und ein Zinssatz von 6 v. H. hierfür anzusetzen sei. Unabhängig davon werde die Abschaffung des Arbeitgeberauszahlungsverfahrens im Interesse eines einfacheren und kostengünstigeren Verwaltungsverfahrens weiterhin befürwortet. Außerdem ergäben sich dadurch Einsparungen für die Länder bei der Lohnsteuer-Außenprüfung, weil die Kindergeldauszahlung dann nicht mehr geprüft werden müsse. Auch solle die erzielbare Kostenentlastung der Wirtschaft berücksichtigt werden.

13.4

Der Bundesrechnungshof vertritt die Auffassung, daß Möglichkeiten zur Abschaffung des Arbeitgeberauszahlungsverfahrens aus den von ihm und dem Bundesministerium genannten Gründen weiterverfolgt werden sollten.

Die genannten Bereitstellungskosten für die Auszahlung durch die Bundesanstalt werden zumindest bei den jährlichen Folgekosten (31 Mio. DM) bereits durch die Ersparnis bei den vom Bund zu erstattenden Verwaltungskosten der Bundesanstalt (schätzungsweise 30 Mio. DM bis 40 Mio. DM) mindestens ausgeglichen. Per Saldo ist immer noch eine Entlastung des Bundeshaushalts um mehrere Millionen

DM jährlich zu erwarten. Zu berücksichtigen sind auch die vom Bundesministerium bestätigten Einsparungen oder Verlagerungen an Arbeitskapazität im Bereich der Länder, die für die Prüfung der Arbeitgeberauszahlung bei der Lohnsteuerprüfung benötigt wird.

Unabhängig von den kostenmäßigen Auswirkungen sprechen nach Auffassung des Bundesrechnungshofes in der Gesamtbetrachtung die Gesichtspunkte einer für alle Beteiligten nützlichen Verwaltungseinfachung sowie einer höheren Verfahrenssicherheit für eine einheitliche Auszahlung des von der Bundesanstalt festgesetzten Kindergeldes durch diese Behörde.

14 Personalbedarfsermittlung in der Zollverwaltung (Kapitel 08 04)

14.0

Der Bundesrechnungshof hatte im Jahre 1989 das Personalbemessungsverfahren in der Zollverwaltung als unzureichend beanstandet. Er hat bei einer erneuten Untersuchung in einem Teilbereich der Zollverwaltung im Jahre 1997 festgestellt, daß das Bundesministerium das Personalbemessungsverfahren nicht fortentwickelt hat und der Personalbedarf immer noch nicht ordnungsgemäß ermittelt worden ist. Neue Planstellen sollten deshalb nur noch bewilligt werden, wenn ihr Bedarf auf der Grundlage anerkannter Methoden nachvollziehbar nachgewiesen ist.

14.1

Der Bundesrechnungshof hatte in den Bemerkungen des Jahres 1989 (Drucksache 11/5383 Nr. 7) die Personalbedarfsberechnung in der Zollverwaltung beanstandet, da die Methoden der Ermittlung unzureichend waren. Der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages nahm von der Bemerkung zustimmend Kenntnis und äußerte die Erwartung, daß das Bundesministerium die Personalbemessung in der Zollverwaltung nach den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes überarbeiten läßt (Plenarprotokoll 11/216 i. V. m. Drucksache 11/7112 zu Nr. 7.3). In den Bemerkungen 1995 (Drucksache 13/2600 Nr. 56) griff der Bundesrechnungshof das Thema wieder auf und beanstandete u. a., daß auch im Bereich der Zollverwaltung Personalbedarf überwiegend nicht nach allgemein anerkannten Methoden sachgerecht und nachvollziehbar berechnet war. Der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages forderte aufgrund der Bemerkung das Bundesministerium im März 1995 auf, den Stellenbedarf mit angemessenen Methoden festzustellen und regelmäßig zu überprüfen; die Überprüfungs- und Bemessungsgrundlagen seien zu dokumentieren und unverzüglich umzusetzen (Plenarprotokoll 13/208 i. V. m. Drucksache 13/7215 zu Nr. 56).

Für das Jahr 1997 wies der Bundeshaushaltsplan (Kapitel 08 04) für die Bundesfinanzverwaltung 35 345 Planstellen (davon Zoll 31 896) aus; die Istbesetzung Ende des ersten Halbjahres 1997 betrug 31 397 Beamte. Etwa 1 000 dieser Planstellen werden noch für Bedienstete benötigt, die zur Zeit in Ausbildung sind. Den „ermittelten“ Personalbedarf der Zollverwaltung gab das Bundesministerium im September 1997 gegenüber dem Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages mit rd. 37 500 Arbeitskräften an, denen unter Berücksichtigung globaler Stelleneinsparungen für das Jahr 1997 rd. 36 400 Planstellen und Stellen gegenüberstünden.

Im Rahmen der Haushaltsberatungen 1998 hat das Bundesministerium vorgetragen, der ermittelte Personalbedarf werde sich in den kommenden Jahren drastisch erhöhen. Insbesondere aufgrund zusätzlicher Aufgaben im mittleren Dienst halte die Personalentwicklung mit der Bedarfsentwicklung nicht mehr Schritt. Zur ordnungsgemäßen Aufgabenerledigung seien ab dem Jahre 2002 bis zum Jahre 2007 zusätzlich 500 bis 600 Planstellen erforderlich.

14.2

14.2.1

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes setzte das Bundesministerium zur Ermittlung des Personalbedarfs die „analytische Berechnungsmethode“ und die „Arbeitsplatzmethode“ ein.

Die analytische Berechnungsmethode wandte das Bundesministerium bei Dienststellen an, deren Personalbedarf aufgrund der Anzahl der innerhalb einer bestimmten Zeit zu erledigenden Arbeitsfälle bestimmt werden kann. Sie kommt insbesondere bei einem Teil der Sachgebiete der Hauptzollämter sowie bei den Zollämtern und Abfertigungsstellen in Betracht. Die typischen Arbeitsfälle sind in einem „Zählkatalog“ als „Zählfälle“ mit Zeitfaktoren (durchschnittliche Zeitbedarfswerte für die Erledigung von Aufgaben) aufgeführt.

Die Arbeitsplatzmethode wandte das Bundesministerium bei Aufgabenbereichen an, in denen der Personalbedarf nur durch Vorgaben (Setzungen) und nicht nach der Anzahl der innerhalb einer bestimmten Zeit zu erledigenden Arbeitsfälle festgelegt werden kann. Grundlage dieser Methode ist die Prüfung, ob eine Stelle notwendig ist (Stellenbegründung).

14.2.2

Das Bundesministerium bemaß mit der analytischen Berechnungsmethode über die Zählfälle und Zeitfaktoren des Zählkatalogs bundesweit insgesamt etwa 40 v. H. des Personalbedarfs der Zollverwaltung. Aufgeteilt auf die Arbeitsebenen wurde der Personalbedarf der Hauptzollämter zu etwa 24 v. H., für die Zollämter zu etwa 60 v. H. und für die Abfertigungsstellen zu etwa 50 v. H. von dem Zählkatalog erfaßt.

Der Zählkatalog, der bei der analytischen Berechnungsmethode der Ermittlung des Personalbedarfs zugrunde gelegt wurde, enthält rd. 1 200 Zählfälle. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes

waren davon im Jahre 1997 etwa 400 Zählfälle mit Zeitfaktoren versehen. Etwa 250 Zeitfaktoren waren nach arbeitswissenschaftlich anerkannten Methoden ermittelt worden. Neben den Zeitfaktoren waren für die Zählfälle teilweise pauschale Zu- und Abschläge vorgesehen, die zum Teil bundesweit oder regional, manchmal auch nur lokal anzuwenden waren. Die Zu- und Abschläge beruhen auf Schätz- oder Erfahrungswerten. Ihrer Festsetzung sind keine dokumentierten Untersuchungen vorausgegangen.

14.2.3

Der Bundesrechnungshof hat weiter festgestellt, daß bei Anwendung der Arbeitsplatzmethode zur Ermittlung des Personalbedarfs für die betroffenen Arbeitsbereiche überwiegend nicht dokumentiert wurde, aus welchen Gründen und nach welchen Gesichtspunkten eine bestimmte Zahl von Arbeitskräften als notwendig erachtet worden ist. So unterblieb eine Dokumentation für die Arbeitsbereiche Grenzaufsicht, Bekämpfung der illegalen Beschäftigung (Zoll) und Mobile Kontrollgruppen. Der Bundesrechnungshof konnte daher die Kriterien, nach denen die Zahl der Arbeitskräfte „gesetzt“ worden ist, nicht prüfen.

14.3

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß die Personalbedarfsberechnung in der Zollverwaltung in der gegenwärtigen Form für eine sachgerechte und zuverlässige Feststellung des Personalbedarfs noch immer ungeeignet ist.

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß mit der analytischen Berechnungsmethode der Personalbedarf nicht zutreffend festgestellt werden konnte, da die Berechnungen zu einem großen Teil auf Zeitfaktoren beruhen, die nicht nach anerkannten Methoden ermittelt worden sind. Nach seiner Auffassung wird die Aussagekraft der ermittelten Personalbemessungswerte durch die festgestellten pauschalen Zu- und Abschläge anhand von Erfahrungswerten weiter vermindert.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes haben besonders Zollämter und Abfertigungsstellen fest umrissene und überschaubare Aufgaben, für die der Personalbedarf erst zum Teil auf der Grundlage anerkannter Methoden ermittelt wurde. Das Bundesministerium sollte daher alsbald die Personalbedarfsberechnung wenigstens für diese Dienststellen systematisch vervollständigen.

Der Bundesrechnungshof hat weiter beanstandet, daß die Personalbedarfsberechnung des Bundesministeriums auf der Grundlage der Arbeitsplatzmethode überwiegend nicht nachvollziehbar dokumentiert ist. Der vom Bundesministerium festgestellte Personalbedarf ist insoweit nicht nachvollziehbar. Das Bundesministerium sollte daher eine Dokumentation seiner Feststellungen umgehend nachholen.

Der Bundesrechnungshof hat schließlich darauf verwiesen, daß ein zusätzlicher Personalbedarf für die Zollverwaltung, wie er vom Bundesministerium ab dem Jahre 2002 für erforderlich gehalten wird, nur

dann als gerechtfertigt angesehen werden kann, wenn er nachvollziehbar und auf der Grundlage anerkannter Methoden ermittelt wird. Er hat gefordert, daß neue Planstellen deshalb nur noch bewilligt werden sollten, wenn diese Voraussetzung erfüllt ist.

14.4

Das Bundesministerium hat ausgeführt, es halte die Kritik an der Fortentwicklung der Personalbedarfsberechnung der Zollverwaltung für nicht gerechtfertigt. In den klassischen Aufgabenbereichen wie Sachbearbeitung, Einfuhr- und Ausfuhrabfertigung mit rd. 7 500 Beschäftigten werde der Personalbedarf seit dem 1. Januar 1998 ausschließlich auf der Grundlage von Bemessungswerten festgesetzt, die mit arbeitswissenschaftlich anerkannten Verfahren ermittelt worden seien. Für weitere personalintensive Aufgabenbereiche und Dienstzweige der Zollverwaltung mit einem Bestand von 12 000 Arbeitskräften seien bereits Untersuchungen eingeleitet worden, die voraussichtlich bis Mitte des Jahres 1999 abgeschlossen werden könnten.

Die unbesetzten Planstellen der Zollverwaltung seien vom Bedarf her begründet. Im Bereich der Zollverwaltung übersteige der festgestellte Personalbedarf bereits jetzt die Zahl der im Haushalt zur Verfügung stehenden Planstellen; der Stellenbestand werde in Kürze aufgefüllt werden. Die Lücke zwischen Planstellen- und Personalbestand sei entstanden, weil die Zollverwaltung wegen der seit dem Jahre 1989 ausgebrachten kw-Vermerke (innerdeutsche Grenze, Binnenmarkt, Schengen) nur geringere Einstellungen vornehmen konnte und zusätzliche Personalausfälle infolge von „Gauck-Anfragen“ eingetreten seien. Nach Wegfall der kw-Vermerke im Jahre 1995 seien sofort wieder höhere Einstellungen vorgenommen worden, so daß die der Zollverwaltung zur Verfügung stehenden Planstellen bis zum Jahre 2000 mit entsprechendem Personal aufgefüllt sein würden.

Hinsichtlich der beanstandeten Pauschalen teilt das Bundesministerium die Auffassung des Bundesrechnungshofes. Da es sich aber um Aufgabenbereiche mit geringem Personaleinsatz handele, sollen diese Arbeitsbereiche erst arbeitswissenschaftlich untersucht werden, sobald die Erhebungen in den „relevanten Bereichen“ durchgeführt sind.

14.5

Die erste Bemerkung des Bundesrechnungshofes lag zum Zeitpunkt der Nacherhebungen neun Jahre zurück; das jetzige Ergebnis von insgesamt nur etwa 250 Zählfällen, die mit arbeitswissenschaftlich anerkannten Methoden für die analytische Berechnungsmethode ermittelt wurden, läßt nicht auf eine intensive Fortentwicklung der Personalbedarfsermittlung in der Zollverwaltung schließen. Angesichts des angemeldeten Personalmehrbedarfs und der damit verbundenen langfristigen Belastungen des Bundeshaushalts ist das Bundesministerium aufgefordert, einer überprüfbaren Personalbedarfsberechnung nach anerkannten Methoden erhöhte Aufmerksamkeit und Dringlichkeit zukommen zu lassen. In diesem Zusam-

menhang verkennt der Bundesrechnungshof nicht, daß in bestimmten Arbeitsbereichen durchaus personelle Verstärkungen angezeigt sein können (vgl. Bemerkungen 1997 zur Personalausstattung des Grenzaufsichtsdienstes, Drucksache 13/8550 Nr. 13). Die Entscheidung darüber, ob ein höherer Personalbedarf aus anderen Bereichen der Zollverwaltung abgedeckt werden kann oder tatsächlich eine Vermehrung der Planstellen bedingt, kann jedoch nur anhand allgemein anerkannter Personalbemessungsmethoden und nachvollziehbarer Berechnungen des gesamten Personalbedarfs erfolgen.

Der Bundesrechnungshof erkennt an, daß das Bundesministerium seit dem 1. Januar 1998 für 31 v. H. der Beschäftigten der Hauptzollämter den Personalbedarf ausschließlich auf der Grundlage arbeitswissenschaftlicher Bemessungswerte festgestellt hat und bis Mitte des Jahres 1999 für weitere 12 200 Arbeitskräfte entsprechende Feststellungen durch Untersuchungen vorbereitet. Diese Untersuchungen müssen jedoch alsbald abgeschlossen und die Ergebnisse in nachvollziehbare Bemessungswerte umgesetzt werden, sofern das Bundesministerium einen zusätzlichen Personalbedarf mit Aussicht auf Erfolg begründen will.

Entgegen der Auffassung des Bundesministeriums, daß auch unbesetzte Planstellen vom Bedarf her begründet seien, drängt sich angesichts der bestehenden Differenzen zwischen dem tatsächlichen Personalbestand, dem Planstellensoll und dem behaupteten Personalbedarf eine Einziehung der nicht besetzten Planstellen auf, um zukünftig eine Personalbedarfsberechnung nach anerkannten Methoden sicherzustellen. Bis zum Abschluß der Personalbemessungsarbeiten sollte jedenfalls der Personalbedarf der Zollverwaltung festgeschrieben werden.

15 Freihäfen im Binnenland (Kapitel 08 04 Titel 422 01)

15.0

Freihäfen dienen im wesentlichen dem Umschlag und der Lagerung von Waren für Zwecke des Außenhandels ohne Zollbelastung und ohne wesentliche Zollförmlichkeiten. Mit einem Gesetz aus dem Jahre 1989 wurde mit der Einrichtung der Freihäfen Deggendorf und Duisburg, die keine unmittelbare Verbindung zur hohen See oder zu einem Drittland haben, angestrebt, Wettbewerbsnachteile im Hinblick auf konkurrierende ausländische Freihäfen an Rhein und Donau abzubauen und zusätzliche Entwicklungschancen für die betreffenden Regionen zu schaffen. Der erwartete wirtschaftspolitische Erfolg ist verhältnismäßig gering, da sich in den Freihäfen nur wenige Firmen angesiedelt haben.

Die hohen Kosten zur Unterhaltung der Freihäfen sind durch ihren Nutzen nicht gerechtfertigt. Das Bundesministerium hätte schon frühzeitig kostengünstigere Alternativen prüfen müssen.

15.1

Freihäfen sind Freizonen im Sinne des Zollrechts der EU und vom Zollgebiet der Gemeinschaft getrennt. Freizonen dienen im wesentlichen dem Umschlag und der Lagerung von Waren für Zwecke des Außenhandels ohne Abgabenbelastung und ohne wesentliche Zollförmlichkeiten. So werden dort aufgenommene Waren aus Staaten, die nicht zur EU gehören (Nichtgemeinschaftswaren), zollrechtlich für die Erhebung der Eingangsabgaben und die Anwendung handelspolitischer Maßnahmen bei der Einfuhr als nicht im Zollgebiet befindlich angesehen. Durch das Verbringen von Waren in die Freizone entsteht keine Abgabenschuld (Zoll und Verbrauchsteuern); für die Lagerung in der Freizone ist auch keine Sicherheitsleistung für etwa entstehende Abgabenschulden erforderlich. Freizonen sind einzuzäunen und durch den Grenzaufsichtsdienst zu überwachen.

In der Bundesrepublik Deutschland bestehen Freihäfen in Bremen, Bremerhaven, Cuxhaven, Emden, Hamburg und Kiel als Teile von Seehäfen. Die Freihäfen in Deggendorf und Duisburg haben dagegen keine unmittelbare Verbindung zur hohen See oder einem Drittland. Soweit Freihäfen als Teile von Seehäfen eingerichtet sind, können sie von Seeschiffen ohne zollamtliche Abfertigung erreicht oder verlassen werden. Die Freihäfen Deggendorf und Duisburg können nur auf Transportwegen durch das übrige Zollgebiet der Gemeinschaft erreicht oder verlassen werden, so daß für alle Warenbewegungen in die und aus den Freihäfen ein zusätzlicher zollrechtlicher Überwachungsaufwand entsteht. Diese Freizonen im Binnenland ähneln daher ihrer Funktion nach eher einem bewachten und eingezäunten Lager, das die Ein- und Auslagerung über zollamtlich kontrollierte Ein- und Ausgänge zu bestimmten Zeiten ermöglicht.

Außenhandelsbezogene Tätigkeiten wie Umschlag und Lagerung von Waren werden im Binnenland in der Regel nicht über Freizonen, sondern über Zolllager abgewickelt, die nicht von der Zollverwaltung bewacht zu werden brauchen. In geeigneten Fällen können private Zolllager bewilligt werden. Auch in diesen Zollagern können Nichtgemeinschaftswaren aufgenommen werden, ohne daß bei der Einlagerung eine Abgabenschuld entsteht oder handelspolitische Maßnahmen anzuwenden sind. Das Abgabenrisiko wird wenigstens zum Teil durch eine Sicherheitsleistung abgedeckt.

Die Einrichtung der Freihäfen Deggendorf und Duisburg geht auf eine Initiative des Bundesrates zurück. Der Freistaat Bayern und das Land Nordrhein-Westfalen hatten die Bundesregierung im Jahre 1985 gebeten, an der Donau und am Rhein je einen Freihafen einzurichten. Den Anträgen lag als wirtschaftspolitische Zielsetzung die Erwartung zugrunde, daß durch die Einrichtung der Freihäfen für die inländische Wirtschaft zusätzliche Entwicklungschancen geschaffen und Wettbewerbsnachteile im Hinblick auf die Existenz konkurrierender ausländischer Freihäfen an Donau und Rhein abgebaut werden (BR-Drucksachen 498/2/85 und 498/3/85 vom 18. Dezember 1985).

Mit dem Gesetz zur Errichtung neuer Freihäfen und zur Änderung des Zollgesetzes wurden die Freihäfen Deggendorf und Duisburg eingerichtet (BGBl. 1989 I S. 1541). Nach der Zielsetzung dieses Gesetzes wurden die Freihäfen errichtet, um praktische Erkenntnisse darüber zu gewinnen, ob Freihäfen auch an Binnenwasserstraßen sinnvoll sein können (BR-Drucksache 616/88 vom 30. Dezember 1988).

Der Bundesrechnungshof hatte sich im Jahre 1988 gegen Freihäfen im Binnenland ausgesprochen, weil Drittlandswaren in Binnenhäfen kostengünstiger im Rahmen von Zollagern umgeschlagen und gelagert werden können, da die Zollager nicht vom Zollgrenzdienst überwacht werden müssen und besondere Zollstellen zur Überwachung der Ein- und Auslagerung entbehrlich sind.

15.2**15.2.1**

Der Bundesrechnungshof hat folgendes festgestellt:

Freihafen Deggendorf

Im Prüfungszeitpunkt (Juli 1997) besaßen acht Unternehmen Büro- und Lagerräume im Freihafen. Der Freihafen umfaßt eine Fläche von etwa 90 000 m², d. s. rd. 18 v. H. des gesamten Hafengeländes. Der Freihafen wird zur Zeit um 60 000 m² erweitert. Die Länge des Grenzzaunes beträgt 1 000 m; zur Flußseite ist der Freihafen offen. Zugelassene Übergänge sind die beiden außerhalb der Öffnungszeiten verschlossenen Straßen- und Eisenbahnzugänge. Dem Freihafen Deggendorf sind die Freizonen Linz (Österreich) und Rousse (Bulgarien) vorgelagert.

Der Betreiber ist bemüht, besonders über günstige Mieten die Ansiedlung von Unternehmen im Freihafen zu fördern; zur Zeit beträgt der Mietzins für voll erschlossene und ansiedlungsbereite Grundstücke 1 DM bis 1,25 DM je m² und Monat.

Der finanzielle Aufwand für die zollamtliche Abfertigungsstelle des Freihafens betrug im Jahre 1996 etwa 1,6 Mio. DM. Davon entfielen rd. 1,5 Mio. DM auf Personalkosten, insbesondere für den Grenzaufsichtsdienst. In dem als repräsentativ genannten Monat März 1997 hat die Abfertigungsstelle 497 Sendungen abgefertigt. Davon hatten 47 keinen Bezug zum Freihafen (Abfertigung zum freien Verkehr). Von den übrigen betraf der überwiegende Teil (rd. 60 v. H.) Freigut (Gemeinschaftsware), wovon die Hälfte der in den Freihäfen verbrachten Sendungen dort nur zwei Tage oder weniger lagerte. Derartiges Gemeinschaftsgut kann grundsätzlich auch außerhalb des Freihafens mit demselben steuerlichen Ergebnis ohne Formalitäten und ohne Beteiligung einer Zollstelle gelagert werden.

Freihafen Duisburg

Im Prüfungszeitpunkt (Juli 1997) besaßen acht Unternehmen Büro- und Lagerräume innerhalb des Frei-

hafens. Der Freihafen umfaßt eine Fläche von etwa 100 000 m², d. s. etwa 0,8 v. H. der gesamten Fläche des Ruhrorter Hafens. Die Länge des Grenzzaunes beträgt etwa 2 000 m. Be- und Entlademöglichkeiten für Schiffe hat der Freihafen nicht, da Ladekräne nicht vorhanden sind. Zugelassene Übergänge sind der Straßen- und der Eisenbahnübergang; letzterer wird nur bei Bedarf geöffnet.

Dem Freihafen sind über die Flüsse Rhein und Ruhr sowie über die Kanalsysteme, die Duisburg mit anderen schiffbaren Flüssen verbinden, zahlreiche in- und ausländische Seehäfen vorgelagert; die ausländischen Seehäfen wie z. B. Rotterdam und Antwerpen sind jedoch keine Freihäfen im Sinne des Zollrechts.

Der finanzielle Aufwand für das Zollamt Freihafen in Duisburg betrug im Jahre 1996 etwa 2 Mio. DM. Davon entfielen rd. 1,9 Mio. DM auf Personalkosten. In dem als repräsentativ genannten Monat Oktober 1996 wurden insgesamt 864 Sendungen abgefertigt. Der Anteil der Abfertigungen von Freigut (Gemeinschaftsware) an den gesamten Warenbewegungen betrug 56,5 v. H. Auch hier wurde ein nicht geringer Teil des Freigutes nur kurzfristig gelagert.

15.2.2

Nach Vorschlägen der EG-Kommission aus dem Jahre 1997 zur Änderung der einschlägigen Regelungen des Zollrechts der EU soll zwar „der Publizitätswert der Bezeichnung Freizone“ erhalten bleiben, aber hinsichtlich der Kontrollen auf die Methoden der „Nichterhebungsverfahren“ (Zollager) zurückgegriffen werden können. Nach diesen Vorschlägen könnten Einzäunung und zollamtliche Bewachung von Freizonen entfallen.

15.3

Der Bundesrechnungshof hat vorgetragen, daß das Bundesministerium die Freihäfen Deggendorf und Duisburg seither aufrechterhalten hat, obwohl die mit ihrer Einrichtung verbundenen wirtschaftspolitischen Erwartungen weitgehend ausgeblieben sind und die Freihäfen für den Zweck der abgabenfreien Lagerung von Nichtgemeinschaftswaren nur verhältnismäßig wenig und nur kurzfristig genutzt wurden. Daher sind die hohen Kosten der Unterhaltung der Freihäfen, die insbesondere durch ihre zollamtliche Bewachung durch den Grenzaufsichtsdienst verursacht werden, nicht gerechtfertigt.

Schon die geringe Anzahl der zwischenzeitlich angesiedelten Firmen zeigt, daß die Freihäfen allenfalls eine eingeschränkte regionale Bedeutung erlangt haben; außenwirtschaftlich sind sie unbedeutend. Dabei dürfte für die Ansiedlung der dort tätigen Firmen in vielen Fällen nicht der außenwirtschaftliche Bezug ihrer Warenbewegungen von Bedeutung gewesen sein, sondern die Möglichkeit der billigen Anmietung von Lagerräumen verbunden mit einer zollamtlichen Bewachung des Geländes.

Wie die Feststellungen des Bundesrechnungshofes zeigen, werden die Freihäfen überwiegend auch

nicht im Rahmen ihrer zollrechtlichen Zweckbestimmung zur abgabenfreien Lagerung von Nichtgemeinschaftswaren genutzt. So betrug der Anteil der in die Freihäfen verbrachten Nichtgemeinschaftswaren in den vom Bundesrechnungshof überprüften Monaten nur 43,5 v. H. und 40 v. H.

Der Bundesrechnungshof hat zudem auf die mangelhafte Infrastruktur des Freihafens Duisburg hingewiesen. Angesichts der fehlenden Be- und Entlademöglichkeiten für Schiffe dürfte er nicht geeignet sein, den Warenaustausch mit den vorgelagerten Seehäfen zu fördern.

Schließlich stellt die fehlende Sicherheitsleistung für die in den Freihäfen lagernden Nichtgemeinschaftswaren ein zusätzliches finanzielles Risiko für den Bund dar, während die finanziellen Vorteile bei den nutzenden Unternehmen liegen, deren Besitz kostenlos von Angehörigen der Zollverwaltung bewacht wird. Angesichts der hohen Unterhaltungskosten wird verständlich, daß selbst ein so bedeutender Seehafen wie Rotterdam keinen Freihafen im Sinne des Zollrechts unterhält.

Der Bundesrechnungshof hat darauf verwiesen, daß private Zollager die Freihäfen Deggendorf und Duisburg ohne weiteres ersetzen könnten. Um die hohen Personalaufwendungen für die Freihäfen zu vermeiden, hätte das Bundesministerium daher als kostengünstigere Alternative die Bewilligung privater Zolllager bei interessierten Unternehmen in Betracht ziehen müssen, als absehbar war, daß die Freihäfen ihrer Zielsetzung nicht gerecht werden.

15.4

Das Bundesministerium hat vorgetragen, daß bei der Einführung einer Freizone neuen Typs im Sinne der von der EG-Kommission in die Wege geleiteten Zollrechtsergänzung in vollem Umfang die Grenzaufsicht entfallen und der Verwaltungsaufwand für den Betrieb eines Freihafens deutlich verringert werden könnte. Dies könnte auch zu einer Zusammenlegung der Freihafenzollstelle in Deggendorf mit dem Zollamt Deggendorf führen. Es sollte daher die Ergänzung der Freizonenregelung des Zollrechts abgewartet werden und dann über die künftige zollrechtliche Struktur der Freihäfen – und damit auch über die Art der Überwachung der Häfen – entschieden werden.

15.5

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, daß das Bundesministerium mit Nachdruck auf eine Umsetzung der Vorschläge der EG-Kommission zur Änderung des Zollrechts hinwirken sollte, um den Unterhaltungsaufwand für die Freihäfen Deggendorf und Duisburg erheblich zu reduzieren. Sollte die Zollrechtsänderung nicht kurzfristig erreichbar sein, sollten die Freihäfen umgehend in private Zollager überführt werden. Der Bundesrechnungshof hält weitere Verzögerungen angesichts der jährlich anfallenden Kosten für nicht hinnehmbar.

16 Verkauf von Agraralkohol durch die Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (Kapitel 08 09 Titel 682 01)

16.0

Das Branntweinmonopol als nationale Marktordnung für Äthylalkohol landwirtschaftlichen Ursprungs dient auch der Erzielung ausreichender Gesamteinkommen und damit der Existenzsicherung bäuerlicher Familienbetriebe. Geschützt werden die international nicht wettbewerbsfähigen deutschen Brennereien, soweit sie Alkohol aus landwirtschaftlichen Rohstoffen herstellen.

Die von der Bundesmonopolverwaltung für Branntwein den Branntweinerzeugern gezahlten Preise liegen deutlich über den am Markt erzielbaren Veräußerungspreisen. Um den darin enthaltenen Subventionsanteil gering zu halten, sollte die Bundesmonopolverwaltung für Branntwein sich im wesentlichen auf die Versorgung des deutschen Marktes mit Alkohol beschränken und nicht jede Absatzchance nutzen.

16.1

Das im Jahre 1919 als Finanzmonopol und Marktordnung für Branntwein geschaffene Branntweinmonopol hat u. a. das agrarpolitische Ziel, die Verwertung landwirtschaftlicher Rohstoffe zu fördern und damit zur Existenzsicherung bäuerlicher Betriebe beizutragen. Bei der Verarbeitung von Kartoffeln und Getreide zu Alkohol sind die Rückstände der Brennereibetriebe (Schlempe) ein stark eiweißhaltiges Futtermittel, so daß eine Brennerei als landwirtschaftlichen Nebenbetrieb die Viehhaltung und damit den Düngeranfall begünstigt (Kartoffel-Schlempe-Dünger-Kreislauf).

Die Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (Bundesmonopolverwaltung) ist als zuständige Marktordnungsstelle gesetzlich verpflichtet, den innerhalb des Jahresbrennrechts erzeugten Agraralkohol mit Ausnahme des Alkohols aus Korn im Rahmen des Jahreskornbrennrechts, Wein und Obst sowie Bierhefe zu Selbstkostenpreisen zu übernehmen und zu verwerten. Daneben beteiligt sich die Bundesmonopolverwaltung an der Verwertung des Kornalkohols durch die Deutsche Kornbranntwein-Verwertungsstelle GmbH und Selbstvermarkter mit einem Zuschuß von zur Zeit 42 Mio. DM pro Jahr.

Insgesamt gab es im Jahre 1997 863 landwirtschaftliche, 271 gewerbliche und 110 Obstbrennereien. Davon ausgenommen sind Kleinbrennereien mit einer Jahreserzeugung von wenigen Hektolitern Alkohol. Hierbei handelt es sich um rd. 30 000 Abfindungsbrennereien, deren Brennanlagen nicht unter zollamtlichem Verschluß stehen, sowie etwa 200 000 Obsterzeuger ohne eigene Brennereien, die aus selbsterzeugtem Obst in einer Abfindungsbrennerei jährlich bis zu 50 l Alkohol herstellen lassen können (sogenannte Stoffbesitzer). Auch Abfindungsbrennereien und Stoffbesitzer können ablieferungsfähigen Alkohol (z. B. aus Kernobst) der Bundesmonopolverwaltung überlassen.

Seit der Aufhebung des Einfuhrmonopols für Alkohol durch Urteile des Europäischen Gerichtshofes aus dem Jahre 1976 kann Agraralkohol nur noch im freien Wettbewerb mit anderen Anbietern weit unter den Ankaufspreisen der Bundesmonopolverwaltung abgesetzt werden. Die Branntweinsteuer wurde im Jahre 1976 um denselben Betrag (150 DM/hl Alkohol) erhöht, um den die Abgabepreise der Bundesmonopolverwaltung gesenkt werden mußten, um so den Subventionsbedarf des Branntweinmonopols haushaltsneutral zu gestalten. Das jährliche Mehraufkommen aus der Steuererhöhung beträgt etwa 250 Mio. DM.

Im Geschäftsjahr 1996/1997 betrug der von der Bundesmonopolverwaltung durchschnittlich gezahlte Übernahmepreis je Hektoliter Alkohol rd. 251 DM. Erlöst wurden hierfür rd. 113 DM im gesamten Vorbehaltssektor (Spirituosen, Lebensmittel, Kosmetik, Arzneien, Essig). Die Erlöse von rd. 109 Mio. DM und die sonstigen Erträge decken die Verwaltungs-, Betriebs- und Investitionskosten ab und leisten einen Deckungsbeitrag von rd. 20 Mio. DM für die Aufwendungen der Bundesmonopolverwaltung an die Brennereien. An Haushaltsmitteln wurden rd. 312 Mio. DM in Anspruch genommen. Seit dem Jahre 1976 sind Zuschüsse von rd. 6 Mrd. DM gezahlt worden.

Das Instrument der Bundesmonopolverwaltung zur Steuerung der Alkoholerzeugung ist die zutreffende Bemessung der Höhe des Jahresbrennrechts der einzelnen Brennereigruppen nach dem Branntweinmonopolgesetz (§ 40 Abs. 1 Satz 1). Dabei hat sie den vorhandenen Bestand und den voraussichtlichen Verbrauch an Branntwein im Inland zu berücksichtigen. Seit dem Subventionsabbaugesetz aus dem Jahre 1981 hat die Bundesmonopolverwaltung auch die ihr zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel zu berücksichtigen, um die Verluste des Monopols zu begrenzen.

Das Branntweinmonopolgesetz eröffnet der Bundesmonopolverwaltung die Möglichkeit, die Übernahmepreise um bis zu 5 v. H. zu kürzen (§ 72 b). Hiervon machte sie nur bis zum Geschäftsjahr 1985/1986 Gebrauch.

16.2

Der Bundesrechnungshof nimmt nachfolgend nicht zur Berechtigung der Subventionen an sich Stellung, sondern äußert sich nur zu dem Teilaspekt erhöhter Exporte der Bundesmonopolverwaltung in der Vergangenheit.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß bei der Bundesmonopolverwaltung im Geschäftsjahr 1992/1993 ein Mehrbestand an Alkohol entstanden war, der zum Verbrauch im Inland nicht veräußert werden konnte, da sie im Vorjahr die Absatzmöglichkeiten zu optimistisch eingeschätzt und zu hohe Brennrechte vergeben hatte. Die Bundesmonopolverwaltung verringerte aufgrund des Bestandes jedoch nicht im gebotenen Maße die Jahresbrennrechte für das folgende Geschäftsjahr 1993/1994, um durch einen entsprechend verringerten Zulauf den Zuschußbedarf aus dem Bundeshaushalt zu senken. Da der Alkohol

im Geschäftsjahr 1993/1994 am Weltmarkt knapp wurde, lieferte sie den Mehrbestand zu einem großen Teil an Spirituosenhersteller, die überwiegend osteuropäische Länder mit dem subventionierten Alkohol, zumeist deklariert als Wodka, versorgten. Hierdurch konnte sie die aus der Sicht der Brenner relativ niedrigen Jahresbrennrechte erhöhen. Dies führte schließlich auch im Geschäftsjahr 1995/1996 zu einem für die Versorgung des Inlandes nicht benötigten Mehrbestand an Alkohol, den die Bundesmonopolverwaltung erneut zu einem großen Teil an Erwerber lieferte, die ihn überwiegend nach Osteuropa weiterveräußerten. Auch in diesem Geschäftsjahr nutzten die Erwerber die Lieferbereitschaft der Bundesmonopolverwaltung, da der Alkohol erneut, wie bereits im Vorjahr voraussehbar, knapp wurde.

Die Bundesmonopolverwaltung erhöhte in den Geschäftsjahren 1993/1994 und 1995/1996 die üblicherweise zur Versorgung des Inlandes benötigten Absatzmengen, wie ein Vergleich mit den normalen Geschäftsjahren 1992/1993 zeigt, von etwa 500 000 hl Alkohol (Spirituosen) auf 730 600 hl und 657 550 hl Alkohol; dies entspricht Steigerungen von rd. 230 000 hl und rd. 157 000 hl Alkohol. Durch die erhöhten Absatzmengen entstand ein höherer Bedarf an Subventionen aus dem Bundeshaushalt.

16.3

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß die Bundesmonopolverwaltung die Zielsetzung des Branntweinmonopols nicht hinreichend beachtet hat. Sie hat verkannt, daß das mit dem Branntweinmonopol politisch gewollte Stützsystem in erster Linie von der Versorgung des inländischen Marktes mit Branntwein ausgeht. Die Bundesmonopolverwaltung sollte daher die Planung der voraussichtlichen Absatzmenge in erster Linie auf den von ihr abzudeckenden Bedarf am Inlandsmarkt ausrichten, wobei die langjährigen und gewachsenen Exportbeziehungen ihrer Kunden nicht beeinträchtigt werden sollten, zumal diese Mengen nur eine untergeordnete Rolle spielen; sie sollte aber extensive Exporte gänzlich außer acht lassen. Die Betrachtung der Geschäftsjahre 1992/1993 und 1994/1995 gibt Aufschluß darüber, daß die Bundesmonopolverwaltung diesen Zielvorgaben im Bereich Spirituosen ohne Lebensmittel nicht entsprochen hat, da ihre Planung von der Annahme ausging, daß die Spirituosenhersteller einen erheblichen Teil des für den Export in osteuropäische Länder benötigten Alkohols von ihr beziehen würden.

Der Bundesrechnungshof verweist zur Begründung seiner Auffassung auch auf die Art der Finanzierung des Verlustes beim Branntweinmonopol, wie sie der nationale Gesetzgeber nach Wegfall des Einfuhrmonopols im Jahre 1976 geregelt hat. Die Branntweinsteuer wurde in diesem Jahr um denselben Betrag (150 DM/hl Alkohol) erhöht, um den die Abgabepreise der Bundesmonopolverwaltung gesenkt werden mußten, um so den beim Branntweinmonopol sich ergebenden Subventionsbedarf weitgehend haushaltsneutral zu gestalten. Diese Maßnahme wirkt sich jedoch nur aus, wenn der Absatz auf dem Inlandsmarkt unter Erhebung der Branntweinsteuer erfolgt. Steu-

erfreie Exporte von Spirituosen, die aus dem von der Bundesmonopolverwaltung bezogenen subventionierten Agraralkohol hergestellt werden, passen dagegen nicht in das Konzept einer möglichst haushaltsneutralen Stützung des Branntweinmonopols.

Der Bundesrechnungshof weist zudem darauf hin, daß der geschätzte Bestand zum 1. Oktober 1998 (rd. 500 000 hl Alkohol) zeigt, daß die Brennrechte in dem vorausgegangenen Geschäftsjahr wiederum zu hoch angesetzt waren, um den zur Aufgabenerfüllung notwendigen Bestand von etwa 350 000 hl Alkohol zu erreichen.

16.4

Das Bundesministerium hat die Auffassung vertreten, daß die Zielvorgabe des Bundesrechnungshofes, den Zuschußbedarf der Bundesmonopolverwaltung durch Beschränkung der Geschäftstätigkeit zu verringern, nicht berücksichtige, daß die Bundesmonopolverwaltung gleichzeitig ein erwerbswirtschaftlich ausgerichteter Industrie- und Handelsbetrieb sei, der mit seinen Erzeugnissen im freien Wettbewerb stehe. Auf ihre Geschäftstätigkeit wirkten sich neben der allgemeinen Konjunkturentwicklung auch individuelle Kundenentscheidungen aus, auf die sie keinen Einfluß habe. So könne es vorkommen, daß Kunden plötzlich erheblich größere Alkoholmengen als üblich ordern, weil sie für ihre Produkte neue Absatzmärkte – z. B. in Osteuropa – gefunden hätten oder weil ihre Bezüge von anderen Lieferanten – z. B. beim Streik der französischen Lkw-Fahrer – ins Stokken geraten seien. In diesem Spannungsfeld strebe die Bundesmonopolverwaltung eine kontinuierliche, gleichmäßige Geschäftstätigkeit an.

Der Auffassung, der Absatz des subventionierten Alkohols dürfe nur auf dem Inlandsmarkt und nur für den Inlandsverbrauch erfolgen, könne nicht zugestimmt werden. Zwar bestehe der gesetzliche Auftrag darin, den inländischen Bedarf an Agraralkohol abzudecken, allerdings mit der Ergänzung, daß in der Bundesrepublik Deutschland hergestellter Alkohol auch in die EU und Drittländer exportiert werden dürfe. Dabei seien auch Verkäufe an Kunden, die keine normalen Geschäftsbeziehungen zur Monopolverwaltung aufwiesen und sporadisch für das Exportgeschäft in osteuropäische Staaten tätig würden, nicht schlichtweg unzulässig. Wenn hohe Bestände vorhanden seien, die die Lager belasteten und Kosten verursachten, erscheine es geradezu geboten, den Alkohol auch für Spirituosenexporte in Drittländer zu verkaufen. Da es sich bei den Haushaltszuschüssen der Sache nach um die Stützung der Brennerien und die Förderung des Verbrauchs landwirtschaftlicher Rohstoffe handele, werde der Subventionszweck auch beim Export erreicht.

Die Möglichkeit, den Jahresfehlbetrag durch eine Reduzierung der Jahresbrennrechte zu verringern, werde überschätzt. Der den Brennern zu zahlende Selbstkostenpreis steige wegen gleichbleibender Fixkosten. Daneben fehlten der Bundesmonopolverwaltung die entsprechenden Verkaufserlöse.

Für eine pauschale Kürzung der Übernahmepreise aufgrund des § 72 b Abs. 1 des Branntweinmonopolgesetzes sei kein Raum, weil sonst die durchschnittlichen Übernahmepreise nicht mehr die Selbstkosten decken würden. Die Kürzungsregelung könne bei einer planmäßigen Haushaltsentwicklung nicht angewendet werden, allenfalls bei unvorhergesehenen Situationen wie Haushaltskürzungen oder Absatz- und Preiseinbrüchen.

Das Bundesministerium hat weiter mitgeteilt, die Bundesmonopolverwaltung erkenne an, daß die agrarpolitische Zielsetzung des Branntweinmonopols optimal umgesetzt werde, wenn die Erzeugungsmöglichkeiten nicht stark schwanken, da in diesem Fall die Betriebskosten der Brennereien am besten optimiert werden können. Die Geschäftsjahre 1990/1991 bis 1995/1996 seien außergewöhnliche Geschäftsjahre gewesen, in denen ihr aufgrund besonderer Umstände auch Fehleinschätzungen unterlaufen seien. Der Absatz von Alkohol zur Herstellung von Spirituosen für osteuropäische Staaten sei inzwischen vollständig zum Erliegen gekommen. Die Bundesmonopolverwaltung sei bestrebt, den Subventionsbedarf so gering wie möglich zu halten.

16.5

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, daß die Bundesmonopolverwaltung bestrebt sein sollte, die Subventionen für die von ihr geförderten Brennereien so gering wie möglich zu halten. Die Bundesmonopolverwaltung ist gerade kein rein erwerbswirtschaftlich ausgerichteter Handelsbetrieb, der mit seinen Erzeugnissen im freien Wettbewerb steht.

Die deutschen Brennereien produzieren aufgrund des Branntweinmonopols Agraralkohol zu Kosten, die erheblich über denen ausländischer Produzenten liegen. Unter Marktbedingungen müßten diese Betriebe aus dem Markt ausscheiden und würden durch eine international wettbewerbsfähige Brennereiwirtschaft ersetzt. Wenn die Betriebe aus politischen Gründen durch Erhaltungssubventionen weiterhin am Leben gehalten werden sollen, kann es aber nur Aufgabe der Bundesmonopolverwaltung sein, durch ihre Geschäftstätigkeit diese Zielsetzung umzusetzen. Eine Ausweitung der wirtschaftlichen Aktivitäten der Brennereibetriebe auf Kosten des Bundeshaushalts steht ihr entgegen. Ihrer Aufgabe wird die Bundesmonopolverwaltung nur dann gerecht, wenn sie entsprechend dem gesetzlichen Auftrag ihre Geschäftstätigkeit auf durchschnittliche Inlandsumsätze ausrichtet und nicht Exportmöglichkeiten inländischer Unternehmer unterstützt. Nur auf diese Weise wird sie dem gesetzlichen Auftrag gerecht, bei ihrer Tätigkeit auch die zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel zu berücksichtigen.

Der Bundesrechnungshof fordert das Bundesministerium auf, mit dem gebotenen Nachdruck darauf hinzuwirken, daß die Bundesmonopolverwaltung wieder verstärkt von der Möglichkeit des § 72b Branntweinmonopolgesetz Gebrauch macht, der zur Rückführung der Subventionen eine jährliche Kürzung der Übernahmepreise ermöglicht. Dabei hat der Ge-

setzgeber ausweislich der Gesetzesbegründung bewußt in Kauf genommen, daß die Selbstkosten nicht gedeckt werden.

Der Bundesrechnungshof weist in diesem Zusammenhang darauf hin, daß die angespannte Haushaltslage des Bundes und der damit verbundene Zwang zum Sparen alle Bereiche des öffentlichen Wirtschaftens und Handelns gleichermaßen treffen und dabei auch die Brennereibetriebe nicht aussparen sollte.

Der Zusammenhang zwischen offensiver Verkaufspolitik und der Bemessung der Höhe des Jahresbrennrechts zeigt auf, daß die Bundesmonopolverwaltung einseitig die Interessen der Brenner wahrgenommen hat und weniger die Verantwortung gegenüber dem Bundeshaushalt. Der Bundesrechnungshof fordert das Bundesministerium daher auf, zukünftig seine Aufsichtsbefugnisse verstärkt zu nutzen, um sicherzustellen, daß die Bundesmonopolverwaltung zukünftig ihrer Verantwortung gegenüber dem Bundeshaushalt gerecht wird.

Der Bundesrechnungshof wird das Geschäftsgebaren der Bundesmonopolverwaltung weiter beobachten und insbesondere darauf achten, daß die Bundesmonopolverwaltung seiner Forderung gerecht wird, Exporte von subventioniertem Alkohol weitgehend zu unterlassen.

17 Organisation des Bundesaufsichtsamtes für das Kreditwesen (Kapitel 08 08)

17.0

Das Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen beaufsichtigt bei steigender Anzahl von Stellen immer weniger Kreditinstitute. Wenngleich die Anforderungen an die Aufsichtstätigkeit des Bundesaufsichtsamtes für das Kreditwesen in den letzten Jahren zugenommen haben, könnte durch eine deutlichere Ausrichtung auf die Erledigung vorrangiger Aufgaben der Bankenaufsicht und eine auf Arbeitsteilung ausgerichtete Zusammenarbeit mit der Deutschen Bundesbank die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Bankenaufsicht verbessert, Doppelarbeit weitgehend vermieden und Personal eingespart werden.

17.1

Das Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen (Bundesaufsichtsamt) überwacht u. a. die Tätigkeit der Kreditinstitute nach Maßgabe des Gesetzes über das Kreditwesen (Kreditwesengesetz) sowie verschiedener Spezialgesetze. Dabei hat es Mißständen im Interesse der den Kreditinstituten anvertrauten Vermögenswerte, der ordnungsmäßigen Durchführung der Bankgeschäfte und der Gesamtwirtschaft entgegenzuwirken. Das Bundesaufsichtsamt nimmt seine Aufgaben nur im öffentlichen Interesse wahr. Es wird seinen Sitz im Rahmen des Regierungsumzuges von Berlin nach Bonn verlagern.

Die Anzahl der zu überwachenden Kreditinstitute war von rd. 13 000 im Jahre 1962 über rd. 4 500 im Jahre 1989 auf rd. 3 500 im Jahre 1997 gesunken. Im selben Zeitraum war die Zahl der Stellen des Bundesaufsichtsamtes von 69 auf 482 Stellen gestiegen. Die Zahl der Banken ist nicht – wie bei der Wiedervereinigung Deutschlands erwartet – gestiegen. Dieser Anstieg war aber eine Grundlage für die Stellenmehrung.

Der Gesetzgeber bewilligte dem Bundesaufsichtsamt für das Haushaltsjahr 1998 im Hinblick auf die Übertragung weiterer Aufgaben (Aufsicht über Finanzdienstleistungsinstitute seit dem 1. Januar 1998 sowie Aufgaben nach dem 3. Finanzmarktförderungsgesetz) wiederum neue Stellen. Insgesamt erhöhte sich das Stellensoll um 128 Stellen (45 auf Dauer und 83 befristet bis zum Ende des Jahres 2001) auf 610 Stellen.

Der Bundesrechnungshof prüfte die Organisation und Stellenausstattung des Bundesaufsichtsamtes vor der Zuweisung der oben genannten weiteren Aufgaben. Dabei hat er u. a. festgestellt, daß den wiederholten Stellenmehrungen weder eine grundlegende Aufgabenkritik und eine Organisationsuntersuchung noch ein nach anerkannten Methoden ermittelter Personalbedarf zugrunde lagen. Außerdem gewichtete das Bundesaufsichtsamt die ihm gesetzlich zugewiesenen Aufgaben nach Bedeutung und Rangfolge nicht hinreichend konkret und nachvollziehbar. So legte es nicht näher fest, welche Bedeutung einzelnen Aufgabenfeldern, beispielsweise der Solvenz- und Mißstandsaufsicht, der Beschwerdebearbeitung und der Aufspürung von Geldwäsche, im Hinblick auf den wirksamen und wirtschaftlichen Einsatz des eigenen Personals zukommt. Auch fehlten für wesentliche Bereiche hinreichend aussagekräftige Kennzahlen/Indikatoren für Arbeitsmengen und deren Entwicklung im Zeitverlauf, um die Angemessenheit der Stellenausstattung zu beurteilen. Deshalb blieben die Maßstäbe für die Stellenausstattung, insbesondere der Aufsichtsabteilungen für Kreditbanken, Genossenschaftsbanken und Sparkassen, letztlich unklar.

Außerdem fehlte u. a. eine systematische Beurteilung der von den jeweiligen Kreditinstituten für das Gesamtsystem ausgehenden Risiken und damit eine wesentliche Grundlage für eine übergreifende interne Steuerung der Aufsichtstätigkeit. Abteilungsübergreifende Vorgaben/Arbeitsanweisungen des Bundesaufsichtsamtes, die eine Gleichbehandlung ähnlicher Sachverhalte aus rechtlichen und wirtschaftlichen Gründen sicherstellen könnten, waren kaum vorhanden.

Die Aufgabengebiete des Bundesaufsichtsamtes und der Deutschen Bundesbank berühren sich vielfach. Das Kreditwesengesetz räumt der Deutschen Bundesbank – auch aus verwaltungsökonomischen Gründen – eine starke Beteiligung an der Durchführung des Gesetzes ein. Nach der Gesetzesbegründung soll die Einschaltung der Deutschen Bundesbank in die Bankenaufsicht Doppelarbeiten vermeiden und das Bundesaufsichtsamt von der Sichtung des Einzelmaterials entlasten. Sie soll dem Bundes-

aufsichtsamt ermöglichen, verstärkt Kreditinstitute mit Mängeln oder bedenklichen Entwicklungen zu überwachen.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß das Bundesaufsichtsamt mit erheblichem Aufwand die gleichen Jahresabschlüsse, Prüfungsberichte der Abschlußprüfer und Anzeigen der zu beaufsichtigenden Kreditinstitute auswertete wie die Deutsche Bundesbank. Die Doppelauswertung erstreckte sich auch auf bankaufsichtlich kaum problematische Kreditinstitute. Bedeutsame, voneinander abweichende Erkenntnisse für die Bankenaufsicht ergaben sich in der Regel nicht.

Der Bundesrechnungshof hat weiter festgestellt, daß das Bundesaufsichtsamt etwa 15 v. H. des Personals der Fachabteilungen (etwa 30 Mitarbeiter) für die Bearbeitung von Beschwerden über das Verhalten von Kreditinstituten gegenüber Kunden einsetzte. Dabei widmete sich das Bundesaufsichtsamt den einzelnen Beschwerden zum Teil mit erheblichem Aufwand. In einer Vielzahl von Fällen forderte es die Kreditinstitute zur Stellungnahme auf. Nach seiner Schätzung waren allenfalls 5 v. H. der Beschwerden bankaufsichtlich bedeutsam. Der weit überwiegende Teil hatte privatrechtlichen Charakter. Neben dem Bundesaufsichtsamt nehmen sich eine Vielzahl staatlich geförderter Verbraucherzentralen sowie von Bankenverbänden beauftragter Ombudsmänner der Beschwerdeführer an.

Die Anzahl der Referate je Abteilung lag im Mittel bei 5,5, die Anzahl der Mitarbeiter je Abteilung bei 45,8.

Der Bundesrechnungshof hat außerdem festgestellt, daß dem Bundesaufsichtsamt für die Bereiche Personalverwaltung, Reisekosten-, Trennungsgeld- und Umzugskostenbearbeitung, Botendienst, Poststelle und Bibliothek über 50 Stellen mehr als anderen vergleichbaren Behörden zur Verfügung stehen. Der Personalansatz für Schreibkräfte lag über dem vom Bundesministerium vorgegebenen generellen Schreibkräfteschlüssel.

17.2

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß das Bundesaufsichtsamt seine Ziele und Aufgaben für eine angemessene interne Steuerung nicht ausreichend klar darlegte und gewichtete. Er sieht die Gefahr, daß z. B. die Beschwerdebearbeitung im festgestellten Umfang zu Lasten eigentlicher bankaufsichtlicher Aufgaben geht. Das Bundesaufsichtsamt sollte die Ziele der Bankenaufsicht und ihre Rangfolge in der Weise festlegen, daß sie auf allen Ebenen eine geeignete Grundlage für die Sachbearbeitung bilden. Dadurch könnte auch das vorhandene Personal den Aufgaben entsprechend besser zugeordnet werden. Das Bundesaufsichtsamt sollte ferner geeignete Führungs-, Steuerungs- und Controllinginstrumente einsetzen.

Der Bundesrechnungshof hat auch darauf hingewiesen, daß der Stellenzuwachs nicht nachvollziehbar ist. Zwar sind die Aufgaben aufgrund erweiterter gesetzlicher Regelungen komplizierter und die Sach-

verhalte umfassender geworden. Gleichzeitig hat sich die Zahl der Banken in den letzten 35 Jahren von rd. 13 000 auf rd. 3 500 verringert. Insbesondere ist die Zahl der Banken nach der Wiedervereinigung nicht – wie erwartet – gestiegen.

Der Bundesrechnungshof hat hinsichtlich der Auswertung von Unterlagen der Kreditinstitute einschließlich der Berichte der Abschlußprüfer angeregt, die vom Bundesaufsichtsamt wahrgenommenen Aufgaben umfassend auf Doppelarbeit im Verhältnis zur Deutschen Bundesbank zu prüfen und Konzepte für deren Vermeidung zu entwickeln. Dies entspricht auch dem Willen des Gesetzgebers, der auf die sich ergänzende Funktion der beiden Aufsichtseinrichtungen verwiesen hat.

Der Bundesrechnungshof hat weiter angeregt, die individuelle Beschwerdebearbeitung auf die im öffentlichen Interesse liegenden, bankaufsichtlich bedeutsamen Beschwerdefälle zu beschränken und die Bearbeitung im übrigen zu vereinfachen. Dadurch könnte der Aufwand für die Beschwerdebearbeitung in etwa halbiert werden.

Bei einer Festlegung von Rangfolgen für die Aufgabenwahrnehmung und verstärkter innerer Steuerung sowie insbesondere durch Vermeidung von Doppelarbeit werden sich auch unter Berücksichtigung der rückläufigen Anzahl zu beaufsichtigender Banken erhebliche Personalreserven ergeben. Das Bundesaufsichtsamt sollte sie nutzen, um die neuen Aufgaben zu erfüllen.

Der Bundesrechnungshof hält es ferner für geboten, die Leitungsspannen zu vergrößern und die Anzahl der Abteilungen und Referate zu verringern. Die Leitungsspannen erreichen nicht einmal die für oberste Bundesbehörden geltenden Mindestgrößen. Der Bundesrechnungshof hat das Bundesaufsichtsamt außerdem aufgefordert, den im Verwaltungsbereich aufgezeigten Personalreserven, die mit der Zuweisung neuer Stellen im Haushaltsjahr 1998 auf über 50 Stellen angewachsen sind, nachzugehen.

17.3

Das Bundesministerium hat dargelegt, es sehe Möglichkeiten, im Fachaufsichtsbereich durch das Setzen von Rangfolgen und Standards Einsparmöglichkeiten zu nutzen. Hierfür seien bereits Projektgruppen eingerichtet und ein rechnergestütztes Früherkennungssystem auf der 1. Stufe eingeführt worden, das zügig weiterentwickelt werden solle.

Zugleich hat das Bundesministerium mitgeteilt, daß die Beschwerdebearbeitung in einem Referat zusammengefaßt und die Anzahl der Geldwäschereferate um ein Drittel zurückgeführt worden sei. Es hat anerkannt, daß zur Verbesserung von Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Bankenaufsicht ebenfalls organisatorische Maßnahmen erforderlich sind. Ferner hat es zugesagt, nach einer verbesserten Organisation des Bundesaufsichtsamtes den Personalbedarf zu ermitteln.

Zur doppelten Auswertung der Unterlagen der Kreditinstitute und Berichte der Abschlußprüfer hat das

Bundesministerium dargelegt, daß die auswertenden Einrichtungen unterschiedliche Ziele verfolgten. Das Bundesaufsichtsamt müsse grundsätzlich seine bankaufsichtlichen Entscheidungen auf der Grundlage eigener Ermittlungen treffen können. Das Bundesministerium hat jedoch zugesagt, mit der Bundesbank zum Zwecke weitgehender Vermeidung von Doppelarbeiten zu verhandeln.

Der Aufforderung des Bundesrechnungshofes, den von ihm aufgezeigten Personalreserven von über 50 Stellen im Verwaltungsbereich nachzugehen, will das Bundesministerium entsprechen.

17.4

Der Bundesrechnungshof begrüßt, daß das Bundesministerium bereits Maßnahmen zur Verbesserung der Aufbau- und Ablauforganisation im Bundesaufsichtsamt, die zur Nutzung der festgestellten Reserven führen sollen, eingeleitet hat.

Das Bundesministerium wird sicherstellen müssen, daß die zugesagten weiteren Maßnahmen zügig eingeleitet werden und Ergebnisse möglichst bis zur Verlegung des Bundesaufsichtsamtes an den Standort Bonn vorgelegt werden.

Der Bundesrechnungshof wird die Ergebnisse zu gegebener Zeit überprüfen.

18 Informationstechnik beim Bundesamt für Finanzen

(Kapitel 08 03 Titelgruppe 55)

18.0

Das Bundesamt für Finanzen verwendet bei der Vergütung von Umsatzsteuern an ausländische Berechtigte seit kurzem ein aufwendiges elektronisches Vorgangsbearbeitungs-, Ablage- und Archivierungsverfahren. Es begründete die Einführung des Verfahrens mit Annahmen, die zum Teil nicht eingetreten sind. Das Bundesamt für Finanzen hat insbesondere die erwartete Personalkosteneinsparung nicht erbracht.

18.1

Das Bundesamt für Finanzen (Bundesamt) ist u. a. gesetzlich verpflichtet, anspruchsberechtigten ausländischen Unternehmern auf Antrag Umsatzsteuern zu vergüten.

Eine von ihm beauftragte Unternehmensberatungsgesellschaft hatte Ende des Jahres 1994 viele Schwachstellen im damaligen, nur teilweise IT-unterstützten Umsatzsteuervergütungsverfahren festgestellt und wegen seiner sehr hohen Arbeitsteiligkeit eine sofortige, vollständige Neukonzeption empfohlen. Mit einer IT-gestützten Erfassung, Weiterleitung, Ablage und Archivierung der Geschäftsvorfälle werde der Arbeitsaufwand um mindestens 15 v. H. ge-

senkt, so daß – trotz damals bestehender Arbeitsrückstände und schnell steigender Antragseingangszahlen – mindestens 25 Mitarbeiter eingespart werden könnten.

Das im Jahre 1995 begonnene Vorhaben sollte noch im gleichen Jahr zur Einführung des neuen IT-unterstützten Umsatzsteuervergütungsverfahrens führen. Mangels hinreichender Zieldefinition, verwertbaren Ausschreibungsergebnisses und wegen der erstmals zum Einsatz gekommenen Entwicklungswerkzeuge, der neuartigen Produktionsumgebung und zusätzlichem Einarbeitungsaufwand der Projektmitarbeiter traten erhebliche Terminverzögerungen auf. Die im Jahre 1996 bestellte Hardware wurde im 2. Quartal 1997 in Betrieb genommen. Der – ebenfalls im Jahre 1996 – erteilte Auftrag für die fachliche Konzeption und die Software sollte im Sommer 1998 erfüllt sein.

Die für das Vorhaben, das Gesamtausgaben von mehr als 6,5 Mio. DM verursacht, im September 1996 erstellte Wirtschaftlichkeitsbetrachtung hatte ein positives Ergebnis.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, daß die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung auf zehn Jahre bezogen war, obwohl ihre Methodik lediglich fünf bis höchstens sieben Jahre vorsieht. Sie enthielt auch nicht den während des Betrachtungszeitraums notwendigen Ersatz von Hard- und Software, für den das Bundesamt Ausgaben von insgesamt 400 000 DM zum Haushaltsvoranschlag des Jahres 1999 angemeldet hat.

Darüber hinaus lag ihr ein Anstieg der jährlich eingehenden Antragsmenge von ursprünglich rd. 44 000 auf über 100 000 Anträge zugrunde, d. h. eine Steigerung um 130 v. H. Tatsächlich stieg die Antragsmenge mit rd. 62 000 Eingängen lediglich um 40 v. H. im Jahre 1996. Am Jahresende 1997 wurden noch knapp 70 000 Eingänge im Jahr erwartet.

Das Bundesamt setzte zudem für die Bearbeitung der zugrunde gelegten jährlichen Antragsmenge (100 000) einen Personalbedarf von 125 Bearbeitern an, ohne ihn – unter Berücksichtigung des durch das neue Verfahren geminderten Arbeitsaufwandes – hinreichend zu ermitteln. Ohne nähere Begründung leitete es die Wirtschaftlichkeit des Vorhabens aus einer „15prozentigen Leistungssteigerung“ der 125 Mitarbeiter ab, die dazu beitrage, Personalmehrbedarf zu vermeiden.

Das Bundesamt hatte bis zum Jahre 1997 insgesamt 90 Dienstposten in den mit der Umsatzsteuererstattung befaßten Organisationseinheiten eingerichtet, jedoch 104 spezielle Bildschirmarbeitsplätze ausgestattet. Die Mehrausgaben für die 14 überzähligen Bildschirmarbeitsplätze betrugen rd. 65 000 DM.

Es erbrachte die vom Haushaltsgesetzgeber wegen des neuen Verfahrens bereits im Jahre 1997 verlangte Einsparung von 18 Personalstellen aus seinem allgemeinen Stellenbestand. In den mit der Umsatzsteuervergütung befaßten Organisationseinheiten plante es keine Stelleneinsparungen.

18.2

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, daß das Bundesamt ohne Wirtschaftlichkeitsbetrachtung mit der Verwirklichung des Vorhabens begann. Er hat vor dem Hintergrund der späteren, fehlerhaften Wirtschaftlichkeitsbetrachtung Zweifel, ob das neue IT-gestützte Verfahren jemals die Schwelle der Wirtschaftlichkeit erreichen wird.

Der Bundesrechnungshof hält die Wirtschaftlichkeit vor allem für zweifelhaft, weil sich wesentliche Annahmen des Bundesamtes, insbesondere die jährliche Antragsmenge und die Gesamtausgaben für die erforderliche Hard- und Software, als unzutreffend erwiesen. Zudem erbrachte das Bundesamt die vom Haushaltsgesetzgeber bereits im Jahre 1997 aus Anlaß des neuen Erstattungsverfahrens geforderte Personaleinsparung nicht aus dem Bestand der für die Umsatzsteuererstattung zuständigen Organisationseinheiten und plante auch keine Stelleneinsparung in diesen Organisationseinheiten. Der Bundesrechnungshof geht deshalb davon aus, daß nach Einführung des neuen Verfahrens weiterhin ungenutzte Stellenreserven vorhanden sind.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesamt empfohlen,

- unverzüglich eine Organisationsprüfung mit anschließender Personalbedarfsermittlung durchzuführen und
- die in den betreffenden Organisationseinheiten möglichen Stelleneinsparungen zu erbringen.

18.3

Das Bundesministerium ist ohne weitere Begründung bei seinen Zahlenansätzen geblieben. Es hat darauf hingewiesen, daß als Planungsgrundlage eine Zunahme der Arbeitsmenge auf über 100 000 Anträge angenommen worden sei. Unabhängig von dem neuen IT-Verfahren sei eine erhebliche Personalverstärkung erforderlich, aus der eine mögliche personalwirtschaftliche Einsparung von 15 v. H. abgeleitet werden könnte. Ferner hat es erneut auf die bereits eingesparten 18 Stellen verwiesen.

Die angeregte Organisationsüberprüfung mit anschließender Personalbedarfsermittlung sei frühestens nach vollständiger Einführung des neuen IT-Systems möglich.

18.4

Der Bundesrechnungshof unterstützt die notwendige, umfassende Neuorganisation des Umsatzsteuervergütungsverfahrens. Er hält es weiterhin für dringend erforderlich, auf der Grundlage wirklichkeitsnah geschätzter Antragseingänge (rd. 70 000 Anträge pro Jahr) unverzüglich eine Organisationsuntersuchung zu veranlassen, die Voraussetzung für eine bedarfsgerechte Dienstpostenausstattung und Personalbedarfsplanung ist. Er geht weiter davon aus, daß das neue IT-Verfahren den Arbeitsaufwand vermindert und deshalb erhebliche Personaleinsparungen zu erwarten sind, die in den mit Umsatzsteuervergütung befaßten Organisationseinheiten erbracht werden sollten.

19 Controllinginstrumente in der Liegenschaftsverwaltung

19.0

Für den Betrieb von Liegenschaften werden im Bundeshaushaltsplan 1998 über 4,5 Mrd. DM (ohne Personal- und kalkulatorische Kosten) veranschlagt. Trotz dieser hohen Kosten allein für die Bewirtschaftung stehen für die Verwaltung der Liegenschaften insgesamt keine aufeinander abgestimmten Informations- und Steuerungsinstrumente zur Verfügung. Der Bundesrechnungshof sieht das Fehlen eines angemessenen Liegenschaftscontrollings als Mangel an, der eine wirtschaftliche Nutzung und Verwaltung der Liegenschaften erheblich erschwert.

Der Bundesrechnungshof hält es für notwendig, die bisherige Organisation sowie die eingesetzten Verfahren und Instrumente mit dem Ziel zu überdenken, eine effizientere Liegenschaftsverwaltung zu erreichen.

19.1

Die Bundesverwaltung nutzt eigene und angemietete Liegenschaften. Die bundeseigenen Liegenschaften sind zu einem großen Teil dem Verwaltungsgrundvermögen der jeweiligen Bundesministerien und im übrigen dem Allgemeinen Grundvermögen des Bundes zugeordnet. In der Regel bewirtschaftet die nutzende Verwaltung ihre Liegenschaften selbst. Für Liegenschaften des Allgemeinen Grundvermögens ist die Bundesvermögensverwaltung zuständig. Die Liegenschaftsverwaltung stellt außer für die Bundesvermögensverwaltung für alle übrigen Bundesverwaltungen eine sachfremde Sonderaufgabe dar, die spezielle technische, organisatorische und kaufmännische Aspekte umfaßt.

Allein die Bewirtschaftung der Liegenschaften verursacht dem Bund erhebliche Kosten. Über 4,5 Mrd. DM sind im Bundeshaushaltsplan 1998 für den Betrieb der von Bundesbehörden genutzten Liegenschaften veranschlagt. Hinzu kommen aus der Haushaltssystematik nicht oder nicht unmittelbar zu entnehmende Ansätze für kalkulatorische Kosten wie Abschreibungen und Kapitalbindungskosten und für Personalkosten der Liegenschaftsverwaltung.

In der Privatwirtschaft sind Komplexität und Bedeutung der Liegenschaftsverwaltung schon länger erkannt worden. Da diese Aufgaben in der Regel nicht zum Kerngeschäft eines Unternehmens gehören, übernehmen zunehmend dafür geschaffene oder ausgegliederte Einrichtungen diese Leistungen unter dem Begriff „Facility Management“.

Mit der Liegenschaftsverwaltung des Bundes werden grundsätzlich die gleichen Ziele wie in der Privatwirtschaft verfolgt. Dort hat sich ein Liegenschaftscontrolling, das Informationen für das Planen, Bauen und Nutzen von Immobilien sowie für den Personaleinsatz zeitnah bereitstellt, koordiniert und analysiert, als zentrales Instrument zur Steuerung der Liegenschaftsverwaltung herausgebildet. Auch in der

öffentlichen Verwaltung kann ein Liegenschaftscontrolling genutzt werden, um Informationen aufzubereiten und bereitzustellen und somit helfen, die wirtschaftliche Nutzung und Verwaltung der notwendigen Liegenschaften zu verbessern. Voraussetzung hierfür sind Bestands- und Betriebsdaten sowie Informationen, mit denen Kostenverursacher ermittelt und Kostenreduzierungspotentiale aufgezeigt werden, um Entscheidungen vorzubereiten und ein behördenübergreifendes „Benchmarking“ zunehmend durchführen zu können.

19.2

Der Bundesrechnungshof hat den Einsatz von Controllinginstrumenten zur Unterstützung der Verwaltung von Liegenschaften stichprobenweise untersucht und dabei solche Bundesverwaltungen einbezogen, die eine größere Zahl von Liegenschaften bewirtschaften.

Im wesentlichen stellte er fest, daß in der Bundesverwaltung keine vollständige Übersicht über Kapazität, Ausstattung und Nutzung des Grundvermögens des Bundes und der damit verbundenen Kosten besteht. Ein Liegenschaftscontrolling als Steuerungsinstrument für eine wirksame Liegenschaftsverwaltung ist nicht vorhanden. Erste Ansätze sind bei der Bundesvermögensverwaltung erkennbar, die derzeit auf der Basis einer bestehenden Liegenschaftsdatenbank ein Liegenschaftsverwaltungssystem entwickelt und Kosten- und Leistungsrechnungen aufbaut. Die Bundeswehrverwaltung, bei der Liegenschaftsbetriebsvergleiche durchgeführt werden, wurde wegen der dort bestehenden Besonderheiten nicht in die Prüfung einbezogen.

Andere Verwaltungen verfügen zwar über relativ genaue Angaben und Kennziffern zu bestimmten Teilbereichen (z. B. Betriebskosten). Überwiegend fehlen aber Angaben und vergleichbare Kennziffern zu den Personalkosten der Liegenschaftsbewirtschaftung und -betreuung. Zu den kalkulatorischen Kosten für die Nutzung bundeseigener Gebäude liegen bei keiner der geprüften Verwaltungen Angaben vor.

19.3

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die eingesetzten Instrumente im Bereich der Liegenschaftsverwaltung zu verbessern. Hierzu gehört insbesondere ein angemessenes Liegenschaftscontrolling, das auf der Grundlage einer standardisierten Kosten- und Leistungsrechnung die erforderlichen Daten und Kennziffern bereitstellt. Der Bundesrechnungshof hält es darüber hinaus für erforderlich, Organisation und eingesetzte Verfahren im Bereich der Liegenschaftsverwaltung grundsätzlich zu überdenken. Er regt an, ein entsprechendes Konzept federführend vom Bundesministerium unter Beteiligung der übrigen Ressorts entwickeln zu lassen, das auf den von der Bundesvermögensverwaltung bereits geleisteten Arbeiten aufbaut.

Insbesondere sollte geprüft werden, ob durch eine geänderte Organisationsform der Liegenschaftsver-

waltung wirtschaftliche Vorteile erreicht werden können. Eine Unterscheidung in Allgemeines Grundvermögen des Bundes einerseits und Verwaltungsgrundvermögen andererseits sollte so weit wie möglich aufgegeben werden, um durch möglichst einheitliche Verfahren die ressortübergreifende flexible Nutzung der Liegenschaften zu verbessern und die Nutzung des Grundvermögens insgesamt zu optimieren.

Weiter hat der Bundesrechnungshof empfohlen zu untersuchen, ob durch Zusammenführen der für die einzelnen Behörden sachfremden Liegenschaftsaufgaben oder durch eine Übertragung auf Dienstleistungsunternehmen eine effizientere Arbeitsweise erreicht werden kann. Hierbei könnten den einzelnen Behörden die Kosten für die von ihnen genutzten Liegenschaften zugerechnet und auf diese Weise die wirtschaftliche Verantwortung für die Nutzung von Immobilien und für die Serviceleistungen herausgestellt werden.

Bei einer Weiterführung der bisherigen dezentralen Liegenschaftsverwaltung durch die einzelnen Verwaltungen müßten die Voraussetzungen geschaffen

werden, mit Hilfe eines möglichst einheitlichen Verfahrens für ein Liegenschaftscontrolling eine vergleichbare Basis für eine verbesserte Liegenschaftsverwaltung zu schaffen.

19.4

Das Bundesministerium hat in einer Stellungnahme mitgeteilt, daß es auch aus seiner Sicht erforderlich sei, die bisher verwendeten Verfahren und Instrumente in der Liegenschaftsverwaltung zu überdenken. Es wird insbesondere prüfen, ob die Unterscheidung in Verwaltungsgrundvermögen und Allgemeines Grundvermögen überholt ist und ggf. Vorschläge für eine Neuregelung der Liegenschaftsverwaltung erarbeiten.

19.5

Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, daß das Bundesministerium alsbald die Ergebnisse der von ihm zugesagten Prüfung vorlegt und mögliche Verbesserungen der Liegenschaftsverwaltung des Bundes aufzeigt.

Bundesministerium der Finanzen/Bundesministerium für Verkehr (Einzelpläne 08 und 12)

20 Umschuldung von Krediten der Sondervermögen

20.0

In das Haushaltsgesetz 1998 wurde für den Bund eine Ermächtigung aufgenommen, den im Jahre 1998 aufzunehmenden Krediten seiner Sondervermögen zum Zwecke der gemeinsamen Kreditaufnahme beizutreten. Damit ist einer Empfehlung des Bundesrechnungshofes entsprochen worden. Die nunmehr gegebenen Möglichkeiten, Kredite der Sondervermögen zu den günstigen Konditionen des Bundes umzuschulden, sollten in der Praxis ausgeschöpft werden.

Das Bundeseisenbahnvermögen hat im ersten Vierteljahr 1998 nur rd. 60 v. H. seiner Umschuldungen gemeinsam mit dem Bund durchgeführt. Dieser Anteil sollte zukünftig erhöht werden.

20.1

Neben dem Bund betätigen sich auch Sondervermögen des Bundes als Kreditnehmer auf dem Kapitalmarkt. In der Regel ist die Rendite der Anleihen des Bundes niedriger als die vergleichbarer Titel der Sondervermögen. Die Höhe der Zinsdifferenz variiert und ist in Niedrigzinsphasen geringer als in Zeiten hoher Zinsen.

Der Bundesrechnungshof hatte im Jahre 1993 angergt, eine Beteiligung des ERP-Sondervermögens an

den Fremdmittelfinanzierungen des Bundes zuzulassen, weil dadurch für das Sondervermögen günstigere Zinskonditionen zu erzielen und erhebliche Einsparungen zu realisieren seien.

Das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) griff diese Anregung zum damaligen Zeitpunkt nicht auf und begründete dies mit einem Hinweis auf die Kreditobergrenze gemäß Artikel 115 Abs. 1 GG und § 18 BHO. Danach dürfen beim Bund Einnahmen aus Krediten nur bis zur Höhe der Summe der Ausgaben für Investitionen in den Haushaltsplan eingestellt werden.

20.2

20.2.1

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahre 1997 die finanziellen Auswirkungen einer beabsichtigten Tilgungsstreckung beim Bundeseisenbahnvermögen. Er hat in seinem Bericht an den Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages dargestellt, daß die im Falle der Tilgungsstreckung entstehende erhöhte Zinsbelastung des Bundes bereits in den ersten drei Jahren des Betrachtungszeitraumes (1999 bis 2001) rd. 70 Mio. DM betragen würde, weil die Kredite statt vom Bund vom Bundeseisenbahnvermögen zu ungünstigeren Konditionen umgeschuldet werden müßten. Der Bundesrechnungshof empfahl dem Bundesministerium für Verkehr, umgehend in Abstimmung mit dem Bundesministerium eine Beteiligung des Bundeseisenbahnvermögens an den Fremdmitt-

telfinanzierungen des Bundes zuzulassen, um die finanziellen Nachteile für den Bund zu vermindern. Der Refinanzierungsbedarf des Bundeseisenbahnvermögens beträgt im Jahre 1998 rd. 9,2 Mrd. DM.

Das Bundesministerium für Verkehr bestritt in seiner mit dem Bundesministerium abgestimmten Stellungnahme die vom Bundesrechnungshof errechneten Auswirkungen der Tilgungsstreckung von rd. 70 Mio. DM. Es räumte jedoch ein, daß eine Zinsmehrbelastung bei der Kreditaufnahme des Bundeseisenbahnvermögens – bedingt durch seine gegenüber dem Bund eingeschränkten Möglichkeiten der Kreditaufnahme – nicht gänzlich ausgeschlossen werden könne. Daher werde von der Bundesregierung die Anregung des Bundesrechnungshofes zur gemeinsamen Wertpapierbegebung mit dem Ziel geprüft, dem Bundeseisenbahnvermögen weitere Wege zu einer günstigen Kreditaufnahme zu öffnen.

20.2.2

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 1998 (Haushaltsgesetz 1998) vom 15. August 1997 (Drucksache 13/8200) sah eine Ermächtigung zu einer gemeinsamen Wertpapierbegebung nicht vor. In seiner Beschlußempfehlung vom 13. November 1997 (Drucksache 13/9026) zu dem Gesetzentwurf brachte der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages eine entsprechende Ermächtigung des Bundes durch die Ergänzung des § 2 des Haushaltsgesetzes 1998 in das Gesetzgebungsverfahren ein. Die Kreditermächtigung sollte danach für jedes Sondervermögen betraglich begrenzt werden – für das Bundeseisenbahnvermögen auf 8 Mrd. DM – und bezog sich auf Anschlußfinanzierungen der Sondervermögen. Der Deutsche Bundestag verabschiedete das Gesetz mit der vorgeschlagenen Ergänzung.

20.2.3

Das Bundeseisenbahnvermögen hat im Jahre 1998 von den bis Ende März fällig gewordenen Krediten in Höhe von rd. 2,14 Mrd. DM zwei Refinanzierungen mit einem Gesamtvolumen von 1,3 Mrd. DM gemeinsam mit dem Bund durchgeführt. Dies entspricht nur einem prozentualen Anteil an den Umschuldungen in Höhe von rd. 60 v. H.

20.3

Der Bundesrechnungshof hat auf die finanziellen Nachteile hingewiesen, die dem Bundeseisenbahnvermögen dadurch entstanden sind, daß es die ihm eingeräumte Ermächtigung nicht ausgeschöpft und schon im ersten Vierteljahr 1998 rd. 800 Mio. DM von der gemeinsamen Kreditaufnahme mit dem Bund ausgenommen hat. Er hat dem Bundesministe-

rium und dem Bundeseisenbahnvermögen empfohlen, die Kreditermächtigung zukünftig voll auszuschöpfen.

Der Bundesrechnungshof hat darauf verwiesen, daß mit der im Haushaltsgesetz 1998 enthaltenen Ermächtigung seiner Empfehlung entsprochen und die Möglichkeit einer wirtschaftlichen Kreditfinanzierung für die Sondervermögen geschaffen worden ist. Es komme nun darauf an, daß von dieser Möglichkeit in der Praxis so weit wie möglich Gebrauch gemacht werde. Weitere Einsparungen ließen sich nach Ansicht des Bundesrechnungshofes erzielen, wenn es die Begrenzungen der Ermächtigungen zur gemeinsamen Kreditaufnahme des Bundes und seiner Sondervermögen im Haushaltsgesetz zuließen, daß alle Refinanzierungen gemeinsam umgeschuldet werden können.

20.4

Das Bundesministerium teilt die Auffassung des Bundesrechnungshofes, daß durch die Ermächtigungen zur gemeinsamen Kreditaufnahme des Bundes und seiner Sondervermögen diesen die Möglichkeit geboten wird, den „Standingvorteil“ des Bundes auf dem Kapitalmarkt zu nutzen. Es hat auf bereits durchgeführte gemeinsame Kreditaufnahmen des Bundes mit dem Fonds „Deutsche Einheit“ und mit dem Bundeseisenbahnvermögen hingewiesen. Es sei bereit, den weiteren Anregungen des Bundesrechnungshofes zu folgen und damit generell eine wirtschaftliche Kreditaufnahme der Sondervermögen sicherzustellen. Die Umsetzung sei allerdings nicht nur von ihm zu beeinflussen, sondern davon abhängig, inwieweit die Sondervermögen die gegebenen Möglichkeiten ausschöpften.

20.5

Der Bundesrechnungshof begrüßt die uneingeschränkte Bereitschaft des Bundesministeriums, zu einer wirtschaftlichen Kreditaufnahme der Sondervermögen beitragen zu wollen. Er erkennt nicht, daß in das Haushaltsgesetz 1998 lediglich eine Ermächtigung zur gemeinsamen Kreditaufnahme aufgenommen wurde. Das Gebot zur wirtschaftlichen Refinanzierung dürfte den Ermessensspielraum der Sondervermögen bei der Inanspruchnahme dieses Finanzierungsinstrumentes aber erheblich einschränken. Das Bundesministerium und das Bundesministerium für Verkehr sollten darüber hinaus im Rahmen der Genehmigung des Wirtschaftsplanes des Bundeseisenbahnvermögens unter Hinweis auf das Wirtschaftlichkeitsgebot eine weitgehende Inanspruchnahme der Ermächtigung fordern und verlangen, daß das Bundeseisenbahnvermögen die Gründe für hiervon abweichende Kreditaufnahmen nachprüfbar darzulegen hat.

Bundesministerium für Wirtschaft
(Einzelplan 09)**21 Zuwendungen an das DIN**
Deutsches Institut für Normung
(Kapitel 09 02 Titel 685 57)**21.0**

Das Bundesministerium gewährt dem DIN Deutsches Institut für Normung e. V. Zuwendungen in einer Größenordnung von jährlich 10 Mio. DM zur Projektförderung. Bei seinen Förderentscheidungen hat das Bundesministerium das Wirtschaftlichkeitsgebot und andere tragende Grundsätze des Zuwendungsrechts nicht hinreichend beachtet. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sollte die bisherige Förderkonzeption überprüft werden mit dem Ziel, nur solche Projekte zu fördern, für die ein konkretes Bundesinteresse nachgewiesen ist, das ohne die Zuwendungen nicht hinreichend gewahrt werden kann.

21.1

Das DIN Deutsches Institut für Normung e. V. (DIN) ist ein gemeinnütziger Verein, dessen Mitglieder Verbände und Unternehmen der Wirtschaft sind. Die Bundesregierung erkannte das DIN im Jahre 1975 vertraglich als die für das deutsche Normenwesen zuständige Einrichtung an, die Bundesrepublik Deutschland auch in den internationalen und europäischen Normenorganisationen vertritt. Im Gegenzug verpflichtete sich das DIN, bei seinen Normungsarbeiten „das öffentliche Interesse“ zu berücksichtigen. Die entwickelten DIN-Normen werden im Gesetzgebungsverfahren, in der öffentlichen Verwaltung und im Rechtsverkehr als Umschreibungen technischer Anforderungen verwendet.

In früheren Jahren hatte das DIN Zuwendungen des Bundes im Wege der institutionellen Förderung erhalten. Seit dem Jahre 1974 bewilligte das Bundesministerium die Zuwendungen als Projektförderung; zuletzt in einer Größenordnung von 10 Mio. DM jährlich. Der Bundesrechnungshof prüfte diese Zuwendungen – insbesondere für die Jahre 1994 bis 1996 – und stellte dabei folgendes fest:

21.1.1

Das Bundesministerium bewilligte die Zuwendungen an das DIN jeweils nach Beginn des Haushaltsjahres – z. B. für das Haushaltsjahr 1995 im Juli – in Höhe der im Bundeshaushaltsplan veranschlagten Mittel in einer Gesamtsumme. Die Zweckbestimmung der Zuwendung erstreckte sich auf einzelne Vorhaben, die das DIN in dem vorangegangenen Antragsverfahren als förderungswürdig bezeichnet und in einer Liste erfaßt hatte, die dem schriftlichen Antrag beigelegt

war. Als Vorhaben in diesem Sinne wurde auch die Arbeit einzelner Normenausschüsse angesehen, die satzungsmäßige Organe des DIN sind.

Das Bundesministerium förderte die im Zuwendungsbescheid genannten Maßnahmen jeweils im Wege zweckgebundener Zuschüsse mit einem festen Betrag (Festbetragsfinanzierung). Es bewilligte die Zuwendungen auch für solche Vorhaben, mit deren Durchführung das DIN zuvor bereits begonnen hatte. Eine Erklärung des Zuwendungsempfängers, daß mit der Maßnahme noch nicht begonnen worden sei, wurde nicht abgegeben. In den Zuwendungsbescheiden war der Förderzweck der einzelnen Maßnahmen nicht genau bezeichnet; die Antragsunterlagen ermöglichten keine nachvollziehbare Berechnung der personellen und sachlichen Ausgaben für die einzelnen Projekte.

Das Bundesministerium überließ die Auswahl der geförderten Projekte weitgehend dem Zuwendungsempfänger. Nach Lage der Akten war nicht ersichtlich, ob und in welchem Umfang das Bundesministerium geprüft hatte, welches Bundesinteresse an der Verwirklichung der geförderten Einzelvorhaben bestand. Auch fand – soweit ersichtlich – keine Überprüfung zu der Frage statt, ob die vom Bund angestrebten Zwecke ohne die Zuwendung nicht oder nicht im notwendigen Umfang erreicht werden konnten (Subsidiaritätsgrundsatz).

Die Versäumnisse bei der für die Einhaltung des Subsidiaritätsgrundsatzes notwendigen Interessenabwägung macht folgender Beispielfall deutlich: Im November 1994 teilte das Bundesministerium dem DIN mit, daß nach Aufhebung der damaligen Haushaltssperre eine „Mittelfreigabe von 107 480 DM möglich“ sei; gleichzeitig bat es, „möglichst bald Projekte mitzuteilen, bei denen diese Mittel noch 1994 eingesetzt und verausgabt werden können“. Tatsächlich wurden diese Mittel dann für ein Vorhaben eingesetzt, mit dem bereits Anfang des Jahres begonnen worden war und für das das DIN erst im Dezember 1994 einen Zuwendungsantrag in Höhe von genau 107 480 DM stellte. In dem Finanzierungsplan für dieses Vorhaben waren Aufwendungen von 470 470 DM angesetzt; tatsächlich entstanden nach den Angaben im Wirtschaftsprüferbericht jedoch nur zuwendungsfähige Ausgaben von rd. 248 500 DM.

21.1.2

Das DIN finanziert sich im wesentlichen aus Verlags-erlösen, aus Projektmitteln der öffentlichen Hand und aus Mitgliedsbeiträgen sowie fachbezogenen Förderbeiträgen der Wirtschaft. Seine wirtschaftliche Lage wurde mit der Anerkennung als die für das deutsche Normenwesen zuständige Einrichtung begünstigt. Die finanzielle Leistungskraft des DIN zeigt

sich in einem Wertpapiervermögen, das zum Jahresende 1995 eine Größenordnung von deutlich mehr als 20 Mio. DM erreichte. Sie wird auch dadurch verdeutlicht, daß das DIN seinen Mitarbeitern besondere Vergünstigungen im Vergleich zu Bundesbediensteten gewährt. Dazu gehören die jährliche Sonderzahlung von 120 v. H. eines Monatsgehalts, jährliche Treueprämien, eine zusätzliche Pension nach Eintritt in das Rentenalter sowie Pauschalbeträge von 100 DM bei eintägigen und 200 DM bei mehrtägigen Dienstreisen.

Das DIN übertrug Zuwendungen Dritter zur Förderung der Facharbeit in den Normenausschüssen, die am Ende des Haushaltsjahres nicht verbraucht waren, in das Folgejahr und verbesserte dadurch seine finanziellen Möglichkeiten. In den Jahren 1994 und 1995 handelte es sich dabei jeweils um Mittel in der Größenordnung von 3 Mio. DM. Das DIN behandelte diese Mittel als zweckgebunden für die im Folgejahr durchzuführende Normungsarbeit und sah von einer ertragswirksamen Vereinnahmung ab. In den Finanzierungsplänen der Vorhaben, die dem Bundesministerium für das Folgejahr vorgelegt wurden, waren diese Mittel nicht ausgewiesen; sie konnten deshalb bei der Entscheidung über die Höhe der Zuwendungen nicht berücksichtigt werden.

Überschüsse, die sich bei der Finanzierung der geförderten Maßnahmen ergaben, wurden nicht zurückgezahlt, sondern zur Aufstockung der Zuwendung für ein anderes Vorhaben eingesetzt, dessen Finanzierung zuvor jedoch bereits gesichert war. Auf diese Weise konnten die für das zweite Vorhaben geplanten Eigenmittel des DIN ohne wirtschaftliche Notwendigkeit zurückgeführt werden.

21.1.3

Das Bundesministerium bewilligte in den vergangenen Jahren auch Zuwendungen für die Zusammenarbeit des DIN mit der Chinesischen Gesellschaft für Normung (heute: Chinese State Bureau of Technical Supervision – CSBTS –). Die Zusammenarbeit zwischen DIN und CSBTS geht auf eine Vereinbarung aus dem Jahre 1979 über fachlichen Erfahrungsaustausch und den Austausch von nationalen Normen zurück.

21.2

Der Bundesrechnungshof hat dargelegt, daß die Förderpraxis des Bundesministeriums gegen tragende Grundsätze des Zuwendungsrechts verstößt. So läßt sich die vom Bundesministerium vorgenommene Bewilligung von Zuwendungen zur Förderung bereits begonnener Vorhaben mit den für die Projektförderung maßgebenden Vorschriften grundsätzlich nicht vereinbaren. Der aus dem Jahre 1994 herangezogene Beispielfall macht deutlich, daß das Bundesministerium auch solche Vorhaben finanziell förderte, die ohne einen Zuschuß des Bundes durchgeführt worden wären, weil dies im Interesse des DIN oder der interessierten Wirtschaft lag. Der Bundesrechnungshof hat darin eine Verletzung des Subsidiaritätsgrundsatzes gesehen, die auf eine Verletzung des

Wirtschaftlichkeitsgebots hinausläuft. Der für die Prüfung herangezogene Schriftverkehr vermittelt den Eindruck, daß ein wesentlicher Beweggrund für die Zuwendung darin lag, alle für die Förderung des DIN im Bundeshaushalt veranschlagten Mittel voll auszuschöpfen (sogenanntes Dezemberfieber).

Ferner hat der Bundesrechnungshof unter Hinweis auf den Wirtschaftlichkeitsgrundsatz Bedenken dagegen erhoben, daß die Auswahl der mit Bundesmitteln geförderten Projekte bisher weitgehend dem DIN überlassen blieb. Er hat das Bundesministerium deshalb aufgefordert, in Zukunft die Förderentscheidungen nach eigenem, sachgerechtem Ermessen zu treffen und dabei im Einzelfall darzulegen, ob und inwieweit ein Bundesinteresse an den geplanten Maßnahmen besteht (§§ 23, 44 BHO).

In den Fällen, in denen sich die Berechnungen in dem für das Projekt erstellten Finanzierungsplan infolge der aus dem Vorjahr übertragenen Mittel nachträglich änderten, hat er das Bundesministerium gebeten, über eine Rückforderung der Zuwendung zu entscheiden.

Der Bundesrechnungshof hat schließlich bezweifelt, ob für die vorgenommene Förderung der Zusammenarbeit des DIN mit der Chinesischen Gesellschaft für Normung aus Bundesmitteln die notwendige haushaltsrechtliche Ermächtigung vorhanden sei. Nach seiner Auffassung sind die Zuwendungen an das DIN entsprechend den Erläuterungen im Bundeshaushaltsplan – soweit es um fachliche Zusammenarbeit im internationalen Bereich geht – nur für die Vertretung der Bundesrepublik Deutschland in den internationalen und europäischen Normenorganisationen vorgesehen, nicht aber für die Zusammenarbeit und den Erfahrungsaustausch mit der Normenorganisation eines einzelnen Staates.

21.3

Das Bundesministerium hat die Kritik des Bundesrechnungshofes in den wesentlichen Punkten als unbegründet angesehen. Es hat darauf verwiesen, daß der Bundesrechnungshof die Förderungspraxis bereits im Jahre 1983 geprüft habe; den damaligen Anregungen sei gefolgt worden. Die der Entscheidung für die Projektförderung zugrundeliegenden Wertungen würden vom Bundesministerium der Finanzen und vom Bundesrechnungshof für die vergleichbare Förderung des DIN durch das Bundesministerium der Verteidigung „ausdrücklich geteilt“. Mit der Überleitung aus der institutionellen Förderung in die Projektförderung im Jahre 1974 sei den Besonderheiten des Normenwesens Rechnung getragen worden. Die hohe Zahl der zu bearbeitenden Normen sowie eine hohe Unsicherheit hinsichtlich der Planbarkeit der Vorhaben hätten gezeigt, daß eine Festlegung von einzelnen Normen als Projektgegenstand unzweckmäßig gewesen sei.

Der Förderung bereits begonnener Vorhaben und einer „Rückwirkung des Bewilligungszeitraums für Ausgaben, die vor der Bewilligung angefallen sind“, habe es „generell zugestimmt“. Der Bewilligungszeitraum der erteilten Zuwendungsbescheide habe

sich rückwirkend auf das gesamte jeweilige Haushaltsjahr erstreckt; die Zuwendungsempfänger hätten im übrigen damit rechnen können, eine Förderung dem Grunde nach auch für Folgejahre zu erhalten. Im Gegensatz zu „Einmalprojekten“ diene hier der Verzicht auf ein formales Verfahren für jedes Jahr der Verwaltungsvereinfachung.

Das Bundesministerium hat weiter die Auffassung vertreten, dem Subsidiaritätsgrundsatz werde dadurch Rechnung getragen, daß das DIN 67 v. H. seiner Ausgaben im Rahmen seiner wirtschaftlichen Möglichkeiten selbst finanziere; die Wirtschaft trage etwa 18 v. H. und die öffentliche Hand lediglich 15 v. H. der Ausgaben. Darüber hinaus sei das DIN ständig bemüht, höhere Mittel der Wirtschaft für Zwecke des Normenwesens einzuwerben. Das DIN werde nur tätig, wenn aus der Praxis ein Bedarf an der jeweiligen Norm signalisiert werde und die Normungsarbeiten finanziell gesichert seien. Dabei folge das DIN dem „Grundsatz, daß derjenige, der eine bestimmte Norm anregt, auch zur Finanzierung beiträgt“.

Das Bundesministerium hat dargelegt, die Normungstätigkeit des DIN liege „insgesamt“ im Bundesinteresse, dessen Fortdauer in der politischen Praxis ständig bestätigt werde und das seinen Niederschlag in der jährlichen Veranschlagung von Haushaltsmitteln finde. Das Bundesinteresse an den einzelnen Fördervorhaben werde jeweils vor der jährlichen Bewilligung geprüft, wegen der „Fortschreibungsförderung“ jedoch nicht jeweils schriftlich festgehalten.

Der Feststellung, die Auswahl der geförderten Projekte bleibe weitgehend dem DIN überlassen, ist das Bundesministerium entgegengetreten. Es hat dazu ausgeführt: „Aufgrund der jahrzehntelangen Förderpraxis und Mitwirkung des BMWi in den DIN-Gremien ist bekannt ..., daß das DIN nur die Normungstätigkeit zur Förderung vorschlägt, mit der Bundesinteresse verwirklicht wird.“

Nach Auffassung des Bundesministeriums kommt eine Rückforderung von Projektmitteln, die am Jahresende nicht verbraucht waren, wegen der „rechtlichen Wirkung der Festbetragsfinanzierung nur dann in Betracht, wenn die tatsächlichen zuwendungsfähigen Ausgaben die gewährte Zuwendung des Bundes unterschritten hätten und sich aus weiteren Prüfungen andere rechtliche Gründe für eine Rückforderung der Zuwendung nicht ergäben“. Andererseits hat das Bundesministerium eingeräumt, daß das DIN die bei ihm verbliebenen Mittel Dritter für bestimmte Vorhaben im jeweiligen Finanzierungsplan des Folgejahres hätte ausweisen müssen. Es will künftig auf die Einhaltung dieser Verpflichtung achten.

Zur Förderung des „China-Projekts“ hat das Bundesministerium ausgeführt, „die Zusammenarbeit zwischen DIN und CSBTS sei haushaltsrechtlich gedeckt“. Die Durchführung des Projekts liege „im staats- und wirtschaftspolitischen Interesse der Bundesrepublik“. Die vom Bundesrechnungshof herangezogenen Titelerläuterungen seien beispielhaft und nicht abschließend. Der Gesamtzweck des Normenti-

tels erfasse „die internationale Betätigung des DIN nicht nur im Rahmen internationaler Normungsorganisationen, sondern auch bilateral mit den nationalen Organisationen anderer Länder“.

21.4

Die Einlassung des Bundesministeriums kann nicht überzeugen. Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, daß die früher beschlossene Umstellung von der institutionellen Förderung des DIN auf die Projektförderung inhaltlich nicht in die Praxis umgesetzt wurde. Bei der Projektförderung besteht die wirtschaftliche Zielsetzung darin, dem Zuwendungsempfänger finanzielle Anreize für die Durchführung eines – sachlich und zeitlich – abgegrenzten Vorhabens zu geben. Bei der Beurteilung des Subsidiaritätsgrundsatzes kommt es daher weniger darauf an, wie der Zuwendungsempfänger seine Ausgaben insgesamt finanziert; entscheidend sind vielmehr die Angaben in dem für das Projekt maßgebenden Finanzierungsplan und die Beurteilung der Frage, ob das Projekt auch ohne die Zuwendungen des Bundes durchgeführt würde. Vor diesem Hintergrund hat der für die Projektförderung geltende Grundsatz, daß Zuwendungen nur für solche Vorhaben bewilligt werden dürfen, die noch nicht begonnen worden sind, weniger formalrechtliche, sondern vorrangig wirtschaftliche Bedeutung. Deshalb wird das Bundesministerium bei der Förderung bereits begonnener Vorhaben, die nur im Ausnahmefall möglich ist, das Bundesinteresse nachvollziehbar darzulegen haben, und zwar bezogen auf die einzelnen Förderprojekte, nicht aber auf die Gesamtfunktion des DIN.

Die Einhaltung des Wirtschaftlichkeitsgebots macht es notwendig, daß die Bewilligungsbehörde bei der Projektförderung den Zweck der geförderten Maßnahme präzisiert, die damit zusammenhängenden Ausgaben konkret berechnet und das staatliche Interesse darlegt, diese Ausgaben ganz oder teilweise zu finanzieren. Nur auf diesem Weg kann die Grundlage für eine angemessene begleitende und abschließende Verwaltungskontrolle sowie für die die Subvention insgesamt betreffende Erfolgskontrolle geschaffen werden. Damit soll auch der Gefahr sogenannter „Mitnahmen“ begegnet werden. Wegen dieser Gefahr darf die mit der Auswahl der geförderten Projekte verbundene Interessenabwägung auch dann nicht dem Zuwendungsempfänger überlassen bleiben, wenn eine jahrzehntelange Zusammenarbeit ein besonderes Vertrauensverhältnis mit der Bewilligungsbehörde begründet. Ein solches Verfahren ließe sich auch mit der wirtschaftspolitischen Zielsetzung, die staatlichen Subventionen insgesamt zurückzuführen, kaum vereinbaren.

In diesem Zusammenhang kann der Hinweis des Bundesministeriums auf frühere Empfehlungen des Bundesrechnungshofes nicht überzeugen. Schon allgemein ist dem entgegenzuhalten, daß die für staatliche Subventionen maßgebliche Interessenlage – z. B. als Folge der Übertragung staatlicher Aufgaben an Private – einem ständigen Wandel unterworfen

ist, den die Verwaltungs- und die Finanzkontrollbehörden bei ihren Entscheidungen im Einzelfall zu berücksichtigen haben. Konkret hatte der Bundesrechnungshof in der vom Bundesministerium herangezogenen Prüfungsmittelteilung aus dem Jahre 1983 die Einschätzung der Tätigkeit von einzelnen Normenausschüssen des DIN als Projekt für vertretbar gehalten und aufgrund der damaligen Gegebenheiten eine Festbetragsfinanzierung empfohlen. In einer weiteren Prüfungsmittelteilung aus dem Jahre 1987 hatte der Bundesrechnungshof vorgeschlagen, – „ggf. für eine Übergangszeit“ – Zuwendungen für Normungsvorhaben im Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Verteidigung „auf der Basis der Projektförderung“ zu gewähren. Die damaligen Entscheidungen stehen nicht im Widerspruch zu den heutigen Überlegungen des Bundesrechnungshofes, denn gegen eine Projektförderung einzelner Normungsvorhaben bestehen nach wie vor keine Bedenken, wenn die für diese Zuwendungsart in der Bundeshaushaltsordnung und den dazu – vorläufig – erlassenen Verwaltungsvorschriften vorgegebenen Grundsätze folgerichtig angewendet werden. Dies ist ein Gebot der Ordnungsmäßigkeit des Verwaltungshandelns und der Gleichbehandlung aller Zuwendungsempfänger des Bundes. Für eine Projektförderung, die vermischt wird mit wesentlichen Bestandteilen der institutionellen Förderung, bleibt deshalb kein Raum.

Im Falle der – rechtlich möglichen – institutionellen Förderung wäre das Bundesministerium verpflichtet, bei seinen Förderentscheidungen in größerem Maße auf die wirtschaftlichen Möglichkeiten des DIN abzustellen; dies dürfte im Hinblick auf die beträchtlichen eigenen Mittel des DIN dazu führen, daß die Förderung insgesamt in Frage gestellt werden müßte. Ferner wäre dann das Besserstellungsverbot stärker zu beachten, mit der Folge, daß einzelne Vergünstigungen, die das DIN seinen Mitarbeitern im Vergleich zu den Bundesbediensteten gewährt, nicht hinnehmbar wären.

Der Bundesrechnungshof hält es insgesamt für erforderlich, daß das Bundesministerium die bisherige Förderpraxis für das DIN überprüft und das Ergebnis in das Verfahren zur Aufstellung des Bundeshaushaltsplans einfließen läßt. In eine solche Prüfung sollte auch die Frage einbezogen werden, ob es dem DIN – das in erster Linie eine Einrichtung der „Selbstverwaltung der Wirtschaft“ ist – möglich ist, die im öffentlichen Interesse liegenden Normungsarbeiten mit den Erlösen aus seiner Tätigkeit und den Beiträgen aus der Wirtschaft eigenständig zu finanzieren. Der Bund könnte sich dann auf einen Beitrag zur Finanzierung solcher Normen beschränken, die er selbst anregt.

Soweit es um die Förderung des „China-Projekts“ geht, werden die vom Bundesministerium herangezogenen Gesichtspunkte im Haushaltsaufstellungsverfahren zu werten sein. Die mögliche Ermächtigung für eine solche Förderung sollte jedoch im Hinblick auf die Ausführungen des Bundesministeriums von einer angemessenen finanziellen Beteiligung der Wirtschaft abhängig gemacht und im Bundeshaushaltsplan klargestellt werden.

22 Preisprüfung bei Rüstungsausgaben

22.0

Das Bundesministerium weigert sich, den Beschluß des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages vom 10. Oktober 1996 auszuführen und dem Bundesministerium der Verteidigung ein preisrechtliches Feststellungsrecht einzuräumen. Es nimmt dabei finanzielle Nachteile für den Bund in Kauf.

22.1

22.1.1

Um marktwirtschaftliche Grundsätze auf dem Gebiet des öffentlichen Auftragswesens durchzusetzen, hat das Bundesministerium am 21. November 1953 auf der Grundlage des Gesetzes über Preisbildung und Preisüberwachung die Verordnung PR Nr. 30/53 über die Preise bei öffentlichen Aufträgen (Verordnung PR Nr. 30/53) erlassen und als Anlage dazu die Leitsätze für die Preisermittlung aufgrund von Selbstkosten (Leitsätze) bekanntgegeben.

Das Bundesministerium ist für das materielle Preisrecht zuständig, dagegen liegen die hoheitlichen Prüfrechte bei den zuständigen Preisbehörden der Länder (Preisbildungsstellen und Preisüberwachungsstellen). Das Bundesministerium kann aber gemäß § 10 der Verordnung PR Nr. 30/53 auch öffentliche Auftraggeber mit der Feststellung der Angemessenheit von Selbstkostenpreisen betrauen. Von dieser Möglichkeit hatte es im Jahre 1953 Gebrauch gemacht und Bahn und Post bis zu deren Privatisierung damit ausgestattet.

Seit dem Jahre 1964 bemüht sich auch das Bundesministerium der Verteidigung als größter Auftraggeber von öffentlichen Aufträgen zu Selbstkostenpreisen um ein entsprechendes Feststellungsrecht nach § 10 der Verordnung PR Nr. 30/53. In gleichem Sinne hatte der Deutsche Bundestag in seiner Sitzung am 21. Januar 1965 die Bundesregierung ersucht (Stenographischer Bericht S. 7759).

Das Bundesministerium konnte sich aber mit dem Hinweis auf Bedenken der Länder nicht dazu entschließen, dem Bundesministerium der Verteidigung ein Feststellungsrecht nach § 10 der Verordnung zu erteilen. Statt dessen räumte es in einem Übereinkommen vom 14. Juli 1966 mit dem Verteidigungsressort diesem nur eingeschränkte Prüfungsbefugnisse ein. Danach kann sich das Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung (Bundesamt) mit Einverständnis des Auftragnehmers vor der Vereinbarung von Selbstkostenfestpreisen in vorkalkulatorischen Preisgesprächen davon überzeugen, daß der geforderte Preis auf den angemessenen Kosten des Auftragnehmers beruht. Entsprechendes gilt für die Umwandlung von Selbstkostenrichtpreisen in Selbstkostenfestpreise. Die Prüfung der nachkalkulatorisch ermittelten Gemeinkosten bleibt grundsätzlich den Preisüberwachungsstellen der Länder überlassen. Selbstkostenerstattungspreise werden, mit der Aus-

nahme bei bestimmten Unternehmen des Zellenbaus der Luftfahrtindustrie, allein von den Preisüberwachungsstellen geprüft.

Der Bundesrechnungshof hatte in seinen Bemerkungen vom 21. März 1967 (Drucksache V/1603 Nr. 143) darauf hingewiesen, daß die im Übereinkommen vom 14. Juli 1966 getroffene Regelung weder dem Ersuchen des Deutschen Bundestages noch den sachlichen Bedürfnissen entspricht. Insbesondere könnte nach einem Gutachten des Bundesministeriums der Justiz vom 22. Juni 1966, entgegen der Meinung des Bundesministeriums, ein Feststellungsrecht durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates erteilt werden.

Am 26. Januar 1968 sprach sich der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages erneut für die Verleihung eines Feststellungsrechts an das Bundesministerium der Verteidigung aus (Drucksache V/2578, Anlage, Teil II. zu Nr. 143).

Gleichwohl ist das Bundesministerium diesem Petition nicht gefolgt.

22.1.2

Der Bundesrechnungshof hat in den Jahren 1988 und 1989 die Preisprüfungsverfahren anhand von rd. 500 ausgewählten öffentlichen Aufträgen zu Selbstkostenpreisen mit einem abgerechneten Auftragswert von rd. 6 Mrd. DM im Bundesamt untersucht. Er stellte dabei fest, daß die in seinen Bemerkungen für das Rechnungsjahr 1964 vertretene Auffassung, wonach die Preisbehörden der Länder nicht in der Lage seien, zeitgerecht und mit der gebotenen Gründlichkeit zu prüfen, noch uneingeschränkt zutrifft. Im Rahmen dieses Prüfungsverfahrens räumten die Bundesministerien des Innern und der Justiz die vom Bundesministerium erneut geltend gemachten verfassungsrechtlichen Bedenken aus. Trotzdem weigerte es sich, die Interimslösung im Übereinkommen vom 14. Juli 1966 zugunsten eines preisrechtlichen Feststellungsrechts aufzuheben.

Daraufhin hat der Bundesrechnungshof am 10. Juli 1996 dem Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages berichtet (Bericht gemäß § 88 Abs. 2 BHO – Ausschußdrucksache 1692) und dabei auch die ordnungs- und wirtschaftspolitischen Bedenken des Bundesministeriums dargestellt.

Der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages forderte in seiner Sitzung am 10. Oktober 1996 das Bundesministerium auf, dem Bundesministerium der Verteidigung ein Feststellungsrecht nach § 10 der Verordnung PR Nr. 30/53 einzuräumen und das Übereinkommen vom 14. Juli 1966 aufzuheben (Protokoll über die 55. Sitzung).

Im Jahre 1996 erhöhte sich bei den Preisüberwachungsstellen die Zahl der unerledigten Prüfaufträge für öffentliche Aufträge des Bundesamtes, und zwar im Bereich der Selbstkostenpreise auf 3 029 (+10,75 v. H.) und im Bereich der Marktpreise auf 532 (+7,91 v. H.). Diese Entwicklung nahm der Bundesrechnungshof am 20. Mai 1997 erneut zum Anlaß, den Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages darauf hinzuweisen, daß das Bundesministerium

dem Beschluß vom 10. Oktober 1996 bis dahin nicht gefolgt war (Ausschußdrucksache 2724).

22.1.3

Dem Bundesrechnungshof liegen weitere Beispiele aus jüngster Zeit vor, bei denen sich Auftraggeber und Auftragnehmer nach Preisbeurteilungen, die das Bundesamt auf der Grundlage des Übereinkommens vom 14. Juli 1966 vornahm, über die Höhe des Preises nicht einigen konnten. In derartigen Fällen kann eine Preisprüfung durch die zuständige Preisüberwachungsstelle vorgenommen werden (sogenannte Nichteinigungsklausel).

22.1.3.1

Für die Umrüstung von zwei Luftfahrzeugen des Modells Airbus A310 in eine VIP-Version für die Bundeswehr vereinbarte das Bundesamt zunächst einen Selbstkostenrichtpreis von zusammen rd. 101 Mio. DM. Für die Umwandlung dieses vorläufigen Preistyps in einen Selbstkostenfestpreis legte der Auftragnehmer Kalkulationen über rd. 88 Mio. DM vor. Die Preisprüfung durch den Prüfungsdienst des Bundesamtes führte zu einem zulässigen Höchstpreis von rd. 73 Mio. DM. Mit diesem Ergebnis war der Auftragnehmer nicht einverstanden. Die anschließende Preisprüfung durch die zuständige Preisüberwachungsstelle ergab einen Höchstpreis von rd. 78 Mio. DM, wodurch für den Bund eine Mehrbelastung von rd. 5 Mio. DM entstand.

22.1.3.2

Der Prüfungsdienst des Bundesamtes stellte bei einem Auftragnehmer wegen einer unwirtschaftlichen Betriebsführung (zu geringe Kapazitätsauslastung) im Durchschnitt 30 v. H. niedrigere Stundenverrechnungssätze für Instandsetzungsleistungen gegenüber dem Angebot fest. Damit war der Auftragnehmer nicht einverstanden. Dagegen wichen die Stundenverrechnungssätze, die die zuständige Preisüberwachungsstelle ermittelte, nur unwesentlich von dem Angebot des Auftragnehmers ab. Bei einem Auftragsvolumen in den Jahren 1991 und 1992 von zusammen rd. 6 Mio. DM ergaben sich Bewertungsunterschiede zum Nachteil des Bundes von rd. 2 Mio. DM.

22.1.3.3

Für die Beschaffung von Oberbekleidung für die Bundeswehr vereinbarten die Vertragsparteien einen Selbstkostenrichtpreis von rd. 18 Mio. DM. Bei der Prüfung der Umwandlungskalkulation in einen Selbstkostenfestpreis ermittelte der Prüfungsdienst des Bundesamtes eine Überzahlung des Bundes von rd. 250 000 DM. Ausgelöst durch eine Strafanzeige nahm das Bundesamt eine weitere Prüfung vor und stellte dabei fest, daß entgegen den vertraglichen Vereinbarungen nahezu alle Bekleidungsteile im Ausland gefertigt wurden und die Rechnungen des Lohnfertigers auf Anweisung des Auftragnehmers manipuliert waren. Diese Feststellungen führten zu einer weiteren Rückforderung von rd. 2,3 Mio. DM. Mit dem Ergebnis war der Auftragnehmer nicht einverstanden und machte anstelle des festgestellten

Selbstkostenfestpreises nunmehr geltend, daß ursprünglich Marktpreise hätten vereinbart werden müssen. Die eingeschaltete Preisüberwachungsstelle konnte aber keine Grundlagen für eine Marktpreisvereinbarung feststellen. Die zuständige Preisbildungsstelle als Schiedsstelle bei preisrechtlichen Meinungsverschiedenheiten folgerte dagegen, daß die Preisüberwachungsstelle bei ihrer Überprüfung der Marktpreiseigenschaft gegen die Verordnung PR Nr. 30/53 verstoßen habe, und ordnete eine neue Preisprüfung an. Dieselbe Preisüberwachungsstelle stellte nach dieser Weisung fest, daß die Leistungen für die Bundeswehr mit marktgängigen Leistungen im wesentlichen vergleichbar waren (abgeleiteter Marktpreis), und kam zu einem Rückforderungsanspruch des Bundes von rd. 872 000 DM. Auch gegen dieses Ergebnis beschwerte sich der Auftragnehmer bei der Preisbildungsstelle. Diese erteilte daraufhin die Weisung, daß für die Ermittlung der Abweichungen von den marktgängigen Leistungen die Vorschriften der Leitsätze nicht zu beachten und das bisherige Prüfungsergebnis zu ändern sei. Danach waren die Grundlagen für Rückforderungsansprüche des Bundes nicht mehr vorhanden.

22.2

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium darauf aufmerksam gemacht, daß zwischen den Ergebnissen von Preisprüfungen durch das Bundesamt und den Preisbehörden der Länder erhebliche Abweichungen in Millionenhöhe bestehen, die überwiegend zu Lasten des Bundes gehen. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes können solche Abweichungen auch unter Anerkennung gewisser Ermessensspielräume bei der Auslegung und Anwendung von preisrechtlichen Vorschriften nicht widerspruchsfrei hingenommen werden.

Die finanziellen Auswirkungen der unterschiedlichen Preisprüfungsergebnisse machen vor allem deutlich, daß wesentliche Vorteile für den Bundeshaushalt eintreten könnten, wenn das Bundesministerium den Beschluß des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages vom 10. Oktober 1996 zur Einräumung eines preisrechtlichen Feststellungsrechts endlich ausführt.

22.3

Das Bundesministerium machte zum Feststellungsrecht für das Bundesministerium der Verteidigung geltend, daß der Bundesrechnungshof den Sachverhalt nicht mit hinreichender Deutlichkeit wiedergegeben habe. Es bemängelte vor allem, daß der Bundesrechnungshof auf die ordnungs- und wirtschaftspolitischen Gründe des Bundesministeriums zur Einräumung eines preisrechtlichen Feststellungsrechts an das Bundesministerium der Verteidigung in seinem Bericht an den Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages vom 20. Mai 1997 nicht näher eingegangen sei.

Im übrigen sei es nicht Aufgabe der Preisprüfung, möglichst hohe Einsparungen für den Auftraggeber herbeizuführen. Vielmehr gehe es bei richtiger An-

wendung der preisrechtlichen Vorschriften um die Ermittlung des objektiv höchstzulässigen Preises. Darüber hinaus werde der Eindruck erweckt, daß eine richtige Anwendung der preisrechtlichen Vorschriften vor allem durch den Einsatz von Prüfern des Bundesamtes und weniger durch die Preisbehörden der Länder gewährleistet sei.

Das Bundesministerium hat auch darauf hingewiesen, daß die Preisbehörden der Länder mit dem Preisprüfungsbericht eine gutachterliche Stellungnahme abgeben würden. Meinungsverschiedenheiten zwischen Auftragnehmer und Auftraggeber würden letztlich also nicht von den Preisbehörden der Länder entschieden, sondern von den Zivilgerichten. Insofern könnten die drei genannten Beispiele nicht als typische Verhaltensweisen der Preisbehörden der Länder gelten.

Zu den Beispielen äußerte sich das Bundesministerium nur über die Stundenverrechnungssätze bei Instandsetzungsleistungen und machte darauf aufmerksam, daß es im Jahre 1994 das Berichtsmuster für Grundsatzprüfungen um Aussagen zur Beschäftigungslage im geprüften Zeitraum erweitert habe. Darüber hinaus habe es ein Grundsatzpapier mit erläuternden Hinweisen zur wirtschaftlichen Betriebsführung und zu den angemessenen Kosten bei Selbstkostenpreisen erarbeitet, das allen Preisprüfern bekanntgegeben worden sei. Seither könne von einer einheitlichen Anwendung ausgegangen werden.

22.4

Der Bundesrechnungshof hat entgegen der Darstellung des Bundesministeriums dessen ordnungs- und wirtschaftspolitischen Bedenken gegen die Gewährung eines preisrechtlichen Feststellungsrechts an das Bundesministerium der Verteidigung bereits in seinem Bericht vom 10. Juli 1996 an den Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages hinreichend dargestellt und gewürdigt, so daß er auf eine Wiederholung im Anschlußbericht vom 20. Mai 1997 verzichten konnte.

Der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages hat am 10. Oktober 1996 in Kenntnis dieser Bedenken das Bundesministerium aufgefordert, dem Bundesministerium der Verteidigung ein Feststellungsrecht einzuräumen und die Interimslösung vom 14. Juli 1966 aufzuheben.

Diesem Beschluß will das Bundesministerium offensichtlich nicht folgen.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium in der Vergangenheit schon mehrfach an eine zügige und sachgerechte Wahrnehmung seiner Aufgaben als federführendes Ressort auf dem Gebiet des öffentlichen Preisrechts erinnert und gebeten, die extensive Auslegung preisrechtlicher Vorschriften zum Nachteil des Bundes durch Preisdienststellen der Länder einzugrenzen oder nicht mehr gerechtfertigte Vergünstigungen rechtzeitig aufzuheben. Über zwei Fälle, die das Bundesministerium besonders lange hinausgezögert hatte, berichtete der Bundesrechnungshof in seinen Bemerkungen 1984 (Druck-

sache 10/2223 Nr. 12) und 1989 (Drucksache 11/5383 Nr. 8).

Der Bundesrechnungshof erkennt nicht die Aufgabe und die Bedeutung der hoheitlichen Preisaufsicht der Preisbehörden bei der Abwicklung öffentlicher Aufträge. Das Bundesministerium darf aber nicht zulassen, daß preisrechtliche Vorschriften bei den Preisprüfungen zum Nachteil des Bundes auf Weisung unberücksichtigt bleiben oder zu großzügig ausgelegt werden, wie die aufgeführten Beispiele belegen. Dies ist auch deswegen von Bedeutung, weil durch das vertraglich vereinbarte Preisrecht die Preisbildungsstellen als Schiedsstellen „den Preis festsetzen“, so daß die vom Bundesministerium dargestellte Einschaltung von Zivilgerichten hier nicht zutrifft.

Das Bundesministerium wird sich bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben auf dem Gebiet des öffentlichen Preisrechts nicht damit begnügen können, daß

es erläuternde Hinweise beispielsweise zu einer wirtschaftlichen Betriebsführung und zu angemessenen Kosten bei Selbstkostenpreisen veröffentlicht. Es wird auch sicherstellen müssen, daß diese von den Preisprüfern bei ihren Prüfungen vor Ort in vollem Umfange berücksichtigt werden.

22.5

Für die Zukunft wird das Bundesministerium sicherstellen müssen, daß Beschlüsse des Parlamentes bzw. des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages zügig umgesetzt werden. Es wird aber auch seine Aufgabe als federführendes Ressort für öffentliches Preisrecht nachhaltiger wahrnehmen müssen, damit sich die Abweichungen bei den Preisprüfungsergebnissen in den dargestellten Größenordnungen nicht mehr wiederholen und Nachteile für den Bund vermieden werden.

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Einzelplan 11)

23 Neubau eines Berufsförderungswerkes (Kapitel 11 02 Titelgruppe 01 Titel 893 11)

23.0

Ein Berufsförderungswerk änderte bei der Vergabe von Bauleistungen nach Angebotsabgabe die Vertragsbedingungen zugunsten eines Bieters. Dadurch wurde das Wettbewerbsergebnis verfälscht. Das Bundesministerium als Zuwendungsgeber hat dies erst auf Drängen des Bundesrechnungshofes beanstandet.

23.1

Der Neubau und das Herrichten bestehender Gebäude eines Berufsförderungswerkes wurden mit rd. 135 Mio. DM Gesamtkosten veranschlagt. Das Bundesministerium, die Bundesanstalt für Arbeit, die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte und die Bundesknappschaft bewilligten davon insgesamt rd. 78 Mio. DM als Zuwendung. Zusätzlich wurden Mittel des Landes und der Landesversicherungsanstalt gewährt. Das Bundesministerium setzte im Einvernehmen mit den anderen Zuwendungsgebern die Kosten, den Finanzierungsschlüssel und die Bewilligungsbedingungen fest. In den Bewilligungsbedingungen gab es dem Berufsförderungswerk als Bauherrn und Zuwendungsempfänger auf, die zuständige Bauverwaltung rechtzeitig über vorgesehene Auftragsvergaben zu unterrichten und die Verdingungsordnung für Bauleistungen (VOB) uneingeschränkt anzuwenden.

Im Zuge der Vergabe der Rohbauarbeiten für den Neubau versprach ein Bieter dem Berufsförderungswerk einen Nachlaß von rd. 2,9 Mio. DM auf seine Angebotssumme von rd. 30 Mio. DM unter der Bedingung, daß er ohne die in der VOB vorgesehene Zustimmung des Auftraggebers Leistungen an Nachunternehmer ohne die Anwendung der VOB weitergeben könne. Erst unter Berücksichtigung der nachträglichen Vereinbarung hatte das Angebot den niedrigsten Preis. Der Bieter erhielt dann als sogenannter Mindestfordernder den Auftrag. Die Bauverwaltung wurde über diese von der VOB abweichenden Vergabe nicht rechtzeitig informiert. Das Berufsförderungswerk bezeichnete zunächst im Einvernehmen mit dem Bundesministerium sein Vorgehen als „sparsame Mittelverwendung“.

werk einen Nachlaß von rd. 2,9 Mio. DM auf seine Angebotssumme von rd. 30 Mio. DM unter der Bedingung, daß er ohne die in der VOB vorgesehene Zustimmung des Auftraggebers Leistungen an Nachunternehmer ohne die Anwendung der VOB weitergeben könne. Erst unter Berücksichtigung der nachträglichen Vereinbarung hatte das Angebot den niedrigsten Preis. Der Bieter erhielt dann als sogenannter Mindestfordernder den Auftrag. Die Bauverwaltung wurde über diese von der VOB abweichenden Vergabe nicht rechtzeitig informiert. Das Berufsförderungswerk bezeichnete zunächst im Einvernehmen mit dem Bundesministerium sein Vorgehen als „sparsame Mittelverwendung“.

23.2

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes hätte das Bundesministerium die Mißachtung der Bewilligungsbedingungen durch das Berufsförderungswerk, spätestens nach der Mitteilung des Bundesrechnungshofes, beanstanden müssen. Statt dessen hat es zunächst die Begründung des Berufsförderungswerkes für den Verstoß gegen die Bewilligungsbedingungen übernommen.

Der Verstoß des Berufsförderungswerkes gegen die Zuwendungs- und Vergabevorschriften läßt sich nicht mit dem Hinweis auf „sparsame Mittelverwendung“ rechtfertigen, weil der abgesenkte Angebotspreis rechtliche und wirtschaftliche Rahmenbedingungen des Wettbewerbs außer Kraft gesetzt hat. Dadurch wurde ein Bieter begünstigt.

Nicht ordnungsgemäßes Vergabeverhalten öffentlicher Auftraggeber kann über den Einzelfall hinaus

durch Wettbewerbsverzerrungen schwerwiegende wirtschaftliche Nachteile haben.

23.3

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, es habe nunmehr den Verstoß gegen die Bewilligungsbedingungen gegenüber diesem Berufsförderungswerk gerügt und darüber hinaus alle Einrichtungen des Berufsförderungswerkes in den neuen Bundesländern nochmals nachdrücklich auf die Einhaltung der Bewilligungsbedingungen der Zuwendungsgeber hingewiesen.

23.4

Bei der Vergabe öffentlicher Leistungen wird das Bundesministerium rechtzeitig für die Einhaltung seiner Bewilligungsbedingungen zu sorgen haben, damit bei Verstößen die Möglichkeit einer wirksamen Nachsteuerung besteht.

Bei Auftragsvergaben von Baumaßnahmen wird das Bundesministerium gemeinsam mit der Bauverwaltung darauf zu achten haben, daß die wettbewerblichen Vergabevorschriften eingehalten werden.

24 Mitgliedschaft der Bundesanstalt für Arbeit in der Bundesarbeitsgemeinschaft für Rehabilitation (Kapitel 11 12 Titel 616 31)

24.0

Die Bundesanstalt für Arbeit ist Mitglied der im Jahre 1969 gegründeten Bundesarbeitsgemeinschaft für Rehabilitation und trägt satzungsgemäß ein Viertel der jährlichen Geschäftskosten von rd. 4 Mio. DM. Ein hinreichender Grund für die Mitgliedschaft der Bundesanstalt für Arbeit ist nicht mehr erkennbar.

24.1

Bis zum Jahre 1974 waren Art und Umfang der Rehabilitationsleistungen für Behinderte uneinheitlich geregelt und hingen wesentlich von den Vorgaben des jeweiligen Leistungsträgers ab. Die im Jahre 1969 gegründete Bundesarbeitsgemeinschaft für Rehabilitation (Arbeitsgemeinschaft) hatte sich daher die satzungsgemäße Aufgabe gestellt, die medizinischen, beruflichen und sozialen Rehabilitationsmaßnahmen zu koordinieren und auf die Durchführung nach einheitlichen Grundsätzen hinzuwirken.

Die Bundesanstalt für Arbeit (Bundesanstalt) ist seit der Gründung Mitglied der Arbeitsgemeinschaft und trägt mit drei weiteren Mitgliedern, nämlich der „Gruppe Krankenversicherung“, dem Hauptverband der gewerblichen Berufsgenossenschaften und dem Verband Deutscher Rentenversicherungsträger, zu je einem Viertel die Geschäftskosten der Arbeits-

gemeinschaft von inzwischen mehr als 4 Mio. DM. Weitere Mitglieder der Arbeitsgemeinschaft sind die Spitzenverbände der Kriegsofopferfürsorge, der Sozialhilfe, der Sozialpartner, die Kassenärztliche Bundesvereinigung und die Länder.

Das Bundesministerium, das selbst nicht Mitglied der Arbeitsgemeinschaft ist, hat seit dem Jahre 1969 die gesetzliche Verpflichtung, auf die Abstimmung der Rehabilitationsmaßnahmen der Arbeits- und Berufsförderung Behinderter hinzuwirken.

Durch das Gesetz über die Angleichung der Leistungen zur Rehabilitation (Reha-Angleichungsgesetz) ist seit dem Jahre 1974 die Grundlage für die von der Arbeitsgemeinschaft angestrebte Harmonisierung geschaffen worden. Das Gesetz beschreibt die Leistungen und verpflichtet die Träger der Rehabilitationsmaßnahmen, die Maßnahmen untereinander abzustimmen. Das ist inzwischen auch in einer Vielzahl von Vereinbarungen geschehen. Ebenfalls im Jahre 1974 wurde ein Beirat für Rehabilitation der Behinderten gebildet, der das Bundesministerium auch bei seiner gesetzlichen Koordinierungsaufgabe im Bereich der Arbeits- und Berufsförderung unterstützt (§ 35 Schwerbehindertengesetz). Außerdem hat das Institut der Deutschen Wirtschaft mit Bundesmitteln die umfassende Datenbank REHADAT zur „Integration von Behinderten in die Arbeitswelt“ aufgebaut.

Um bei der Bundesanstalt nicht verfügbare Unterlagen über mögliche Aktivitäten der Arbeitsgemeinschaft im Aufgabenbereich der Bundesanstalt einsehen zu können, wollte der Bundesrechnungshof bei der Arbeitsgemeinschaft Erhebungen durchführen. Der Vorstand der Arbeitsgemeinschaft verweigerte dies. Der Bundesrechnungshof hat zur Durchsetzung seines Prüfungsrechts Klage erhoben.

24.2

Der Bundesrechnungshof hat geltend gemacht, daß die Satzungszwecke der Arbeitsgemeinschaft Gegenstand des Reha-Angleichungsgesetzes geworden sind und die mit der Zahlung von rd. 1 Mio. DM verbundene Mitgliedschaft der Bundesanstalt in der Arbeitsgemeinschaft für die Erfüllung der Aufgaben der Bundesanstalt nicht notwendig ist. Nach dem Inkrafttreten des Gesetzes müssen die Rehabilitationsträger ihre Leistungen und Maßnahmen miteinander abstimmen und erfüllen diese gesetzliche Pflicht auch. In den Abstimmungsprozeß ist das Bundesministerium eingebunden.

Der Bundesrechnungshof hat bei seinen Erhebungen bei der Bundesanstalt nichts festgestellt, was die Nützlichkeit der Arbeitsgemeinschaft bei der Erfüllung der gesetzlichen Verpflichtung der Bundesanstalt zur Zusammenarbeit mit den anderen Rehabilitationsträgern oder bei anderen Aufgaben belegt. Dieses Ergebnis konnte – mangels Duldung durch die Arbeitsgemeinschaft – nicht durch Erhebungen bei dieser Einrichtung überprüft werden.

Im einzelnen hat der Bundesrechnungshof festgestellt, daß sich in den Akten der Bundesanstalt nur

wenige Unterlagen der Arbeitsgemeinschaft befanden; deren Bedeutung für die Aufgabenerfüllung der Bundesanstalt war nicht erkennbar. Es war auch nicht feststellbar, daß diese Unterlagen bei der Arbeit der Bundesanstalt Verwendung gefunden hatten. Im übrigen handelt es sich dabei zumeist um Arbeitsergebnisse, die die Arbeitsgemeinschaft aus anderen Quellen entnommen hat oder die von hierfür abgestellten Mitarbeitern der Sozialversicherungsträger erarbeitet wurden. Im übrigen hat der Bundesrechnungshof darauf hingewiesen, daß mit REHADAT eine Datenbank auf dem Gebiet der Rehabilitation zur Verfügung steht, die ein weiteres Tätigwerden der Arbeitsgemeinschaft auf diesem Gebiet unnötig werden läßt.

24.3

Die Bundesanstalt will nach einstimmigem Beschluß des zuständigen Ausschusses des Vorstandes an ihrer Mitgliedschaft festhalten, weil sie sich insgesamt bewährt habe. Die Arbeitsgemeinschaft bleibe auch bei teilweise veränderter Aufgabenstellung als „Informations-, Clearing- und Koordinationsstelle“ zwischen den Sozialleistungsträgern im Bereich der medizinischen und beruflichen Rehabilitation notwendig. Die Arbeitsgemeinschaft solle zudem künftig verstärkt dem Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkt Geltung verschaffen und Weichen für übergreifende Qualitätsmerkmale stellen. Die Bundesanstalt will ihre Mitgliedschaft in der Arbeitsgemeinschaft in der Zukunft verstärkt für diese Ziele nutzen.

Das Bundesministerium hält die Arbeitsgemeinschaft für die Harmonisierungs- und Koordinationsaufgaben für unverzichtbar. Das Reha-Angleichungsgesetz selbst sehe unterhalb der gesetzlichen Ebene eine Reihe von Harmonisierungs- und Koordinierungsmechanismen vor, die angesichts der Aufteilung der Rehabilitationsleistungen auf zahlreiche Träger und Trägergruppen notwendig seien. Es sei nicht sinnvoll, diese Aufgaben stärker als bisher auf die Ebene der Bundes- und Landesministerien zu ziehen. Es verweist ergänzend auf den Dritten Bericht der Bundesregierung über die Lage der Behinderten und die Entwicklung der Rehabilitation vom 24. März 1994 (Drucksache 12/7148), in dem aufgrund des gegliederten Systems der Rehabilitation die Koordinierung der Leistungen als Kernproblem wirkungsvoller und kostengünstiger Rehabilitation herausgestellt wird.

Für das Prüfungsbegehren des Bundesrechnungshofes bei der Arbeitsgemeinschaft sieht das Bundesministerium kein Rechtsschutzdürfnis, da der Bundesrechnungshof bereits bei der Bundesanstalt alle Unterlagen zur Verfügung gehabt habe.

24.4

Der Bundesrechnungshof hält die mit der Zahlung von jährlich rd. 1 Mio. DM verbundene Mitgliedschaft der Bundesanstalt in der Arbeitsgemeinschaft weiterhin für deren Aufgabenerfüllung nicht für erforderlich. Selbst wenn sich die Mitgliedschaft in der Vergangenheit bewährt haben sollte, ergibt sich

daraus nicht die Notwendigkeit, die Mitgliedschaft noch für eine so lange Zeit nach dem Inkrafttreten des Reha-Angleichungsgesetzes und der danach unmittelbar zwischen den Rehabilitationsträgern aufgenommenen Zusammenarbeit aufrechtzuerhalten.

Der vom Bundesministerium beigezogene Bericht der Bundesregierung vom 24. März 1994 stellt hierzu fest, daß das Reha-Angleichungsgesetz die von den verschiedenen Trägern zu erbringenden Leistungen „in vielen Punkten einander angeglichen“ habe und daß die Träger „darüber hinaus eng zusammenzuarbeiten haben“. Daß für diese Koordinierung eine besondere Einrichtung erforderlich ist oder die Tätigkeit der Ministerien verstärkt werden muß, ergibt sich aus dem Bericht nicht.

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes haben die Rehabilitationsträger in der Vergangenheit mehrere Vereinbarungen zur Abstimmung ihrer Leistungen abgeschlossen. Daß weitere solche Vereinbarungen notwendig sind und daß hierfür oder für die Pflege der bisherigen Vereinbarungen die Mithilfe der Arbeitsgemeinschaft erforderlich ist, war den Unterlagen der Bundesanstalt nicht zu entnehmen. Da die Arbeitsgemeinschaft Erhebungen des Bundesrechnungshofes nicht geduldet hat, konnte er auch auf diesem Wege keine Anhaltspunkte für den Nutzen der Mitgliedschaft der Bundesanstalt feststellen.

Auch ist ohne die Arbeitsgemeinschaft keine stärkere Belastung der zuständigen Ministerien in Bund und Ländern zu befürchten, da die Rehabilitationsträger die erforderliche Zusammenarbeit selbst sicherstellen. Im übrigen verfügt das Bundesministerium über einen Beirat, der es bei seinen Aufgaben auf dem Gebiet der Berufs- und Arbeitsförderung Behinderter unterstützt.

Angesichts der angespannten Haushalte des Bundes und der Bundesanstalt ist es auch nicht hinnehmbar, inzwischen überholte Satzungszwecke einer solchen Einrichtung durch neue Aufgaben auf dem Gebiet der Wirtschaftlichkeits- und Qualitätskontrolle zu ersetzen, die ebenfalls jeder Träger von Rehabilitationsmaßnahmen selbst wahrzunehmen hat.

Der Bundesrechnungshof bestreitet nicht ein berechtigtes Interesse der Bundesanstalt, Fragen der Rehabilitation mit anderen Leistungsträgern zu erörtern. Dies kann aber ohne zusätzlichen Koordinierungsaufwand durch einen Verwaltungskörper wie den der Arbeitsgemeinschaft geschehen, z. B. in Arbeitskreisen. Verwaltungskosten in Millionenhöhe können damit jedenfalls nicht gerechtfertigt werden.

24.5

Das Bundesministerium sollte auf eine Beendigung der Mitgliedschaft der Bundesanstalt in der Arbeitsgemeinschaft hinwirken. Dadurch können jährliche Ausgaben von rd. 1 Mio. DM im Haushalt der Bundesanstalt eingespart werden.

25 Abrechnungsverfahren nach dem Opferentschädigungsgesetz (Kapitel 11 10 Titel 642 01)

25.0

Entschädigt ein Land das Opfer einer Gewalttat, so geht der zivilrechtliche Schadensersatzanspruch gegen den Täter auf das Land über. Das Land hat nach einem komplizierten Berechnungsmodus einen Teil der eingehenden Ersatzleistungen an den Bund abzuführen, da dieser auch an der Finanzierung der Ausgaben beteiligt ist (Mischfinanzierung). Das Verfahren ist sehr fehleranfällig. Der Anregung des Bundesrechnungshofes, aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung die abzuführenden Beträge nach einem festen v.H.-Satz zu bemessen, will das Bundesministerium folgen und eine gesetzliche Regelung herbeiführen.

25.1

Personen, die durch einen vorsätzlichen rechtswidrigen tätlichen Angriff eine gesundheitliche Schädigung erlitten haben, erhalten wegen der gesundheitlichen und wirtschaftlichen Folgen auf Antrag Versorgung nach dem Opferentschädigungsgesetz (OEG, in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. Januar 1985, BGBl. I S. 1). Zur Gewährung der Versorgung ist in der Regel das Land verpflichtet, in dem die Schädigung eingetreten ist. Der Bund trägt 40 v. H. der Ausgaben, die den Ländern durch Geldleistungen – z. B. Rentenzahlungen – entstehen (§ 4 Abs. 2 OEG). Die Ausgaben für Sachleistungen – z. B. Heil- und Krankenbehandlung – tragen die Länder in voller Höhe.

Hat das Opfer einer Gewalttat einen zivilrechtlichen Schadensersatzanspruch gegen den Täter, so geht dieser auf das zur Leistung verpflichtete Land über. Das Land hat die eingezogenen Beträge, soweit sie auf Geldleistungen entfallen, zu 40 v. H. an den Bund abzuführen (§ 5 Abs. 2 OEG). Das Bundesministerium hat den Ländern in zutreffender Auslegung des geltenden Rechts in einem Rundschreiben empfohlen, die eingezogenen Beträge – meist sind es Ratenzahlungen – den Geldleistungen entsprechend dem Anteil der Geldleistungen an den Gesamtaufwendungen zuzuordnen.

25.2

Der Bundesrechnungshof und die Vorprüfungsstellen der Länder haben das Abrechnungsverfahren zwischen Bund und Ländern und die Abführung der aufgrund übergeleiteter Schadensersatzansprüche eingezogenen Beträge an den Bund geprüft. Sie haben dabei festgestellt, daß einige Länder ein von der Empfehlung des Bundesministeriums abweichendes, für sie günstigeres Abrechnungsverfahren anwandten. Aber auch in den Ländern, die der Empfehlung des Bundesministeriums gefolgt sind, hat sich herausgestellt, daß das Abrechnungsverfahren sehr verwaltungsaufwendig und fehleranfällig ist und ein er-

heblicher Kontrollbedarf besteht. Das Abrechnungsverfahren erfordert, daß für die Schadensersatzleistungen des Täters jährlich anhand eines 36 Positionen umfassenden Geldleistungskatalogs entschieden wird, ob und inwieweit sie den Geldleistungen zuzuordnen sind. Die auf die Geldleistungen entfallenden Schadensersatzansprüche sind sodann zu den gesamten Ersatzansprüchen ins Verhältnis zu setzen und die eingegangenen Zahlungen entsprechend aufzuteilen. Schließlich sind von dem auf die Geldleistungen entfallenden Anteil 40 v. H. an den Bund abzuführen.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium auf der Grundlage zusätzlicher Feststellungen der Vorprüfungsstellen empfohlen, die bisherige Regelung über die Abführung eines Teils der Einnahmen der Länder aus übergegangenen Schadensersatzansprüchen an den Bund durch eine Pauschalierung zu ersetzen. Wenn die Länder künftig einen bestimmten v. H.-Satz ihrer Einnahmen auf diesem Gebiet an den Bund abführten, könnte insbesondere auf die verwaltungsaufwendige und fehlerträchtige Zuordnung der eingezogenen Beträge zu „Sach- oder Geldleistungen“ sowie auf die weitere umständliche Berechnung verzichtet werden.

25.3

Das Bundesministerium will der Empfehlung folgen. Es hat mit dem Bundesministerium der Finanzen und den Ländern Einvernehmen erzielt, in der nächsten Legislaturperiode den gesetzgebenden Körperschaften eine Änderung des Opferentschädigungsgesetzes dahingehend vorzuschlagen, daß das Land von allen eingezogenen Schadensersatzbeträgen jeweils 7,5 v. H. an den Bund abführt.

Der Bundesrechnungshof würde es begrüßen, wenn das Bundesministerium alsbald die hierfür erforderlichen Schritte einleitet.

26 Erhebung von Sozialversicherungsbeiträgen in Italien (Kapitel 11 13)

26.0

Zur Einziehung und Beitreibung von Sozialversicherungsbeiträgen bei ehemaligen Arbeitgebern, die ihren Wohnsitz von der Bundesrepublik Deutschland nach Italien verlegt haben, führen italienische Stellen – entgegen entsprechenden Verwaltungshilfersuchen der deutschen Seite – Einziehungsmaßnahmen nur vereinzelt und Zwangsbeitreibungsmaßnahmen überhaupt nicht durch. Die deutschen Sozialversicherungsträger einschließlich der Bundesanstalt für Arbeit nehmen deshalb seit Jahren erhebliche Beitragsausfälle hin. Die bisherigen, über zwei Jahrzehnte andauernden Bemühungen um die Schaffung sicherer Rechtsgrundlagen für die Einziehung und Zwangsbeitreibung von Sozialversicherungsbeiträgen in Italien sind noch immer ohne Erfolg.

26.1

Beiträge zur Kranken-, Pflege-, Unfall- und Rentenversicherung und zur Arbeitsförderung (Sozialversicherungsbeiträge), die einem Träger in einem Mitgliedstaat der EU geschuldet werden, können auch im Gebiet eines anderen Mitgliedstaates nach den dort geltenden Verwaltungsvorschriften eingezogen werden. Die Einzelheiten der Durchführung werden, „soweit erforderlich“, in einer Durchführungsverordnung oder durch Vereinbarung zwischen den Mitgliedstaaten geregelt. Diese Einzelheiten können auch das Zwangsbeitreibungsverfahren betreffen (vgl. Artikel 92 Abs. 1 und 2 der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71).

Inwieweit nähere Regelungen zur Durchführung der Einziehung und Zwangsbeitreibung erforderlich sind, ist aus der Verordnung nicht zu entnehmen. Die zu dieser Verordnung ergangene Durchführungsverordnung enthält keine Regelung über das Einziehungs- und Zwangsbeitreibungsverfahren (Verordnung (EWG) Nr. 574/72). Die Bundesrepublik Deutschland hat aber zur Schaffung eindeutiger Rechtsgrundlagen mit Belgien, Frankreich, Luxemburg und den Niederlanden entsprechende Regierungsabkommen abgeschlossen. Mit den übrigen Mitgliedstaaten der EU gibt es derartige Vereinbarungen noch nicht.

26.2

Wegen fehlender Vereinbarungen oder anderer beidseitig anerkannter Rechtsgrundlagen konnten geschuldete Sozialversicherungsbeiträge insbesondere bei ehemaligen Arbeitgebern, die ihren Wohnsitz von der Bundesrepublik Deutschland nach Italien verlegt hatten, von den deutschen Einzugsstellen, den Krankenkassen und Berufsgenossenschaften, in der Regel nicht oder nur unzureichend eingezogen werden.

Die zuständigen italienischen Verbindungsstellen vertraten – im Gegensatz zu den deutschen Einzugsstellen – stets die Auffassung, Artikel 92 Abs. 1 der Verordnung (EWG) Nr. 1408/91 sei nicht unmittelbar anwendbar. Insbesondere könnten Zwangsbeitreibungsmaßnahmen durch italienische Träger erst eingeleitet werden, wenn ein Regierungsabkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Italien abgeschlossen sei. Die um Verwaltungshilfe ersuchten italienischen Träger unterstützten deshalb die deutschen Einzugsstellen nur sehr zögerlich und auch nur vereinzelt bei der Einziehung von Beiträgen. Eine zwangsweise Beitreibung von Beitragsrückständen lehnten sie ganz ab. Da auch andere Maßnahmen (Klageerhebung unter Einschaltung eines italienischen Rechtsbeistandes) ohne Erfolg blieben oder aus Kostengründen nicht in Betracht kamen, waren die rückständigen Beitragsansprüche von den Einzugsstellen meistens unbefristet niederzuschlagen.

Die Höhe der Beitragsverluste, die die deutschen Sozialversicherungsträger einschließlich der Bundesanstalt für Arbeit seit vielen Jahren hinnehmen mußten, konnte nur geschätzt werden. Nach dem Ergebnis ei-

ner Umfrage, die die Bundesverbände der Kranken- und Unfallversicherungsträger Ende des Jahres 1997 für den Bundesrechnungshof durchführten, übersandten deutsche Versicherungsträger im Jahre 1996 Einziehungsersuchen mit einer Gesamtforderung von 1,4 Mio. DM, im Jahre 1997 von 1,5 Mio. DM an die zuständigen italienischen Versicherungsträger. Überwiesen wurden von diesen Stellen lediglich 2 900 DM im Jahre 1996 und 1 200 DM im Jahre 1997. Die tatsächlichen Beitragsforderungen dürften zudem weit höher als angegeben gelegen haben, weil von vielen Einzugsstellen Einziehungs- und Beitreibungsfälle entweder nicht gesondert erfaßt oder Einziehungsersuchen wegen Aussichtslosigkeit erst gar nicht an die italienischen Versicherungsträger weitergeleitet wurden.

Aufgrund dieser Erkenntnisse muß nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes von jährlichen Einnahmeausfällen der Sozialversicherungsträger bis in zweistellige Millionenhöhe ausgegangen werden.

26.3

Der Bundesrechnungshof hatte erstmals im April 1988 das Bundesministerium auf die Schwierigkeiten hingewiesen. Er schlug vor, ein Abkommen mit Italien zu schließen, in dem die Einziehung und Beitreibung von Sozialversicherungsbeiträgen in Italien geregelt wird.

Das Bundesministerium teilte damals dem Bundesrechnungshof mit, der Abschluß eines Abkommens sei trotz intensiver Bemühungen bereits in den vergangenen zehn Jahren vor der Prüfung an der mangelnden Bereitschaft der italienischen Seite gescheitert. Es werde dem italienischen Ministerium für Arbeit und Soziale Vorsorge (Ministerium) nochmals die Aufnahme von Verhandlungen über den Abschluß einer Vereinbarung vorschlagen. Unabhängig davon werde es die Verwaltungskommission für die Soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer (Verwaltungskommission) einschalten, die Änderungen des Gemeinschaftsrechts vorbereite und Auslegungsbeschlüsse zum Gemeinschaftsrecht fasse. Dabei werde eine gemeinschaftliche Lösung des Problems (also nicht nur im Verhältnis zu Italien) angestrebt.

Nach zahlreichen Erörterungen und Verhandlungen mit dem italienischen Ministerium verständigten sich die Verhandlungsführer schließlich im Jahre 1991 auf den Wortlaut eines Abkommens. Zu einer Unterzeichnung des Abkommens ist es dennoch nicht gekommen. Auch die Beratungen in der Verwaltungskommission im Jahre 1994 führten zu keinem Ergebnis. Über die angestrebte einheitliche Auslegung des Artikels 92 der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 oder eine Novellierung dieser Vorschrift mit dem Ziel, seine unmittelbare Anwendbarkeit durchzusetzen, konnte keine Einigung erzielt werden. Die notwendige Einstimmigkeit der EU-Mitgliedstaaten war nicht zu erreichen.

26.4

Der Bundesrechnungshof hat anerkannt, daß sich das Bundesministerium immer wieder bemüht hat, ein Regierungsabkommen über die Einziehung und Beitreibung von Sozialversicherungsbeiträgen abzuschließen. Die nunmehr über zwei Jahrzehnte geführten Verhandlungen sind u. a. wegen der Haltung der italienischen Seite erfolglos geblieben. Allerdings hat das Bundesministerium die Verhandlungen nicht nachdrücklich genug geführt. Das Bundesministerium hätte die negativen finanziellen Auswirkungen für die gesamte deutsche Sozialversicherung deutlicher vorbringen müssen. Es hat auch versäumt, mit Hilfe des Auswärtigen Amtes die italienische Regierung zum Abschluß eines Abkommens zu bewegen.

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß neben der gescheiterten gemeinschaftlichen Lösung des Problems durch eine einheitliche Auslegung oder Novellierung des Artikels 92 der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 in der Verwaltungskommission die weitere Möglichkeit besteht, diesem Gremium zur Durchführung der Zwangsbeitreibung eine klärende Regelung in der zu dieser Verordnung ergangenen Durchführungsverordnung vorzuschlagen. Dies habe das Bundesministerium bislang nicht in Erwägung gezogen.

Der Bundesrechnungshof hat weiter ausgeführt, daß die Beitreibung geschuldeter Sozialversicherungsbeiträge in Italien durch die ersuchten italienischen Versicherungsträger mithin bis heute nicht sichergestellt ist. Angesichts der Finanzlage der Sozialversicherungsträger sei dies nicht hinnehmbar. Diese Sach- und Rechtslage sei auch deshalb unbefriedigend, weil die italienischen Versicherungsträger jederzeit die Möglichkeit haben, Beitragsansprüche bei Schuldnern in der Bundesrepublik Deutschland beizutreiben, während eine solche Möglichkeit für die deutsche Seite nicht besteht.

26.5

Das Bundesministerium hat die Feststellungen des Bundesrechnungshofes im wesentlichen anerkannt. Es hat mitgeteilt, die italienische Seite (insbesondere das jetzt an den Verhandlungen beteiligte italienische Justizministerium) habe bei den im Frühjahr 1997 begonnenen Verhandlungen Punkte, die bei den Verhandlungen im Jahre 1991 bereits zugestanden waren, wieder in Frage gestellt. Die Unterzeichnung eines Abkommens sei deshalb wiederum nicht möglich gewesen. Das italienische Ministerium habe zwar Verhandlungsbereitschaft erklärt, weitere Verhandlungen seien jedoch wegen seiner hinhaltenden Haltung bisher nicht geführt worden.

Das Bundesministerium hat weiter angemerkt, daß angesichts der grundsätzlich vorhandenen Verhandlungsbereitschaft der italienischen Seite die Einschaltung des Auswärtigen Amtes eher eine nachteilige Wirkung gehabt hätte. Auch sei das italienische Ministerium wiederholt und sehr deutlich auf das deutsche Interesse an der Fortsetzung der Verhandlungen und an dem Abkommen angesprochen worden.

Auf die Vorhaltung des Bundesrechnungshofes, daß bei den bisherigen Verhandlungen eine Regelung der Zwangsbeitreibung in der Durchführungsverordnung zu der grundlegenden EWG-Verordnung nicht in Erwägung gezogen worden ist, ist das Bundesministerium in seiner Stellungnahme nicht näher eingegangen.

26.6

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Beurteilung, daß die Verhandlungen vom Bundesministerium nicht nachdrücklich genug geführt und die finanziellen Verluste für die deutschen Sozialversicherungsträger nicht klar genug vorgebracht wurden. Er hält auch seine Auffassung weiter aufrecht, daß die Einbindung des Auswärtigen Amtes in die Verhandlungen dem erfolgreichen Abschluß eines Abkommens hätte förderlich sein können.

Das Bundesministerium bleibt aufgefordert, die im Jahre 1997 erneut aufgenommenen Verhandlungen mit der Regierung Italiens über ein Regierungsabkommen zielstrebig und mit dem nötigen Nachdruck fortzuführen und dazu auch die Unterstützung des Auswärtigen Amtes einzuholen. Sollte die italienische Seite in absehbarer Zeit nicht zum Abschluß eines Abkommens bereit sein, wird das Bundesministerium zur Lösung des Problems in der Verwaltungskommission entweder auf eine Neufassung des Artikels 92 der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 oder eine Ergänzung der dazu ergangenen Durchführungsverordnung hinwirken müssen. Damit wäre eine grenzüberschreitende Einziehung und Beitreibung von Beiträgen in allen Mitgliedstaaten der EU gewährleistet. Ein solches Vorgehen dürfte sich im übrigen auch unabhängig vom weiteren Verlauf der Verhandlungen mit Italien im Hinblick auf weitere EU-Staaten ohne entsprechende bilaterale Vereinbarungen empfehlen.

27 Essenszuschüsse für die Mitarbeiter von Rentenversicherungsträgern und deren Verband

(Kapitel 11 13 Titel 656 01)

27.0

Etwa die Hälfte der Rentenversicherungsträger und der Verband Deutscher Rentenversicherungsträger gewähren ihren Mitarbeitern immer noch Essenszuschüsse, obwohl derartige Zuschüsse bei einem Teil der Träger gesetzlich ausdrücklich ausgeschlossen und von einem weiteren Teil ohne eine solche Regelung eingestellt worden sind. Die Zuschüsse verursachen vermeidbare Ausgaben in Höhe von rd. 2,5 Mio. DM jährlich.

27.1

Seit dem 1. Januar 1984 dürfen bei der Bundesanstalt für Arbeit, der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte, der Bundesknappschaft, der Landesversiche-

rungsanstalt Oldenburg, den übrigen bundesunmittelbaren Sozialversicherungsträgern sowie der Bundesanstalt für Güterfernverkehr (jetzt: Bundesamt für Güterverkehr) keine Essenszuschüsse oder entsprechende Leistungen mehr gewährt werden (Artikel 31 § 2 des Gesetzes über Maßnahmen zur Entlastung der öffentlichen Haushalte und zur Stabilisierung der Finanzentwicklung in der Rentenversicherung sowie über die Verlängerung der Investitionshilfeabgabe – Haushaltsbegleitgesetz 1984, BGBl. I 1983 S. 1566 –). Für die übrigen (landesunmittelbaren) Landesversicherungsanstalten (LVAen) gilt diese Vorschrift nicht. Dennoch leisten auch einige dieser LVAen keine Zuschüsse mehr. Die LVAen Baden, Freie und Hansestadt Hamburg, Hessen, Niederbayern-Oberpfalz, Oberbayern, Oberfranken und Mittelfranken, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Schwaben, Thüringen, Unterfranken, Württemberg und der Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR) gewähren ihren Bediensteten hingegen weiterhin einen Essenszuschuß von bis zu 3 DM arbeitstäglich. Insgesamt werden von diesen Einrichtungen Zuschüsse in Höhe von jährlich rd. 2,5 Mio. DM hierfür geleistet.

27.2

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes verstößt die Gewährung der Essenszuschüsse gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, an den auch die Rentenversicherungsträger gebunden sind (§ 69 Abs. 2 Sozialgesetzbuch Viertes Buch). Er hat die Einstellung der Zahlungen gefordert. Die Zuschüsse sind unnötig, weil die Bediensteten in den LVAen und im VDR über gesicherte sowie ausreichende Einkommen verfügen und die Kosten für das Essen zu Kantinenpreisen ohne Beeinträchtigung schützenswerter Belange selbst aufbringen können.

27.3

Alle LVAen, die noch Zuschüsse zahlen, und der VDR haben es abgelehnt, die Essenszuschüsse einzustellen.

In ihren Stellungnahmen haben sie betont, daß die Entscheidung, einen Essenszuschuß zu gewähren, in die Kompetenz der Selbstverwaltungsorgane gehöre. Sie bewegten sich hierbei im Rahmen der ihnen vom Gesetzgeber übertragenen Entscheidungsbefugnis, die – so der VDR – auch einen verstärkten Ermessensspielraum bei der Mittelverwendung einschließe.

Die Gewährung des Zuschusses verstoße nicht gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, da diese Ausgaben das Maß des Notwendigen nicht überschritten. Vielmehr kämen die LVAen und der VDR damit der „Fürsorgepflicht gegenüber ihren Bediensteten nach“. Außerdem würden diese Zuschüsse „die Arbeitsleistung heben und der Gesundheitserhaltung der Beschäftigten dienen“.

Insbesondere die LVAen in den südlichen Bundesländern haben ergänzend darauf hingewiesen, daß Bedienstete der dortigen unmittelbaren Landesbehör-

den ebenfalls einen Zuschuß zum Essen erhielten. So sei in den bayerischen Kantinenrichtlinien vorgesehen, daß Bedienstete staatlicher Behörden einen Zuschuß zur Gemeinschaftsverpflegung erhielten, wenn bei der Dienststelle eine Kantine bestehe. Aus Gründen der Gleichbehandlung müsse der Zuschuß weiterhin gezahlt werden.

Der VDR hat darauf hingewiesen, daß er im Gegensatz zu den LVAen keinen Kantinenbetrieb unterhalte, sondern nur Essensmarken im Wert von 3 DM arbeitstäglich ausbebe, die in benachbarten gastronomischen Betrieben in Zahlung genommen würden. Wegen der Vergünstigungen, die Beschäftigte eines Teils der Rentenversicherungsträger noch erhielten, sehe er keinen Anlaß, den Essenszuschuß an Verbandsbedienstete aufzugeben.

Das Bundesministerium hat keine Stellungnahme abgegeben.

27.4

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, daß die Rentenversicherungsträger mit der Gewährung von Essenszuschüssen gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verstoßen. In dieser Einschätzung sieht er sich durch den ausdrücklichen gesetzlichen Ausschluß derartiger Zuschüsse für den Bereich der bundesunmittelbaren Träger bestätigt, der als Ausfluß des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu verstehen ist. Die Beiträge der Versicherten und die Zuschüsse des Bundes sollen vor allem die Leistungen aus der gesetzlichen Rentenversicherung sicherstellen. Deshalb sind die Verwaltungskosten so gering wie möglich zu halten. Der Verzicht auf die Essenszuschüsse bei etwa der Hälfte der Rentenversicherungsträger belegt, daß die Funktionsfähigkeit in der Verwaltung auch ohne sie erhalten bleibt. Die Gewährung von Essenszuschüssen (Essensmarken) ist deshalb unnötig und kann eingestellt werden.

Darüber hinaus sind auch die von den Trägern genannten Gründe nicht stichhaltig. „Fürsorgegesichtspunkte“, aus denen die Träger die Notwendigkeit der Zuschüsse ableiten, sind bei den gesicherten und ausreichenden Einkommen der Bediensteten der Rentenversicherungsträger gänzlich auszuschließen. Ebenso ist eine Motivationshilfe zur „Hebung der Arbeitsleistung“ nicht erforderlich, da auch die Mitarbeiter der LVAen mit ihren relativ gesicherten Arbeitsplätzen – zumal bei der derzeitigen Arbeitsmarktlage – ausreichend motiviert sein sollten.

Wenn Angehörigen der Verwaltungen einiger Bundesländer immer noch Essenszuschüsse gewährt werden, kann hieraus keine Verpflichtung für die jeweiligen LVAen abgeleitet werden, diese ebenfalls zu leisten. Dies gilt in gleicher Weise auch für die Bediensteten des VDR. Insbesondere ist nicht einzusehen, weshalb sich der VDR als überregionaler Zusammenschluß aller Träger an den landesunmittelbaren Trägern orientiert, die noch Zuschüsse zahlen, statt sich denjenigen anzuschließen, die die Zuschußgewährung bereits einstellen mußten oder sie aufgeben haben.

27.5

Das Bundesministerium ist aufgefordert, darauf hinzuwirken, daß die landesunmittelbaren LVAen und der VDR die Gewährung der Essenzzuschüsse einstellen.

28 Einkommensanrechnung bei Waisenrenten
 (Kapitel 11 13)
28.0

Die anspruchsbeseitigenden starren Einkommensgrenzen bei Waisenrenten wurden ab 1. Januar 1992 durch die gleitende – bisher schon für Witwen und Witwer geltende – Einkommensanrechnung ersetzt. Da seitdem nicht mehr das aktuelle monatliche Einkommen, sondern das des Vorjahres maßgebend ist, bleiben erstmals erzielte Einkünfte der über 18jährigen Waisen bis zu einem Zeitraum von 18 Monaten anrechnungsfrei.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt eine Regelung, die es ermöglicht, die laufend erzielten Einkünfte von deren zeitlichem Entstehen an anzurechnen.

28.1

Auf Waisenrenten von über 18jährigen Waisen aus der gesetzlichen Rentenversicherung sind Einkünfte anzurechnen.

Mit dem Rentenreformgesetz 1992 wurden die bis zum 31. Dezember 1991 geltenden anspruchsbeseitigenden Einkommensgrenzen (monatlich Bruttobezüge aus dem Ausbildungsverhältnis von 1000 DM und mehr bzw. Unterhaltsgeld oder Übergangsgeld von 800 DM und mehr) durch die – bisher schon für Hinterbliebene geltende – Einkommensanrechnung nach § 97 Sozialgesetzbuch Sechstes Buch (SGB VI) ersetzt. Dementsprechend wird nunmehr ein um einen Freibetrag gekürztes Einkommen mit 40 v. H. auf die Waisenrente angerechnet. Nach der Begründung des Rentenreformgesetzes 1992 wollte der Gesetzgeber mit dieser Maßnahme Unzuträglichkeiten beseitigen, die durch den völligen Wegfall einer Rente mit Erreichen der maßgeblichen Einkommensgrenze entstehen (Drucksache 11/4124 S. 164, 165).

28.2

Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 1997 die Gewährung von Waisenrenten an über 18 Jahre alte Berechtigte stichprobenweise geprüft und festgestellt, daß die Gesetzesänderung auch zur Folge hatte, daß nach § 18 b Abs. 2 Satz 1 Sozialgesetzbuch Viertes Buch (SGB IV) für die Höhe des monatlich zu berücksichtigenden Einkommens das durchschnittliche monatliche Erwerbseinkommen des letzten Kalenderjahres (Vorjahreseinkommen) maßgeblich ist. Während die Waisenrenten nach den bis Ende des Jahres 1991 geltenden Vorschriften bei Erreichen der Einkommensgrenze sogleich wegfielen, bleiben

die Einkünfte der über 18jährigen Waisen seit dem 1. Januar 1992 nunmehr auch bei Überschreiten der monatlichen Anrechnungsfreibeträge in vielen Fällen zunächst anrechnungsfrei.

Obwohl Waisen in mehreren geprüften Anrechnungsfällen einer Landesversicherungsanstalt Einkünfte erzielten, die erheblich über dem monatlichen Anrechnungsfreibetrag lagen (z. B. laufende Einkünfte aus einem Ausbildungsverhältnis von über 2 000 DM), wirkte sich dies bei der Einkommensanrechnung zunächst nicht aus, weil die Waisen im maßgeblichen Vorjahr kein Einkommen bezogen hatten.

Wegen der Bestimmung des Vorjahres als maßgeblichen Bezugszeitraum für die Ermittlung und Anrechnung des Einkommens bleibt erstmals erzielter laufendes Einkommen der über 18jährigen Waisen bis zur turnusmäßigen Rentenanpassung im Juli des nachfolgenden Jahres anrechnungsfrei. Die Schonzeit bis zur erstmaligen Einkommensanrechnung auf die Rente betrug in den geprüften Fällen bis zu 17 Monate; sie kann längstens 18 Monate betragen.

Während die Regelung folglich Waisen begünstigt, die über Einkünfte oberhalb des Freibetrages erstmals nach Vollendung des 18. Lebensjahres verfügen, führt sie bei Waisen, die solche Einkünfte bereits früher erzielten – z. B. aufgrund einer Lehre ab dem 17. Lebensjahr – mit Vollendung des 18. Lebensjahres zur sofortigen Einkommensanrechnung. In diesen Fällen ist ein anzurechnendes Vorjahreseinkommen vorhanden, so daß die anrechnungsfreie Schonzeit bis zur Rentenanpassung im nächsten Jahr für diese Waisen entfällt.

28.3

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium mitgeteilt, daß die Anrechnung des Vorjahreseinkommens bei Witwen und Witwern, die kontinuierlich über laufende Erwerbseinkommen verfügen, vertretbar erscheinen mag. Im Falle der Waisen, die naturgemäß erst mit fortschreitender Berufsentwicklung in anrechnungsrelevante Einkommensbereiche hineinwachsen, erscheint das Ergebnis bedenklich, zumal nach dem bis zum 31. Dezember 1991 geltenden Recht der Anspruch sofort mit der Zahlung einer monatlichen Ausbildungsvergütung von 1 000 DM und mehr entfallen wäre.

Darüber hinaus enthält die Gesetzesbegründung zum Rentenreformgesetz 1992 keinen Hinweis darauf, daß mit der Einkommensanrechnung anstelle der bisherigen anspruchsbeseitigenden Einkommensgrenzen eine zusätzliche anrechnungsfreie Schonzeit für über 18jährige Waisen beabsichtigt war.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium daher gebeten zu prüfen, ob die Vorschriften über Einkommen beim Zusammentreffen mit Renten wegen Todes dahingehend geändert werden können, daß Einkünfte der über 18jährigen Waisen von deren Zahlung an angerechnet werden können.

28.4

Das Bundesministerium hat geantwortet, daß die bis Ende des Jahres 1991 geltenden starren Einkommensgrenzen für Waisenrenten an über 18 Jahre alte Berechtigte insofern unbefriedigend gewesen seien, als sie auf dem Alles-oder-Nichts-Prinzip beruhten. Aus diesem Grunde habe sich der Gesetzgeber mit dem Rentenreformgesetz 1992 entschlossen, eine gleitende Einkommensanrechnung einzuführen.

Soweit die Kritik des Bundesrechnungshofes auf die Folgen der Anrechnung des Vorjahreseinkommens abhebe, müsse auf die Gesetzesmaterialien der bereits zum 1. Januar 1986 für Witwen und Witwer eingeführten Einkommensanrechnung zurückgegriffen werden. Danach habe der Rückgriff auf das Einkommen des letzten Kalenderjahres vor allem den Zweck, einen Ausgleich von Einkommensschwankungen, eine Berücksichtigung einmaliger Einkünfte (Weihnachtsgeld, Urlaubsgeld usw.) und eine Gleichbehandlung von Arbeitnehmern und Selbständigen sicherzustellen. Diese Gründe hätten auch heute noch Gewicht und seien nach wie vor überzeugend, auch wenn dadurch die Einkommensanrechnung unter Umständen erst später beginne.

Aber auch aus Gründen der Verwaltungspraktikabilität sei an dieser Regelung festzuhalten. In Anbetracht der Arbeitgebermeldungen über die Jahresentgelte verfügten die Rentenversicherungsträger über die Daten der Erwerbseinkünfte der versicherten Arbeitnehmer – das sei der weitaus überwiegende Teil der Bezieher von Erwerbseinkommen – aus dem abgelaufenen Kalenderjahr. Dies bedeute, daß in diesen Fällen keine gesonderte Einkommenserhebung mehr erfolgen müsse, weil bei der Einkommensanrechnung auf diese rentenversicherungseigenen Daten zurückgegriffen werden könne. Eine zeitnähere Anrechnung von Erwerbseinkünften würde die Transparenz des Rentenrechts weiter beeinträchtigen und hätte die Einführung von Einkommensüberprüfungen in allen betroffenen Fällen mit dem dazugehörenden erheblichen Verwaltungsaufwand zur Folge.

Dennoch hat sich das Bundesministerium bereit erklärt, im Rahmen der für die nächste Wahlperiode anstehenden Hinterbliebenenrentenreform die Einführung einer auf Waisenrenten beschränkten Sonderregelung zur Beseitigung von anrechnungsfreien Schonzeiten zu prüfen, zumal die Anrechnungsvorschriften nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes ohnehin überprüft werden müßten.

28.5

Der Bundesrechnungshof begrüßt, daß das Bundesministerium prüfen will, ob die anrechnungsfreie Schonzeit bis zum Beginn der Einkommensanrechnung auf die Rente von bis zu 18 Monaten durch eine auf Waisenrenten beschränkte Sonderregelung beseitigt werden kann. Eine solche Regelung würde zudem die Gleichbehandlung aller Waisen gewährleisten.

Der mit der Sonderregelung verbundene zusätzliche Verwaltungsaufwand wird vom Bundesrechnungshof eher gering eingeschätzt, da er sich auf Fälle der erstmaligen oder der erneuten Aufnahme einer Erwerbstätigkeit beschränkt. Hinzu kommt, daß die Rentenversicherungsträger die Anspruchsvoraussetzungen für Waisenrenten an über 18 Jahre alte Berechtigte ohnehin in regelmäßigen Abständen überprüfen. Der zusätzliche Aufwand für Einkommensüberprüfungen fällt demnach nicht sehr ins Gewicht und steht nach Überzeugung des Bundesrechnungshofes in einem angemessenen Verhältnis zum Nutzen dieser Maßnahme.

Der Bundesrechnungshof sieht bei einer solchen Regelung auch nicht die Gefahr, daß die Transparenz des Rentenrechts beeinträchtigt wird, zumal den Beziehern einer Waisenrente die Anrechnung des aktuellen Einkommens bei Beginn einer Erwerbstätigkeit durchaus plausibel erscheinen muß. Er hält es daher für erforderlich, daß das Bundesministerium im Rahmen der ohnehin gebotenen Änderungen des § 18b SGB IV auch die Einführung einer entsprechenden Sondervorschrift vorbereitet.

29 IT-unterstützte Rentenantragsaufnahme**29.0**

Die Rentenversicherungsträger entwickeln gemeinsam seit Ende des Jahres 1995 ein maschinelles Verfahren für die Rentenantragsaufnahme, das in den vier verschiedenen Programmierkreisen einsetzbar sein soll. Das Vorhaben wurde weder sachgerecht geplant und vorbereitet noch nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und ohne Erfolgskontrollen durchgeführt. Datenschutzrechtliche Probleme für die Nutzung dieses Verfahrens durch die Versicherungsämter wurden nicht geklärt. Der Bundesrechnungshof hält Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei finanzwirksamen Maßnahmen für dringend erforderlich.

29.1**29.1.1**

Leistungen aus der Rentenversicherung werden nur auf Antrag gewährt. Rentenanträge können bei den Rentenversicherungsträgern, Versicherungsämtern, Gemeinden oder bei anderen Sozialleistungsträgern gestellt werden. Im Jahre 1997 gingen insgesamt rd. 2,16 Mio. Rentenanträge bei den Rentenversicherungsträgern ein. Es fehlt aber ein Überblick darüber, welche Stellen zur Rentenantragsaufnahme überwiegend in Anspruch genommen werden und wie diese ausgelastet sind.

Nach einem Organisationsgutachten zur gesetzlichen Rentenversicherung aus dem Jahre 1994 beantragten vor allem Versicherte der Landesversicherungsanstalten (LVAen) ihre Rente bei den Versicherungsämtern. Einige LVAen erhielten danach über 90 v. H. der Rentenanträge aus den Versicherungsämtern.

29.1.2

Die im Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR) zusammengeschlossenen Rentenversicherungsträger beschlossen im Jahre 1995, die bildschirmunterstützte Rentenantragsaufnahme einzuführen. Vorgesehen war ein automatisiertes Verfahren, das für die Rentenantragsaufnahme die bereits gespeicherten Daten der Versicherten zur Verfügung stellt und den vollständigen Antrag von der antragsaufnehmenden Stelle an den zuständigen Versicherungsträger zur weiteren Bearbeitung übermittelt. Dieses IT-Verfahren sollte die Arbeitsabläufe in den Funktionsbereichen Antragsaufnahme, -aufbereitung, -erfassung und -bearbeitung verkürzen, qualitativ verbessern und rationalisieren.

Die anwendungsbezogenen DV-Verfahren mußten geplant und entwickelt werden.

Die Rentenversicherungsträger entschieden, das Vorhaben gemeinsam selbst durchzuführen, und begründeten dies mit dem unüberschaubaren Pflegeaufwand. Externe Stellen könnten deshalb und aus Gründen des Datenschutzes mit der Durchführung nicht beauftragt werden. Die Rentenversicherungsträger legten bis zum 30. Juni 1996 in einem Pflichtenheft Funktionen, Benutzeroberflächen und Datensätze für die Schnittstellen des Verfahrens fest. Mitarbeiter von Rentenversicherungsträgern der vier Programmierkreise begannen mit der Entwicklung in mehreren Projektgruppen. Die Projektleitung übernahmen Mitarbeiter des VDR. Zu diesem Zeitpunkt verfügten die Rentenversicherungsträger weder über ein Rahmenkonzept, noch waren Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen für dieses IT-Vorhaben angestellt worden.

29.1.3

Der Bundesrechnungshof hatte im Januar 1997 gegenüber einem Rentenversicherungsträger die fehlenden Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen beanstandet und ihn aufgefordert, im VDR darauf hinzuwirken, daß diese Mängel beseitigt werden. Die zuständigen Gremien im VDR vertraten die Auffassung, daß wegen der strategisch großen Bedeutung sowie der offensichtlich qualitativen Verbesserungen und Rationalisierungseffekte eine Nutzwert-Analyse nicht notwendig sei. Erst nach Einspruch eines anderen Rentenversicherungsträgers und erneuter Beratung im VDR schätzte dieser die Kosten und den Nutzen des Verfahrens. Die Erstellungskosten wurden mit etwa 12,35 Mio. DM, die laufenden Kosten pro Jahr mit etwa 2,4 Mio. DM geschätzt. Die angenommenen Einsparungen in Höhe von rd. 28 Mio. DM im ersten Jahr setzten voraus, daß künftig alle Rentenanträge mit diesem Verfahren aufgenommen werden. Gleichwohl waren organisatorische und personelle Auswirkungen nur in allgemeiner Form beschrieben.

Für die Projektdurchführung war ein kontinuierlicher Personaleinsatz nicht gewährleistet. Räumliche Trennung sowie Wechsel der Mitarbeiter in den Projektgruppen erhöhten den Koordinierungsaufwand und verzögerten die Entwicklung des Verfahrens. Die Projektuntergruppe Test wurde nicht ausreichend

mit Personal besetzt. Außerdem wurden die Versicherungsämter bisher aus datenschutzrechtlichen Gründen in dieses Verfahren zur Antragsaufnahme nicht in vollem Umfang eingebunden.

29.1.4

Die Rentenversicherungsträger waren an die Beratungsergebnisse, die im Zusammenhang mit der Entwicklung und Umsetzung des gemeinsamen IT-Verfahrens in den VDR-Gremien erzielt wurden, nicht gebunden. Sie bewerteten die Effizienz und die Effektivität dieses Verfahrens für die Aufgabenerledigung unterschiedlich.

Unabhängig von dem gemeinsamen Projekt „Bildschirmunterstützte Rentenantragsaufnahme“ auf VDR-Ebene entwickelten Rentenversicherungsträger eines Programmierkreises daher ein Parallelverfahren für die Antragsaufnahme in den eigenen Auskunft- und Beratungsstellen. Außerdem unterstützte ein Rentenversicherungsträger aus diesem Programmierkreis einen privaten Verlag bei der Entwicklung eines PC-Programms, das aber keinen Zugriff auf das Versichertenkonto ermöglichte, und kaufte es für die Versicherungsämter.

29.1.5

Das angestrebte Ziel, wesentliche Bestandteile des Verfahrens zum 30. Juni 1997 einsatzbereit zu haben, wurde nicht erreicht. Das Entwicklungsvorhaben ist noch nicht abgeschlossen.

29.2**29.2.1**

Der Bundesrechnungshof hat den Rentenversicherungsträgern gegenüber bemängelt, daß sie im VDR die verwaltungsüblichen Grundsätze für eine effiziente Planung und Einführung von IT-Vorhaben außer acht gelassen haben. Das Vorhaben ist ohne Rahmenkonzept und Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen eingeleitet worden. Die nachträglich vom VDR erstellte Nutzen-Kosten-Schätzung ist unzureichend und nicht geeignet, das Vorhaben zu rechtfertigen sowie Ausgangsdaten für die Durchführung von Erfolgskontrollen zu liefern. Außerdem ist die Nutzung des Verfahrens durch die Versicherungsämter rechtlich nicht gesichert.

Es ist unwirtschaftlich, derartige Projekte ohne eine verbindliche Gesamtkonzeption, die planmäßige und systematische Vorgaben beschreibt sowie Ziele und Umfang des Verfahrens für einen mittelfristigen Zeitraum festlegt, durchzuführen. Der Einsatz neuer IT-Verfahren muß dazu beitragen, die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung zu verbessern. Parallelentwicklungen von Verfahren zur Antragsaufnahme sind überflüssig. Die Unverbindlichkeit der VDR-Beratungsergebnisse ist für den planvollen Einsatz von Haushaltsmitteln nachteilig.

Der Bundesrechnungshof hat einem Rentenversicherungsträger deshalb empfohlen, die Problematik mit allen Mitgliedern im VDR zu erörtern und darauf hinzuwirken, daß verbindliche aufgabenspezifische

Maßstäbe für wirtschaftliches und sparsames Verhalten in den zuständigen Gremien des VDR beraten und mit bindender Wirkung beschlossen werden. Dabei hält er es für erforderlich, die von Bund und Ländern erarbeiteten Bewertungs- und Bewirtschaftungsmaßstäbe zu berücksichtigen. Insbesondere sollten für IT-Vorhaben die Empfehlungen der Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesregierung für Informationstechnik in der Bundesverwaltung übernommen werden.

Ebenso hat der Bundesrechnungshof empfohlen, darauf hinzuwirken, daß die gesetzlichen Voraussetzungen geschaffen werden, damit die Versicherungsämter auch aus datenschutzrechtlichen Gründen an der bildschirmgestützten Rentenantragsaufnahme teilnehmen können.

29.2.2

Der Bundesrechnungshof hat gleichzeitig das Bundesministerium darauf hingewiesen, daß die Rentenversicherungsträger bei finanzwirksamen Maßnahmen keine angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchführen und dies nach seiner Auffassung mit dem Gebot einer wirtschaftlichen und sparsamen Mittelverwendung unvereinbar ist.

Er hat deshalb angeregt, die haushaltsrechtlichen Bestimmungen für die Sozialversicherungsträger im Sozialgesetzbuch Viertes Buch (SGB IV) dem fortentwickelten Haushaltsrecht des Bundes und der Länder anzupassen, um auf diese Weise eine verbindliche und einheitliche Regelung herbeizuführen.

29.3

29.3.1

Die Beratungen im VDR zu den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes sind noch nicht abgeschlossen. Der VDR hat aber schon erforderliche Rechtsänderungen für die Einbindung der Versicherungsämter in das Verfahren in einem Schreiben vom 10. März 1997 an das Bundesministerium ange-regt.

Unabhängig davon hat ein Rentenversicherungsträger mitgeteilt, aus seiner Sicht sei es nicht erforderlich, gemeinsame Richtlinien zu erarbeiten. Er ver-fahre bei seinen Projekten nach dem von der Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesregierung für Informationstechnik in der Bundesverwaltung erarbeiteten Vorgehensmodell für die Planung und Durchführung von IT-Vorhaben. Außerdem seien je-weils trägerspezifische Hintergründe zu beachten. Die aufgezeigten Probleme seien zum Teil darauf zu-rückzuführen, daß bei dem ersten gemeinsamen Pro-jekt zwischen den Rentenversicherungsträgern keine Erfahrungen in der Zusammenarbeit vorgelegen hät-ten. Bei Projektmanagement und Koordinierung seien inzwischen Verbesserungen eingeleitet wor-den.

Ein anderer Rentenversicherungsträger wies darauf hin, daß er von anderen gewollte Entwicklungen mit einer von 27 Stimmen im Ergebnis nicht beeinflussen

kann. Außerdem seien die Beschlüsse der VDR-Gremien nicht bindend. Er könne Parallelentwicklungen nicht stoppen, solange kein anderes IT-Verfahren für die Antragsaufnahme zur Verfügung stehe.

29.3.2

Das Bundesministerium hat erklärt, die Fortentwick-lung der haushaltsrechtlichen Bestimmungen werde geprüft. Wegen der politischen Bedeutung der The-matik sei jedoch eine Beteiligung des Bundesministe-riums der Finanzen und der Rentenversicherungsträ-ger erforderlich. Es sei zu berücksichtigen, daß die Verbände seinerzeit schon erhebliche Bedenken ge-gen die Einführung des § 69 Abs. 3 SGB IV als Soll-Vorschrift geltend gemacht hätten. Danach sollen bei Maßnahmen von erheblicher finanzieller Bedeutung in geeigneten Fällen Kosten-Nutzen-Untersuchun-gen angestellt werden. Nach Ansicht der Rentenver-sicherungsträger werde die ausschließliche Betrachtung des finanziell meßbaren Nutzens der sozialen Aufgabenstellung vielfach nicht gerecht.

Gleichwohl ist aber nach Auffassung des Bundes-ministeriums die Beurteilung von Maßnahmen auch unter Kostengesichtspunkten unverzichtbar. Ob die dafür vorhandene Regelung im SGB IV ausreicht oder ob eine Änderung erforderlich ist, werde gegen-wärtig geprüft.

29.4

Der Bundesrechnungshof erkennt an, daß die Ren-tenversicherungsträger bei der Entwicklung dieses Verfahrens Verbesserungen eingeleitet haben. Er nimmt zur Kenntnis, daß einige Rentenversiche-rungsträger IT-Verfahren nach dem Vorgehensmo-dell durchführen. Er hält es aber für geboten, daß alle Rentenversicherungsträger insbesondere bei der Analyse ihrer bisherigen und der Planung und Durchführung ihrer weiteren informationstechni-schen Maßnahmen nach einheitlichen Grundsätzen für die Durchführung von IT-Verfahren vorgehen und den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit beachten. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind unverzicht-bare Instrumente für die Beurteilung und Über-prüfung des optimalen Mitteleinsatzes bei der Auf-gabenerfüllung.

Die Rentenversicherungsträger sollten verpflichtet werden, für finanzwirksame Maßnahmen künftig an-gemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durch-zuführen. Die haushaltsrechtlichen Bestimmungen im SGB IV sollten entsprechend fortentwickelt wer-den.

Zudem ist nur durch die umfassende Einbeziehung der Versicherungsämter in das Verfahren dessen Wirtschaftlichkeit und Praktikabilität hinreichend gewährleistet. Das Bundesministerium sollte daher die gesetzlichen Schritte einleiten, damit diesem Ziel nicht datenschutzrechtliche Gründe entgegen- stehen.

30 Neubau des Bundesarbeitsgerichtes in Erfurt (Kapitel 11 05)

30.0

Der Bundesrechnungshof hat den Neubau des Bundesarbeitsgerichtes in Erfurt bereits im Planungsstadium geprüft und konnte so frühzeitig auf mögliche Kosteneinsparungen hinweisen. Das Bundesministerium und das Bundesarbeitsgericht sind den Einsparungsvorschlägen in Höhe von rd. 2,5 Mio. DM gefolgt. Die dabei erkennbar gewordenen baulichen Ansprüche der beteiligten Stellen sind überzogen.

30.1

Der Wettbewerbsentwurf (1. Preis) und die Planung für den Neubau des Bundesarbeitsgerichtes (Nutzer) in Erfurt sahen u. a. vor, nicht nur an allen vier Gebäudeaußenfassaden, sondern auch an allen acht Fassaden der beiden Innenhöfe – dort selbst in den unbesonnten Bereichen – eine aufwendige Sonnenschutzanlage anzubringen. Diese ist für die äußere Gestaltung des Gebäudes prägend und war für die Wettbewerbsentscheidung mit ausschlaggebend. Hierfür sollten rd. 1 800 an ihrer Oberfläche angeätzte Glasscheiben (sogenannte Glasschiebeschilder), die hinter Natursteinplatten „geparkt“ werden, im Bedarfsfall elektromotorisch vor die Fenster geschoben werden. Die Fassaden sollten zudem aus aufwendig herzustellenden, besonders filigranen Betonfertigteilen errichtet werden. Ferner sah die Planung fünf Aufzüge vor.

30.2

Der Bundesrechnungshof hat das Bauvorhaben bereits im Planungsstadium geprüft, um frühzeitig auf Möglichkeiten zur Kosteneinsparung hinweisen zu können. In einer frühen Planungsphase hatte er aufgrund bautechnischer Bedenken gegen die derart an noch keinem anderen Gebäude errichtete Sonnenschutzanlage empfohlen, statt der Wettbewerbsfassade gebräuchliche und der Bedeutung des Gerichtes angemessene Mauerwerksfassaden mit Fenstern (Lochfassaden) mit konventionellem Sonnenschutz zu errichten. Nachdem mehrere Glasschiebeschilder auf einem Teststand geprüft wurden, hat der Bundesrechnungshof seine Bedenken zurückgestellt. Er hat jedoch gefordert, in jedem Fall in den Innenhöfen angesichts der hier fehlenden gestalterischen Außenwirkung auf den geplanten Einbau von 362 Glasschiebeschildern zu verzichten, weil ein derart aufwendiger und sowohl bei den Investitions- als auch den Folgekosten teurer Sonnenschutz in diesem Bereich selbst den für ein oberstes Bundesgericht angemessenen hohen gestalterischen Standard überschreitet. Soweit in den Innenhöfen überhaupt ein Sonnenschutz erforderlich ist, hat er das Anbringen üblicher Lamellen-Raff-Jalousien empfohlen. Diese Lösung kostet lediglich ein Zwölftel der geforderten Ausstattung mit Glasschiebeschildern und bedeutet insgesamt eine Einsparung in Höhe von 2,2 Mio. DM. Ferner hat der Bundesrechnungshof gefordert, auf zwei entbehrliche Aufzüge zu verzichten (Einsparung 267 000 DM).

30.3

Das Bundesministerium und der Nutzer sind den Einsparungsvorschlägen des Bundesrechnungshofes gefolgt. Hinsichtlich des Sonnenschutzes für die Innenhöfe geschah dies allerdings erst nach längerem Zögern und nach Durchführung einer Ausschreibung für diese aufwendige Lösung.

Insgesamt konnten so Kosten in Höhe von rd. 2,5 Mio. DM eingespart werden.

Das Bundesministerium hat im Benehmen mit dem Nutzer den Vorwurf des Bundesrechnungshofes zurückgewiesen, beide hätten unangemessene Ansprüche gestellt. Der Bundesrechnungshof habe zur Fassade eine kontraproduktive und der Sache nicht dienliche Debatte geführt. Die von ihm vorgeschlagene Lochfassade sei primitiv und dem Bauvorhaben nicht angemessen. Ein vergleichbares Objekt wie der Dienstsitz des 5. Senats des Bundesgerichtshofes in Leipzig habe einen deutlich höheren baulichen Ausstattungsstandard.

30.4

Der Bundesrechnungshof begrüßt das Einlenken des Bundesministeriums. Sein Verzicht auf die aufwendige Ausstattung der Innenhöfe bestätigt deren Entbehrlichkeit und damit die Kritik des Bundesrechnungshofes. Er sieht seine Auffassung auch durch die Antwort des Bundesministeriums bestätigt, in der es auf die Notwendigkeit von Glasschiebeschildern in den Innenhöfen und damit die Kritik des Bundesrechnungshofes im konkreten Fall nicht eingegangen ist.

Statt dessen hat es sich zu den Außenfassaden geäußert, wobei die Auffassung, eine Lochfassade sei primitiv, die überzogenen Maßstäbe von Bundesministerium und Nutzer veranschaulicht. Denn Lochfassaden sind z. B. auch bei einigen Bauten für das Parlament in Berlin oder in großem Umfang bei den repräsentativen Neubauten am Potsdamer Platz in Berlin zu finden.

Der Aufwand für das Gebäude des Bundesgerichtshofes in Leipzig eignet sich nicht als Vergleichsmaßstab, da es sich dort nicht um einen Neubau, sondern um eine etwa im Jahre 1910 errichtete denkmalgeschützte ehemalige Fabrikantenvilla handelt, die zudem keine Innenhöfe besitzt.

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest, daß bei der Planung des Neubaus des Bundesarbeitsgerichtes aus gestalterischen Gründen eine sehr aufwendige Fassadenkonstruktion gewählt wurde, deren plangemäße Durchführung auch in den Innenhöfen wegen der dort fehlenden Außenwirkung selbst den für ein oberstes Bundesgericht gesetzten Rahmen überschritten hätte.

Der Bundesrechnungshof erwartet, daß sich das Bundesministerium und das Bundesarbeitsgericht hinsichtlich ihrer Ansprüche an den Ausstattungsstandard öffentlicher Gebäude stärker dem Gebot der Wirtschaftlichkeit verpflichten und künftig überzogene Nutzerforderungen unterlassen.

Bundesministerium für Verkehr
(Einzelplan 12)**31 Entwidmung von Bundeswasserstraßen**
(Kapitel 12 03)**31.0**

Auf zahlreichen Bundeswasserstraßen spielt die gewerbliche Schifffahrt keine Rolle mehr. Sie könnten entwidmet werden. Die Bundesländer verweigern jedoch grundsätzlich die erforderliche Zustimmung, da sie die Übernahme der Unterhaltungskosten scheuen und angemessene Ausgleichszahlungen wegen rechtlicher Bedenken des Bundesministeriums nicht angeboten wurden. Da die Entwidmung dieser Bundeswasserstraßen, an denen der Bund kein Interesse mehr hat, volkswirtschaftlich sinnvoll ist, sollte der Bund flexibler mit den Bundesländern verhandeln und dabei auch angemessene Ausgleichszahlungen anbieten. Aus der Sicht des Bundesrechnungshofes wäre dies rechtlich nicht zu beanstanden.

31.1**31.1.1**

Bundeswasserstraßen sind nach dem Bundeswasserstraßengesetz die Binnenwasserstraßen des Bundes, die dem allgemeinen Verkehr dienen, und die Seewasserstraßen. Die Verwaltung der Bundeswasserstraßen ist Sache des Bundes. Er hat dabei die Bedürfnisse der Landeskultur und der Wasserwirtschaft im Einvernehmen mit den Ländern zu wahren.

Als „allgemeiner Verkehr“ wird nach verbreiteter Auffassung ein nicht unerheblicher Verkehr mit Personen- und Frachtschiffen angesehen, nicht dagegen das Fahren von Kleinfahrzeugen, auch nicht die bloße Eignung zur Schifffahrt. Auf zahlreichen Bundeswasserstraßen wie der Aller, dem Unterlauf der Ilmenau, der Müritz-Elde-Wasserstraße, dem Finowkanal und dem Ems-Seitenkanal findet kein oder kein nennenswerter gewerblicher Schiffsverkehr mehr statt. Damit dienen diese Wasserstraßen nicht mehr dem allgemeinen Verkehr im Sinne des Gesetzes. Da deshalb der Status einer Bundeswasserstraße nicht mehr erforderlich ist, sollte der Bund diese Wasserstraßen entwidmen. Nach dem Wasserstraßengesetz bedarf es dazu zunächst einer Vereinbarung zwischen dem Bund und dem jeweils betroffenen Land. Eine entsprechende Vereinbarung kommt aber regelmäßig nicht zustande, da kein Land bereit ist, mit dem Gewässer auch die teilweise erhebliche Unterhaltungslast zu übernehmen. So plant die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes (Verwaltung), in den nächsten Jahren an diesen Wasserstraßen fast 200 Mio. DM zu investieren.

31.1.2

Am Ems-Seitenkanal zeigen sich das Problem und seine Folgen besonders deutlich. Die Ende des 19. Jahrhunderts errichtete Wasserstraße beginnt mit der Schleuse Oldersum, verläuft anschließend 9 km parallel zur gut ausgebauten Schifffahrtsstraße Ems und mündet mit der Schleuse Borsum in den Hafen Emden. Die Schleuse Borsum befindet sich als Teil des Hafens Emden im Eigentum des Landes Niedersachsen.

Ende der 60er Jahre kam der Durchgangsverkehr im Kanal vollständig zum Erliegen. Die Schleuse Oldersum passieren zur Zeit im Mittel 2 Güterschiffe und rd. 25 Sportboote innerhalb einer Woche. Die Güterschiffe fahren einen direkt hinter der Schleuse liegenden bundeseigenen Umschlagplatz zum Löschen ihrer Kiesladungen an, deren Weitertransport zu einem 7 km entfernt in Neermoor liegenden Betonwerk mit dem Lkw erfolgt. Alternativ könnte der Kies im Hafen Emden gelöscht werden. Von dort ist das Betonwerk rd. 20 km entfernt und im wesentlichen über die Autobahn zu erreichen.

Da der Ems-Seitenkanal grundsätzlich nicht mehr dem allgemeinen Verkehr dient und die Schleuse Oldersum wegen ihres schlechten Erhaltungszustandes entweder durch einen Neubau ersetzt oder rückgebaut werden mußte, beabsichtigte die Verwaltung, die Bundeswasserstraße zu entwidmen und sie dem Land Niedersachsen zu übergeben. Da das Land für die Übernahme des Ems-Seitenkanals eine Ablösesumme etwa in Höhe des Barwertes von rd. 35 Mio. DM für die künftig von ihm zu tragende Unterhaltungslast verlangte und die Verwaltung nur einen ordnungsgemäßen Zustand bzw. die Zahlung der hierfür erforderlichen Mittel in Aussicht stellte, kam keine Einigung zustande.

Die Verwaltung erneuerte daraufhin die Schleuse in ihren alten Abmessungen mit einer nutzbaren Schleusenlänge von rd. 100 m und einer Breite von 10 m. Bei dieser Erneuerung wurden Maßnahmen, die wasserwirtschaftlichen Zwecken dienen und damit in der Zuständigkeit des Landes liegen, nicht einbezogen. Die Bezirksregierung Weser-Ems hatte anlässlich der Verhandlungen über die Entwidmung auf diese Möglichkeit hingewiesen und u. a. vorgeschlagen, im Bereich der Schleuse ein neues Schöpfwerk zu errichten als Ersatz für ein erneuerungsbedürftiges Schöpfwerk an anderer Stelle.

Die Verwaltung investierte – einschließlich der Kosten für die Erneuerung der Schleuse in Höhe von rd. 14 Mio. DM – in den Jahren 1987 bis 1997 rd. 16 Mio. DM in den Ems-Seitenkanal. Hinzu kommen jährliche Personal- und Fahrzeugkosten für die lau-

fende Unterhaltung und den Betrieb in einer Größenordnung von rd. 1 Mio. DM, davon rd. 170 000 DM/Jahr Personalkosten für den Betrieb der Schleuse Oldersum. In den nächsten Jahren soll nach Planung der Verwaltung der Umschlagplatz für rd. 800 000 DM instandgesetzt und das zu ihm führende Fahrwasser vertieft werden. Diesen Ausgaben des Bundes stehen als jährliche Einnahmen das Ufergeld für den Umschlagplatz in Höhe von 20 000 DM bis 30 000 DM sowie Pachteinahmen für rd. 170 Sportbootliegeplätze in Höhe von etwa 14 000 DM gegenüber.

31.1.3

Das Bundesministerium sah sich aus rechtlichen Gründen außerstande, den Ländern finanziell entgegenzukommen. Bei einer Übertragung von Bundeswasserstraßen auf die Länder handele es sich nicht nur um einen bloßen Eigentumsübergang, sondern um einen Wechsel von Verwaltungskompetenzen. Deswegen müsse einer Bestandsänderung auch eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung zwischen Bund und Land vorausgehen. Die Umstufung sei keine rechtsgeschäftliche Übertragung von Vermögenswerten, sondern stelle im wesentlichen einen Wechsel in den hoheitlichen Verwaltungszuständigkeiten dar. Daher sei es nicht zulässig, dem Land etwaige durch die Übernahme der Wasserstraße zufließende Vorteile oder die Übernahme von Dauerlasten durch Geldzahlungen auszugleichen. Vorteilsausgleiche seien im Wegerecht nur zulässig, wo sie gesetzlich ausdrücklich festgelegt wurden, z. B. im Eisenbahnkreuzungsgesetz. Diese Rechtslage nach dem Bundeswasserstraßenrecht entspreche der nach dem Bundesfernstraßengesetz, wonach ein Wechsel in der Straßenbaulast ebenfalls entschädigungslos zu erfolgen habe.

31.2

Der Bundesrechnungshof hat dargelegt, daß er den Betrieb des Ems-Seitenkanals und der anderen nicht mehr dem allgemeinen Verkehr dienenden Bundeswasserstraßen grundsätzlich nicht als Bundesaufgabe ansieht. Ein gesamtwirtschaftlicher Nutzen dieser Wasserstraßen ist nicht erkennbar, und für Belange der Landeskultur und der Wasserwirtschaft ist der Bund nicht zuständig. Obwohl der Bund damit an diesen Anlagen nicht interessiert sein kann, sind ihm durch die Zuständigkeit für deren Erhaltung erhebliche Investitionen auferlegt.

Mit dem Übergang der Erhaltungslast auf die Länder sind diese allein für die Wasserstraßen zuständig und könnten somit den Erhaltungsaufwand besser und flexibler auf ihre Bedürfnisse abstimmen. Da dann der Fordernde auch Zahlender wäre, dürfte nach den Erfahrungen des Bundesrechnungshofes ein bedarfsgerechter Aufwand für den Erhalt der Wasserstraßen und damit eine wirtschaftliche Verwendung von Steuermitteln eher gewährleistet sein. So ist durchaus nicht sicher, ob das Land Niedersachsen an dem wegen des Nachbarhafens wenig überzeugenden Kiesumschlagkonzept am Ems-Seitenkanal fest-

gehalten und die Erneuerung der aufwendigen Schleuse für die wenigen Güterschiffe finanziert hätte. Dagegen hätte das Land Niedersachsen wohl kaum auf die von der Weser-Ems-Regierung gewünschte Einbeziehung weiterer wasserbaulicher Anlagen verzichtet.

Das Bundesministerium hätte sich nicht mit seinen rechtlichen Bedenken abfinden dürfen, sondern auf die aus seiner Sicht notwendige rechtliche Absicherung von Ausgleichszahlungen hinwirken müssen.

Der Bundesrechnungshof hat betont, daß er die rechtlichen Bedenken des Bundesministeriums nicht teilt. Voraussetzung für einen Wechsel in der hoheitlichen Verwaltungszuständigkeit und den gleichzeitigen Eigentumsübergang ist bei Bundeswasserstraßen eine zuvor zwischen Bund und Land frei ausgehandelte Vereinbarung. Daß ein Vorteilsausgleich in bestimmten Fällen gesetzlich vorgegeben ist und in anderen Fällen Ausgleichsleistungen ausdrücklich ausgeschlossen sind, läßt den Rückschluß zu, daß Bund und Länder dort, wo ihnen – wie bei Bundeswasserstraßen – der Gesetzgeber den entsprechenden Spielraum eingeräumt hat, diesen auch nutzen können.

Da der Bundesrechnungshof die Entwidmung der Bundeswasserstraßen, die nicht mehr dem allgemeinen Verkehr dienen, als volkswirtschaftlich sinnvoll und rechtlich zulässig ansieht, hat er dem Bundesministerium empfohlen, den Ländern finanziell weiter als bisher entgegenzukommen und so ihre Zustimmung zu erreichen. Die Position des Bundes darf sich dabei nicht verschlechtern. Deshalb sollte er als Obergrenze für seine Ausgleichszahlung den Unterhaltungsaufwand, den er abzüglich etwaiger Einnahmen spart, zugrunde legen.

31.3

Das Bundesministerium hat aufgrund der Ausführungen des Bundesrechnungshofes seine rechtlichen Bedenken zurückgestellt und aus ökonomischer Sicht der Möglichkeit von Ausgleichszahlungen an die Länder bei Übernahme von Bundeswasserstraßen, die wegen ihrer Bedeutungslosigkeit für den allgemeinen Verkehr nicht mehr vom Bund verwaltet werden sollten, zugestimmt. Der Inhalt der Bemerkung werde den Wasser- und Schifffahrtsdirektionen bekanntgegeben mit der Bitte, erneut unter Beachtung der aufgezeigten Möglichkeiten mit den Ländern über die Übernahme unbedeutender Bundeswasserstraßen zu verhandeln.

Das Bundesministerium der Finanzen teilt die Auffassung des Bundesrechnungshofes zur rechtlichen Unbedenklichkeit von Ausgleichsleistungen, hat aber darauf hingewiesen, daß diese nur in Betracht kommen, wenn sie wirtschaftlich sinnvoll und angemessen im Sinne des § 7 BHO sind.

Beide Ressorts haben entsprechende Ausgleichszahlungen an die Länder in jedem Einzelfall von ihrer Zustimmung abhängig gemacht.

31.4

Der Bundesrechnungshof begrüßt die Zustimmung der beiden Bundesministerien und die Vorgabe an die Wasser- und Schifffahrtsdirektionen, neu zu verhandeln. Er wird die weitere Entwicklung beobachten.

Im Hinblick auf die lediglich zurückgestellten rechtlichen Bedenken des Bundesministeriums verweist der Bundesrechnungshof darauf, daß diese Ausgleichszahlungen gesondert veranschlagt werden müssen und der Haushaltsplan die gesetzliche Ermächtigung für ihre Zahlung ist.

32 Verkehrssicherungssystem Deutsche Küste
(Kapitel 12 03)**32.0**

Der Bund investierte 500 Mio. DM in die Technik des „Verkehrssicherungssystem Deutsche Küste“, ohne die so geschaffenen Möglichkeiten betrieblich umfassend zu nutzen. Zudem ist die Abgrenzung der Zuständigkeit von Bundesbediensteten und Lotsen in den Verkehrszentralen unscharf. Dies hat zu Konflikten geführt. Darüber hinaus dürfte eine spürbare Einschränkung der Lotsenannahmepflicht möglich sein. Ein ernstzunehmender Probetrieb, der den Nachweis bringen könnte, ist überfällig.

Die Überführung des „Verkehrssicherungssystem Deutsche Küste“ in eine nach kaufmännischen Grundsätzen geführte, ggf. auch privatrechtliche Organisationsform unter Einbeziehung der Bundesbediensteten und der Lotsen ist ein Ansatz für eine umfassende Problemlösung. Es sollte untersucht werden, ob sie machbar und insgesamt sinnvoll ist.

32.1

Der Bund richtete im Rahmen seiner Zuständigkeit für die Verkehrssicherung auf dem Gebiet der Seeschifffahrt das „Verkehrssicherungssystem Deutsche Küste“ (Verkehrssicherungssystem) ein. Wesentliche Bestandteile sind – neben einer vielfältigen Infrastruktur von Navigations- und Orientierungshilfen auf den Schifffahrtswegen – Verkehrszentralen, von denen aus See- und Flußreviere überwacht und betreut werden, und die Beratung der Schiffsführung durch orts- und schifffahrtkundige See- und Hafenlotsen an Bord.

Der Lotsendienst ist den Lotsenbruderschaften als Körperschaften des öffentlichen Rechts zur Selbstverwaltung übertragen worden. Der Lotse ist freiberuflich tätig. Der Bund stellt Schiffe, Liegenschaften und Ausrüstung zur Verfügung, trifft Organisationsentscheidungen und übt die Aufsicht über das Seelotswesen aus.

Das Verkehrssicherungssystem verursacht derzeit Ausgaben von jährlich rd. 425 Mio. DM, davon trägt der Bund rd. 210 Mio. DM, die Schifffahrt über Lotsabgaben und -entgelte rd. 215 Mio. DM.

32.1.1

Im Bereich des Verkehrssicherungssystems ist die technische Entwicklung in den vergangenen Jahren weit vorangeschritten. Insgesamt hat hier der Bund in den letzten Jahren rd. 500 Mio. DM investiert.

Triebfeder für diese Entwicklung war die für das Schifffahrtszeichenwesen zuständige Abteilung des Bundesministeriums. Deren vorrangiges Ziel war es, die Beratung durch Lotsen an Bord durch Einsatz modernster Technik weitgehend überflüssig zu machen. Da sich die für den Betrieb zuständige Abteilung im Bundesministerium wie auch die Lotsen gegen derartige Überlegungen sperren, werden die Möglichkeiten der installierten Technik nicht umfassend genutzt.

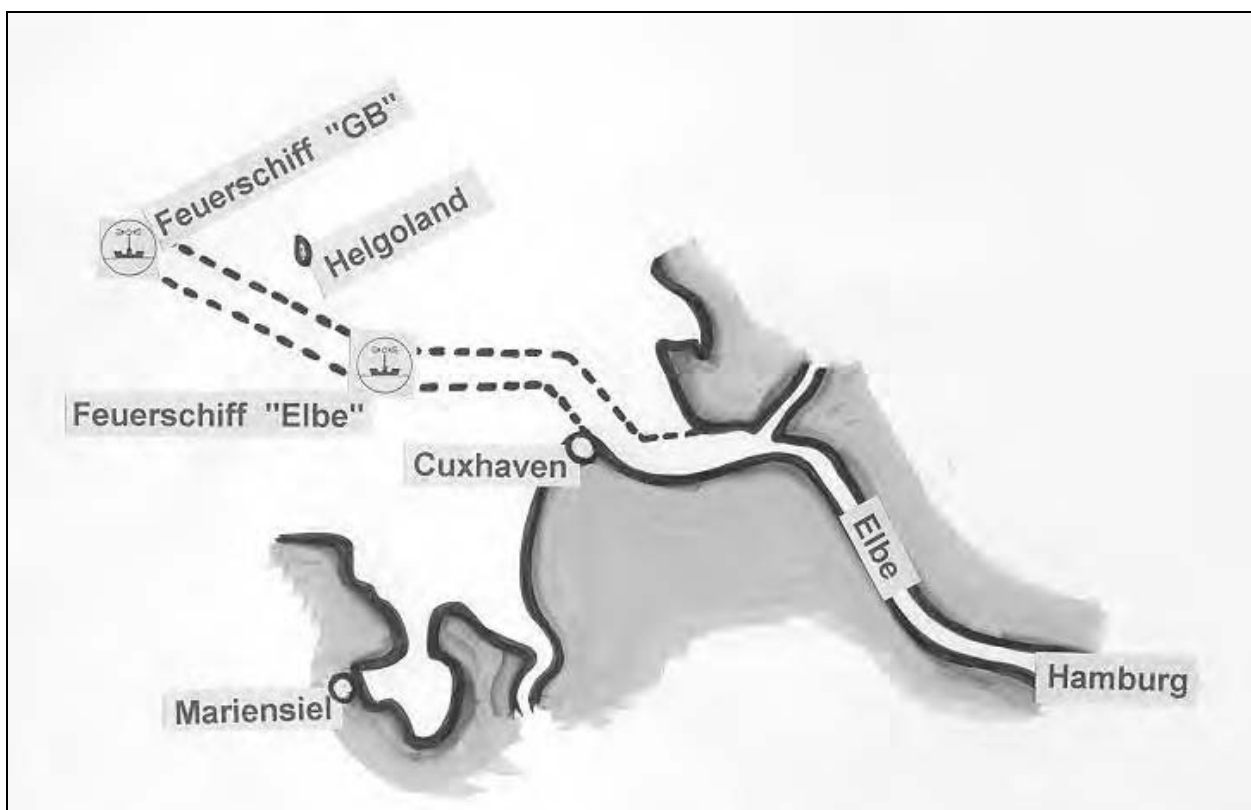
32.1.2

Der Bund unterhält an der Küste insgesamt acht Verkehrszentralen, in denen Verkehrsüberwachungs- bzw. Radararbeitsplätze eingerichtet sind. Sie sind rund um die Uhr mit einem Nautiker vom Dienst besetzt, der Angehöriger der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes (Verwaltung) ist. Ihm obliegen die Verkehrsregelung, die Verkehrsinformation und grundsätzlich auch die Verkehrsunterstützung. Zur Verkehrsunterstützung gehören aber auch Empfehlungen an die Schifffahrt im Rahmen einer Schiffsberatung von Land aus. Diese ist gesetzlich den Lotsen vorbehalten. Deshalb sind für sie in den Verkehrszentralen Radararbeitsplätze eingerichtet, die sie nur bei Bedarf, z. B. bei Sturmweatherlagen, einnehmen. Nach Ansicht nautischer Fachleute ist eine scharfe Trennung zwischen der Tätigkeit des Lotsen in der Verkehrszentrale und des Nautikers vom Dienst nicht möglich. Die unscharfe Abgrenzung der Zuständigkeit führt zu Spannungen, die durch Zweifel an der gleichwertigen Qualifikation der jeweils anderen Seite, die anders strukturierte Arbeitszeit der Lotsen und deren auch finanziell wesentlich günstigere Stellung verstärkt werden.

Um die Situation zu verbessern, wies das Bundesministerium die zuständigen Wasser- und Schifffahrtsdirektionen an, in konstruktiven Gesprächen mit den Lotsen weitere Einzelheiten der Abgrenzung der Tätigkeiten vorzunehmen.

32.1.3

Die meisten Schiffe sind aufgrund des Gesetzes über das Seelotswesen und der zugehörigen Lotsverordnungen verpflichtet, bei Annäherung an die deutsche Küste Lotsen an Bord zu nehmen. So übernehmen auf der Fahrt nach Hamburg – die hier auch stellvertretend für andere Schifffahrtswege betrachtet wird – Tankschiffe über 10 000 BRT und alle anderen Schiffe über 60 000 BRT den Lotsen bereits an der westlich von Helgoland gelegenen Lotsenversetzposition beim Feuerschiff „GB“ (German Bight), alle übrigen beim wesentlich küstennäheren Feuerschiff „Elbe“.



Die Lotsenversetzung an der Position „GB“ verursacht durch den Hubschrauberflug von Mariensiel bei Wilhelmshaven oder per Tender von Helgoland jährlich Ausgaben in Höhe von 12 Mio. DM. Das entspricht – bei einem Anteil von weniger als 2 v. H. der Versetzungen – 20 v. H. der im gesamten Elbe-Revier für Versetzungen anfallenden Ausgaben.

Die Kosten der Lotsendienste geraten zunehmend in die Kritik der deutschen Hafenwirtschaft, die Wettbewerbsnachteile gegenüber ihrer europäischen Konkurrenz befürchtet. In einem Lotsenversetzkonzzept schlugen die Elbe-Lotsen im Juni 1995 u. a. vor, die Lotsenannahmepflicht vom Feuerschiff „GB“ in die Nähe des Feuerschiffs „Elbe“ zu verlagern. Bedingung war u. a. die Beschaffung eines modernen Stationsschiffes und der zugehörigen schnellen Tender.

Eine aus den nautischen Fachleuten des Bundes und der Küstenländer bestehende Arbeitsgruppe regte im Februar 1996 u. a. an, die Lotsenannahmepflicht am Feuerschiff „GB“ aufzuheben und im Rahmen eines einjährigen Probebetriebs zu untersuchen, ob ausgewählten Schiffen Landradarberatung bis Cuxhaven zugestanden werden kann. Die Verwaltung sah diesen Vorschlag als gute Grundlage für die Verhandlungen mit den Lotsen an. Das Ergebnis der Verhandlungen mit den Lotsen entsprach jedoch weitgehend dem Konzept, das die Lotsen im Jahre 1995 vorgeschlagen hatten, nämlich nach der Beschaffung des Stationsschiffes und der zwei Tender die Lotsenannahmepflicht vom Feuerschiff „GB“ lediglich in die Nähe des Feuerschiffs „Elbe“ zu verlagern. In einem freien Seeraum mit ausreichender Wassertiefe und täglich zwei bis drei lotsenannahmepflichtigen Schiffen soll nunmehr während eines ein-

jährigen Probebetriebs Landradarberatung den Lotsen an Bord ersetzen. Fachleute der Verwaltung halten in diesem Seegebiet selbst die Landradarberatung für verzichtbar.

32.2

32.2.1

Der Bundesrechnungshof hat dargelegt, daß der Einsatz innovativer Technik ohne parallele organisatorische und personelle Anpassungen unwirtschaftlich ist.

Das Bundesministerium hätte ein koordiniertes Vorgehen sicherstellen müssen.

32.2.2

Reibungsverluste in den Verkehrszentralen wirken sich zusätzlich nachteilig aus. Da eine scharfe Trennung der Zuständigkeit von Lotsen und Bundesbediensteten auch nach Ansicht von Fachleuten nicht möglich ist, dürften die vom Bundesministerium angekündigten Bemühungen der Küstendirektionen um klarere Abgrenzung kaum durchschlagenden Erfolg haben. Gleichwohl erscheint es sinnvoll, um Verbesserungen im Detail bemüht zu sein, solange eine umfassende und durchsetzbare Regelung nicht gefunden ist.

32.2.3

Im übrigen hat der Bundesrechnungshof beanstandet, daß das Bundesministerium einem Probebetrieb zugestimmt hat, den die eigene fachkundige Verwaltung für überflüssig hält. Die Übernahme der Vorstel-

lungen der Lotsen und die weitgehende Aufgabe der eigenen Position zeigen, daß das Bundesministerium das aus seiner Sicht Sinnvolle offensichtlich nicht oder zumindest nicht ausreichend durchsetzen kann. Insoweit hätte es auch frühzeitiger auf die Vorstellungen der Lotsen eingehen und damit die Schifffahrt früher von den erheblichen Kosten der Lotsenübernahme am Feuerschiff „GB“ entlasten können.

32.2.4

Wenn Veränderungen gegen den Willen der Lotsen allein durch Anordnungen nicht durchsetzbar sind, liegt nahe, die Lotsen in die Gesamtverantwortung einzubinden. Die Lotsen sind nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes aufgrund der Kostendiskussion und der Rationalisierungsüberlegungen verunsichert. Bei gesicherter beruflicher Perspektive und Mitverantwortung für die Wirtschaftlichkeit des Gesamtsystems dürfte ihre Position flexibler sein. Der Bundesrechnungshof hat deshalb empfohlen, mit einer umfassenden Untersuchung zu klären, ob eine nach kaufmännischen Grundsätzen geführte, ggf. auch privatrechtliche Organisation des Verkehrssicherungssystems, in die Nautiker wie Lotsen übernommen werden, und der die Gesamtverantwortung für das Verkehrssicherungssystem einschließlich der Technik und der Liegenschaften übertragen wird, durchsetzbar und zweckmäßig ist.

32.3

32.3.1

Das Bundesministerium hat erklärt, daß es die Kritik des Bundesrechnungshofes an der heutigen Nutzung der Verkehrszentrale, an der Abgrenzung der dortigen Zuständigkeiten und an der bestehenden Lotsenannahmepflicht überwiegend nicht teile. Das vom Bund errichtete Verkehrssicherungssystem habe in seiner Gesamtheit einen entscheidenden Beitrag zur extrem niedrigen Unfallrate auf den deutschen Seeschiffahrtsstraßen geleistet. Allerdings betrachte das Bundesministerium wie der Bundesrechnungshof es als Daueraufgabe, das Verkehrssicherungssystem kontinuierlich dem Stand der Technik anzupassen, dabei das erreichte vorbildliche Sicherheitsniveau zu erhalten, soweit vertretbar eher zu erhöhen, und schließlich die Kosten im Interesse der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Seehäfen und des Verkehrsträgers Seeschifffahrt so gering wie möglich zu halten.

32.3.2

Der Vorwurf des Bundesrechnungshofes, die Abgrenzung der Zuständigkeiten in den Verkehrszentralen sei unscharf, werde nicht akzeptiert. Die Abgrenzung sei nach zwischen Lotsen und Verwaltung unstreitiger Auffassung rechtlich klar. Das Bundesministerium halte daran fest, daß in den Verkehrszentralen zwei unterschiedliche Dienste mit unterschiedlichen Aufgabenstellungen geleistet werden, nämlich zum einen die allgemeine Verkehrsüberwachung durch Bundesbedienstete als eine insgesamt hoheitliche Aufgabe und zum anderen Individualberatung durch Lotsen auf privatrechtlicher Basis.

Danach bestünden allenfalls Probleme in der praktischen Zusammenarbeit, die sich aus dem Nebeneinander der unterschiedlichen Dienste auf engem Raum ergäben. Dabei könne die Feststellung des Bundesrechnungshofes, daß es in der Zusammenarbeit in den Verkehrszentralen Spannungen gegeben habe, nicht bestritten werden. Eine Verallgemeinerung bekannt gewordener Konflikte sei jedoch nicht gerechtfertigt. Eine Küstendirektion habe mitgeteilt, daß es in ihrem Bereich keinen grundsätzlichen Dissens gebe und die Zusammenarbeit sogar als vertrauensvoll bezeichnet werden könne.

Es gehe darum, praktische Lösungen für die Verkehrszentrale zu erarbeiten. Hieran werde seitens der Verwaltung und der Lotsen bereits intensiv gearbeitet. Insbesondere werde derzeit die einschlägige Verwaltungsvorschrift überarbeitet, um klare Handlungsanweisungen für die Bundesbediensteten zu schaffen und auch das Miteinander der unterschiedlichen Dienste zu verbessern. Eine Arbeitsgruppe, bei der die Lotsen beteiligt werden, solle die vom Bundesrechnungshof angeregten Verbesserungen im Detail möglichst kurzfristig herbeiführen.

32.3.3

Auch nach Auffassung des Bundesministeriums werden die Verkehrszentralen künftig eine andere Rolle als heute spielen. Im Lichte der stürmischen technischen Weiterentwicklung der Navigationssysteme werde zu prüfen und zu entscheiden sein, in welchen Seegebieten künftig auf eine Lotsenannahmepflicht verzichtet und die Sicherheit des Seeverkehrs allein durch Verkehrszentralen sichergestellt werden könne. Die Umstellung der Lotsenannahmepflicht könne nur schrittweise erfolgen. Der geplante Probebetrieb auf der Zufahrt zur Elbe, der weltweit erstmals eine ausschließliche Radarberatung durch Lotsen von Land aus vorsehe, solle Mitte des Jahres 1999 beginnen und wichtige Erkenntnisse für die künftige Nutzung der Verkehrszentralen durch Lotsen bringen. Er werde in drei aufeinander folgenden Stufen durchgeführt. So werde in der ersten Stufe noch in Gebieten mit weiträumig ausreichender Wassertiefe und relativ geringer Verkehrsdichte trainiert, in der zweiten einkommende Schiffe durch den Hauptverkehrsstrom zum Feuerschiff „Elbe“ geführt und in der dritten eine weiter nach innen verlagerte Versetzung erprobt. Dieser Probebetrieb sei nach einer äußerst schwierigen Entscheidungsfindung, die unterschiedlichen Interessenlagen habe gerecht werden müssen, festgelegt worden. Der inzwischen begonnene Weg zur Modernisierung sei konsequent, vermeide unnötige Risiken, überfordere nicht die Anpassungsfähigkeit der Systeme und der Betroffenen und sei akzeptanzfähig.

32.3.4

Ob und in welcher Weise die Lotsen mehr als heute in die Gesamtverantwortung eingebunden werden können, werde mit ihnen erörtert werden. Dabei müsse jedoch neben Wirtschaftlichkeits- und Zweckmäßigkeitsfragen auch berücksichtigt werden, daß eine Beleihung der Lotsen mit hoheitlichen Aufgaben und eine Übernahme der Verkehrszentralen, wo-

zu die Lotsen bereit wären, eine Änderung mehrerer Gesetze einschließlich des Grundgesetzes erfordern würde.

32.4

32.4.1

Das Bundesministerium hat die Kritik an der unzureichenden Koordination seiner Abteilungen nicht entkräftet. Der Bundesrechnungshof bleibt deshalb bei seiner Einschätzung, daß es unwirtschaftlich war, technische Möglichkeiten zu schaffen und erst danach über die Anpassung des Betriebs nachzudenken.

32.4.2

Der Bundesrechnungshof hat nie verkannt, daß Lotsen und Bundesbedienstete in den Verkehrszentralen grundsätzlich verschiedene Aufgaben haben. Schwierigkeiten bereitet die Abgrenzung im Detail bei der praktischen Arbeit. Im übrigen sieht das Bundesministerium selbst einen Handlungsbedarf und räumt damit Defizite ein. Die Bemühungen, mehr Klarheit zu schaffen und auch das Miteinander der beiden Dienste zu verbessern, sind grundsätzlich zu begrüßen. Eine umfassende Lösung können sie jedoch nicht ersetzen.

32.4.3

Die erste Stufe des Probetriebs bedeutet weiteren unnötigen Zeitverlust, da mit einem Erkenntnisgewinn nicht zu rechnen ist. Erst mit der zweiten und dritten Stufe des Probetriebs würde das Bundesministerium die Lotsenannahmepflicht ernsthaft auf den Prüfstand bringen. Es bleibt abzuwarten, wann es dazu kommt und ob die Lotsen Einschränkungen tatsächlich zulassen werden.

32.4.4

Der Bundesrechnungshof begrüßt die Zusage des Bundesministeriums, die stärkere Einbindung der Lotsen in die Gesamtverantwortung für das Verkehrssicherungssystem mit diesen zu erörtern. Er hält aber ein im Bundesministerium zunächst abgestimmtes Vorgehen für unverzichtbar, um die Durchsetzungsfähigkeit gegenüber den Widerständen der Lotsen zu verbessern.

Die Notwendigkeit, ggf. Gesetze ändern zu müssen, darf dabei kein Ausschlußkriterium für umfassende Lösungen sein. Insoweit sollte die Organisationsform des gesamten Verkehrssicherungssystems und nicht nur die der Verkehrszentralen zum Gegenstand dieser Gespräche gemacht werden, die im übrigen zu einer fundierten Untersuchung nur beitragen, sie aber nicht ersetzen können.

32.5

Der Bundesrechnungshof fordert das Bundesministerium auf, nunmehr eine konsequente Abstimmung zwischen Betrieb und Technik des Verkehrssicherungssystems sicherzustellen, die Abgrenzung der

Zuständigkeit von Nautikern und Lotsen – soweit möglich – zu verfeinern und im Bereich der Lotsenannahmepflicht Rationalisierungspotentiale konsequenter zu erschließen.

Er bleibt bei seiner Empfehlung, im Hinblick auf das Konfliktpotential in der Verkehrszentrale und den Zwang zur Kostensenkung umfassend zu untersuchen, ob mit einer nach kaufmännischen Grundsätzen geführten, ggf. auch privatrechtlichen Organisation die Schaffung eines nicht konfliktbelasteten und durch bedarfsgerechten Lotseneinsatz kostengünstigeren Verkehrssicherungssystems möglich ist.

33 Eisschreddergeräte in der Binnenschifffahrt (Kapitel 12 03)

33.0

Eine Wasser- und Schifffahrtsdirektion sagte im Winter 1996/1997 einer Firma die Beteiligung an den Kosten der Erprobung eines neuen Verfahrens zur Bekämpfung von Eis auf Wasserstraßen zu, ohne die Höhe der Verpflichtung vertraglich zu regeln. Die Abrechnung gestaltet sich deshalb schwierig.

Im Winter 1997/1998 beabsichtigte die Wasser- und Schifffahrtsdirektion, das Verfahren im Rahmen eines Betriebsversuches zu erproben. Wegen der milden Witterung kam es nicht dazu. Die entscheidende Frage nach der Akzeptanz des Verfahrens bei der Schifffahrt wäre wegen der unzumutbaren Konzeption des Probetriebes ohnehin nicht beantwortet worden.

33.1

33.1.1

Die Binnenwasserstraßen des Bundes stellen mit ihren Bauwerken ein Anlagevermögen im Wert von etwa 63 Mrd. DM dar. Nutzungsbeeinträchtigungen dieser Infrastruktur durch Vereisung sind volkswirtschaftlich schädlich und treffen den einzelnen Binnenschiffer so empfindlich, daß sich der Bund bei langen Frostperioden zu finanziellen Hilfen veranlaßt sah. Aus diesen Gründen ist die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes bemüht, durch Eisbekämpfung unnötige Sperrzeiten zu vermeiden.

Beim Einsatz herkömmlicher Eisbrecher kommt es zur Bildung großer Eisschollen, die Schiffe beschädigen können. Deshalb scheuen sich Binnenschiffer häufig, durch Eisbrecher passierbar gemachte Strecken zu befahren. Um hier Abhilfe zu schaffen, hatte im Winter 1995/1996 eine Firma auf eigene Rechnung erste Versuche mit einem neuen Verfahren der Eisbekämpfung, dem „Eisschreddern“, durchgeführt. Durch rotierende, auf Pontons montierte Walzen sollte das Eis so zerkleinert werden, daß die Bildung gefährlicher Eisschollen nicht mehr zu befürchten war.

33.1.2

Für die Eisbekämpfung im Winter 1996/1997 sagte eine Wasser- und Schifffahrtsdirektion (Direktion) der Firma mündlich eine angemessene Beteiligung an den Kosten weiterer Versuche zu. Leistungsumfang und Einheitspreise wurden nicht vereinbart, eine Beaufsichtigung der Arbeiten fand nicht statt.

Im April 1997 stellte die Firma fast 1,3 Mio. DM in Rechnung. Die Rechnung war so nicht prüfbar, da vertragliche Festlegungen fehlten und die Leistungserbringung nicht überwacht worden war. Die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes gestand der Firma deshalb im Mai 1997 zunächst nur eine Abschlagszahlung in Höhe von rd. 700 000 DM zu.

33.1.3

Die Direktion war im Verlauf der Versuche im Winter 1996/1997 zu einer optimistischen Beurteilung der neuen Technik gekommen. Der Bundesrechnungshof bat im August 1997 das Bundesministerium, die Wirtschaftlichkeit und Effizienz des Verfahrens zu prüfen und bei einem positiven Ergebnis das Eisschreddern in ein bundesweites Gesamtkonzept einzubinden. Für den Winter 1997/1998 erarbeitete die Direktion in enger Abstimmung mit einer benachbarten Wasser- und Schifffahrtsdirektion eine Eisbrechkonzeption. Diese sah vor, in der Zeit vom 15. Dezember eines Jahres bis zum 31. März des Folgejahres zwei Eisschredder ergänzend zu den bisher für den Eisaufbruch eingesetzten Fahrzeugen unter Vertrag zu nehmen, um so die 400 km lange Verkehrsverbindung Rhein-Elbe so weit wie möglich offen zu halten. Von ihrem Lagerplatz in Geesthacht sollten die Eisschredder bei Bedarf über den Elbe-Seitenkanal zum etwa 120 km entfernten Mittellandkanal verbracht werden. Die Gesamtmaßnahme sollte wissenschaftlich von Fachinstituten begleitet werden.

Um ihre Konzeption umsetzen zu können, schloß die Direktion für den Winter 1997/1998 mit der Firma einen Mietvertrag, der für die Vorhaltung von zwei Eisschreddern einen Betrag von jährlich 350 000 DM, für die Montage, den Transport und die Demontage im Falle eines Einsatzes weitere 200 000 DM und für die einzelne Schredderstunde einen Preis von 875 DM festschreibt.

Im Winter 1997/1998 blieb das Eis aus. Die vorgesehenen Maßnahmen konnten nicht erprobt werden.

33.2**33.2.1**

Der Bundesrechnungshof hat die vertragliche Abwicklung des Probetriebes im Winter 1996/1997 und dabei insbesondere den sorglosen Umgang der Direktion mit Verpflichtungen in unbekannter Höhe beanstandet. Er hat darauf hingewiesen, daß die erheblichen Probleme mit der Abrechnung vorhersehbar waren und in besonderer Weise die Notwendigkeit einer sachgerechten Vertragsgestaltung deutlich machen. Er hat das Bundesministerium deshalb gebeten, verstärkt darauf hinzuwirken, daß auch in Sonderfällen auf eine sachgerechte Vertragsgestaltung nicht verzichtet wird.

33.2.2

Der Bundesrechnungshof hat auch dargelegt, daß er die Konzeption des weiteren Probetriebes im Winter 1997/1998 für unzweckmäßig hält. Eisbekämpfungsmaßnahmen sind aufwendig und deshalb nur dann zu rechtfertigen, wenn die geschaffenen Möglichkeiten von der Schifffahrt angenommen werden. Um dies zu klären, müssen der Schifffahrt im Rahmen eines Probetriebes sichere Fahrmöglichkeiten zwischen wirtschaftlich interessanten Quell- und Zielgebieten angeboten werden. Auf der 400 km langen Verkehrsverbindung Rhein-Elbe hätten dies die beiden unter Vertrag genommenen und weit vom Einsatzort entfernt gelagerten Eisschredder insbesondere im Hinblick auf ihre geringe Fahrgeschwindigkeit nicht leisten können. Insoweit wären – hätte die Witterung den Probetrieb zugelassen – durch die wissenschaftliche Begleitung des Probetriebes möglicherweise zwar technisch-physikalische Probleme gelöst worden. Die entscheidende Frage nach der Akzeptanz des Verfahrens bei der Schifffahrt wäre aber nach Überzeugung des Bundesrechnungshofes ohne Antwort geblieben.

Der Bundesrechnungshof hat deshalb empfohlen, das Verfahren bei nächster Gelegenheit auf einer wesentlich kürzeren Strecke mit hohem Ziel- und Quellverkehr – beispielsweise im westdeutschen Kanalnetz – zu erproben und die Eisschredder zur Vermeidung unnötiger Transportzeiten möglichst an dieser Wasserstraße zu lagern. Dann würde erkennbar, ob die Schifffahrt das Angebot annimmt, und es könnte verantwortlich über den wirtschaftlich vertretbaren Umfang eines bundesweiten Eisschreddereinsatzes entschieden werden.

33.3**33.3.1**

Das Bundesministerium hat die Kritik des Bundesrechnungshofes an der Auftragserteilung und -abwicklung im Winter 1996/1997 bestätigt. Es stehe zu erwarten, daß die Direktion um eine korrekte Abrechnung bemüht sei. Für den künftigen Einsatz von Eisschreddergeräten werde unter wissenschaftlicher Beteiligung ein Testprogramm entwickelt, mit dem u. a. Effizienz und Wirtschaftlichkeit des Eisschredderverfahrens geprüft würden.

33.3.2

Den Einwand des Bundesrechnungshofes, die Konzeption des Probetriebes sei unzweckmäßig, hat das Bundesministerium als unbegründet zurückgewiesen. Bei sorgfältiger Beobachtung und Vorhersage der Wetterlage zu Beginn einer Kälteperiode erscheine der Transport der Schreddergeräte von Geesthacht über den Elbe-Seitenkanal in das vorgesehene Einsatzgebiet durchaus realisierbar. Die Empfehlung des Bundesrechnungshofes, das Verfahren auf einer kürzeren Strecke zu erproben, werde dadurch aufgegriffen, daß die Schredder vorrangig an eisbedingten Engpässen in Verbindung mit konventionellen Eisbrechern eingesetzt würden. Alternativ solle auch über den Einsatz weiterer Schredder

einheiten – die Firma verfüge über vier Gerätesätze – nachgedacht werden.

Ob das vom Bundesrechnungshof beispielhaft genannte westdeutsche Kanalnetz für die Erprobung geeignet ist, erscheine fraglich. Dem zweifelsohne wünschenswerten hohen Ziel- und Quellverkehr stehe eine bekanntermaßen kürzere Eisperiode im Vergleich mit den weiter östlich gelegenen Binnenwasserstraßen gegenüber. Gleichwohl werde auch die Frage des geeignetsten Einsatzgebietes bei der Programmplanung überprüft werden.

Die Formulierung von Zielen und Strategien der Eisbrechtätigkeit auf den Binnenwasserstraßen sei von großer Bedeutung für eine möglichst ganzjährige Befahrbarkeit bzw. der Reduzierung der eisbedingten Schifffahrtssperren auf ein Minimum. Die international besetzte Arbeitsgruppe „Eisaufbruch auf Binnenwasserstraße“ werde hierzu technische und wirtschaftliche Aspekte zusammentragen und bis Mitte des Jahres 1999 einen Bericht vorlegen.

33.4

33.4.1

Der Hinweis des Bundesministeriums, es erwarte Bemühungen der Direktion um korrekte Abrechnung, genügt nicht. Das Bundesministerium sollte entsprechende Bemühungen sicherstellen.

33.4.2

Die abgelegene Positionierung der Schreddergeräte und deren Einsatz an „eisbedingten Engpässen in Verbindung mit konventionellen Eisbrechern“ hält der Bundesrechnungshof weiterhin für nicht sinnvoll. Lediglich punktuell als Verstärkung konventioneller Eisbrecher eingesetzt können die Schreddergeräte sichere Fahrt nicht garantieren, da dann in den Streckenabschnitten, in denen Eis in herkömmlicher Weise gebrochen wird, die Eisschollen weiterhin ein Risiko für das Befahren der gesamten Wasserstraße darstellen. Der Binnenschiffer dürfte deshalb kaum zu bewegen sein, bei kritischer Witterung die Fahrt aufzunehmen. Daran würde auch die zusätzliche Anmietung der beiden anderen Schreddergeräte nichts ändern, da auch dann die Strecke zwischen Rhein und Elbe für einen durchgängigen Aufbruch durch die Eisschredder bei weitem zu lang ist.

Der Bundesrechnungshof bleibt deshalb bei seiner Anregung, zur Erprobung des neuen Verfahrens mit den Schreddergeräten eine kürzere, verkehrlich interessante Strecke zuverlässig freizuhalten und die Geräte in der Nähe des vorgesehenen Einsatzortes zu lagern. Er sieht für einen derartigen Probebetrieb den Einsatz von zwei Schreddergeräten als ausreichend an. Die Anmietung weiterer Geräte sollte – auch zur Verminderung unnötiger Vorhaltekosten in milden Wintern – nicht länger erwogen werden.

Das Bundesministerium hat angekündigt, die Frage des geeignetsten Einsatzgebietes zu überprüfen. Es sollte diese Ankündigung zügig umsetzen und dabei die Anregungen des Bundesrechnungshofes berücksichtigen.

Dann wäre es möglich, die entscheidende Frage nach der Akzeptanz des Verfahrens bei der Schifffahrt mit vergleichsweise geringem Mitteleinsatz zu klären und damit auch der internationalen Arbeitsgruppe wichtige Impulse zu geben.

34 Beschaffung von Wasserfahrzeugen durch die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung (Kapitel 12 03)

34.0

Die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung setzt bei der Beschaffung von Wasserfahrzeugen in zu hohem Maße auf Eigenentwicklungen. Überlange Beschaffungszeiten, aber auch strukturelle Mängel sind in Einzelfällen die Folge. Insbesondere aber wird es der Werftindustrie erschwert, eigene bewährte Konzeptionen anzubieten. Wasserfahrzeuge sollten deshalb grundsätzlich auf der Basis von funktionalen Leistungsbeschreibungen ausgeschrieben werden. Überzogene Forderungen der Nutzer wären mit der Vorgabe verbindlicher Ausgabenobergrenzen abzuwehren.

34.1

Die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes (Verwaltung) hält für den Betrieb und die Unterhaltung der Bundeswasserstraßen einen Fahrzeug- und Gerätepark vor, dessen Wiederbeschaffungswert etwa 3,3 Mrd. DM beträgt. Neubeschaffungen werden auf der Grundlage von „Entwürfen“ durchgeführt, die aus Plänen, Erläuterungen und Kostenermittlung bestehen, auf Ämterebene erstellt und auf Direktionsebene oder auf der Ebene des Bundesministeriums genehmigt werden. Bei Entwürfen von Wasserfahrzeugen ist nach der einschlägigen Verwaltungsvorschrift grundsätzlich und von Beginn an die Abteilung Maschinenwesen der Bundesanstalt für Wasserbau (Bundesanstalt) einzuschalten. Die Bundesanstalt sieht einen Schwerpunkt ihrer Arbeit in der Konstruktion von Schiffen und der Erarbeitung der entsprechenden detaillierten Bauvorschriften, die als „konstruktive Leistungsbeschreibung“ wesentlicher Bestandteil der Ausschreibungsunterlagen sind.

34.1.1

Ein Wasser- und Schifffahrtsamt (Amt) legte im Jahre 1984 die Anforderungen für den Ersatzbau des Tonnenlegers „Norden“, eines Schiffes zum Versetzen von Schifffahrtszeichen, seiner Direktion zur Genehmigung vor. Anfang des Jahres 1986 setzte die Direktion zur Klärung der Wirtschaftlichkeit der Ersatzbeschaffung eine Arbeitsgruppe ein. Diese schloß Ende des Jahres 1988 ihre Arbeit mit dem Ergebnis ab, daß ein Neubau sinnvoll sei. Das Amt erarbeitete daraufhin einen entsprechenden Entwurf. Die Kosten veranschlagte es mit rd. 10 Mio. DM.

Die Direktion legte diesen Entwurf im Januar 1989 dem Bundesministerium zur Genehmigung vor. Das

Bundesministerium gab ihn im August 1989 ungenehmigt mit der Auflage zurück, u. a. Geschwindigkeit, Tiefgang und Krantragfähigkeit zu reduzieren. Auch bei der zweiten und dritten Vorlage des Entwurfs versagte das Bundesministerium die Genehmigung, da seine Vorgaben nur zum Teil berücksichtigt waren.

Im Jahre 1994 wurde in den Niederlanden der Tonnenleger „Waddenzee“ in Dienst gestellt, den eine niederländische Werft für einen Preis von umgerechnet etwa 5 Mio. DM gebaut hatte. Die Verwaltung sah dieses im Vergleich zum Tonnenleger „Norden“ etwas kleinere Schiff für die eigenen Zwecke als grundsätzlich geeignet an. Das Bundesministerium gab deshalb den vierten Entwurf, der Beschaffungskosten von nunmehr rd. 16 Mio. DM auswies, ebenfalls wieder ungenehmigt zurück und setzte in Anlehnung an den Preis des Tonnenlegers „Waddenzee“ eine Ausgabenobergrenze oder – im Sprachgebrauch der Verwaltung – „Zielkosten“ von maximal 8 Mio. DM fest. Um diese Vorgabe einhalten zu können, verringerte die Direktion mit dem Amt die Anforderungen an den Tonnenleger. Im Mai 1995 genehmigte das Bundesministerium die Beschaffung.

Um den Bietern einen möglichst großen Gestaltungsspielraum zu lassen und dadurch ein günstiges Angebot zu erhalten, schrieb das Amt die Leistungen zur Erstellung des Schiffes, das ebenfalls den Namen „Norden“ erhalten sollte, auf der Basis einer funktionalen Leistungsbeschreibung aus. Den Auftrag vergab sie im Juli 1996 für 7,4 Mio. DM. Die Inbetriebnahme des Schiffes erfolgte im Januar 1998.

34.1.2

Eine benachbarte Direktion schrieb ihren für den Einsatz in tieferem Gewässer vorgesehenen Tonnenleger „Triton“ auf der Grundlage einer Bauvorschrift aus, die von der Bundesanstalt detailliert erarbeitet worden war und alle wesentlichen konstruktiven Parameter wie Hauptabmessungen, Geschwindigkeit, Antriebskonzept und Lage des Arbeitsdecks zwingend vorgab. Sie hielt auch nach der Besichtigung des Tonnenlegers „Waddenzee“ an diesem Verfahren fest. Das günstigste Angebot lag bei rd. 10,2 Mio. DM. Das Bundesministerium genehmigte die Vergabe im Dezember 1994.

Bei der weiteren konstruktiven Ausarbeitung des Projektes durch den Auftragnehmer stellte sich heraus, daß das Schiff um rd. 6 m verlängert und die Leistung der Maschine erhöht werden mußten, damit das Schiff die festgelegten Anforderungen erfüllen konnte. Von den dadurch entstandenen Mehrkosten übernahm der Bund 300 000 DM. Die Inbetriebnahme des Schiffes verzögerte sich durch die Nachbesserungen um sechs Monate.

34.2

34.2.1

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß ein Zeitraum von 14 Jahren von der erstmaligen Definition der Anforderungen für ein Schiff bis zu

dessen Indienststellung bei weitem zu lang ist. Zu den Verzögerungen trug auch die Einflußnahme des Bundesministeriums auf die Ausgestaltung des Schiffes bei, die mit der Vorgabe technischer Details den Rahmen der ministeriellen Aufgaben überschritten hat und zudem von Schwierigkeiten bei der Durchsetzung dieser Vorgaben geprägt war. Erst mit der Vorgabe von „Zielkosten“ besann sich das Bundesministerium auf seine eigentlichen Aufgaben.

34.2.2

Das Bundesministerium hätte die Beschaffung des Tonnenlegers „Triton“ ohne Vorgabe einer Ausgabenobergrenze und unter Verzicht auf eine funktionale Leistungsbeschreibung nicht zulassen sollen. Dieses Schiff ist – die Verlängerung des Schiffsrumpfes in der Konstruktionsphase zeigt es – nicht der exakte Nachbau eines bewährten Konzeptes. Neuentwicklungen bergen stets die Gefahr von konzeptionellen Mängeln. Bei Eigenentwicklung trägt dieses Risiko die Verwaltung. Zudem bot die detaillierte Bauvorschrift keinen Spielraum für Alternativen. Den Werften war es so nicht möglich, in ihren Hauptangeboten eigene bewährte Konzeptionen oder innovative Ideen einzubringen.

34.2.3

Der Bundesrechnungshof hat mit der Darstellung von zwei krassen Beschaffungsfällen den generell bestehenden Handlungsbedarf deutlich machen wollen. Grundsätzlich sollten handelsübliche, bewährte Schiffstypen beschafft und die bisher von der Verwaltung bevorzugte Konstruktion der Schiffe im Detail auf Ausnahmen beschränkt werden. Damit würde zum einen der Neigung der Verwaltung entgegen gewirkt, Ersatzbeschaffungen wie die Entwicklung von Prototypen zu behandeln und dabei individuelle Wünsche preistreibend in das Verfahren einfließen zu lassen. Zum anderen würden unnötige Entwicklungsrisiken vermieden und die Möglichkeiten des Marktes weitgehend ungeschmälert genutzt. Auch die Vorgabe verbindlicher Ausgabenobergrenzen sollte zur Regel werden. Erforderlich wäre allerdings auch eine konsequente Ausgabensteuerung, die sicherstellt, daß eine Überschreitung der Ausgabenobergrenze durch Verzicht auf die Beauftragung von Bedarfspositionen ausgeschlossen und nicht durch Nachträge ermöglicht wird.

All dies ist nur erreichbar, wenn die Verwaltung kompetent schiffbaulich beraten und hinsichtlich der Gesamtausgaben und der Preise für Sonderwünsche marktgerecht informiert wird. Der Bundesrechnungshof hat deshalb empfohlen, die Stellung der Bundesanstalt als zentrale fachkundige Stelle zu stärken und gleichzeitig ihre Aufgaben zu modifizieren. So sollte die Erarbeitung detaillierter Bauvorschriften stark reduziert, aber – damit das für die Beratungsfunktion erforderliche Wissen nicht verlorengeht – nicht völlig aufgegeben werden. Größere Bedeutung gewänne die Marktforschung. Nur bei gründlicher Kenntnis des Marktes ist die Ermittlung realistischer Preise möglich, die dann von der Verwaltung in verbindliche Ausgabenobergrenzen umgesetzt werden können. In dem von der Bundesanstalt damit nicht

nur technisch, sondern auch finanziell aufgezeigten Rahmen könnten die Ämter nicht typisierte Wasserfahrzeuge grundsätzlich auf der Basis einer funktionalen Leistungsbeschreibung ausschreiben. So würde nach Auffassung des Bundesrechnungshofes gewährleistet, daß dem jeweiligen Verwendungszweck angepaßte und auf der Erfahrung der Werftindustrie basierende Wasserfahrzeuge wirtschaftlich beschafft werden.

Das Bundesministerium sollte sich im Rahmen seiner ministeriellen Aufgaben auf übergreifende Steuerungsaufgaben bei der Festlegung des Bedarfs und dessen Finanzierung sowie die Regelung des Konfliktfalles beschränken.

34.3

34.3.1

Das Bundesministerium hat die Feststellungen des Bundesrechnungshofes hinsichtlich der langen Vorlaufzeit für den Ersatz des Tonnenlegers „Norden“ bestätigt. Die wiederholten Rückgaben der nicht genehmigten Entwürfe seien aber u. a. wegen der mangelnden Beachtung der vorgegebenen Wirtschaftlichkeitskriterien erforderlich gewesen. Dem Bund sei durch die Verschiebung des Investitionszeitpunktes und durch Ausnutzen der tatsächlichen Restnutzungsdauer kein finanzieller Schaden entstanden. Im Gegenteil, die jetzt auf Basis seiner finanziellen Zielvorgaben realisierte Neubaulösung stelle gegenüber den ungenehmigten Entwürfen das mit Abstand wirtschaftlichste Fahrzeugkonzept dar. Beide Maßnahmen seien jedoch nicht repräsentativ für die Beschaffung von Wasserfahrzeugen durch die Verwaltung.

34.3.2

Die Verwaltung habe in der Vergangenheit bei der Beschaffung von Schiffen in der Regel nicht die Form der funktionalen, sondern der konstruktiven Leistungsbeschreibung gewählt, dabei aber stets die Abgabe von Nebenangeboten zugelassen.

34.3.3

Die im Zusammenhang mit der Ersatzbeschaffung des Tonnenlegers „Norden“ gewonnenen Erkenntnisse hätten dazu geführt, vermehrt Ausschreibungsverfahren mit einer weitgehend funktionalen Leistungsbeschreibung anzuwenden. Dadurch werde verstärkt die Erfahrung der Werft-Industrie genutzt und kämen kostengünstige Standardlösungen zum Zuge. Insofern werde bereits heute im Sinne der Empfehlung des Bundesrechnungshofes gehandelt. Für die Beschaffung von verwaltungseigenen Spezialschiffen wie die Gewässerschutzschiffe mit technisch aufwendigen Sonderausstattungen werde auch künftig ein Ausschreibungsverfahren mit einer überwiegend konstruktiven Leistungsbeschreibung notwendig sein.

Das Prinzip eines Zielkostenmanagements in der Wasserfahrzeugbeschaffung erfordere eine Einbindung in fachübergreifende Gesamtkonzepte mit

einem frühzeitigen Kontakt zwischen den technischen Fachstellen und den Aufgaben-/Kostenverantwortlichen in der Planungsphase. Das Controlling müsse frühzeitig Nutzen- und Kosteninformationen bereitstellen. Dies erfordere die vom Bundesrechnungshof empfohlene Marktbeobachtung über kostengünstige, bereits kalkulierte Vergleichsobjekte durch die Bundesanstalt. Diese könne und solle hier beratend tätig werden.

34.4

34.4.1

Auch nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist die Ersatzbeschaffung des Tonnenlegers „Norden“ mit einem sachgerechten Ergebnis abgeschlossen worden. Dieser positive Abschluß ist jedoch nicht das Ergebnis des sich jahrelang hinziehenden Verfahrens. Es wurde möglich, weil das zuvor mit unzureichendem Nachdruck handelnde Bundesministerium endlich einen Schlußstrich zog und einen Neuanfang anordnete. Die wirtschaftlichen Vorteile einer funktionalen Leistungsbeschreibung werden hier besonders deutlich. Sie sind aber nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes auch bei weniger krassen Fällen gegeben.

34.4.2

Nebenangebote stehen bei der Wertung meist im Schatten des Hauptangebotes. Insoweit ist es nicht gleichwertig, anstelle einer Ausschreibung auf der Grundlage einer funktionalen Leistungsbeschreibung lediglich die Möglichkeit von Nebenangeboten einzuräumen.

34.4.3

Der Bundesrechnungshof begrüßt den Hinweis des Bundesministeriums, es handle bereits heute nach seinen Empfehlungen. Im Hinblick auf die bisherigen Schwierigkeiten bei der Durchsetzung von Vorgaben in diesem Bereich wird das Bundesministerium entsprechendes Verwaltungshandeln uneingeschränkt aber nur erreichen können, wenn es gegenüber dem nachgeordneten Bereich entschlossener durchgreift.

34.5

Der Bundesrechnungshof bittet das Bundesministerium sicherzustellen, daß die Verwaltung in allen geeigneten Fällen von der funktionalen Leistungsbeschreibung bei gleichzeitiger Vorgabe von Ausgabenobergrenzen Gebrauch macht und das Fachwissen und die Marktübersicht der Bundesanstalt konsequent in das Verfahren einbezieht. Das Bundesministerium sollte aber auch den personalwirtschaftlichen Spielraum feststellen und nutzen, der sich im eigenen Haus durch die Beschränkung auf ministerielle Tätigkeiten, im nachgeordneten Bereich insbesondere durch den weitgehenden Verzicht auf die Erarbeitung von Bauvorschriften ergibt.

35 Lärmschutz an Bundesfernstraßen (Kapitel 12 10)

35.0

Lärmschutzanlagen an Bundesfernstraßen waren häufig zu teuer. Sie wurden vielfach unangemessen aufwendig gestaltet und großenteils höher und standsicherer ausgeführt als notwendig.

35.1

Die Straßenbauverwaltungen der Länder planen und bauen im Auftrag des Bundes Maßnahmen des aktiven Lärmschutzes zur Lärmvorsorge und Lärmsanierung an Bundesfernstraßen. Ein wesentlicher Teil der Maßnahmen sind Lärmschutzwände und -wälle, für deren Errichtung der Bund rd. 255 Mio. DM jährlich aufwendet.

Der Bundesrechnungshof prüfte querschnittlich, wie die Straßenbauverwaltungen die Vorgaben des Bundesministeriums für eine wirtschaftliche und sparsame Gestaltung und Konstruktion für Lärmschutzanlagen an Bundesfernstraßen beachtet und umgesetzt hatten.

35.2

Das Bundesministerium hatte seit dem Jahre 1985 empfohlen, Lärmschutzwände der örtlichen Situation angemessen zu gestalten und möglichst unauffällig in die Landschaft einzugliedern. Die Bepflanzung habe größte Bedeutung. Nur in Ausnahmefällen sei in markanten Bereichen eine künstlerische Farbgestaltung vertretbar. Ende des Jahres 1993 wies das Bundesministerium die Straßenbauverwaltungen an, auf eine besondere Gestaltung von Lärmschutzwänden zu verzichten, wenn damit Mehrkosten verbunden seien.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, daß die Straßenbauverwaltungen in vielen Fällen – darunter die nachfolgenden Beispiele – die Vorgaben des Bundesministeriums nicht eingehalten hatten. In einigen Fällen betrugen die dadurch verursachten Mehrausgaben über ein Viertel der Gesamtausgaben.

- Ein rd. 1 km langes Teilstück einer Lärmschutzwand an der Bundesautobahn A 5 bei Karlsruhe/Durlach bestand straßenseitig aus stark profilierten, farblich gestalteten Betonfertigteilen, die den Eindruck vermittelten, als wären sie schräg gestellt. Die Lärmschutzwand kostete über 5 Mio. DM und war damit rd. doppelt so teuer wie ursprünglich veranschlagt. Dies war nicht nur auf Kostensteigerungen und unerwartet aufgetretene Probleme, sondern auch auf die außerordentlich komplizierte und aufwendige Gestaltung zurückzuführen.
- Eine Lärmschutzwand an der Bundesautobahn A 1 bei Lübeck bestand aus einer kostspieligen Konstruktion aus Beton und Ziegelmauerwerk mit plastisch herausgearbeiteten Türmen und Zinnen, die an die Silhouette der Stadt erinnern sollten. Die Ausgaben für die Gestaltung der Wand betrugen rd. 1,4 Mio. DM und damit fast 30 v. H. der Gesamtausgaben.

- Eine Lärmschutzwand an der Bundesautobahn A 66 im Bereich Gründau/Rothenbergen war ebenfalls mit Zinnen und Türmen in Form einer Stadtsilhouette gestaltet. Auf der Grundlage einer Farbdesignstudie war die Lärmschutzwand auf der Straßen- und Anwohnerseite in Anlehnung an Hausfassaden bemalt. Die Ausgaben für die farbliche Gestaltung betrugen rd. 500 000 DM. Inzwischen verdecken die von Anfang an vorgesehenen Grünpflanzen die gestalterischen Einzelheiten der Wand.
- Im Stadtbereich von Köln war ein an der Bundesautobahn A 4 über einem Brückenbauwerk gelegenes Teilstück einer Lärmschutzwand künstlerisch gestaltet. Die Ausgaben für die Stahl-Glas-Konstruktion überstiegen daraufhin den Vorschlag um mehr als das Zehnfache.

35.2.1

Der Bundesrechnungshof hat zu den ersten drei Beispielen die Auffassung vertreten, daß die kostspielige Gestaltung im Widerspruch zu den Empfehlungen des Bundesministeriums steht, nach denen Lärmschutzwände der örtlichen Situation angemessen, möglichst unauffällig in die Landschaft einzugliedern sind. Im Beispiel drei kommt hinzu, daß durch die von Anfang an vorgesehene Begrünung die Wirkung der aufwendigen Gestaltung wieder verloren ging. Im vierten Beispiel geht das Gestaltungselement weit über eine farbliche Akzentuierung hinaus. Der Bundesrechnungshof hat den – auch häufig in anderen Fällen angetroffenen – gestalterischen Aufwand für übertrieben angesehen und zum Teil als Risiko für die Verkehrssicherheit gewertet. Die darauf entfallenden Ausgaben, oft ein erheblicher Anteil der Gesamtausgaben, sind nicht vertretbar.

35.2.2

Das Bundesministerium hat die Kritik des Bundesrechnungshofes im Grundsatz geteilt. Es hat jedoch darauf verwiesen, daß seine durchschnittlichen Ausgaben für 1 m² Lärmschutzwand in den letzten Jahren gesunken seien, was sein Bemühen um eine sparsame Gestaltung verdeutliche. Im übrigen beabsichtige es, alsbald eine überarbeitete Fassung seiner Vorgaben zur Gestaltung von Lärmschutzwänden an Bundesfernstraßen bei den Straßenbauverwaltungen einzuführen.

35.2.3

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Bundesministerium sicherzustellen, daß die Straßenbauverwaltungen seine Vorgaben in stärkerem Maße als bisher beachten. Die wesentliche Zielrichtung sollte sein, Lärmschutzwände möglichst zweckentsprechend und preiswert zu errichten. Durch eine weniger aufwendige Gestaltung können Ausgaben in Millionenhöhe vermieden werden, ohne daß ästhetische Gesichtspunkte beeinträchtigt würden. Überdies würde die Verkehrssicherheit sogar noch erhöht.

35.3

Das Bundesministerium hatte den Straßenbauverwaltungen für die einheitliche Ermittlung notwendi-

ger Höhen und Längen von Lärmschutzwänden und -wällen (Lärmschirme) ein Berechnungsverfahren vorgegeben. Bei der Fortschreibung der Richtlinie wurde das Berechnungsverfahren im Jahre 1990 durch ein anderes ersetzt. Das heute angewendete Verfahren führt – im Gegensatz zum früheren – zur Vernachlässigung eines Bodendämpfungseffekts bei der Schallausbreitung. Dieser läßt niedrigere Lärmschutzwände zu.

Weil das Bundesministerium selbst davon ausging, daß die Schallausbreitung mit dem neuen Berechnungsverfahren unzutreffend erfaßt wird, veranlaßte es Untersuchungen zur tatsächlichen Schutzwirkung von Lärmschirmen. Die seit dem Jahresende 1993 vorliegenden Meßergebnisse zeigen, daß bei Anwendung des neuen Berechnungsverfahrens die Schutzwirkung von Lärmschirmen im Hinblick auf die vernachlässigte Bodendämpfung unterschätzt wird.

35.3.1

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß bei zutreffender Berechnung Lärmschirme ohne Beeinträchtigung ihres Zwecks bis zu 1 m niedriger hätten ausgeführt werden können. Er hat die Auffassung vertreten, daß hierdurch seit dem Jahre 1990 Minderausgaben in dreistelliger Millionenhöhe möglich gewesen wären.

Er hat beanstandet, daß das Bundesministerium das zweifelhafte Berechnungsverfahren trotz Kenntnis der Unzulänglichkeit hinnahm und sich seit dem Vorliegen der Meßergebnisse nicht ernsthaft bemühte, den Straßenbauverwaltungen ein zutreffendes Berechnungsverfahren an die Hand zu geben.

35.3.2

Das Bundesministerium hat darauf hingewiesen, daß bei der Festlegung des neuen Berechnungsverfahrens die Ansätze zur Bodendämpfung unklar und streitig gewesen seien. Messungen hätten keine eindeutigen Aussagen zugunsten einer Bodendämpfung hinter Lärmschirmen ergeben. Gleichwohl beabsichtige es, den Dämpfungseffekt durch die Bundesanstalt für Straßenwesen weiter zu untersuchen.

35.3.3

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Bundesministerium, die Richtlinie wegen der hohen Investitionskosten im Lärmschutz mit Nachdruck so zu überarbeiten, daß ihre Anwendung zur Ausführung ausreichender und preiswerter Lärmschirme beiträgt.

35.4

Die tragenden Teile jeder Lärmschutzwand waren zu bemessen und zu prüfen. Anfang der 90er Jahre führten zwei Bundesländer Bemessungshilfen ein, denen verminderte, für das Binnenland vertretbare Windlasten zugrunde lagen. Mit ihrer Hilfe konnten die Lärmschutzwände, insbesondere ihre tragenden Teile, einfacher und preiswerter gebaut werden. Sie zeigten auch nach schweren Stürmen keine Schäden.

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß er bei allgemeiner Anwendung der Bemessungshilfen im Binnenland eine Senkung der durchschnittlichen Ausgaben für eine Lärmschutzwand um rd. 10 v. H. für möglich hält. Das Bundesministerium führte die Bemessungshilfen für den Bereich der Bundesfernstraßen im Jahre 1997 ein.

Der Bundesrechnungshof wird die Ausgaben des Bundesministeriums für den aktiven Lärmschutz weiter beobachten.

36 Kosten der Umleitung von Bundesstraßen (Kapitel 12 10)

36.0

Im Auftrag des Bundes handelnde Straßenbauverwaltungen der Länder nahmen bei der Sperrung von Bundesstraßen notwendige Umleitungen über Landes- oder Kreisstraßen zum Anlaß, diese nicht in der Baulast des Bundes stehenden Straßen zu Lasten des Bundeshaushalts auszubauen oder zu sanieren. Bei 25 geprüften Maßnahmen dieser Art lasteten die Straßenbauverwaltungen mehr als 60 v. H. der Baukosten zu Unrecht dem Bund an, da diese Aufwendungen nicht durch Umleitungen bedingt waren.

36.1

36.1.1

Der Bund ist Träger der Straßenbaulast für die Bundesfernstraßen (Bundesautobahnen und Bundesstraßen), soweit nicht nach gesetzlichen Vorschriften oder öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen die Baulast anderen Gebietskörperschaften obliegt. Der Bund trägt die aus der Wahrnehmung seiner Straßenbaulast entstehenden Zweckausgaben für den Bau, die Erhaltung und den Betrieb der Bundesfernstraßen von jährlich rd. 10 Mrd. DM.

Die Länder oder die nach Landesrecht zuständigen Selbstverwaltungskörperschaften verwalten nach Artikel 90 Abs. 2 GG die Bundesfernstraßen im Auftrag des Bundes. Dabei nehmen die Straßenbauverwaltungen der Länder die Aufgaben aus der Straßenbaulast für den Bund wahr und bewirtschaften die Bundesmittel unmittelbar. Zudem bauen und unterhalten sie für die jeweiligen Straßenbaulastträger auch die Landes- und Kreisstraßen.

Wenn eine Bundesstraße – z. B. für die Dauer von Straßenbauarbeiten – vorübergehend gesperrt werden muß, haben die Baulastträger anderer öffentlicher Straßen die notwendige Umleitung des Verkehrs auf ihren Straßen zu dulden. Sollten auf der Umleitungsstrecke für die Aufnahme des zusätzlichen Verkehrs Maßnahmen zur Herstellung der Verkehrssicherheit erforderlich sein, sind dem Träger der Straßenbaulast der Umleitungsstrecke die hierfür nötigen Mehraufwendungen zu erstatten. Dies gilt auch für Aufwendungen zur Beseitigung wesentlicher durch die Umleitung verursachter Schäden. Da

die Träger der Straßenbaulast gesetzlich verpflichtet sind, im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit ihre Straßen in einem dem regelmäßigen Verkehrsbedürfnis genügenden Zustand zu unterhalten, wird vorübergehender Umleitungsverkehr in aller Regel keine oder keine wesentlichen Schäden auf der Umleitungsstrecke verursachen.

36.1.2

Der Bundesrechnungshof hat 25 aus dem Bundeshaushalt finanzierte Baumaßnahmen an Landes- und Kreisstraßen im Zusammenhang mit Umleitungen in den Ländern Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Thüringen und Sachsen mit Baukosten von rd. 52 Mio. DM näher untersucht. In allen 25 Fällen wiesen die Landes- und Kreisstraßen vor der Umleitung einen Erhaltungszustand auf, der dem regelmäßigen Verkehrsbedürfnis nicht genügte. In sechs Fällen ließen die Straßenbauverwaltungen Landes- oder Kreisstraßen „vorsorglich“ ausbauen, ohne daß jemals Umleitungsverkehr über diese Straßen geleitet wurde. So baute ein Straßenbauamt im Jahre 1993 eine Kreisstraße auf einer Länge von 3 415 m mit einem Aufwand von nahezu 1 Mio. DM aus. Diese Straße war nie als Umleitungsstrecke für eine Bundesstraße vorgesehen und hat auch bis Ende des Jahres 1997 keinen Umleitungsverkehr aufgenommen.

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes waren bei den von ihm untersuchten Maßnahmen an Landes- und Kreisstraßen Aufwendungen von mindestens 32 Mio. DM, d. s. mehr als 60 v. H. der gesamten Aufwendungen, nicht durch umgeleiteten Verkehr von Bundesstraßen verursacht.

36.2

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes haben die Straßenbauverwaltungen der Länder in den von ihm untersuchten Fällen Landes- und Kreisstraßen zu Lasten des Bundes ausgebaut oder saniert, obwohl Verkehrsumleitungen von Bundesstraßen nur zum Teil oder gar nicht Anlaß dazu waren. Die von den Straßenbauverwaltungen ausgeführten Baumaßnahmen gehen weit über die gesetzliche Verpflichtung des Bundes zum Herrichten einer Umleitungsstrecke oder zum Beseitigen von Schäden aus umgeleiteten Verkehr hinaus, weil sich die Straßen aufgrund jahrelang unterlassener Instandhaltung nicht in einem dem Verkehrsbedürfnis genügenden Zustand befanden. Da der Bundesrechnungshof nur stichprobenhaft geprüft hat, ist davon auszugehen, daß der Bund auch in weiteren Fällen und in anderen Ländern mit Kosten belastet wurde und wird, die er nicht zu tragen hat.

Zudem hat der Bundesrechnungshof den Eindruck gewonnen, daß die Straßenbauverwaltungen Bauarbeiten auf Bundesstraßen auch dann unter Vollsperrung dieser Straßen planen und ausführen, wenn eine solche Maßnahme nicht notwendig ist. In den meisten Fällen können nämlich Bauarbeiten bei halbseitiger Sperrung einer Bundesstraße mit durch Lichtzeichenanlagen geregelter wechselweiser Verkehrsführung ausgeführt werden. Auf Bundesstra-

ßen mit mehr als zwei Fahrstreifen kann der Verkehr auch behelfsmäßig über weniger Fahrstreifen und/oder mit verringerter Fahrstreifenbreite an der Baustelle vorbeigeführt werden.

Der Bundesrechnungshof hat die Länder aufgefordert, die zweckwidrig verwendeten Mittel dem Bund zu erstatten, und gleichzeitig das Bundesministerium unterrichtet. Inzwischen haben die Länder mehr als die Hälfte der geforderten Mittel entweder bereits zurückgezahlt oder die Rückzahlung zugesagt.

36.3

Das Bundesministerium hat keine Einwände gegen die Feststellungen des Bundesrechnungshofes erhoben.

36.4

Indem die Straßenbauverwaltungen in nicht unerheblichem Maße Bundeshaushaltsmittel für Baumaßnahmen an Landes- und Kreisstraßen einsetzen, entziehen sie diese Mittel anderen vordringlichen Bundesfernstraßenprojekten. Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Bundesministerium eindringlich, bei den Ländern auf einen sparsamen Einsatz der Bundeshaushaltsmittel ausschließlich im Rahmen gesetzlicher Verpflichtungen des Bundes hinzuwirken. Auch sollte das Bundesministerium in diesem Zusammenhang geeignete Maßnahmen ergreifen, die eine mißbräuchliche Verwendung von Bundeshaushaltsmitteln ausschließen.

37 Baumaßnahmen an S-Bahn und Fernbahn im „Berliner Innenring“

37.0

Der Bund finanziert zu einem erheblichen Teil die S-Bahn- und Fernbahn-Baumaßnahmen zur Wiederherstellung der Funktionsfähigkeit des „Berliner Innenrings“ zwischen West- und Nordkreuz (nördlicher Abschnitt). Vereinbarungen zum Gesamtumfang der Maßnahme kamen wegen unzureichender Antragsunterlagen der Deutschen Bahn AG nicht zustande. Dennoch akzeptierte das Bundesministerium den Beginn der Bauarbeiten und danach weitere Teilbaumaßnahmen, ohne daß eine abgestimmte Gesamtkonzeption der betrieblichen und verkehrlichen Infrastruktur vorlag. Bei bedarfsgerechter Ausführung von überdimensioniert geplanten Stellwerken und Gleisanlagen hält der Bundesrechnungshof Kostenreduzierungen in Höhe von mindestens 55 Mio. DM für möglich.

37.1

37.1.1

Die Gesamtmaßnahme für den rd. 20 km langen Bauabschnitt „Berliner Innenring“ zwischen West- und Nordkreuz (nördlicher Abschnitt) soll im S-Bahnteil

grunderneuert und im Fernbahnteil neu gebaut werden. Die Deutsche Bahn AG hat hierfür rd. 2,1 Mrd. DM veranschlagt. Die Finanzierungsgrundlage für den Bund sind das Bundesschienenwegeausbaugesetz (BSchwAG), das Deutsche Bahn Gründungsgesetz (DBGrG) sowie der Vertrag zwischen dem Bund und dem Land Berlin über die Unterstützung der Funktionsfähigkeit Berlins als Bundeshauptstadt. Für den S-Bahnanteil werden zusätzliche Mittel aus dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) eingesetzt. Für die Fernbahnmaßnahme ist ein Antrag der Deutschen Bahn AG zum Abschluß einer Finanzierungsvereinbarung beim Bund zu stellen, für den S-Bahnbau sind die Richtlinien zum GVFG auf Bewilligung einer Zuwendung zu beachten.

37.1.2

Die nach dem BSchwAG und GVFG erforderlichen Vereinbarungen kamen nicht zustande, weil die ab dem Jahre 1993 von der Deutschen Bahn AG vorgelegten Antragsunterlagen nach Feststellung des Bundesministeriums nicht den haushaltsrechtlichen Anforderungen entsprachen. Die Deutsche Bahn AG hatte mit der Planung verschiedene Ingenieurbüros beauftragt, jedoch keine Vorgaben für den notwendigen Anlagenumfang erarbeitet. Das Bundesministerium forderte die Deutsche Bahn AG auf, eine Gesamtkonzeption für den „Berliner Innenring“ (nördlicher Abschnitt) zu erarbeiten, wesentliche Kostenreduzierungen vorzunehmen und diese den Antragsunterlagen zugrunde zu legen. Um den geplanten Fertigstellungstermin im Jahre 2000 nicht zu gefährden, erteilte das Bundesministerium der Deutschen Bahn AG die Genehmigung zur Ausführung von Vorabmaßnahmen, ohne daß es zu dieser Zeit zum Abschluß einer Finanzierungsvereinbarung oder Bewilligung der S-Bahnmaßnahme kam.

Nachfolgend gab das Bundesministerium durch Unbedenklichkeitserklärungen zum vorzeitigen Baubeginn Schritt für Schritt Teilmaßnahmen von finanzieller Bedeutung frei, für die zwar Detailpläne vorlagen, jedoch der Nachweis einer abgestimmten sachgerechten und wirtschaftlichen Planung innerhalb des Gesamtvorhabens fehlte. Den Festlegungen zur Anzahl und Dimensionierung von Stellwerken ging keine bedarfsgerechte Planung der Gleisanlagen voraus. Auch bezog die Planung der Deutschen Bahn AG weder geeignete Standorte für neue Stellwerke noch die Nutzungsmöglichkeiten vorhandener Stellwerke ein. So ist z. B. die Betriebszentrale Westkreuz, die zusätzliche Möglichkeiten zur Aufnahme von weiterer Technik bietet, konzeptionell nicht in das Gesamtvorhaben eingebunden, obwohl hier bereits in mehrjähriger Bautätigkeit erhebliche finanzielle Vorleistungen erbracht wurden. Die unterhaltungsaufwendigen veralteten mechanischen Fahrsperrren sollen weiterhin eingebaut werden. Ein Wirtschaftlichkeitsvergleich mit neueren Systemen der Sicherungstechnik wurde nicht durchgeführt.

37.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß das Bundesministerium zwar erkannte, daß die vorge-

legten Antragsunterlagen nicht den haushaltsrechtlichen Anforderungen entsprachen, es jedoch versäumte, die notwendigen Maßnahmen zur Reduzierung des finanziellen Risikos zu ergreifen. Der Bundesrechnungshof hat bereits während der Prüfung das Bundesministerium auf die mangelhaften Planungs- und Antragsunterlagen und auf die Gefahr hingewiesen, daß einerseits durch die zwischenzeitlich erfolgte Genehmigung von Teilmaßnahmen überdimensionierte oder sogar überflüssige Anlagen mit erheblichen Mehrkosten geschaffen werden und andererseits bereits vorhandene geeignete Gebäude ungenutzt bleiben könnten. Es ist nicht auszuschließen, daß nach der Fertigstellung der S-Bahnstrecke kostenintensive Umrüstungen und Rückbaumaßnahmen der mechanischen Fahrsperrren erforderlich werden. Der Bundesrechnungshof hält bei bedarfsgerechter Ausführung der Gleisanlagen im Bereich der Fernbahn und Optimierung von Stellwerksanlagen bei S-Bahn und Fernbahn noch Kostenreduzierungen in Höhe von mindestens 55 Mio. DM für möglich.

37.3

Das Bundesministerium hat den vom Bundesrechnungshof festgestellten Sachverhalt bestätigt. Es hat eingeräumt, daß Finanzierungsvereinbarungen vor dem Beginn von Baumaßnahmen abzuschließen seien, es aber angesichts der Bedeutung eines zügigen Aufbaus einer leistungsfähigen Verkehrsinfrastruktur für die neue Bundeshauptstadt zu Reibungsverlusten (z. B. durch Zuständigkeitsfragen, Strukturveränderungen bei der Neuorganisation der Bahnen und den verkehrlichen Wiederaufbau Berlins) gekommen sei, diese jedoch nicht überbewertet werden sollten.

Die Unbedenklichkeitserklärungen seien im Interesse einer Baubeschleunigung nur in Ausnahmefällen angewandt worden, wenn die Rahmenplanung des Vorhabens hinreichend bekannt war. Pauschale Erklärungen seien vom Bundesministerium nicht abgegeben worden. Die vom Bundesrechnungshof angeführten Bedenken und Risiken im Hinblick auf Unbedenklichkeitserklärungen würden von ihm nicht geteilt, zumal es keinerlei Verpflichtungen mit einer derartigen Erklärung eingehe.

Die Deutsche Bahn AG habe am 16. Juni 1997 einen Antrag auf Abschluß einer Finanzierungsvereinbarung gestellt. Bezüglich der veralteten mechanischen Fahrsperrren hat das Bundesministerium mitgeteilt, daß diese bis zur Einführung eines neuen Zugbeeinflussungssystems (ab dem Jahre 2000) erhalten bleiben müsse und eine Zwischenlösung unrentabel sei. Es habe wegen der technischen Geschlossenheit des Systems das Eisenbahn-Bundesamt beauftragt, hierfür eine Wirtschaftlichkeitsrechnung unter Berücksichtigung des Standes der Technik einzuholen.

Zum Thema Betriebszentralen hat das Eisenbahn-Bundesamt mitgeteilt, daß die Deutsche Bahn AG die Planungen hierfür noch nicht abgeschlossen habe und ihm nicht bekannt sei, ob bereits Vorleistungen für die Betriebszentrale der S-Bahn erbracht wurden.

Ergänzend hat das Bundesministerium angemerkt, daß in seinem Auftrag und begleitet durch das Eisenbahn-Bundesamt und die Deutsche Bahn AG im Jahre 1995 eine Simulation mit dem Ziel durchgeführt worden sei, das abgestimmte Betriebsprogramm für den Knoten Berlin mit der zu schaffenden Infrastruktur abzugleichen. Dadurch hätten die geplanten Gleisanlagen im Bereich des Bahnhofs Gesundbrunnen erheblich reduziert werden können.

Das S-Bahnvorhaben sei inzwischen mit zuwendungsfähigen Kosten in Höhe von insgesamt rd. 650 Mio. DM endgültig in das Programm gemäß dem GVFG aufgenommen worden. Die jetzt anerkannten zuwendungsfähigen Kosten unterschritten die bisherige Veranschlagung nach der Rahmenplanung (rd. 732 Mio. DM) um rd. 82 Mio. DM. Damit sei das vom Bundesrechnungshof aufgezeigte Einsparungsziel von mindestens 55 Mio. DM deutlich übertroffen worden.

37.4

Der Bundesrechnungshof erkennt nicht die Schwierigkeiten der vom Bundesministerium dargelegten Ausnahmesituation. Entgegen der Auffassung des Bundesministeriums sollte jedoch das Instrument der Unbedenklichkeitserklärung zum vorzeitigen Baubeginn im Interesse der Planungssicherheit für den Zuwendungsempfänger auf Fälle von geringer finanzieller Bedeutung beschränkt werden.

Der Bundesrechnungshof begrüßt den angekündigten Abschluß einer Finanzierungsvereinbarung und die Bemühungen des Bundesministeriums um die Senkung der Vorhabenkosten. Dennoch reichen diese aus Sicht des Bundesrechnungshofes nicht aus.

Zu den vom Bundesministerium genannten Reduzierungen im Bereich des Bahnhofs Gesundbrunnen hatte der Bundesrechnungshof bereits während der örtlichen Erhebungen Hinweise auf weit überzogene Planungen nicht nur von Gleisanlagen, sondern auch von Leit- und Sicherungstechnik gegeben.

Die vom Bundesministerium jetzt genannten zuwendungsfähigen Kosten in Höhe von rd. 650 Mio. DM decken sich weitgehend mit den von der Deutschen Bahn AG genannten in Höhe von rd. 665 Mio. DM im Antrag vom 18. Oktober 1993. Die erwähnten Einsparungen in Höhe von rd. 82 Mio. DM sind hiernach nicht nachvollziehbar, zumal sie auch inhaltlich nicht konkretisiert sind.

Die vom Bundesrechnungshof genannten Einsparmöglichkeiten beruhen jedoch auf aktuellen Teilveranschlagungen aus dem Jahre 1996. Sie wurden vorsichtig errechnet, das genannte Einsparpotential in Höhe von rd. 55 Mio. DM stellt deshalb eine untere Grenze dar. Der Bundesrechnungshof erwartet nach Vorlage einer haushaltsgerechten Gesamtveranschlagung eine insgesamt noch höhere Einsparung.

Der Bundesrechnungshof hält es deshalb für dringend erforderlich, ein Gesamtkonzept festzuschreiben, aus dem die betrieblichen und verkehrlichen Erfordernisse zur Infrastruktur – auf der Grundlage der zwischen Bundesministerium und der Deutschen

Bahn AG vereinbarten Unterlagen zur Leit- und Sicherungstechnik – hervorgehen. Für den Einbau der mechanischen Fahrsperrung ist von der Deutschen Bahn AG ein Wirtschaftlichkeitsnachweis vor Finanzierung durch den Bund vorzulegen.

38 Bedarfsplanung für Schienenwege

38.0

Aufgrund neuer Verkehrsprognosen hatte der Bundesrechnungshof mehrfach eine Überprüfung des Bedarfsplans für die Bundesschienenwege gefordert. Einzelne Vorhaben erfüllen nicht mehr die Voraussetzungen für die Einstellung in den Bedarfsplan, zumindest aber nicht die für eine dringliche Durchführung.

Das Bundesministerium will bis Ende des Jahres 1998 den Bedarfsplan überprüfen und bis zum Vorliegen der Ergebnisse keine neuen Finanzierungsvereinbarungen abschließen.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium beraten und Empfehlungen für die Bedarfsplanung und die methodische Weiterentwicklung der Bundesverkehrswegeplanung gegeben.

38.1 Vorbemerkung

Die Bundesverkehrswegeplanung stellt den Rahmen für die Planung der durch den Bund finanzierten Verkehrswege für einen Zeitraum von rd. 20 Jahren dar. Auf dieser Grundlage wird das Schienenwegenetz der Eisenbahnen des Bundes nach dem Bedarfsplan für die Bundesschienenwege (Bedarfsplan) ausgebaut, der Anlage des Bundesschienenwegeausbaugesetzes (BSchwAG) ist. Beim Abschluß von Finanzierungsvereinbarungen zwischen der Bundesregierung und der Deutschen Bahn AG wird die Notwendigkeit des Neu- oder Ausbaus einer Strecke oder sonstiger Vorhaben, die im Bedarfsplan enthalten sind, nicht mehr überprüft. Damit werden die Vorhaben im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel sofort ausgabewirksam.

Der Bundesrechnungshof hat die Ermittlung des Bedarfs für Bundesschienenwege sowohl bei einzelnen Vorhaben als auch unter übergreifenden Gesichtspunkten geprüft und aufgrund der Ergebnisse die Bundesregierung beraten. Mit dem Bericht vom 16. September 1997 zur Finanzierung des Schienenwegeausbaus hat der Bundesrechnungshof auch den Deutschen Bundestag beraten und in diesem Zusammenhang ebenfalls Empfehlungen zur Bedarfsplanung für Bundesschienenwege gegeben. Außerdem hat der Bundesrechnungshof der Bundesregierung Hinweise zur methodischen Weiterentwicklung der Bundesverkehrswegeplanung gegeben.

38.2 Prüfung von Grundlagen des Bedarfsplans und einzelner Vorhaben

38.2.1 Verkehrsprognosen

38.2.1.1

Maßgebliches Kriterium für die Bewertung des Nutzens einer Strecke sind Transportkostensenkungen durch Verkehrsverlagerung von einem Verkehrsträger auf einen kostengünstigeren. Dieser Nutzen ist unmittelbar abhängig vom Verkehrsaufkommen, deshalb hat die Wahrscheinlichkeit des Eintreffens der prognostizierten Verkehrsmengen großen Einfluß auf die Bewertung. Vorhaben, bei denen die gesamtwirtschaftliche und verkehrliche Bewertung, ausgedrückt in jährlichen Einsparungen, einen geringeren Wert ergeben als die Jahreskosten der Investition, sind nach den vom Bundesministerium festgelegten Kriterien nicht realisierungswürdig.

Der Bundesrechnungshof stellte bei seiner Prüfung fest, daß neuere Verkehrsprognosen eine Verminderung der Transportleistung im Schienenverkehr und damit einen geringeren Nutzen der einzelnen Vorhaben erwarten lassen. Er hat das Bundesministerium auf damit zu hoch bewertete Nutzen-Kosten-Verhältnisse der Schienenwege des Bedarfsplans hingewiesen.

38.2.1.2

Das Bundesministerium hat die Auffassung vertreten, daß Verkehrsprognosen nicht als starre Vorgaben für die Bedarfsfeststellung anzusehen seien, sondern als Entscheidungshilfen aufzeigen sollen, wo die Verkehrspolitik tätig werden müsse. Zeitweise stagnierende oder sinkende Zahlen – z. B. im Schienengüterfernverkehr – begründeten allein noch keinen Zweifel an der Feststellung des Bedarfs einer Maßnahme. Es hat aber nunmehr Gutachten in Auftrag gegeben, um unter Einbeziehung neuer Strukturdaten eine neue Verkehrsprognose zu erstellen.

38.2.1.3

Der Bundesrechnungshof sieht die vom Bundesministerium angekündigte Erstellung neuer Verkehrsprognosen als notwendigen Schritt an, weil die bisher erkennbare langjährige Entwicklung der Transportleistung im Schienenverkehr von den bisher prognostizierten Werten deutlich nach unten abweicht.

38.2.2 Nutzen-Kosten-Verhältnis von Einzelvorhaben

38.2.2.1

Der Bundesrechnungshof untersuchte bei einzelnen Strecken das zugrunde gelegte Nutzen-Kosten-Verhältnis. Nach den Vorgaben des Bundesministeriums muß für die Einstellung eines Vorhabens in den Bedarfsplan das Nutzen-Kosten-Verhältnis größer als 1 und für die Einstufung in den „Vordringlichen Bedarf“ größer als 3 sein. Deshalb kommt der sorgfältigen Bewertung des Nutzens und der Schätzung der Kosten insbesondere bei solchen Vorhaben besondere Bedeutung zu, deren Zahlenverhältnis in der Nähe der genannten Grenzwerte liegt.

38.2.2.2

Die Neu- und Ausbaustrecke Stuttgart – Ulm – Augsburg ist mit einem Nutzen-Kosten-Verhältnis von 3,4 im „Vordringlichen Bedarf“ des Bedarfsplans aufgeführt.

Der Bundesrechnungshof kam durch Vergleich mit bereits gebauten neuen Strecken ähnlicher Topographie zu der Folgerung, daß dieses Vorhaben im Fünfjahresplan Schiene 1998 bis 2002 mit Investitionskosten in Höhe von 4,49 Mrd. DM um rd. 1 Mrd. DM zu niedrig, dagegen die prognostizierten Verkehrsmengen im Personen- und Güterverkehr zu hoch angesetzt wurden.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium darauf hingewiesen, daß das Nutzen-Kosten-Verhältnis deshalb nicht wie erwartet über 3, sondern möglicherweise sogar unter 1 liegt. Er hat das Bundesministerium gebeten, eine neue Nutzen-Kosten-Berechnung vorzunehmen.

Das Bundesministerium hat zugesagt, im Rahmen seiner Überprüfung des Bedarfsplans eine neue Nutzen-Kosten-Berechnung vorzunehmen. Gleichwohl sei von der Deutschen Bahn AG und dem Eisenbahn-Bundesamt eine um rd. 1 Mrd. DM zu niedrige Veranschlagung der Investitionskosten nicht bestätigt worden. Der Ansatz sei gegenüber der Investitionssumme im Dreijahresplan 1995 bis 1997 unverändert geblieben, weil nach den Erfahrungen der letzten Ausschreibungen die Baupreise stagnierten. Im Rahmen der Überprüfung des Bedarfsplans werde es auch aktuelle Verkehrsprognosen berücksichtigen. Es gehe weiterhin von einem Nutzen-Kosten-Verhältnis des Vorhabens von mindestens größer 1 aus.

38.2.2.3

Auch für die Neu- und Ausbaustrecke Nürnberg – Erfurt war das prognostizierte Verkehrsaufkommen zu hoch angesetzt und damit das Nutzen-Kosten-Verhältnis zu hoch bewertet. Das Bundesministerium hat diese Strecke allerdings gemeinsam mit vier weiteren bewertet.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, das Nutzen-Kosten-Verhältnis zu überprüfen. Er hat in diesem Zusammenhang angeregt, die von der Deutschen Bahn AG angestrebte Entmischung und Harmonisierung von schnellen und langsamen Zügen bei der Bedarfsplanung zu berücksichtigen.

Das Bundesministerium hat zur Frage der Entmischung des Zugverkehrs angekündigt, in enger Abstimmung mit der Deutschen Bahn AG festzulegen, welches Betriebskonzept der Überprüfung des Bedarfsplans unterlegt werden soll.

38.2.2.4

Der Bundesrechnungshof wird das Betriebskonzept und die neuen Nutzen-Kosten-Berechnungen zu gegebener Zeit prüfen. Das Bundesministerium wird die Einstufung der Vorhaben ggf. anzupassen haben.

38.2.3 Bedarfsermittlung im Schienengüterverkehr**38.2.3.1**

Der Bundesrechnungshof hat die Grundlagen der Bedarfsermittlung im Schienengüterverkehr geprüft und sich dabei auch mit besonderen betrieblichen und technischen Hemmnissen im Güterverkehr befaßt (z. B. Rangierverfahren). Er stellte fest, daß die erwartete Zunahme der Verkehrsleistungen sich zum überwiegenden Teil auf Zuwächse im Verkehr mit dem Ausland stützt. Der Kapazitätsausbau insbesondere in den osteuropäischen Ländern und die Vereinbarungen mit diesen Ländern sind teilweise noch nicht so weit fortgeschritten, daß damit die Planungsgrundlagen abgesichert wären. Bei einigen grenzüberschreitenden Verkehren liegen zudem besondere finanzielle und technische Probleme (z. B. Spurwechsel) vor.

Der Bundesrechnungshof hat die erwarteten Verkehrszuwächse aus dem Ausland als unsicher eingestuft. Er hat dem Bundesministerium empfohlen, zunächst solche Maßnahmen des Schienenwegeausbaus finanziell zu unterstützen, die eine abgesicherte wirtschaftliche Nutzung erwarten lassen. Insbesondere hat er angeregt, vorhandene Kapazitätsengpässe zu beseitigen, Neu- und Ausbaumaßnahmen für den Güterverkehr mit den ausländischen Bahnen abzustimmen und dabei auch in den Grenzregionen zu untersuchen, wie die Verlagerung von Straßenverkehr auf die Schiene gefördert werden kann. Im übrigen würden neue Verfahren im Güterverkehr Kapazitätsgewinne ohne aufwendige Schienenwegeinvestitionen ermöglichen und die zeitaufwendigen konventionellen Rangierverfahren ersetzen (Direktzüge, Zugverbandsbildung). Neue Möglichkeiten der Informationsübertragung zwischen Zug und Strecke mittels Funktechnik könnten die Investitionskosten der Infrastruktur senken.

38.2.3.2

Das Bundesministerium hat zu den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes mitgeteilt, daß zur Verringerung des Problems des Spurwechsels und anderer Hemmnisse im grenzüberschreitenden Verkehr technische und organisatorische Aktivitäten eingeleitet seien. Es hat weiterhin darauf hingewiesen, daß dem Einsatz von Direktzügen aus betriebswirtschaftlicher Sicht dort Grenzen gesetzt seien, wo das Ladungsaufkommen zu gering sei. Die Zugverbandsbildung eigne sich nur für größere Einheiten, nicht jedoch als Ersatz für die gesamte konventionelle Zugbildung/-auflösung. Zur Informationsübertragung mittels Funktechnik hat es ausgeführt, daß durch Wegfall örtlich besetzter Betriebsstellen die Rentabilität von Strecken teilweise erhöht werden könne.

38.2.3.3

Der Bundesrechnungshof regt an, daß das Bundesministerium prüft, ob die neuen nachfrageorientierten Verkehrsarten der Schienenverkehrsunternehmen (wie z. B. Cargo-Sprinter) auch durch Förderung innovativer Infrastruktur (Funkfahrbetrieb) unterstützt werden können. Es könnte hierdurch der verkehrspolitischen Zielsetzung, Verkehr von der Straße auf die Schiene zu verlagern, gerade im Güterverkehr mehr Nachdruck verleihen.

38.3 Überprüfung des Bedarfsplans**38.3.1**

Der Bundesrechnungshof stellte bei seiner Prüfung fest, daß der Bedarfsplan insgesamt durch neuere Verkehrsprognosen und damit veränderte Nutzen-Kosten-Verhältnisse der einzelnen Vorhaben hinsichtlich deren Realisierungswürdigkeit und Dringlichkeit in erheblichem Umfang berührt ist.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß die ungeprüfte Durchführung des Bedarfsplans zu unnötigen Ausgaben führen würde. Die unveränderte Beibehaltung von Vorhaben mit einem verringerten Nutzen-Kosten-Verhältnis würde solchen Vorhaben, die einen hohen Nutzenüberschuß ausweisen, Mittel entziehen und gleichzeitig zu Verpflichtungen für Folgekosten führen. Er hat das Bundesministerium seit Oktober 1996 mehrfach darauf hingewiesen, daß eine unverzügliche Überprüfung des Bedarfsplans erforderlich ist. In seinem Bericht vom 16. September 1997 an den Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages (s. Nr. 38.1) hat der Bundesrechnungshof eine Aktualisierung empfohlen. Der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages hat auf der Grundlage des Berichtes des Bundesministerium am 9. Oktober 1997 aufgefordert, die Vorhaben des Bedarfsplans nach volkswirtschaftlichen und betriebswirtschaftlichen Kriterien neu zu bewerten, eine Reihung in Jahresscheiben für die Durchführung festzulegen und vor Gründung einer eigenständigen Fahrweggesellschaft darüber zu berichten.

38.3.2

Das Bundesministerium hatte Mitte des Jahres 1997 die Auffassung vertreten, daß keine Notwendigkeit bestehe, den vordringlichen Bedarf zu ändern und einen neuen Bedarfsplan zu erstellen, aber darauf hingewiesen, daß es in Erfüllung des § 4 Abs. 1 BSchwAG spätestens bis November 1998 prüfen werde, ob der Bedarfsplan der zwischenzeitlich eingetretenen Wirtschafts- und Verkehrsentwicklung anzupassen sei. Ergänzend hat es im April 1998 mitgeteilt, daß die dazu erforderlichen Vorarbeiten eingeleitet seien. In das Ergebnis werde auch der Auftrag des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages vom 9. Oktober 1997 einfließen. Neue Finanzierungsvereinbarungen würden bis zum Vorliegen der Überprüfungsergebnisse nicht abgeschlossen.

38.3.3

Der Bundesrechnungshof begrüßt die Zusage und die inzwischen eingeleiteten Schritte des Bundesministeriums.

38.4 Fortschreibung des Bundesverkehrswegeplans**38.4.1**

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium im Rahmen seiner Beratungstätigkeit auch Hinweise für die methodische Weiterentwicklung des Bundesverkehrswegeplans gegeben, dessen Fort-

Schreibung von der Überprüfung des Bedarfsplans Schiene zu unterscheiden ist.

38.4.2

Da die Wirkung von Verkehrsweeinvestitionen auf die Schaffung von Arbeitsplätzen unterschiedlich bewertet werden kann, hat der Bundesrechnungshof eine eher vorsichtige Bewertung solcher Beschäftigungseffekte empfohlen und sieht sich in seiner Auffassung durch verkehrswissenschaftliche Gutachten bestätigt. Um den erst spät einsetzenden, nur schätzbaren Nutzen von Verkehrsweeinvestitionen nicht überzubewerten, hat er geraten, den Kalkulationszinssatz nicht zu niedrig anzusetzen und Sensitivitätsanalysen durchzuführen. Er hat auch betont, daß für die Verbesserung des Verfahrens zur Nutzen-Kosten-Bewertung Erfolgskontrollen notwendig sind.

Im Zusammenhang mit seiner Beratung hat der Bundesrechnungshof auch auf das Verfahren der „Standardisierten Bewertung“ von Verkehrsweeinvestitionen im öffentlichen Personennahverkehr hingewiesen, mit dem der Nutzen für verschiedene Zielgruppen ermittelt werden kann.

38.4.3

Das Bundesministerium hat angekündigt, daß es die Bewertungsmethodik der Bundesverkehrswegeplanung auch künftig im Rahmen vielfältiger Forschungsvorhaben modernisieren und in diesem Rahmen Hinweise und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes einbeziehen werde. Ergänzend hat es ausgeführt, daß die Fortschreibung des Bundesverkehrswegeplans nur sinnvoll sei, wenn auch ausreichend inhaltlicher Gestaltungsspielraum bestehe. Insofern komme auch politischen Entscheidungen besondere Bedeutung zu.

38.4.4

Gerade weil die Festschreibung des Bedarfsplans im Rahmen des Bundesverkehrswegeplans der parlamentarischen Entscheidung unterliegt, hält der Bundesrechnungshof methodisch abgesicherte und transparente Entscheidungsgrundlagen für unerlässlich. Der Bundesrechnungshof wird die Thematik der Verkehrswegeplanung weiterverfolgen. Er wird dabei auch die internationalen und regionalen Verknüpfungen verkehrsträgerübergreifend einbeziehen.

38.5 Zusammenfassende Würdigung

Aufgrund der erheblichen wirtschaftlichen Bedeutung hält es der Bundesrechnungshof für erforderlich, die Neubewertung des Bedarfsplans beschleunigt vorzunehmen und dabei die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zur Überprüfung der Nutzen-Kosten-Verhältnisse und zur Nutzung neuer technischer Möglichkeiten und Betriebskonzepte zu berücksichtigen. Möglichkeiten, mit denen Kapazitätsengpässe beseitigt und mit geringeren Investitionskosten Kapazitätsgewinne erzielbar sind, sollten dabei vorrangig in Betracht gezogen werden.

39 Zivile Verteidigung im Bereich der Deutschen Bahn AG

39.0

Im Bundeshaushalt sind Mittel für Maßnahmen der Zivilen Verteidigung im Bereich der Deutschen Bahn AG ausgewiesen, die Investitions-, Instandhaltungs- und Verwaltungsausgaben abdecken sollen.

Es liegen keine aktuellen Konzepte vor, welche die Notwendigkeit und Angemessenheit von Maßnahmen der Zivilen Verteidigung nach der veränderten sicherheitspolitischen Lage begründen. In den Vorratslagern befinden sich erhebliche Mengen von nicht mehr verwertbaren signal- und fernmeldetechnischen Materialien. Die vorliegenden Unterlagen erlauben es nicht nachzuvollziehen, inwieweit die vom Bund erstatteten Verwaltungskosten für die Bevorratung notwendig sind.

Der Bundesrechnungshof hält die Vorlage eines Gesamtkonzeptes für die Zivile Verteidigung im Bereich der Deutschen Bahn AG für dringend erforderlich, damit verbindlich festgelegt werden kann, welche Materialien noch einer Bevorratung bedürfen.

Das Bundesministerium hat erste Reduzierungs- und Rationalisierungsmaßnahmen eingeleitet und die Vorlage eines Gesamtkonzeptes in Aussicht gestellt.

39.1

39.1.1

Die Zivile Verteidigung (ZV) beinhaltet Maßnahmen zur Herstellung und Aufrechterhaltung der Verteidigungsfähigkeit einschließlich der Versorgung und des Schutzes der Bevölkerung. Im Verkehrsbereich der Eisenbahn wurden vom Bundesministerium im Haushaltsjahr 1997 rd. 26,4 Mio. DM für diesen Zweck bereitgestellt. Die Deutsche Bahn AG wird nach dem Verkehrssicherstellungsgesetz zur Durchführung von ZV-Maßnahmen verpflichtet. Die Leistungserbringung umfaßt im wesentlichen die Vorratung von Materialien für ZV-Zwecke und beruht auf einem jährlichen Bescheid des Bundesministeriums.

39.1.2

Der Bundesrechnungshof prüfte, welche Maßnahmen das Bundesministerium nach Veränderung der sicherheitspolitischen Lage und nach der Neuordnung der Eisenbahnen des Bundes ergriffen hat, und stellte dabei im wesentlichen fest, daß das Bundesministerium über kein Gesamtkonzept verfügt, aus dem hervorgeht, welche Lager und Materialien zukünftig benötigt werden. Es werden erhebliche Mengen an Signal- und Fernmeldematerialien bei der Deutschen Bahn AG gelagert, die veraltet oder defekt und deshalb auszumustern sind. Soweit zur Erhaltung des erforderlichen technischen Standards und der Einsatzbereitschaft ein regelmäßiger Austausch vorgeschrie-

ben war, wurde er für einen maßgeblichen Teil der Materialien nicht durchgeführt (z. B. Meßgeräte, Funkgeräte, Kabel und Stellwerksgruppen). Nachrüstungen von bevorrateten langlebigen Wirtschaftsgütern auf den Stand der Technik würden hohen Aufwand erfordern (z. B. Austausch von Transformatoren-Öl).

Der Bundesrechnungshof stellte auch fest, daß die Deutsche Bahn AG fahrbare Stellwerke, Notstromaggregate und Fernsprech-Vermittlungsanlagen aus dem Bestand der ZV über längere Zeit kostenfrei nutzte. Das Bundesministerium führte keine Bestandsübersicht. Die jeweiligen Einsatzorte waren aus den von der Deutschen Bahn AG zur Verfügung gestellten Unterlagen in der Regel nicht ersichtlich. Weiterhin ist anhand der von der Deutschen Bahn AG vorgelegten Listen nicht nachvollziehbar, inwieweit die ihr für ZV-Aufgaben vom Bund zu erstattenden Verwaltungskosten notwendig und angemessen sind.

Das Bundesministerium kündigte bereits während der Prüfung des Bundesrechnungshofes Maßnahmen zur pauschalen Reduzierung der Bevorratung an (z. B. Signal- und Fernmeldebereich um rd. 40 v. H.). Die Bevorratung von Dieselmotorkraftstoff soll gänzlich aufgegeben werden. Das Bundesministerium beauftragte die Deutsche Bahn AG, die für ZV-Zwecke bisher vorgehaltenen 51 000 m³ zu verbrauchen oder zu verkaufen und den Wert zu erstatten. Weiterhin sagte das Bundesministerium zu, die Verwaltungskosten künftig transparent darzustellen.

39.2

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium empfohlen – angepaßt an die veränderte sicherheitspolitische Lage – ein Gesamtkonzept mit den erforderlichen Qualitätsstandards für ZV-Maßnahmen im Bereich der Deutschen Bahn AG zu erstellen und auf die kostenaufwendige Vorratshaltung von Massenprodukten in ZV-Lägern zu verzichten, die im Bedarfsfall kurzfristig und in ausreichender Menge über den Handel beschafft werden können. Damit könnte auch die Anzahl der Lager gesenkt werden. Die festzulegenden Qualitätsstandards sollten nicht zu hoch angesetzt werden. Unter Berücksichtigung der Kompatibilität zum technischen Umfeld könnten Behelfe bis zu einem Grad hinnehmbar sein, der ZV-Maßnahmen noch ermöglicht.

Der Bundesrechnungshof hat weiter empfohlen, vor der Nutzung von ZV-Material durch die Deutsche Bahn AG ein angemessenes Mietentgelt auf der Grundlage von Wertermittlungen festzulegen. Für die Verwertung der der Deutschen Bahn AG überlassenen Treibstoffvorräte ist ein am Marktpreis orientierter Erlös zu erzielen.

Zu den Verwaltungsaufwendungen der Deutschen Bahn AG für ZV-Aufgaben hat der Bundesrechnungshof empfohlen, deren Kosten nach administrativen Tätigkeiten und sächlichen Aufwendungen leistungsbereichbezogen (z. B. Signal-, Fernmeldetechnik) so zu untergliedern, daß Notwendigkeit und Angemessenheit der vom Bund zu erstattenden Verwaltungskosten im einzelnen beurteilt werden können.

39.3

Das Bundesministerium hat der Sachdarstellung des Bundesrechnungshofes zugestimmt. Es hat aber darauf hingewiesen, daß die Anpassung der ZV-Maßnahmen an die geänderte sicherheitspolitische Lage einen angemessenen Zeitraum erfordere und auch den neuen Aufgabenfeldern der NATO Rechnung tragen müsse. Solange die Deutsche Bahn AG wegen noch nicht abgeschlossener Reformvorhaben gegenwärtig nicht konkret angeben könne, welche künftigen ZV-Maßnahmen notwendig und sinnvoll seien, könne ein aussagekräftiges und längerfristig gültiges ZV-Konzept nicht abschließend beraten werden. Die konzeptionellen Vorgaben beruhten auch auf den NATO-Ministerrichtlinien und dem Bericht der Bundesregierung zur ZV vom 1. März 1995, der bisher unverändert gelte.

Das Bundesministerium hat auch mitgeteilt, es habe inzwischen Maßnahmen mit dem Ziel einer deutlichen Reduzierung der Vorrats- und Lagerhaltung sowie der Rationalisierung in allen Bereichen eingeleitet und sei bemüht, deutliche Einsparungen vorzunehmen. Eine zügige Vorlage eines Gesamtkonzeptes der ZV werde unverändert angestrebt.

39.4

Der Bundesrechnungshof ist – entgegen der Auffassung des Bundesministeriums – der Meinung, daß der Zeitraum seit Änderung der sicherheitspolitischen Lage ausreichend war, um die ZV-Maßnahmen anzupassen. Auch kann der Bundesrechnungshof die Reformvorhaben der Deutschen Bahn AG nicht als Hemmnis für eine alsbaldige Vorlage eines Gesamtkonzeptes zur ZV erkennen, da organisatorische und technische Anpassungen von Verkehrsunternehmen an den Markt fortwährend stattfinden.

Der Bundesrechnungshof erkennt die Bemühungen des Bundesministeriums an, Einsparungen im Bereich der ZV-Maßnahmen der Deutschen Bahn AG vornehmen zu wollen. Ohne ein abgestimmtes Gesamtkonzept und die Festlegung von Qualitätsstandards kann aus Sicht des Bundesrechnungshofes jedoch keine zielorientierte Reduzierung durchgeführt werden. Auch können die Möglichkeiten einer wirtschaftlichen Vorratshaltung nicht voll ausgeschöpft werden.

Der Bundesrechnungshof hält deshalb an der Forderung einer zügigen Aufstellung und Umsetzung des Gesamtkonzeptes zu den ZV-Maßnahmen bei der Deutschen Bahn AG fest.

40 Finanzierung von Infrastrukturmaßnahmen einer Bundesbeteiligung

40.0

Das Bundesministerium fördert im öffentlichen Interesse stehende Investitionen eines bundes-eigenen privatrechtlichen Unternehmens mit Zuwendungen. Nach einer Kürzung der Haushalts-

ansätze für diese Zuwendungen bei der Aufstellung des Bundeshaushalts 1996 beschloß es einvernehmlich mit dem Unternehmen, zusätzliche Finanzmittel über das Unternehmen zu beschaffen, ohne es zusätzlich zu belasten. Zu diesem Zweck veräußerte das Unternehmen Sachanlagen, die mit Zuwendungen des Bundes finanziert worden waren. Das Bundesministerium verzichtete auf Rückzahlung dieser Zuwendungen. Die hierdurch gewonnenen Finanzmittel sollten vom Unternehmen als Eigenmittel reinvestiert werden. Der Nachweis für die Verwendung dieser Mittel wurde so vereinfacht, daß nicht erkennbar ist, ob damit Vorhaben finanziert werden, für die der Bund Haushaltsmittel zur Verfügung stellen darf.

40.1 Allgemeines

Das Bundesministerium beschloß bei Gründung eines Unternehmens, dessen alleiniger Anteilseigner der Bund ist, ein umfangreiches Investitionsprogramm, das durch Zuwendungen des Bundes in Form von Darlehen und Zuschüssen finanziert werden sollte. Mit den Investitionen sollten Infrastrukturmaßnahmen des Unternehmens finanziert werden, die im öffentlichen Interesse stehen. Das Bundesministerium ging davon aus, daß für die Zuwendungen in den Jahren 1996 bis 1999 ein zweistelliger Milliardenbetrag benötigt wird, den es in einem Finanzrahmen festlegte. Zur Finanzierung wurden auch Kapitalrückflüsse aus dem Unternehmen erwartet.

Bei der Aufstellung des Bundeshaushalts 1996 wurden die für das Investitionsprogramm vorgesehenen Haushaltsmittel gegenüber der ursprünglichen Planung um 19 v. H. verringert. Um das ursprüngliche Investitionsvolumen zu halten, beschloß das Bundeskabinett kurz darauf, die Finanzplanansätze in der mittelfristigen Finanzplanung durch anderweitige Mittel und durch Minderbelastungen des Bundes aus dem Jahressteuergesetz 1996 zu verstärken. Als sich dies durch veränderte Rahmenbedingungen nicht mehr verwirklichen ließ, einigten sich das Bundesministerium und das Unternehmen darauf, daß die entstandene Differenz durch das Unternehmen ausgeglichen werden sollte, ohne es zusätzlich zu belasten.

40.2 Gewinnung und Einsatz von Eigenmitteln für Investitionen des Unternehmens

Im Dezember 1996 schlossen das Bundesministerium, das Bundesministerium der Finanzen und das Unternehmen eine Vereinbarung über „Herkunft und Größenordnung von Eigenbeiträgen“ des Unternehmens für Investitionen in den Jahren 1996 bis 1999 (Vereinbarung).

40.2.1

40.2.1.1

Wesentlicher Bestandteil der Vereinbarung war die Absicht, Finanzmittel durch die Veräußerung von Geschäftsanteilen zweier Tochtergesellschaften des Unternehmens zu gewinnen. Die erwarteten Ver-

kaufserlöse wurden in der Vereinbarung aufgrund von Angaben des Unternehmens mit rd. 2 Mrd. DM beziffert. Die Verkaufserlöse sollten vom Unternehmen als „Eigenbeiträge“ wieder für Investitionen eingesetzt werden.

Das Unternehmen gründete in den Jahren 1996 und 1997 die beiden Tochtergesellschaften durch Ausgliederung von Betriebsteilen. Dabei übertrug es auch Sachanlagen, die seit Gründung des Unternehmens mit Zuwendungen des Bundes gefördert worden waren.

Das Unternehmen veräußerte Geschäftsanteile einer dieser beiden Tochtergesellschaften an einen Dritten. Das Bundesministerium und das Unternehmen haben es versäumt sicherzustellen, daß auch bei einer Veräußerung von Geschäftsanteilen die mit Zuwendungen des Bundes geförderten Sachanlagen weiterhin im Sinne des Zweckes verwendet werden. Bei der anderen Tochtergesellschaft plant das Unternehmen derzeit ebenfalls eine Veräußerung von Geschäftsanteilen.

Das Bundesministerium ließ vor Abschluß der Vereinbarung nicht feststellen, in welcher Höhe die bei der Veräußerung der Geschäftsanteile übergehenden Sachanlagen mit Zuwendungen des Bundes gefördert worden waren.

Das Bundesministerium war sich zwar bewußt, daß die Veräußerung von Sachanlagen grundsätzlich die Rückzahlung von Zuwendungen zur Folge gehabt hätte; es verzichtete jedoch auf die Rückforderung.

40.2.1.2

Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung vertreten, daß der Verzicht des Bundesministeriums auf Rückforderung der Zuwendungen durch haushaltsrechtliche Bestimmungen nicht gedeckt ist.

Nach Veräußerung der mit Zuwendungen des Bundes geförderten Sachanlagen ist der Zweckzweck nicht mehr hinreichend sicher gewährleistet, solange der Erwerber sich nicht gegenüber dem Zuwendungsgeber rechtlich bindend verpflichtet, die Sachanlagen im Sinne des Zweckes zu verwenden. Da eine derartige Vereinbarung im vorliegenden Fall nicht geschlossen worden ist, ergibt sich ein Rückzahlungsanspruch des Bundes aus den Finanzierungsvereinbarungen mit dem Unternehmen, die den Zuwendungen zugrunde liegen.

Nach dieser Vereinbarung kann trotz (faktischer) Erfüllung der Vorhaltepflcht für Infrastrukturanlagen bei Veräußerung von einer Rückzahlung nicht abgesehen werden. Hierdurch soll sichergestellt werden, daß der Vermögensvorteil, der aus einer Veräußerung der mit Zuwendungen des Bundes geförderten Sachanlagen entsteht, zurückzuzahlen ist. Ziel dieser Bestimmung ist, daß der Bund keine Gewinne aus Veräußerungen von Sachanlagen finanziert, die er mit Zuwendungen gefördert hat.

Ein Verzicht auf die Rückzahlung der Zuschüsse und auf die sofortige Rückzahlung der Darlehen stellt eine Veränderung von Verträgen zum Nachteil des Bundes dar, die nur in besonders begründeten Aus-

nahmefällen zulässig ist (§ 34 Abs. 1 i. V. m. § 58 Abs. 1 Nr. 1 BHO). Besondere Gründe, die einen Ausnahmefall rechtfertigen könnten, wurden nicht dargelegt.

Der Bundesrechnungshof ist zu dem Schluß gekommen, daß Verkaufserlöse nicht als Eigenbeitrag des Unternehmens angesehen werden können, soweit sie nur durch die Verzichtserklärung des Bundesministeriums auf Rückforderungen von Zuwendungen entstanden sind. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes hat das Bundesministerium für die „freiwilligen Leistungen“ des Unternehmens Gegenleistungen in Form der Verzichtserklärung auf Rückzahlung von Zuwendungen erbracht, die nur zu rechtfertigen wären, wenn sichergestellt wäre, daß damit im entsprechenden Umfang zuwendungsfähige Investitionen finanziert würden.

40.2.2

40.2.2.1

Für den Nachweis von Eigenbeiträgen vereinbarten das Bundesministerium und das Unternehmen einen einfachen Bericht zum jeweils 30. Juni des Folgejahres. Das Bundesministerium hielt dafür eine pauschale Berichterstattung des Unternehmens für ausreichend und sachlich gerechtfertigt, da der Einsatz der Eigenbeiträge auf einer freiwilligen Zusage des Unternehmens beruhe.

40.2.2.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß die einfachen Berichte des Unternehmens hinter den Anforderungen des sonstigen Abrechnungsverfahrens von Bundeszuwendungen erheblich zurückbleiben. Für das Bundesministerium ist nicht erkennbar, inwieweit die Finanzmittel tatsächlich nur für solche Investitionen eingesetzt werden, für die der Bund Zuwendungen vergeben darf. Er hat auf Erfahrungen aus Abrechnungen anderer ordnungsgemäß gewährter Zuwendungen an das Unternehmen hingewiesen; dabei ist in dem ursprünglich als zuwendungsfähig angesehenen Investitionsbetrag nachträglich ein erheblicher Anteil nicht zuwendungsfähiger Kosten festgestellt worden. In Kenntnis dieses Umstandes hätte das Bundesministerium ein derart vereinfachtes Nachweisverfahren nicht zulassen dürfen.

40.2.3

40.2.3.1

Das Bundesministerium, das Bundesministerium der Finanzen und das Unternehmen schlossen im Jahre 1997 eine Vereinbarung über neue Grundsätze der Finanzierung der Investitionen in den Jahren 1998 bis 2002. Dieser Vereinbarung liegt ein finanzmathematisches Modell zugrunde, nach dem das Unternehmen langfristige Tilgungen der nach dem alten Verfahren vorgesehenen Darlehen durch eine einmalige Zahlung in Höhe des Barwertes der kapitalisierten Tilgungsleistungen mit Eigenbeiträgen ersetzt. Da die kapitalisierten Tilgungsraten unter dem ursprünglichen Darlehensbetrag liegen, erhöht der Bund im Gegenzug seine Zuschüsse, um die Finanzierungslücke zu schließen.

40.2.3.2

Da auch die Vereinbarung vom Dezember 1996 über den Einsatz von Eigenbeiträgen des Unternehmens im Zusammenhang mit der Verzichtserklärung des Bundesministeriums auf Rückzahlung von Zuwendungen einen erheblichen Eigenbeitrag in den Jahren 1998 und 1999 vorsah, hat der Bundesrechnungshof das Bundesministerium gebeten, jedenfalls sicherzustellen, daß die Eigenbeiträge des Unternehmens jeweils einer der beiden Vereinbarungen zugeordnet werden müssen und nicht doppelt angerechnet werden dürfen.

40.3 Zusammenfassende Würdigung durch den Bundesrechnungshof

Durch die Vereinbarung entsteht der Eindruck eines verkürzten Haushaltsverfahrens. Das Bundesministerium hätte, entsprechend dem haushaltsrechtlichen Grundsatz, daß Einnahmen vollständig und zeitnah zu erheben sind, auf Rückzahlung der Zuwendungen bestehen und diese ordentlich im Haushalt vereinnahmen müssen. Der Haushaltsgesetzgeber hätte dann entscheiden können, ob diese Mittel dem Unternehmen wieder für Investitionen zur Verfügung gestellt werden sollen.

Die Vereinbarung bindet das Unternehmen in keiner Weise, Eigenbeiträge tatsächlich nur in solche Infrastrukturmaßnahmen zu investieren, für die der Bund Haushaltsmittel zur Verfügung stellen darf. Die Vereinbarung erfüllt daher letztlich nur den einseitigen Zweck, daß der Bund auf etwaige Rückzahlungen von Zuwendungen in den ausgegründeten Bereichen verzichtet.

40.4 Stellungnahme des Bundesministeriums

40.4.1

Das Bundesministerium hat in seiner Stellungnahme hervorgehoben, es sei bereits bei Gründung des Unternehmens erwartet worden, daß das Unternehmen mit zunehmender wirtschaftlicher Stärke und Selbstfinanzierungskraft Eigenbeiträge zu Infrastrukturinvestitionen leisten werde. Die unternehmerische Entscheidung, erwirtschaftete Eigenbeiträge in Infrastruktur zu investieren, unterstreiche die Fähigkeit und Bereitschaft des Unternehmens zu einer wachsenden Übernahme von Verantwortung. Die Verwendung eigener Kapitalmittel unterliege der Entscheidung des Unternehmens.

Die betreffende Vereinbarung habe nach Auffassung des Bundesministeriums und des Unternehmens den Zweck gehabt, die Finanzierungsquellen zur Realisierung eines beabsichtigten Projektvolumens zwischen Bund und dem Unternehmen abzustimmen und transparent zu machen. Zudem werde durch eine angemessene Beteiligung des Unternehmens mit Eigenbeiträgen auch ein sparsamer und wirtschaftlicher Einsatz der komplementär finanzierenden Bundesmittel gefördert.

40.4.2

Bezüglich der Mitveräußerung von Sachanlagen an Dritte, die durch Zuwendungen vom Bund gefördert wurden, hat das Bundesministerium erklärt, daß diese Sachanlagen den Veräußerungswert des Unternehmensteils erhöht hätten. Eine exakte Ermittlung der für die auszugründenden Unternehmensteile in Anspruch genommenen Bundesmittel sei nur auf der Grundlage einer vollständigen Prüfung der Verwendungsnachweise möglich gewesen. Die zuständige Bundesbehörde könne jedoch nur Stichprobenprüfungen durchführen. Im übrigen habe das Bundesministerium nicht generell auf die Rückzahlung der gewährten Zuwendungen verzichtet. Sonstige unberechtigt in Anspruch genommene Bundesmittel seien zurückgefordert worden. Durch die zugrundeliegende Ermessensentscheidung hinsichtlich des Verzichts auf Rückzahlungen von Zuwendungen entstehe dem Bund wertmäßig kein Nachteil. Wären in Höhe der erfolgten Zuwendungen Rückforderungen erhoben worden, hätten diese den Kaufpreis entsprechend verringert. Zudem wäre die Rückerstattung ohne Zweckbindung vereinnahmt worden und hätte voraussichtlich nur teilweise in die Infrastruktur reinvestiert werden können. Der Abschluß einer rechtlich bindenden Verpflichtung mit den neu gegründeten Gesellschaften zur dauerhaften Gewährleistung des Verwendungszwecks erscheine entbehrlich, da diese Gesellschaften aus Eigeninteresse die für den Geschäftsbetrieb notwendigen Anlagen vorhielten.

40.4.3

Zum Nachweis des Unternehmens über den Einsatz der Eigenbeiträge aus der Vereinbarung vom Dezember 1996 hat das Bundesministerium erklärt, daß ausgehend von der unternehmerischen Entscheidung des Unternehmens zur Bereitstellung von Eigenbeiträgen für das Bundesministerium kein Anlaß bestehe, auf eine Unterscheidung der Eigenbeiträge in zuwendungsfähige und nicht zuwendungsfähige Bestandteile zu bestehen. Die nicht zuwendungsfähigen Investitionsbestandteile seien gleichwohl betriebsnotwendig. Sie würden die unverzichtbare Gesamtfinanzierung der Investitionsvorhaben sicherstellen.

40.4.4

Das Bundesministerium hat außerdem darauf hingewiesen, daß die vereinbarten Investitionen mit freiwilligen Eigenbeiträgen des Unternehmens im unternehmerischen Eigeninteresse erfolgten. Damit erübrige sich ein Sanktionsmechanismus. Der Vorwurf der Schaffung eines Schattenhaushalts über den Verzicht von eigentlich durch den Verkauf von Unternehmensanteilen begründeten Rückforderungen sei unbegründet. Die bisherigen Erfahrungen ließen vermuten, daß bestenfalls ein Teilbetrag zur Verstärkung der Investitionslinie verfügbar gewesen wäre. Für eine „freiwillige“ Bereitstellung von Eigenbeiträgen durch das Unternehmen seien keine zusätzlichen haushaltsrechtlichen Regelungen erforderlich.

40.4.5

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, es stimme der Auffassung des Bundesrechnungshofes zu, daß die vom Unternehmen einzusetzenden Eigenbeiträge einer der beiden Vereinbarungen zugeordnet werden müßten und nicht doppelt angerechnet werden dürften. Das Unternehmen werde zusätzliche, über die in der Vereinbarung aus dem Jahre 1996 genannten hinausgehende Eigenbeiträge in Höhe des Barwertes der ersparten Tilgung für Investitionen aufgrund der Vereinbarung aus dem Jahre 1997 bereitstellen.

40.5 Abschließende Bewertung

Der Bundesrechnungshof teilt die Einschätzung des Bundesministeriums nicht uneingeschränkt. Die sogenannten Eigenmittel sind zum großen Teil durch Verzichtserklärung des Bundes auf Rückzahlungsansprüche entstanden. Wenn derartig gewonnene Finanzmittel als Eigenmittel angesehen werden, könnte die wirtschaftliche Stärke oder Selbstfinanzierungskraft des Unternehmens überschätzt werden. Der Bundesrechnungshof hält die Auslegung des Bundesministeriums über den Ermessensspielraum bei der Ausführung derartiger Geschäfte ohne ausdrückliche haushaltsrechtliche Veranschlagung für zu weitgehend.

Die Rückforderung von Zuwendungen hätte den Verkaufspreis keineswegs geschmälert, da diese an das Unternehmen und nicht an das Tochterunternehmen oder den Erwerber seiner Geschäftsanteile zu richten gewesen wäre. Die Befürchtung des Bundesministeriums, daß die zurückgeforderten Zuwendungen für Infrastrukturinvestitionen verlorengehen könnten, kann nicht als ausreichende Begründung für einen Verzicht auf Rückforderung angesehen werden. Die Entscheidung über die Verwendung dieser Mittel sollte dem Haushaltsgesetzgeber überlassen bleiben.

Der Einwand des Bundesministeriums, daß eine exakte Ermittlung der für die auszugründenden Unternehmensteile in Anspruch genommenen Bundesmittel aufgrund des bei der zuständigen Bundesbehörde durchgeführten Prüfverfahrens der Verwendungsnachweise nicht möglich gewesen wäre, rechtfertigt nicht den Verzicht auf eine Rückzahlung. Im übrigen ist darauf zu verweisen, daß ein entsprechendes Ersuchen der zuständigen Bundesbehörde zur Ermittlung des betreffenden Betrags vom Bundesministerium abschlägig behandelt wurde.

Wenn dennoch die durch den Verzicht des Bundes entstandenen Finanzmittel im Unternehmen verbleiben, hätte wenigstens sichergestellt werden müssen, daß sie nur für die Zwecke verwendet werden, für die der Bund eine Finanzierungskompetenz hat. Eine einseitige Betrachtung durch das Bundesministerium, daß es sich bei den aus der Vereinbarung von dem Unternehmen erbrachten Leistungen um freiwillige Beiträge handelt, wird dem nicht gerecht. Diese Betrachtung läßt außer acht, daß das Bundesministerium durch die in der Vereinbarung enthaltene Verzichtserklärung eine angemessene Gegenleistung hätte verlangen können.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, daß es sich bei Finanzmitteln, die durch Verzicht auf Rückzahlung von Zuwendungen entstehen, weder um Eigenbeiträge noch um freiwillige Leistungen des Unternehmens handelt. Da bei knapper Haushaltslage auch künftig mit ähnlich gelagerten Finanzmittelbeschaffungen zu rechnen ist, empfiehlt der Bundesrechnungshof, Rückzahlungsansprüche aus dem Verkauf von mit Zuwendungen geförderten Sachanlagen in den Haushalt einzustellen. Die notwendige Information des Haushaltsgesetzgebers könnte ggf. auch durch entsprechende Haushaltsvermerke sichergestellt werden.

Schließlich wird der Bund darauf zu achten haben, daß zu erbringende Eigenbeiträge des Unternehmens, die Gegenleistungen für Leistungen des Bundes aus unterschiedlichen Vereinbarungen darstellen, sorgfältig getrennt abgerechnet werden.

Bundeseisenbahnvermögen

41 Jahresabschlüsse 1996 und 1997 des Bundeseisenbahnvermögens

41.0

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 wurde im August 1996 mit Abschluß einer Rahmenvereinbarung abgeschlossen. Das Bundeseisenbahnvermögen hat jedoch nach wie vor einen erheblichen Teil seines Immobilienbesitzes in der Buchhaltung nicht erfaßt. Außerdem hat es eine Inventur des Sachanlagenvermögens bislang nicht durchgeführt.

Der Wirtschaftsplan des Bundeseisenbahnvermögens für das Haushaltsjahr 1997 wurde, ebenso wie die Wirtschaftspläne für die Vorjahre, vom Bundesministerium mit erheblicher Verzögerung genehmigt, so daß über einen längeren Zeitraum eine vorläufige Wirtschaftsführung erforderlich war.

41.1 Allgemeines

Das Bundeseisenbahnvermögen ist gesetzlich verpflichtet, einen Jahresabschluß zu erstellen. Die Prüfungsämter des Bundes haben den Jahresabschluß für das Haushaltsjahr 1997 im Auftrag des Bundesrechnungshofes geprüft. Für das Haushaltsjahr 1996 wurde die Prüfung noch durch die Vorprüfungsstellen beim Bundeseisenbahnvermögen durchgeführt. Für das Entlastungsverfahren des Bundeseisenbahnvermögens gelten die Regelungen

für das Entlastungsverfahren des Bundes entsprechend.

41.2 Rechnungswesen

Das Bundeseisenbahnvermögen hat aufgrund des Eisenbahnneuordnungsgesetzes vom 27. Dezember 1993 eine Jahresrechnung zu erstellen. Da neben den Einnahmen und Ausgaben auch die Forderungen und Verbindlichkeiten sowie das Vermögen nachzuweisen sind, enthält diese Jahresrechnung Elemente der kameralistischen und der doppelten kaufmännischen Buchführung.

Das Bundeseisenbahnvermögen buchte auch im Berichtsjahr unterjährig nach den Grundsätzen einer doppelten kaufmännischen Buchführung. Zur Erstellung der gesetzlichen Jahresrechnung waren wie im Vorjahr Angleichungsbuchungen erforderlich, mit denen die Ergebnisse der kaufmännischen Buchführung einerseits in eine kameralistische Einnahme-/Ausgaberechnung und andererseits in eine Vermögensrechnung übergeleitet wurden. Die Angleichungsbuchungen wurden bei der Erstellung des Jahresabschlusses für das Haushaltsjahr 1997 erstmals zum größeren Teil durch ein automatisiertes Verfahren vorgenommen.

Die in den Bemerkungen 1997 (Drucksache 13/8550 Nr. 28) erwähnten Zweifel über die gesetzlichen Anforderungen an das Rechnungswesen des Bundeseisenbahnvermögens konnten im Dezember 1997 beseitigt werden.

41.3 Nachweis des zu verwertenden Immobilienbestandes und Inventur

In einer Rahmenvereinbarung vom August 1996 zwischen der Bundesrepublik Deutschland, dem Bundeseisenbahnvermögen und der Deutschen Bahn AG wurden dem Bundeseisenbahnvermögen Liegenschaften im geschätzten Verkehrswert von rd. 13,4 Mrd. DM zugeordnet (sogenannte Paketimmobilien). Im Dezember 1997 entschied das Bundesministerium, daß für diejenigen Grundstücke (Verkehrswert rd. 6 Mrd. DM), die das Bundeseisenbahnvermögen einer Immobilienverwertungsgesellschaft zur Verwertung zu übertragen hat, Forderungen auszuweisen sind. Die übrigen Grundstücke, die rechtlich beim Bundeseisenbahnvermögen verbleiben, jedoch ebenfalls von der Immobilienverwertungsgesellschaft verwertet werden sollen, sind in der Anlagenbuchhaltung zu erfassen.

Das Bundeseisenbahnvermögen wies im Jahresabschluß für das Haushaltsjahr 1997 – wie in den Vorjahren – 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 Buchhaltung des Bundeseisenbahnvermögens erfaßt. Wie in den Vorjahren führte das Bundeseisenbahnvermögen als Begründung an, daß die Deutsche Bahn AG dem Bundeseisenbahnvermögen nicht sämtliche notwendigen Unterlagen zur Verfügung gestellt habe. Für das Haushaltsjahr 1997 trug das Bundeseisenbahnvermögen außerdem vor, daß erst im Dezember 1997 beim Bundesministerium die Entscheidung über die Verbuchung der Grundstücke gefallen sei. Das Bundeseisenbahnvermögen habe daher den Immobilienbestand des Sondervermögens bislang nicht nachweisen können. Daher konnten die Prüfungsämter des Bundes im Rahmen ihrer Prüfung der Jahresrechnung 1997 nur ein entsprechend eingeschränktes Testat abgeben. Gleiches galt für die Prüfung der Jahresrechnung 1996 durch die Vorprüfungsstellen beim Bundeseisenbahnvermögen.

Bezüglich der Wohngrundstücke sowie Sport- und Freizeitflächen stellte die Deutsche Bahn AG dem Bundeseisenbahnvermögen zwar im Januar 1997 Daten zur Verfügung. Die Daten genügten jedoch nach Angaben des Bundeseisenbahnvermögens noch nicht für eine Aufnahme dieser Immobilien in die Buchhaltung. Ein Teil der Wohngrundstücke – Erbbaurechts- und Pachtgrundstücke – wurde an die im Eigentum des Bundeseisenbahnvermögens stehenden Wohnungsgesellschaften verkauft, die hierfür eine Abschlagszahlung von 1,25 Mrd. DM leisteten. Für die verbliebenen Wohngrundstücke und die Sport- und Freizeitflächen sagte das Bundeseisenbahnvermögen die Erfassung in der Buchhaltung zu.

Zu den im Eisenbahnneuordnungsgesetz ausdrücklich genannten Aufgaben des Bundeseisenbahnvermögens gehören auch die Verwaltung und Verwertung der nicht bahnnotwendigen Liegenschaften. Über die Verwertung von Grundstücken hat das Bundeseisenbahnvermögen dem Bundesministerium jährlich zu berichten; es sollte nach Auffassung des Bundesrechnungshofes darüber hinaus jederzeit in der Lage sein, über den Stand der Verwertung der Liegenschaften des Bundes Auskunft zu geben. Dazu zählt nach Ansicht des Bundesrechnungshofes insbesondere die Frage, ob die in der Rahmenvereinbarung vom August 1996 angenommenen Verkaufserlöse im Gesamtwert von rd. 13,4 Mrd. DM erzielt werden können. Der Bundesrechnungshof und das Bundesministerium der Finanzen halten es hierbei für wesentlich, daß bei den Grundstücksverkäufen die Mehr- und Mindererlöse gegenüber den der Rahmenvereinbarung zugrunde gelegten Werten in der Buchhaltung des Bundeseisenbahnvermögens gesondert ausgewiesen werden.

Das Bundesministerium hat zugesagt, daß das Bundeseisenbahnvermögen diese Mehr- und Mindererlöse auf der Grundlage des zwischen der Immobilienverwertungsgesellschaft und dem Bundeseisenbahn-

vermögen zu vereinbarenden Berichtswesens nachweisen wird.

Das Bundeseisenbahnvermögen führte im Haushaltsjahr 1997 wie auch in den Vorjahren keine Inventur des Sachanlagenvermögens durch.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundeseisenbahnvermögen wiederholt darauf hingewiesen, daß eine Inventur als Nachweis der Bestände nach den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung unverzichtbar ist.

Das Bundeseisenbahnvermögen hat mehrfach, zuletzt im April 1997, eine Inventur zugesagt, bislang jedoch lediglich eine „Probeinventur“ bei einer Dienststelle durchgeführt. Das Bundesministerium hat mitgeteilt, daß das Bundeseisenbahnvermögen nunmehr für das Jahr 1998 eine Inventur zum Stichtag 31. Dezember 1998 vornehmen werde.

41.4 Vermögens-, Finanz- und Liquiditätslage

Die Vermögenslage des Bundeseisenbahnvermögens ist – wie im Vorjahr – durch ein Ungleichgewicht von aktiven zu passiven Vermögenswerten gekennzeichnet. Die Ursache ist im wesentlichen, daß die von den ehemaligen Sondervermögen Deutsche Bundesbahn und Deutsche Reichsbahn übernommenen Altschulden das dem Bundeseisenbahnvermögen zuzuordnende Anlagevermögen übersteigen (s. Nr. 41.3).

Das Bundeseisenbahnvermögen stellte die Vermögenslage in den Jahresabschlüssen 1996 und 1997 wie folgt dar (siehe Tabelle S. 137).

Die vom Bundeseisenbahnvermögen am 1. Januar 1994 übernommenen Kreditverbindlichkeiten der Deutschen Bundesbahn und der Deutschen Reichsbahn in Höhe von 65,9 Mrd. DM stiegen bis zum Ende des Jahres 1995 durch die in den Jahren 1994 und 1995 getätigte Nettokreditaufnahme auf 79,4 Mrd. DM an. Von dem Jahr 1996 an ist die Deckungslücke in der Finanzierungsrechnung des Bundeseisenbahnvermögens aus dem Bundeshaushalt zu schließen. Die zu leistenden Mindesttilgungen wurden durch das Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Zusammenführung und Neugliederung der Bundeseisenbahnen vom 19. März 1998 wie folgt neu festgelegt: Das Bundeseisenbahnvermögen hat seine Verbindlichkeiten durch jährliche Raten in den Jahren 1996, 1997, 1999 und 2000 mindestens in Höhe von jeweils 0,3 Mrd. DM und ab dem Jahre 2001 in Höhe von jeweils mindestens 2,8 Mrd. DM zu tilgen. Das Bundeseisenbahnvermögen hat mit Zustimmung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Drucksache 13/9799 S. 26) zusätzlich zu den vorgesehenen Tilgungen im Haushaltsjahr 1996 eine Sondertilgung in Höhe von rd. 332 Mio. DM und im Haushaltsjahr 1997 eine Sondertilgung in Höhe von rd. 222 Mio. DM geleistet.

Vermögen				Verbindlichkeiten			
Posten	31. Dezem- ber 1997	31. Dezem- ber 1996	31. Dezem- ber 1995	Posten	31. Dezem- ber 1997	31. Dezem- ber 1996	31. Dezem- ber 1995
	– in Mio. DM –				– in Mio. DM –		
Immaterielle Vermögens- gegenstände	1	1	1	Kredit- verbindlich- keiten **)	78 223	78 986	79 391
Sachanlagen	2 109	2 101	2 109	Sonstige Verbindlichkeiten .	10	25	27
Finanzanlagen . . .	973	1 035	1 103	Rechnungs- abgrenzung	0	0	0
Umlaufvermögen . .	1 026	1 278	979				
Rechnungs- abgrenzung	864	882	909				
Summe: *)	4 973	5 297	5 101	Summe: *)	78 233	79 011	79 418

*) Ohne rechtlich unselbständige Sozialeinrichtungen und teilweise mit Rundungsdifferenzen.

**) Einschließlich der im Depot bei der Bundesbank befindlichen Wertpapiere im Wert von rd. 1 Mrd. DM, die nach Ansicht des Bundesministeriums nicht zu den Kreditverbindlichkeiten des Bundeseisenbahnvermögens zählen.

41.5 Einnahme- und Ausgaberechnung

41.5.1

Die Einnahmen und Ausgaben des Bundeseisenbahnvermögens stellten sich wie folgt dar:

	1997	1996	1995	Veränderung 1995/1997	
	– in Mio. DM –				– in v. H. –
Eigene Einnahmen *)	9 587,3	7 550,1	6 943,3	2 644,0	38,1
Zuweisungen und Zuschüsse	17 103,9	19 235,6	12 005,6	5 098,3	42,5
Summe Einnahmen	26 691,2	26 785,8	18 948,9	7 742,3	40,9
Personalausgaben	16 022,5	16 179,7	16 327,8	– 305,3	– 1,0
sächliche Verwaltungsausgaben	640,1	261,6	274,4	365,7	133,3
Zinsausgaben, Zuweisungen und Zuschüsse	10 008,4	10 352,0	9 800,7	207,7	2,1
Investitionen	20,2	33,4	44,4	– 24,2	– 54,5
Summe Ausgaben **)	26 691,2	26 826,7	26 447,3	243,9	0,9
Unterdeckung **)	0,0	40,9	7 498,4	–7 498,4	

*) Ohne Festgelder in Höhe von 465 Mio. DM, die im Jahre 1994 angelegt wurden und im Jahre 1995 zurückflossen (Position Einnahmen).

**) Summen/Salden mit Rundungsdifferenzen. Der für das Jahr 1996 ausgewiesene Saldo beruhte im wesentlichen auf Käufen und Verkäufen von Anleihen und Schatzanweisungen des Bundeseisenbahnvermögens, die Ende des Jahres 1995 getätigt wurden und erst zu Beginn des Jahres 1996 per Saldo zu einer Gutschrift führten. Die Gutschrift wurde in der Einnahme- und Ausgaberechnung des Bundeseisenbahnvermögens dem Jahre 1995 zugeordnet.

Die eigenen Einnahmen stiegen im Jahre 1997 aufgrund von Abschlagszahlungen der mit der Immobilienverwertung beauftragten Gesellschaft, der bereits erwähnten Abschlagszahlung der Wohnungsgesellschaften für die Übertragung von Erbbaurechts- und Pachtgrundstücken sowie einer Zahlung der Deutschen Bahn AG für aus dem Immobilienpaket gekaufte Objekte. Der Anstieg im Vorjahr war ebenfalls auf gestiegene Einnahmen aus dem Verkauf von Immobilien zurückzuführen.

Der Anstieg der sächlichen Verwaltungsausgaben im Jahre 1997 beruhte darauf, daß hier die Erstattung gewährter Fahrvergünstigungen für die Jahre 1995 und 1996 an die Deutsche Bahn AG ausgewiesen wurde (s. auch Bemerkungen 1997, Drucksache 13/8550 Nr. 28 und Bemerkungen 1998 Nr. 45).

41.5.2

Im Jahre 1997 verminderten sich die Zuweisungen und Zuschüsse, da das Bundeseisenbahnvermögen aufgrund gestiegener Einnahmen aus der Verwertung von Immobilien sowie niedrigerer Ausgaben aufgrund des gesunkenen Zinsniveaus eine geringere Verwaltungskostenerstattung benötigte. Der Anstieg im Vorjahr resultierte daraus, daß das Bundeseisenbahnvermögen nicht mehr zu einer eigenen Nettokreditaufnahme ermächtigt war, mit der Tilgung seiner Verbindlichkeiten begann und Zinsendiensthilfen auch für die Verbindlichkeiten aus den Nettokreditaufnahmen des Jahres 1995 benötigte.

Die Zuweisungen und Zuschüsse setzten sich wie folgt zusammen:

	JA BEV	Kapitel 12 22	JA BEV	Kapitel 12 22	JA BEV	Kapitel 12 22
	1997		1996		1995	
	– in Mio. DM –					
Zinsendiensthilfen für Schulden des Bundes- eisenbahnvermögens (BEV)	5 226,3	5 226,3	4 579,0	4 579,0	4 676,0	4 676,0
Zinsendiensthilfen für Neuschulden*)	0,0	0,0	841,9	841,9	427,0	427,0
Erstattung von Verwaltungsausgaben	8 245,5	8 245,5	9 990,5	9 990,5	3 216,8	2 497,4
Risikoausgleichsleistung für die Krankenversorgung der Bundesbahnbeamten (KVB)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	16,0
Zuschüsse für die Bahnversicherungs- anstalt (BVA) Abt. B	457,1	457,1	389,2	389,2	211,6	315,0
Personalaltlast Deutsche Reichsbahn	2 875,0	2 875,0	3 135,0	3 135,0	3 474,2	3 474,2
Tilgungsdiensthilfen für Schulden des BEV	300,0	300,0	300,0	300,0	0,0	0,0
Einnahmen aus Bundesleistungen**)	17 103,9	17 103,9	19 235,6	19 235,6	12 005,6	11 405,6

*) Ab Haushaltsjahr 1997 in den „Zinsendiensthilfen für Schulden des BEV“ enthalten.

**) Aufschlüsselung der Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen des Bundes aus Kapitel 12 22 im Jahresabschluß (JA) des Bundeseisenbahnvermögens, Summen mit Rundungsdifferenzen.

In den Jahren 1996 und 1997 stimmten Einnahmebuchungen des Bundeseisenbahnvermögens und Mittelabflüsse aus dem Bundeshaushalt im Gegensatz zum Jahr 1995 überein. Die aus dem Bundeshaushalt zur Verfügung gestellten Zinsendiensthilfen für Schulden des Bundeseisenbahnvermögens wurden nicht in voller Höhe für Zinszahlungen benötigt. Das

Bundeseisenbahnvermögen konnte einen Betrag von rd. 21 Mio. DM für die bereits erwähnte Sondertilgung mitverwenden.

Insgesamt waren die Leistungen aus dem Bundeshaushalt an bzw. für die Deutsche Bahn AG jedoch unverändert hoch:

Leistungen aus dem Bundeshaushalt an/für die Deutsche Bahn AG	Ist 1997	Ist 1996	Ist 1995	Ist 1994	Bemerkungen
	– in Mio. DM –				
Investive Leistungen *)	5 728	7 572	9 586	8 129	Für die Jahre 1994 und 1995 zahlte die Deutsche Bahn AG 1,3 Mrd. DM zurück. Die Einnahme wurde im Bundeshaushalt 1997 mit den Ausgaben verrechnet. Die Ist-Abflüsse hatten im Jahre 1997 rd. 7 Mrd. DM betragen.
Nichtinvestive Altlasten der Deutschen Reichsbahn ..	4 625	5 165	5 784	6 381	
Ausgleichsleistungen, insbesondere für Schienenpersonennahverkehr (SPNV) **) ..	12 611	9 294	8 348	8 341	Die Zahlungen für SPNV erfolgen ab dem Jahre 1996 nicht mehr unmittelbar aus dem Bundeshaushalt, sondern aus den Haushalten der Länder. Der Bund verzichtet insoweit auf Einnahmen aus dem Mineralölsteueraufkommen. Die Zahlungen erfolgen nicht nur an die Deutsche BahnAG.
Personalkosten und Versorgungslasten	0	0	16	9	
Sonstige Bundesleistungen ..	474	411	332	5	
Verwaltungsausgaben BEV ..	8 245	9 991	2 497	4 742	
Zinsen für Schulden des BEV	5 226	5 421	5 103	4 790	
Tilgung von Schulden des BEV	300	300	–	–	
Gesamtsumme	37 209	38 154	31 666	32 397	

*) Enthalten sind Mittelabflüsse aufgrund des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes, soweit aus Kapitel 12 18 Titel 891 01 geleistet (1997: 254 Mio. DM). Sie stehen auch anderen Verkehrsunternehmen zu.

**) Enthalten sind Mittelabflüsse aufgrund des Schwerbehindertengesetzes (1997: 439 Mio. DM). Sie stehen auch anderen Verkehrsunternehmen zu.

41.5.3

Das Bundeseisenbahnvermögen hat aufgrund des Gesetzes zur Zusammenführung und Neugliederung der Bundeseisenbahnen für jedes Kalenderjahr rechtzeitig vor dessen Beginn einen Wirtschaftsplan aufzustellen, in dem die erwarteten Einnahmen und Ausgaben enthalten sind. Der Wirtschaftsplan umfaßt auch einen Stellenplan und einen vereinfachten Schuldentilgungsplan. Er bedarf der Genehmigung durch das Bundesministerium im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen.

Im Oktober 1996 legte das Bundeseisenbahnvermögen dem Bundesministerium den Wirtschaftsplan für das Jahr 1997 vor und aktualisierte ihn Mitte Mai 1997. Das Bundesministerium genehmigte den Wirtschaftsplan im Juli 1997. Hierdurch war, wie schon in den Vorjahren, eine lange Zeit der vorläufigen Wirtschaftsführung erforderlich.

Im Oktober 1997 legte das Bundeseisenbahnvermögen dem Bundesministerium einen Nachtrag zum Wirtschaftsplan vor. Das Bundesministerium genehmigte den Nachtrag im Dezember 1997. Diese Genehmigung hatte vorwiegend deklaratorischen Charakter, da sie das Verwaltungshandeln kaum noch beeinflussen konnte.

Ressortverhandlungen über den Wirtschaftsplan des Bundeseisenbahnvermögens für das Haushaltsjahr 1998 fanden im März 1998 statt. Erst im Juli 1998 hat das Bundesministerium den Wirtschaftsplan genehmigt.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sollte das Bundesministerium die Wirtschaftspläne und die Nachträge zu den Wirtschaftsplänen des Bundeseisenbahnvermögens künftig rechtzeitig im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen genehmigen, um dem Bundeseisenbahnvermögen

seine Budgetierungs- und Planungsarbeiten zu erleichtern.

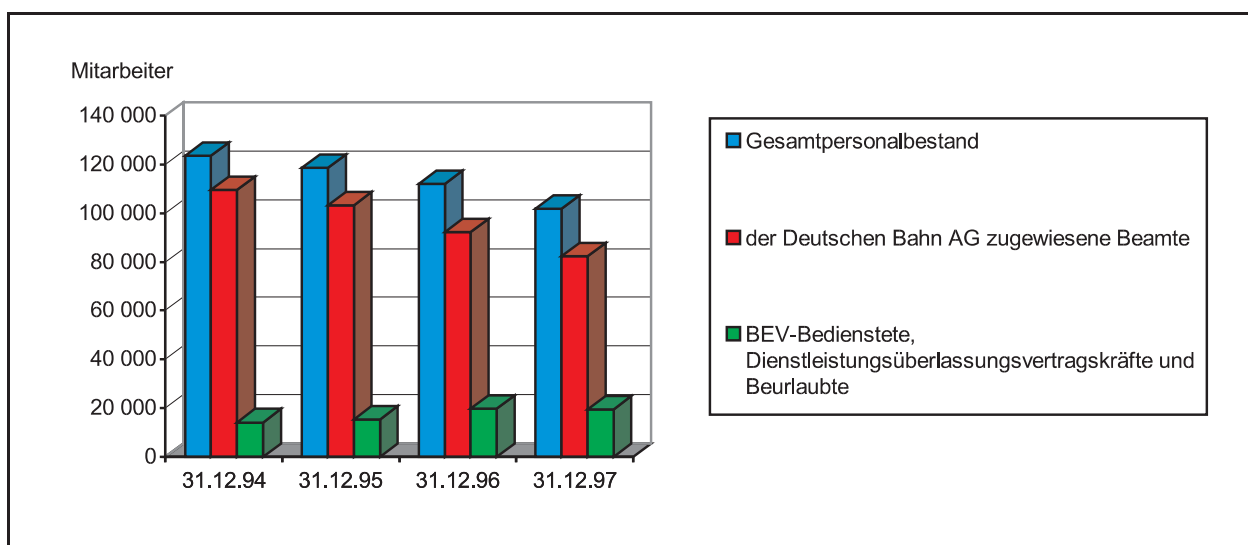
Das Bundesministerium hat als Grund für die verzögerte Behandlung des Wirtschaftsplanes 1998 geltend gemacht, daß es die aktuelle Entwicklung bei der Veräußerung von Immobilien und von Anteilen an Wohnungsgesellschaften noch berücksichtigen wollte.

Der Bundesrechnungshof weist dagegen darauf hin, daß die verzögerten Genehmigungen der Wirtschaftspläne des Bundeseisenbahnvermögens dem Ziel des Gesetzgebers zuwiderlaufen, daß das Bundeseisenbahnvermögen grundsätzlich schon vom Be-

ginn eines Kalenderjahres an nach einem genehmigten Wirtschaftsplan arbeitet. Für wesentliche Änderungen bei den erwarteten Einnahmen und Ausgaben des Bundeseisenbahnvermögens ist das Instrument des Nachtrages zum Wirtschaftsplan verfügbar. Daher erhält der Bundesrechnungshof seine Forderung an das Bundesministerium aufrecht, die Wirtschaftspläne des Bundeseisenbahnvermögens zukünftig rechtzeitig im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen zu genehmigen.

41.6 Personalentwicklung

Der Personalbestand entwickelte sich wie folgt:



Der Gesamtpersonalbestand ging von 118 653 Personen zum 31. Dezember 1995 um 6 707 Personen auf 111 946 Personen zum 31. Dezember 1996 zurück. Bis zum 31. Dezember 1997 verringerte sich der Bestand nochmals, und zwar um 10 202 Personen auf 101 744 Personen. Ursache war in beiden Jahren der Rückgang der Anzahl an die Deutsche Bahn AG zugewiesener Beamten, der im Jahre 1996 11 170 Personen und im Jahre 1997 9 791 Personen betrug. Der größte Teil schied in beiden Jahren durch Pensionierung aus.

Die Zahl der Versorgungsempfänger veränderte sich seit Januar 1994 nur unwesentlich und lag Ende des Jahres 1997 (1996) bei rd. 242 000 (240 000) Personen.

41.7 Personalaltlasten

Nach dem Deutsche Bahn Gründungsgesetz hat das Bundeseisenbahnvermögen der Deutschen Bahn AG längstens für neun Jahre die Kosten, die ihr infolge des erhöhten Personalbedarfs im Bereich des ehemaligen Sondervermögens Deutsche Reichsbahn entstehen, zu erstatten, soweit der erhöhte Personalbedarf auf den technisch-betrieblichen Rückstand der Deutschen Reichsbahn im Vergleich zum technisch-betrieblichen Stand bei der ehemaligen Deutschen Bundesbahn zurückzuführen ist.

Das Bundeseisenbahnvermögen und die Deutsche Bahn AG regelten Ende des Jahres 1994 Einzelheiten der Durchführung der Personalkostenerstattung in einer Vereinbarung. Der Erstattung der Personalkosten liegt eine in der Vereinbarung festgeschriebene Mitarbeiterzahl zugrunde, die 67 900 für das Jahr 1994 betrug und sich schrittweise auf 7 500 im Jahre 2002 verringern wird. Die Kosten werden für jeden Mitarbeiter nach dem durchschnittlichen Betrag ermittelt, den die Deutsche Bahn AG für frühere Mitarbeiter der Deutschen Reichsbahn aufwendet. Für das Geschäftsjahr 1994 legte die Deutsche Bahn AG im Mai 1996 eine Abrechnung über die Personalaltlasten mit einer Gesamtforderung von rd. 3,719 Mrd. DM vor.

Prüfungen der Vorprüfungsstellen des Bundeseisenbahnvermögens ergaben, daß diese Abrechnung mit erheblichen Mängeln behaftet war. Daher empfahl der Bundesrechnungshof, das bisherige komplizierte Abrechnungsverfahren durch eine pauschale Erstattungsregelung zu ersetzen. Dazu sollte auf der Grundlage der bereinigten, endgültigen Abrechnung für das Jahr 1994 unter Berücksichtigung tariflicher und gesetzlicher Veränderungen ein jährlich fortzuschreibender Durchschnittssatz für die erstattungsfähigen Personalkosten (DM/Mannjahr) entwickelt werden.

Der Empfehlung des Bundesrechnungshofes folgend klärte das Bundesministerium im November 1997 mit dem Bundesministerium der Finanzen, dem Bundeseisenbahnvermögen und der Deutschen Bahn AG die offenen Fragen und vereinbarte ein durch Pauschalierung vereinfachtes und leichter nachvollziehbares Abrechnungsverfahren.

Nach dem vereinfachten Abrechnungsverfahren ergab sich für die Jahre 1995 bis 1997 eine Forderung in Höhe von 41 Mio. DM zugunsten des Bundeseisenbahnvermögens für zu hoch erstattete Kosten für Personalaltlasten, die von der Deutschen Bahn AG anerkannt wurde. Gegenwärtig werden die Auswirkungen des Tarifabschlusses 1998 der Deutschen Bahn AG auf die Kostenersatzung für Personalaltlasten nach dem vereinfachten Abrechnungsverfahren ermittelt. Insgesamt wird die pauschalierte Abrechnung künftig zu erheblichen Vereinfachungen bei Ermittlung, Abrechnung und Prüfung der Kostenersatzung sowohl beim Bundeseisenbahnvermögen als auch bei der Deutschen Bahn AG führen.

41.8 Ausblick

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes bleiben vordringliche Aufgaben des Bundeseisenbahnvermögens die Aufnahme seines Immobilienbestandes und der Ausweis von Mehr- und Mindererlösen gegenüber den der Rahmenvereinbarung zugrunde gelegten Werten bei dessen Verwertung. Hinsichtlich der Erstattung von Personalaltlasten an die Deutsche Bahn AG ist zu überwachen, ob die neuen Abrechnungssysteme sich als sachgerecht erweisen. Das Bundesministerium, das den Ausführungen des Bundesrechnungshofes zugestimmt hat, sollte künftig den Wirtschaftsplan des Bundeseisenbahnvermögens rechtzeitig im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen genehmigen.

42 Verkauf von Liegenschaften des Bundeseisenbahnvermögens an die Deutsche Bahn AG

42.0

Das Bundeseisenbahnvermögen hat Liegenschaften im Schätzwert von rd. 605 Mio. DM an die Deutsche Bahn AG verkauft und nicht wie ursprünglich vorgesehen auf dem Grundstücksmarkt zur Veräußerung gegen Höchstgebot angeboten. Dadurch hat es für die Liegenschaften nicht immer bestmögliche Erlöse erzielt.

Die Deutsche Bahn AG hat die Abwicklung der Grundstücksgeschäfte erschwert, indem sie dem Bundeseisenbahnvermögen notwendige Unterlagen zur sachgerechten Beurteilung der Verkaufsfälle vorenthalten hat.

42.1

Mit Inkrafttreten des Gesetzes zur Neuordnung des Eisenbahnwesens am 1. Januar 1994 ist der umfang-

reiche Liegenschaftsbestand der früheren Sondervermögen Deutsche Bundesbahn und Deutsche Reichsbahn (weit über 200 000 Flurstücke mit rd. 150 000 ha) Eigentum des zum selben Zeitpunkt errichteten Sondervermögens Bundeseisenbahnvermögen geworden. Das Gesetz verpflichtet das Bundeseisenbahnvermögen, der Deutschen Bahn AG alle Liegenschaften zu übertragen, soweit dies für das Erbringen von Verkehrsleistungen sowie für das Betreiben der Eisenbahninfrastruktur notwendig (bahnnotwendig) ist. Nicht bahnnotwendige Liegenschaften verbleiben beim Bundeseisenbahnvermögen. Bei der Aufteilung der Liegenschaften zwischen dem Bundeseisenbahnvermögen und der Deutschen Bahn AG sind nach der gesetzlichen Regelung „Vergleiche zulässig“.

Um Verwaltungsaufwand und Abgrenzungsprobleme zwischen bahnnotwendigen und nicht bahnnotwendigen Liegenschaften zu verringern, sah der Entwurf einer Rahmenvereinbarung zwischen der Bundesrepublik Deutschland, dem Bundeseisenbahnvermögen und der Deutschen Bahn AG auf der Grundlage eines Vergleichs u. a. vor, daß ein sogenanntes Liegenschaftspaket, dessen Verkehrswert gutachterlich in einem vereinfachten und schematisierten Verfahren zum Stichtag 31. Dezember 1993 auf rd. 13,4 Mrd. DM geschätzt worden war, zur Verwertung beim Bundeseisenbahnvermögen verbleibt. Die Liegenschaften sollten gegen Höchstgebot auf dem Grundstücksmarkt veräußert werden. Nach einem Kabinettsbeschluß vom November 1993 sollten durch eine schnelle und professionelle Vermarktung der marktfähigen Liegenschaften bestmögliche Erlöse erzielt werden, um den Zuschußbedarf des Bundeseisenbahnvermögens aus dem Bundeshaushalt zu verringern.

42.2

In einem Chefgespräch über den Verkehrshaushalt des Jahres 1997 vereinbarte das Bundesministerium mit der Deutschen Bahn AG im Juni 1996, daß Liegenschaften mit einem geschätzten Verkehrswert von rd. 605 Mio. DM, die nach der vorgesehenen Rahmenvereinbarung zur Verwertung beim Bundeseisenbahnvermögen bestimmt waren, der Deutschen Bahn AG vorab „für den eigenen unternehmerischen Bedarf“ verkauft werden sollten. Die Vereinbarung sieht vor, daß die Deutsche Bahn AG, falls sie im Rahmen der Vorabverkäufe erworbene Liegenschaften innerhalb von drei Jahren nach Zahlung des Gesamtkaufpreises am 30. Juni 1997 weiterveräußert, dem Bundeseisenbahnvermögen die Hälfte der über dem geschätzten Verkehrswert liegenden Erlöse, abzüglich der Aufwendungen für Verwertung und eventueller Mindererlöse, zu überlassen hat. Später erzielte Veräußerungsmehrerlöse sollten der Deutschen Bahn AG ungekürzt verbleiben.

Die Deutsche Bahn AG erfaßte die von ihr gewünschten Liegenschaften in einer Ankaufliste. Gegen diese Ankaufliste erhob das Bundeseisenbahnvermögen Bedenken, da sie nach seiner Auffassung entgegen der Vereinbarung auch hochwertige und marktfähige Liegenschaften enthielt, die für den unternehmerischen Bedarf der Deutschen Bahn AG nicht notwendig waren. Dazu zählten beispielsweise ein bau-

reifes Gelände in München Pasing, das auf rd. 0,8 Mio. DM geschätzt worden war, nach Meinung des Bundeseisenbahnvermögens inzwischen aber einen Verkehrswert von rd. 20 Mio. DM haben dürfte, und ein Grundstück im Schätzwert von 1,2 Mio. DM, das die Deutsche Bahn AG in einer Tageszeitung zum Preis von 2,4 Mio. DM angeboten hatte.

Das Bundeseisenbahnvermögen strebte in Verhandlungen mit der Deutschen Bahn AG an, aus der Ankaufliste die marktfähigen Liegenschaften zu streichen, die darin nach seiner Meinung vereinbarungswidrig enthalten waren, um sie gegen Höchstgebot auf dem Grundstücksmarkt veräußern zu können. Nach seiner Ansicht sollten in die Ankaufliste möglichst nur Liegenschaften für den unternehmerischen Bedarf der Deutschen Bahn AG aufgenommen werden, zumal diese vielfach nicht oder nur schwer veräußerbar sind. Das Bundeseisenbahnvermögen konnte jedoch nicht abschließend beurteilen, ob alle in der Ankaufliste erfaßten Objekte für den unternehmerischen Bedarf der Deutschen Bahn AG erforderlich waren, da die Deutsche Bahn AG im Besitz wesentlicher liegenschaftsbezogener Daten war. Es bat daher die Deutsche Bahn AG um ergänzende Informationen. Die Deutsche Bahn AG hielt die entsprechenden Unterlagen jedoch in vielen Fällen zurück. Aus diesem Grund und wegen fortdauernder Meinungsverschiedenheiten zu der Frage, ob bezüglich eines Teils der in der Ankaufliste aufgeführten Grundstücke ein „unternehmerischer Bedarf der Deutschen Bahn AG“ besteht, kam keine Einigung über den Inhalt der Ankaufliste zustande. Angesichts des kurz bevorstehenden Abschlusses der Rahmenvereinbarung über die endgültige Aufteilung der Liegenschaften zwischen Bundeseisenbahnvermögen und Deutscher Bahn AG wies das Bundesministerium das Bundeseisenbahnvermögen fernmündlich an, die Angelegenheit auf der Grundlage des aktuellen Verhandlungsstandes über die Ankaufliste zum Abschluß zu bringen, obwohl es über die Gründe unterrichtet war, die bislang eine Einigung verhindert hatten. Mit dem Abschluß der Rahmenvereinbarung im August 1996 stimmte auch das Bundeseisenbahnvermögen der Ankaufliste der Deutschen Bahn AG zu. Die in den Jahren 1996 und 1997 vom Bundeseisenbahnvermögen erzielten Verkaufserlöse aus der Veräußerung von Grundstücken des Liegenschaftspaketes lagen in den meisten Fällen – zum Teil erheblich – über den Schätzwerten der Liegenschaften.

42.3

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß das Bundesministerium im Rahmen der Abwicklung der Vorabverkäufe das Bundeseisenbahnvermögen nicht mit dem gebotenen Nachdruck bei der Wahrnehmung seiner wirtschaftlichen Interessen gegenüber der Deutschen Bahn AG unterstützt hat. Das Bundesministerium und das Bundeseisenbahnvermögen hätten sicherstellen müssen, daß der Deutschen Bahn AG keine hochwertigen und marktfähigen Liegenschaften lediglich zum Schätzwert überlassen werden, obwohl die Voraussetzung der zugrundeliegenden Vereinbarung, daß die Liegenschaften für den unternehmerischen Bedarf der Deutschen Bahn AG

erforderlich sind, nicht erfüllt war. Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß in diesen Fällen dem Bundeseisenbahnvermögen die Möglichkeit vorenthalten blieb, die Liegenschaften zum Höchstgebot am Markt zu veräußern, um bestmögliche Erlöse zu erzielen und damit seinen Zuschußbedarf aus dem Bundeshaushalt zu vermindern. Wie die Veräußerung von Grundstücken des Liegenschaftspaketes in den Jahren 1996 und 1997 zeigt, konnte das Bundeseisenbahnvermögen auf dem Grundstücksmarkt in den meisten Fällen zum Teil erheblich über den Schätzwerten liegende Erlöse erzielen. Die für das Bundeseisenbahnvermögen aus den Vorabverkäufen entstandenen wirtschaftlichen Nachteile werden auch durch seine auf drei Jahre befristete Beteiligung an den Erlösen von Weiterveräußerungen, soweit diese über dem geschätzten Verkehrswert liegen, nicht ausgeglichen, zumal die Deutsche Bahn AG selbst bestimmen kann, zu welchem Zeitpunkt sie Liegenschaften weiterveräußert. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes hätte das Bundeseisenbahnvermögen der Deutschen Bahn AG vereinbarungsgemäß nur Liegenschaften für ihren unternehmerischen Bedarf überlassen sollen, die nicht oder nur schwer veräußerbar sind.

Der Bundesrechnungshof hat weiter beanstandet, daß die Deutsche Bahn AG dem Bundeseisenbahnvermögen wesentliche Unterlagen, die zur Beurteilung ihrer Ankaufliste notwendig waren, vorenthalten hat. Er hat auch daran erinnert, daß das Bundesministerium, obwohl es über die mangelhafte Zusammenarbeit zwischen Bundeseisenbahnvermögen und Deutscher Bahn AG unterrichtet war, sich nicht um Abhilfe bemüht hat.

42.4

Das Bundesministerium hat dargelegt, daß die Vorabverkäufe haushaltspolitisch erforderlich gewesen seien, um die Einnahmen des Bundeseisenbahnvermögens aus der Immobilienverwertung zu erhöhen. Außerdem habe die Deutsche Bahn AG nach Abschluß der Verhandlungen über die Rahmenvereinbarung noch zusätzlichen Bedarf an Grundstücken angemeldet. Da die Regelung über die Vorabverkäufe noch in die Rahmenvereinbarung einbezogen werden sollte, hätten Bundeseisenbahnvermögen und Deutsche Bahn AG in nur einem Monat versucht, die Objekte abzugrenzen und sich über die Ankaufliste zu einigen. Dabei sei es trotz teilweise nicht vorhandener oder kurzfristig nicht verfügbarer Unterlagen zu einer weitgehenden Übereinstimmung gekommen. Eine genaue Abgrenzung der Liegenschaften nach bahnnotwendig und nicht bahnnotwendig sei nicht möglich gewesen. Im übrigen liege nach Definition der Deutschen Bahn AG „betriebliche Nutzung“ auch dann vor, wenn die Nutzung im „weiteren Konzerninteresse“ der Deutschen Bahn AG gegeben sei.

Das Bundesministerium hat die Auffassung vertreten, die Werthaltigkeit des Liegenschaftspaketes werde durch die Vorabverkäufe nicht beeinträchtigt, da die Deutsche Bahn AG die geschätzten Verkehrswerte gezahlt habe und zumindest teilweise zu er-

wartende zeit- und kostenaufwendige Verkaufsbemühungen der Verwertungsgesellschaft vermieden worden seien. Bei den geschätzten Verkehrswerten handele es sich um „gutachterlich ermittelte Verkehrswerte“. Die Marktpreise für Immobilien seien seit dem Jahre 1993 um bis zu 50 v. H. zurückgegangen. Dem Bundeseisenbahnvermögen sei durch die Vorabverkäufe kein wirtschaftlicher Schaden entstanden. Durch den Verwertungsvorgang hätten die vom Bundesministerium geforderten Ansätze im Wirtschaftsplan des Bundeseisenbahnvermögens erfüllt werden können, womit ein wesentlicher Beitrag zur Konsolidierung des Bundeshaushalts geleistet worden sei.

Hinsichtlich der vom Bundesrechnungshof aufgezeigten Mängel in der Zusammenarbeit zwischen Bundeseisenbahnvermögen und Deutscher Bahn AG hat das Bundesministerium mitgeteilt, daß es seit Anfang des Jahres 1997 zwischen Bundesministerium, Bundeseisenbahnvermögen und Deutscher Bahn AG intensive Bemühungen um eine Verbesserung der Zusammenarbeit gebe.

42.5

Der Bundesrechnungshof wendet sich nicht gegen die Veräußerung von marktfähigen oder „im weiteren Konzerninteresse“ nutzbaren Liegenschaften des Bundeseisenbahnvermögens an die Deutsche Bahn AG. Er hält jedoch seine Bedenken dagegen aufrecht, daß das Bundeseisenbahnvermögen der Deutschen Bahn AG solche Objekte zu Schätzpreisen überlassen hat, die vielfach unter den erzielbaren Verkehrswerten lagen, obwohl keine betriebliche Nutzung der Deutschen Bahn AG erkennbar war.

Die Bedenken des Bundesrechnungshofes werden auch nicht durch die Einlassung des Bundesministeriums ausgeräumt, bei den Schätzpreisen handele es sich um „gutachterlich ermittelte Verkehrswerte“. Dem Bundesministerium ist bekannt, daß die in Rede stehenden Schätzpreise nur nach einem vereinfachten und schematisierten Verfahren ermittelt worden sind. Auch der Hinweis des Bundesministeriums auf rückläufige Liegenschaftspreise ändert nichts an der Einschätzung des Bundesrechnungshofes, da die Verkaufserlöse aus marktfähigen Liegenschaften des Bundeseisenbahnvermögens in den Jahren 1996 und 1997 in den weitaus meisten Fällen – teilweise erheblich – über den Schätzpreisen lagen.

Im übrigen bleibt abzuwarten, ob die vom Bundesministerium erwähnten Bemühungen die Zusammenarbeit zwischen Bundesministerium, Bundeseisenbahnvermögen und Deutscher Bahn AG verbessern werden.

43 Kosten der Verwertung von Liegenschaften des Bundeseisenbahnvermögens

43.0

Abweichend von dem vom Parlament gebilligten Verwertungskonzept wurde im Rahmen eines

inzwischen vom Bundeseisenbahnvermögen mit einer Verwertungsgesellschaft (mittelbare Bundesbeteiligung) abgeschlossenen Geschäftsbesorgungsvertrages eine für das Bundeseisenbahnvermögen ungünstigere Provisionsregelung und zusätzlich ein bei Maklerverträgen unüblicher umfassender Aufwendersatz vereinbart. Außerdem werden die Verkaufserlöse zunächst durch die Verwertungsgesellschaft anstatt unmittelbar durch das Bundeseisenbahnvermögen vereinnahmt.

43.1

Das Bundesministerium, das Bundesministerium der Finanzen, das Bundeseisenbahnvermögen und die Deutsche Bahn AG entwickelten einvernehmlich ein Konzept zur Verwertung der Liegenschaften des Bundeseisenbahnvermögens mit einem geschätzten Gesamtwert von rd. 13,4 Mrd. DM. Danach sollte eine Verwertungsgesellschaft (mittelbare Bundesbeteiligung) einen Teil der Liegenschaften auf der Grundlage eines Maklervertrages verwerten und hierfür eine nach marktüblichen Kriterien bemessene Provision erhalten. Aus dieser Provision sollte die Verwertungsgesellschaft auch alle in Verbindung mit ihrer Maklertätigkeit entstehenden Kosten decken. Die Verkaufserlöse sollten vom Bundeseisenbahnvermögen unmittelbar vereinnahmt werden.

Der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages hat dieses Verwertungskonzept gebilligt.

43.2

43.2.1

Aufgrund dieses Beschlusses wurde zwischen der Bundesrepublik Deutschland, dem Bundeseisenbahnvermögen und der Deutschen Bahn AG eine Rahmenvereinbarung getroffen. Zur Umsetzung der Rahmenvereinbarung schloß das Bundeseisenbahnvermögen mit der Verwertungsgesellschaft einen Geschäftsbesorgungsvertrag ab. Dieser sieht vor, daß die Verwertungsgesellschaft eine gestaffelte Vergütung für die Verkaufsvermittlung erhält, die im Einzelfall bis zu 10 v. H. des Nettoverwertungserlöses betragen kann. Zusätzlich hat die Verwertungsgesellschaft Anspruch auf Erstattung sämtlicher Aufwendungen sowohl für Eigenleistungen als auch für Fremdleistungen, die im Rahmen ihrer Vermittlungstätigkeit anfallen. Hinsichtlich der Verkaufserlöse wurde vereinbart, daß sie zunächst von der Verwertungsgesellschaft vereinnahmt und nach Abzug der Kosten und Provisionen zeitnah an das Bundeseisenbahnvermögen ausgekehrt werden.

43.2.2

Der Bundesrechnungshof hatte das Bundesministerium und das Bundeseisenbahnvermögen vor Abschluß des Geschäftsbesorgungsvertrages, nachdem er von den darin vorgesehenen Regelungen Kenntnis erlangt hatte, an die vom Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages gebilligte Verwertungskonzeption erinnert, wonach die Verwertungsgesell-

schaft für die Vermittlung von Verkäufen nur eine marktübliche Maklerprovision erhalten und der Verkaufserlös unmittelbar dem Bundeseisenbahnvermögen zufließen soll. Der Bundesrechnungshof hatte außerdem darauf hingewiesen, daß eine umfassende Kostenerstattung über die Provision hinaus bei Maklerverträgen unüblich ist und verdeutlicht, daß die vorgesehenen vertraglichen Regelungen zu erheblichen Erlösminderungen führen werden.

43.3

Das Bundeseisenbahnvermögen ließ die Hinweise des Bundesrechnungshofes beim Abschluß des Geschäftsbesorgungsvertrages unberücksichtigt. Es hat hierzu im wesentlichen mitgeteilt, daß das vom Parlament beschlossene Verwertungskonzept nur den seinerzeitigen Sachstand wiedergebe und deshalb nicht die endgültige Basis für die nachfolgenden vertraglichen Regelungen dargestellt habe. Auf die Marktüblichkeit der Maklerprovision und den Umfang der daraus zu bestreitenden Aufwendungen komme es nicht mehr an, da nunmehr Verwaltung und Verwertung der Liegenschaften bei der Verwertungsgesellschaft in einer Hand lägen und nicht, wie zunächst vorgesehen, durch mehrere Maklergesellschaften besorgt würden.

Im übrigen orientiere sich das Provisionssystem am Schwierigkeitsgrad der Verwertung bei einem genau definierten Maximum in Höhe von bis zu 10 v. H. der Nettoverwertungserlöse. Da die Provision auf der Basis der Nettoverwertungserlöse berechnet werde, bestehe gleichzeitig ein Anreiz, die vom Bruttoerlös abzuziehenden Kosten möglichst gering zu halten. Außerdem bleibe dem Aufsichtsrat eine Änderung der Provisionsregelung vorbehalten.

Zur Frage der Erlösabrechnung hat sich das Bundeseisenbahnvermögen nicht geäußert.

Das Bundesministerium hat ergänzend darauf hingewiesen, daß das ursprüngliche Verwertungskonzept unter Berücksichtigung von Hinweisen des Bundesrechnungshofes weiterentwickelt und vom Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages zustimmend zur Kenntnis genommen worden sei. Diese Regelungen seien Inhalt der vom Bundesministerium, dem Bundesministerium der Finanzen, dem Bundeseisenbahnvermögen und der Deutschen Bahn AG einvernehmlich abgeschlossenen und notariell beurkundeten Rahmenvereinbarung geworden. Der daraus zwischen dem Bundeseisenbahnvermögen und der Verwertungsgesellschaft entwickelte Geschäftsbesorgungsvertrag werde von den Grundsätzen des Verwertungskonzeptes in der Rahmenvereinbarung getragen und stehe nicht im Widerspruch zu dem vom Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages zustimmend zur Kenntnis genommenen Verwertungskonzept. Die vom Bundesrechnungshof aufgrund der getroffenen Regelungen erwarteten Vermögensnachteile für das Bundeseisenbahnvermögen seien nicht erkennbar, da die bisher erzielten Verkaufserlöse durchschnittlich um 27 v. H. über den zugrunde gelegten Schätzwerten lägen.

43.4

Der Bundesrechnungshof widerspricht der Behauptung des Bundeseisenbahnvermögens, das dem Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages vorgelegte Verwertungskonzept gebe nur den seinerzeitigen Sachstand wieder. Vielmehr waren die darin enthaltenen Zusagen des Bundesministeriums hinsichtlich des Verfahrens und der Abgeltung von Maklertätigkeiten für das Bundeseisenbahnvermögen sowie der unmittelbaren Zahlung der Verkaufserlöse aus den gemakelten Grundstücksgeschäften an das Bundeseisenbahnvermögen unverändert Grundlage für die Entscheidung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages. Das Bundesministerium übersieht in seiner Stellungnahme, daß im Rahmen der Fortentwicklung des Verwertungskonzeptes bis zur zustimmenden Kenntnisnahme durch den Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages die in Rede stehenden Zusagen des Bundesministeriums keine Modifizierung erfahren haben.

Der Bundesrechnungshof hat die Besorgnis, daß dem Bundeseisenbahnvermögen aufgrund der Abweichungen gegenüber dem vom Parlament gebilligten Verwertungskonzept durch ungünstigere Kosten- und Provisionsregelungen sowie durch den Verzicht auf die unmittelbare Zahlung der Verkaufserlöse an das Bundeseisenbahnvermögen wirtschaftliche Nachteile entstehen.

Der Bundesrechnungshof wendet sich nicht gegen eine angemessene Abgeltung der Leistungen der Verwertungsgesellschaft. Er hält es daher auch für sachgerecht, daß dieser zur Abgeltung zusätzlichen Aufwandes eine über die marktübliche Maklerprovision hinausgehende Vergütung gezahlt wird. Soweit die Verwertungsgesellschaft jedoch nur im Rahmen der üblichen Makleraufgaben tätig wird, sollte die Vergütung auf die marktübliche Maklerprovision beschränkt bleiben. Da zusätzlicher Aufwand nur bei einem geringen Teil der zu verwertenden Liegenschaften des Bundeseisenbahnvermögens zu erwarten ist, dürfte nach Auffassung des Bundesrechnungshofes in den weitaus meisten Verkaufsfällen eine über die marktübliche Maklerprovision hinausgehende Vergütung nicht gerechtfertigt sein. Daß die Verkaufserlöse zunächst von der Verwertungsgesellschaft vereinnahmt werden, entzieht diese Mittel der sofortigen Disposition durch das Bundeseisenbahnvermögen und verursacht zusätzlichen Abrechnungs- und Verwaltungsaufwand.

Der Bundesrechnungshof bleibt daher bei seiner Auffassung, daß die im Geschäftsbesorgungsvertrag vereinbarten Regelungen zur Maklertätigkeit der Verwertungsgesellschaft mit dem Willen des Parlamentes unvereinbar sind. Dies erscheint um so bedenklicher, als die Abweichungen mit Vermögensnachteilen für das Bundeseisenbahnvermögen verbunden sein können. Dies gilt – entgegen der Einschätzung des Bundesministeriums – auch dann, wenn die Verkaufserlöse weiterhin über den zugrunde gelegten Schätzwerten liegen, weil die fraglichen Abreden des Geschäftsbesorgungsvertrages die Kostenseite betreffen.

44 Bewirtschaftung von Immobilien des Bundeseisenbahnvermögens

44.0

Eine Gesellschaft (mittelbare Bundesbeteiligung), die Grundstücke des Bundeseisenbahnvermögens verwalten und verwerten sollte, erfüllte ihre Aufgaben nur unzureichend. Die Organe der Gesellschaft (Aufsichtsrat und Geschäftsführung) waren über einen längeren Zeitraum nicht ordnungsgemäß besetzt. Das Bundeseisenbahnvermögen vergütete der Gesellschaft den geltend gemachten Aufwand und Provisionen ohne nennenswerte inhaltliche Kontrollen.

Bei einer Prüfung der Gesellschaft durch Wirtschaftsprüfer wurden erhebliche Mißstände aufgedeckt, die zu finanziellen Nachteilen des Bundes führten. Das Bundeseisenbahnvermögen als Geschädigter hat bisher keine Schritte unternommen, um Schadensersatzansprüche geltend zu machen.

44.1

Das Bundeseisenbahnvermögen übertrug die Bewirtschaftung eines Teiles seiner Immobilien einer Gesellschaft, an der der Bund mittelbar beteiligt ist. Nach dem Gesellschaftsvertrag hat die Gesellschaft die alleinige Aufgabe, Grundstücke des Bundeseisenbahnvermögens in einer Region nahe Berlins zu verwalten und zu verwerten.

Das Bundesministerium hatte bei Gründung der Gesellschaft im Jahre 1993 beabsichtigt, diese dem Bundeseisenbahnvermögen zuzuordnen. Im Jahre 1995 stimmte es jedoch einer Übernahme der Gesellschaftsanteile durch ein bundeseigenes Unternehmen zu.

Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 1997 die Bewirtschaftung der Immobilien des Bundeseisenbahnvermögens durch die Gesellschaft geprüft und dabei auch die Betätigung des Bundes bei der Gesellschaft untersucht.

44.2

44.2.1

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß die Organe der Gesellschaft über einen längeren Zeitraum nicht wie im Gesellschaftsvertrag vorgesehen besetzt waren.

Die Gesellschaft hatte von April 1993 bis März 1995 und von Juli 1996 bis August 1997 keinen Aufsichtsrat.

Zwei Bedienstete des Bundeseisenbahnvermögens, die während des Bestehens eines Aufsichtsrates diesem angehörten, sahen sich nach eigenen Angaben ausschließlich als Vertreter der Interessen der Gesellschaft und nicht der Interessen des Bundes.

Das Bundesministerium informierte sich nicht über die Geschäftstätigkeit der Gesellschaft. Die Ge-

sellschaftsführung, für die nach dem Gesellschaftsvertrag zwei Geschäftsführer zu bestellen sind, wurde über einen längeren Zeitraum nur einem Geschäftsführer übertragen. Dieser Geschäftsführer nahm zeitweilig ein Abgeordnetenmandat im Landtag des Landes Thüringen wahr.

Die Gesellschaft erfüllte die im Gesellschaftsvertrag festgelegten Aufgaben nur unzureichend. So veräußerte sie aus dem umfangreichen Grundstücksbestand, der ihr zur Verwaltung und Verwertung übertragen war, in den Jahren 1994 bis 1996 nur vier Grundstücke. Demgegenüber übernahm sie Tätigkeiten außerhalb des im Gesellschaftsvertrag genannten Aufgabenbereichs. So schloß sie beispielsweise mit der Gemeinde B. einen Projektentwicklungsvertrag, der dem Aufsichtsrat nicht zur Zustimmung vorgelegt worden war.

Im Jahre 1993 schlossen die Deutsche Reichsbahn und die Gesellschaft einen Projektentwicklungsvertrag zur Konkretisierung der im Gesellschaftsvertrag festgelegten Aufgaben. Rechtsnachfolger der Deutschen Reichsbahn bezüglich der Rechte und Pflichten aus diesem Vertrag ist seit dem Jahre 1994 das Bundeseisenbahnvermögen.

Die Gesellschaft stellte dem Bundeseisenbahnvermögen auf der Grundlage des Projektentwicklungsvertrages Aufwendungen und Provisionen in Rechnung, die das Bundeseisenbahnvermögen ohne nennenswerte inhaltliche Kontrollen vergütete. Dabei wurde das im Projektentwicklungsvertrag vorgesehene Vergütungssystem nicht angewandt, da es nach Ansicht des Aufsichtsrates ungeeignet war. Der Aufsichtsrat beabsichtigte, ein neues Vergütungssystem zu entwickeln, hat dies aber nicht verwirklicht.

Die Gesellschaft behielt für zwei Verwertungsobjekte den Verkaufserlös ohne entsprechende Verzinsung über einen längeren Zeitraum zurück. Das Bundeseisenbahnvermögen forderte von der Gesellschaft weder die rechtzeitige Ablieferung des Verkaufserlöses, noch stellte es ihr den entgangenen Zinsgewinn in Rechnung.

44.2.2

Nach Schätzung einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft entstand der Gesellschaft ein Schaden in Höhe von rd. 700 000 DM durch ordnungswidriges Verhalten des Geschäftsführers. So veranlaßte der Geschäftsführer die Bezahlung einer Provisionsrechnung über 80 000 DM im Zusammenhang mit der Projektentwicklung für die Gemeinde B., ohne daß hierfür ein Auftrag vergeben worden war oder eine erkennbare Leistung vorlag.

Die von einer Firma für die Gesellschaft digitalisierten Katasteramtspläne (Auftragsvolumen: 212 000 DM) sind ausweislich eines Gutachtens unzuverlässig, ungenau, schlecht strukturiert und nur eingeschränkt verwertbar. Der Geschäftsführer unterließ es, von der Firma die Beseitigung der Mängel zu verlangen.

Die Reisekostenabrechnungen des Geschäftsführers der Gesellschaft waren zu einem erheblichen Teil nicht nachvollziehbar.

44.2.3

Die Gesellschaft unterließ es, die für Grundstücke des Bundeseisenbahnvermögens anfallenden Miet- und Pachtzinsen entsprechend den aktuellen ortsüblichen Vergleichssätzen im Rahmen der jeweiligen Verträge anzupassen. Eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft bezifferte den dadurch entstandenen Schaden für den Bund auf rd. 7,3 Mio. DM.

44.3

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß bei der Gesellschaft für lange Zeiträume kein Aufsichtsrat bestellt war und infolgedessen eine Überwachung der Geschäftsführung unterblieb. Im übrigen hätte eine angemessene Vertretung der Interessen des Bundes im Aufsichtsrat sichergestellt werden müssen.

Ein zweiter Geschäftsführer hätte schon deshalb bestellt werden müssen, weil der amtierende Geschäftsführer gleichzeitig ein Abgeordnetenmandat wahrnahm und deshalb nicht seine volle Arbeitskraft der Gesellschaft zur Verfügung stellen konnte. Der Einsatz nur eines Geschäftsführers über einen längeren Zeitraum hätte jedenfalls eine Änderung des Gesellschaftsvertrages erfordert.

Der Aufsichtsrat der Gesellschaft hätte die außerhalb des Gesellschaftszwecks liegenden Tätigkeiten der Gesellschaft unterbinden müssen. Er hätte auch die Entwicklung eines neuen Systems zur Abrechnung der Leistungen der Gesellschaft mit Nachdruck verfolgen müssen, da ihm die fehlende Eignung des alten Systems bekannt war.

Das Bundeseisenbahnvermögen versäumte es, bei der Gesellschaft eine termingerechte Ablieferung der vereinnahmten Verkaufserlöse durchzusetzen und für die verspätete Abführung der Erlöse Verzugszinsen nachzufordern. Des weiteren hätten das Bundeseisenbahnvermögen und der Aufsichtsrat auf eine rechtzeitige Anpassung der Miet- und Pachtverträge drängen müssen.

Das Bundeseisenbahnvermögen hätte bei einer sorgfältigen inhaltlichen Kontrolle der von der Gesellschaft in Rechnung gestellten Aufwendungen und Provisionen erhebliche Einsparungen erzielen können.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, seine Überwachungs- und Kontrollpflichten bei der Gesellschaft zukünftig wahrzunehmen. Außerdem hat er dem Bundesministerium nahegelegt zu veranlassen, daß unverzüglich die Schadensersatzansprüche an die Gesellschaft und den Geschäftsführer geltend gemacht werden.

44.4

Das Bundesministerium hat dargelegt, daß es zu den Beanstandungen des Bundesrechnungshofes bezüglich der Organe der Gesellschaft nicht Stellung nehmen könne, da sie den Zuständigkeitsbereich der Gesellschafter bzw. der Geschäftsführung betreffen. Das Bundeseisenbahnvermögen habe zu keinem

Zeitpunkt Gesellschaftsanteile an der Gesellschaft übernommen und somit auch keine Einflußmöglichkeiten auf die Bestellung des Aufsichtsrates und auf den Einsatz der Geschäftsführer gehabt.

Sowohl dem Bundesministerium als auch dem Bundeseisenbahnvermögen sei nicht bekannt gewesen, weshalb sich der Aufsichtsrat der Gesellschaft nicht mit dem Projekt für die Gemeinde B. beschäftigt habe. Das Bundesministerium hat die Auffassung vertreten, daß es aufgrund der gesellschaftsrechtlichen Regelungen keine Einflußmöglichkeiten auf die Geschäftsführung der Gesellschaft gehabt habe.

Das Bundesministerium hat allerdings eingeräumt, daß im Rahmen eines „modifizierten Projektentwicklungsvertrages“ für die Tätigkeit der Gesellschaft ein aussagefähiges Vergütungssystem entwickelt werden sollte. Dieser sei jedoch noch nicht zustande gekommen.

Die verspätete Auskehr von Veräußerungserlösen und Zinserträgen hänge damit zusammen, daß das Bundeseisenbahnvermögen die zunächst übernommene Finanzierung der Gesellschaft eingestellt habe, nachdem feststand, daß die Gesellschaft nicht Tochter einer Verwertungsgesellschaft des Bundeseisenbahnvermögens werden würde. Da die Gesellschafterin ihr Tochterunternehmen nicht mit Finanzmitteln ausstatten wollte, sei der drohende Konkurs der Gesellschaft dadurch abgewendet worden, daß sich die Gesellschaft durch die verzögerte Ablieferung der Veräußerungserlöse an das Bundeseisenbahnvermögen finanziert habe.

Zu den Ausführungen des Bundesrechnungshofes in Bezug auf die Überweisung einer Provisionsrechnung ohne Auftragsvergabe, der Schlechterfüllung des Vertrages durch die Firma M. sowie zu den nicht nachprüfbaren Reisekostenabrechnungen des Geschäftsführers hat das Bundesministerium angekündigt, daß das Bundeseisenbahnvermögen zunächst den Schaden in Höhe von rd. 700 000 DM bei der Gesellschaft geltend machen werde. Weitergehende Schadensersatzansprüche würden vorerst nicht geltend gemacht, da zweifelhaft sei, ob diese rechtlich durchsetzbar seien.

44.5

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, daß das Bundesministerium als mittelbarer Eigentümer der Gesellschaft und das Bundeseisenbahnvermögen als Eigentümer der bewirtschafteten Immobilien weitgehende Einflußmöglichkeiten auf die Gesellschaft hatten. Der Hinweis, das Bundeseisenbahnvermögen sei nicht Gesellschafter gewesen, kann nicht entschuldigen, daß weder das Bundeseisenbahnvermögen noch das Bundesministerium versucht haben, auf die Geschäftsführung der Gesellschaft Einfluß zu nehmen. Das Bundeseisenbahnvermögen hätte daher, unabhängig von der gesellschaftsrechtlichen Ausgestaltung der Gesellschaft, darauf drängen müssen, daß die Gesellschaft nur die vertraglich festgelegten Aufgaben verfolgt.

Das Bundesministerium und das Bundeseisenbahnvermögen hätten sicherstellen müssen, daß die Be-

diensteten des Bundeseisenbahnvermögens im Aufsichtsrat auch die Interessen des Bundes vertreten. Sie hätten außerdem beim Aufsichtsrat und der Muttergesellschaft ohne weiteres auf die nicht ordnungsgemäße Besetzung der Geschäftsführung hinweisen können. Das im Gesellschaftsvertrag vorgesehene Vier-Augen-Prinzip auf der Ebene der Geschäftsführer hätte dazu beitragen können, das Auftreten von Mißständen zu vermeiden.

Das Bundeseisenbahnvermögen hätte auf die fristgerechte Zahlung der Veräußerungserlöse drängen müssen. Es kann nicht Aufgabe des Bundeseisenbahnvermögens sein, einer Gesellschaft über einen Liquiditätsengpaß hinwegzuhelfen, nur weil die Gesellschaft nicht dazu bereit ist, ihrem Tochterunternehmen Finanzmittel zur Verfügung zu stellen.

Zu den Feststellungen des Bundesrechnungshofes, daß bei einer inhaltlichen Kontrolle der von der Gesellschaft abgerechneten Beträge für Aufwendungen und Provisionen unnötige Ausgaben für den Bundeshaushalt hätten vermieden werden können, hat das Bundesministerium nicht Stellung genommen. Sowohl das Bundesministerium als auch das Bundeseisenbahnvermögen sollten zukünftig eine ordnungsgemäße Überprüfung der Abrechnungen der Gesellschaft sicherstellen. Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, daß die Aufsichtsorgane der Gesellschaft es versäumt haben, die Mißstände rechtzeitig aufzugreifen und abzustellen.

Der durch den Geschäftsführer zu verantwortende Schaden für den Bundeshaushalt kann nicht hingegenommen werden. Der Bundesrechnungshof erwartet, daß das Bundesministerium dafür sorgt, daß unverzüglich Schadensersatzansprüche in Höhe von rd. 700 000 DM geltend gemacht werden. Der Bundesrechnungshof erkennt nicht, daß der infolge von nicht angepaßten Miet- und Pachtzinsen entstandene und mit 7,3 Mio. DM bewertete Schaden nur mit erheblichen Schwierigkeiten geltend gemacht werden kann. Dennoch regt der Bundesrechnungshof an, nach Abschluß des ersten Schadensersatzverfahrens über 700 000 DM ggf. weitere Forderungen gerichtlich geltend zu machen.

45 Besteuerung von Freifahrten

45.0

Der Bundesrechnungshof hat in seinen Bemerkungen 1997 über die Gewährung von Freifahrten für Mitarbeiter des Bundeseisenbahnvermögens und andere Begünstigte berichtet. Er hat dabei auch darauf hingewiesen, daß in Höhe der für diesen geldwerten Vorteil erhobenen pauschalierten Lohnsteuer, die vom Bundeseisenbahnvermögen getragen wird, eine Belastung des Bundeshaushalts entsteht.

Das Bundesministerium der Finanzen hat erstmalig im Dezember 1996 eine individuelle Besteuerung des geldwerten Vorteils durch die Begünstigten verlangt, um künftig eine Belastung des

Bundeshaushalts zu vermeiden. Trotz mehrfacher Erneuerung dieser Forderung hat das Bundesministerium das Bundeseisenbahnvermögen bis heute nicht angewiesen, sie umzusetzen. Das Bundesministerium sollte dies umgehend nachholen.

45.1

45.1.1

Der Bundesrechnungshof berichtete in seinen Bemerkungen 1997 (Drucksache 13/8550 Nr. 30) über die Gewährung von Fahrvergünstigungen in Form von Freifahrten für Mitarbeiter des Bundeseisenbahnvermögens und andere Begünstigte. Er wies dabei auch darauf hin, daß das Bundeseisenbahnvermögen die für diesen geldwerten Vorteil erhobene pauschalierte Lohnsteuer übernimmt.

45.1.2

Das Bundesministerium der Finanzen forderte aufgrund des der Bemerkung vorangehenden Prüfungsberichtes des Bundesrechnungshofes das Bundesministerium im Dezember 1996 auf, ab dem Jahre 1997 dafür zu sorgen, daß der mit den Freifahrten verbundene geldwerte Vorteil von den Begünstigten individuell zu versteuern ist, um künftig eine Belastung des Bundeshaushalts durch die pauschalierte Lohnsteuer in Höhe von 5 Mio. DM auszuschließen. Das Bundesministerium der Finanzen stimmte zwar dem Wirtschaftsplan des Bundeseisenbahnvermögens für das Jahr 1997 zu und stellte seine Zustimmung zum Wirtschaftsplan für das Jahr 1998 in Aussicht, obwohl in beiden Wirtschaftsplänen ein Ausgabeansatz für die pauschalierte Lohnsteuer enthalten ist. Dennoch hielt es an seiner Forderung fest und trug sie wiederholt mündlich und schriftlich gegenüber dem Bundesministerium und dem Bundeseisenbahnvermögen vor.

Das Bundesministerium beauftragte Ende Mai 1997 das Bundeseisenbahnvermögen, umgehend ein Verfahren zur individuellen Besteuerung der mit den Freifahrten verbundenen geldwerten Vorteile zu entwickeln und den dafür notwendigen Aufwand darzustellen. Das Bundeseisenbahnvermögen legte Mitte des Jahres 1997 eine Konzeption für eine Änderung der Besteuerungspraxis vor, die auch Aussagen über den dafür notwendigen erhöhten Personalbedarf enthielt. Das Bundesministerium der Finanzen vertrat die Auffassung, daß trotz des vom Bundeseisenbahnvermögen dargestellten Personalbedarfs die Umsetzung seiner Forderung zu Einsparungen führen würde.

In einer Ressortverhandlung im Dezember 1997 wies das Bundesministerium das Bundesministerium der Finanzen, das Bundeseisenbahnvermögen und den Bundesrechnungshof darauf hin, daß wegen der ablehnenden Haltung des von den Freifahrten begünstigten Personenkreises gegenüber einer Änderung des Besteuerungsverfahrens nunmehr eine grundsätzliche Entscheidung getroffen werden müsse. Das Bundesministerium der Finanzen drängte jedoch weiter auf eine unverzügliche Entscheidung des Bundesministeriums, um die Änderung des Besteuerungsverfahrens zum Jahreswechsel 1998 einführen zu können.

Am 8. Januar 1998 forderte das Bundesministerium der Finanzen das Bundesministerium schriftlich auf, nunmehr seine Forderungen umzusetzen. Das Bundesministerium lehnte dies weiterhin ab. Es beabsichtigt, in weiteren Verhandlungen eine Verschiebung der geforderten Änderungen bis zum 1. Januar 1999 zu erreichen. Zur Begründung verweist es im wesentlichen darauf, daß im Zuge der zweiten Stufe der Bahnreform die Fahrvergünstigungen ohnehin neu geordnet werden müßten und unnötiger Aufwand ausgeschlossen werden sollte.

45.2

Der Bundesrechnungshof hat die Forderung des Bundesministeriums der Finanzen unterstützt, die Belastung des Bundeshaushalts durch die Pauschalierung der Lohnsteuer abzustellen. Er hat in seinen Bemerkungen 1997 darauf hingewiesen, daß die Freifahrten eine Vergünstigung darstellen, die gegen besoldungs- und beamtenrechtliche Vorschriften verstößt. Nach seiner Auffassung ist auch die Übernahme der für die Freifahrten erhobenen Lohnsteuer durch den Bund nicht gerechtfertigt.

Der Bundesrechnungshof hat in der Argumentation des Bundesministeriums keine Gründe erkannt, die eine Übernahme der Lohnsteuer durch den Bund rechtfertigen könnten. Er hat darauf hingewiesen, daß das Bundesministerium beabsichtigt, die Einführung eines Verfahrens zur individuellen Besteuerung zumindest in das Jahr 1999 zu verschieben, ohne dies stichhaltig begründen zu können. Wäre das Bundesministerium bereits im Dezember 1996 der Forderung des Bundesministeriums der Finanzen nachgekommen, wären dem Bund Ausgaben für das Jahr 1997 in Höhe von 5 Mio. DM erspart geblieben. Ausgaben in entsprechender Höhe wären auch für das Jahr 1998 vermeidbar.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, umgehend auf die Forderung des Bundesministeriums der Finanzen einzugehen und beim Bundeseisenbahnvermögen eine Änderung der Besteuerungspraxis durchzusetzen.

45.3

Das Bundesministerium hat der Sachverhaltsdarstellung im wesentlichen nicht widersprochen. Es hat aber darauf hingewiesen, daß die Belastung des Bundeshaushalts durch die Übernahme der Pauschalsteuer deutlich geringer als jährlich rd. 5 Mio. DM sei, da 50 v. H. der Einkommensteuer an den Bundeshaushalt zurückfließen würden. Neben dem erheblichen Verwaltungsaufwand hat das Bundesministerium als weiteren Hinderungsgrund für die Einführung eines Verfahrens zur individuellen Besteuerung die Mitwirkungspflicht der Begünstigten geltend gemacht, deren Aufschreibungen als Grundlage für eine gerechte Besteuerung nicht unbedenklich seien.

Im übrigen habe das Bundesministerium der Finanzen durch seine Zustimmung zum Wirtschaftsplan des Bundeseisenbahnvermögens für das Jahr 1997 (einschließlich des Nachtrages) den Ausgabeansatz

für die pauschalierte Lohnsteuer im Jahre 1997 genehmigt. In einer Ressortbesprechung zwischen dem Bundesministerium und dem Bundesministerium der Finanzen am 4. März 1998 sei einvernehmlich festgelegt worden, die Pauschalversteuerung auch im Jahre 1998 durchzuführen.

Aufgrund der ablehnenden Haltung der Gewerkschaft der Eisenbahner Deutschlands habe mit einem konstruktiven Mitwirken der Begünstigten bei der Erfassung der notwendigen Daten nicht mehr gerechnet werden können.

Das Bundesministerium hat versichert, daß es in gleicher Weise wie das Bundesministerium der Finanzen eine Änderung der Besteuerungspraxis befürworte. Ab dem Jahre 1999 würden Ausgaben für die pauschale Besteuerung des mit Freifahrten verbundenen geldwerten Vorteils nicht mehr im Wirtschaftsplan veranschlagt, da es davon ausgehe, daß die Deutsche Bahn AG bis dahin ein Verfahren zur Erfassung von Freifahrten schon beim Lösen der Fahrausweise abgeschlossen haben werde, das als Grundlage für eine individuelle Besteuerung der geldwerten Vorteile aus der Inanspruchnahme von Fahrvergünstigungen geeignet wäre.

45.4

Der Bundesrechnungshof hält die finanzielle Auswirkung auf den Bundeshaushalt in Höhe von jährlich rd. 5 Mio. DM weiterhin für zutreffend. Das Bundesministerium hat bei seiner Betrachtung außer acht gelassen, daß auch im Falle einer individuellen Besteuerung der mit den Freifahrten verbundenen geldwerten Vorteile dem Bund der gesetzlich vorgesehene Teil des Steueraufkommens zufließt, die Ausgabe für die Pauschalsteuer in Höhe von jährlich rd. 5 Mio. DM aber gänzlich entfällt.

Der Hinweis des Bundesministeriums auf die Mitwirkungspflicht der Begünstigten betrifft das Verfahren zur Erhebung der Steuern, das von den zuständigen Stellen nach den einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen durchzuführen ist. Außerdem hätte das Bundeseisenbahnvermögen sich rechtzeitig um eine objektive Erfassung der Freifahrten – mit oder ohne Hilfe der Deutschen Bahn AG – bemühen müssen. Der Bundesrechnungshof verweist in diesem Zusammenhang im übrigen darauf, daß die Besteuerung in der Bundesrepublik Deutschland weitgehend auf einer Erklärungs- und Steuerpflicht der Steuerpflichtigen beruht.

Die Behauptung des Bundesministeriums, das Bundesministerium der Finanzen habe durch die Zustimmung zum Wirtschaftsplan für das Jahr 1997 auch die Pauschalversteuerung genehmigt, wird durch das zeitlich später datierende Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen vom 8. Januar 1998 widerlegt. Wenn das Bundesministerium der Finanzen – wie behauptet – nunmehr von seinem bisherigen Standpunkt abgerückt sein sollte, ändert dies nichts an der grundsätzlichen Berechtigung seiner ursprünglich erhobenen Forderung.

Der Bundesrechnungshof ist verwundert, daß das Bundesministerium die ablehnende Haltung der Interessenvertretung der Freifahrtberechtigten als Ar-

gument gegen die Einführung einer individuellen Besteuerung anführt. Erfahrungsgemäß stoßen weitere steuerliche Belastungen immer auf den Widerstand derer, die sie tragen sollen.

Selbst die Zusage des Bundesministeriums, ein Verfahren zur individuellen Besteuerung ab dem Jahre 1999 einzuführen, ist an eine Bedingung geknüpft, die nur von der Deutschen Bahn AG erfüllt werden kann.

Der Bundesrechnungshof hält es für nicht länger hinnehmbar, daß die fehlende Bereitschaft des Bundesministeriums, eine dem Grunde nach als berechtigt anerkannte Umstellung des Besteuerungsverfahrens für die von Freifahrten Begünstigten durchzusetzen,

weiterhin zu einer finanziellen Belastung des Bundeshaushalts in Höhe von jährlich rd. 5 Mio. DM führt.

Der Bundesrechnungshof hält weitere Verzögerungen für nicht mehr vertretbar. Das Bundesministerium sollte umgehend alle Maßnahmen ergreifen, um die Umstellung der Besteuerungspraxis von dem Jahre 1999 an zu gewährleisten. Hierzu gehört auch eine rechtzeitige Unterrichtung der von einer Umstellung betroffenen Personen. Im übrigen bleibt das Bundesministerium aufgefordert, eine eigenständige Lösung auch für den Fall vorzubereiten, daß das Verfahren der Deutschen Bahn AG zur Erfassung von Freifahrten nicht wie vorgesehen eingerichtet werden kann.

Bundesministerium der Verteidigung (Einzelplan 14)

Der Bundesrechnungshof hat sich insbesondere auf Anregung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages intensiv und zeitnah mit den Investitionsvorhaben des Bundesministeriums befaßt; denn der Verteidigungshaushalt (Einzelplan 14) umfaßt – unter Einbeziehung der militärischen Entwicklungs- und Beschaffungsmaßnahmen – nach wie vor mehr investive und disponible Ausgaben als jeder andere Einzelplan des Bundeshaushalts.

Das hat nicht nur zu einer Vielzahl von Beratungen des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO geführt, sondern auch zu einer umfangreicheren Darstellung von Investitionsvorhaben des Bundesministeriums in den Bemerkungen.

46 Notwendigkeit einer Truppenunterkunft (Kapitel 14 12)

46.0

Das Bundesministerium unterhält in Fahl im Hochschwarzwald eine Truppenunterkunft, deren Kapazität nur für eine Kompanie ausgelegt ist. Der weitere Betrieb dieser entlegenen Liegenschaft ist wegen hoher Betriebsausgaben und unzureichender Ausbildungsinfrastruktur unwirtschaftlich.

46.1

Die Truppenunterkunft Fahl in der Nähe von Todtnau im Hochschwarzwald – im Jahre 1955 als französisches Freizeitheim errichtet – verfügt über ein Grundstück mit rd. 2 ha und eine Gebäudenutzfläche mit rd. 1 650 m². In drei Gebäuden sind Un-

terkünfte, Geschäftszimmer, Lehrsaal, Wirtschafts-, Heim- und Sanitätseinrichtungen untergebracht. Der technische Bereich umfaßt im wesentlichen vier Kfz-Hallen. Die Kaserne wird gewerblich bewacht. Die Betriebsausgaben betragen jährlich rd. 850 000 DM. Davon entfallen auf die Bewachung rd. 500 000 DM.

In der Kaserne ist eine Ausbildungskompanie des in Sigmaringen stationierten Führungsunterstützungsregiments 50 (Entfernung von Fahl rd. 100 km) untergebracht. Sie wird durch eine eigene Verpflegungsstelle und eine eigene Sanitäts-Gruppe versorgt. Die Kompanie führt in zweimonatlichem Rhythmus die allgemeine Grundausbildung von jeweils rd. 100 Rekruten durch. Dabei ist sie auf private Geländeflächen neben der Kasernenanlage angewiesen. Die Schieß- und Gefechtsausbildung findet auf dem etwa 55 km entfernten Standortübungsplatz in Immendingen statt.

Die Kompanie versorgt noch eine Sportfördergruppe, die etwa 4,5 km entfernt in der „Todtnauer Hütte“, einem ehemaligen Berggasthof unterhalb des Feldberggipfels, stationiert ist. Den rd. 25 Sportsoldaten steht eine Kantine mit Küche und Speisesaal (Kapazität: 50 Soldaten) zur Verfügung.

46.2

Der Bundesrechnungshof hat sich wegen der vergleichsweise hohen Betriebsausgaben und der unzureichenden Ausbildungsinfrastruktur für die Auflösung der Kaserne in Fahl ausgesprochen. Er hat das Bundesministerium darauf hingewiesen, daß die Stationierung der Ausbildungseinheit in Fahl seinen eigenen Stationierungskriterien widerspricht. So wäre es im Rahmen der Truppenreduzierung geboten gewesen, die Einheit im Verbund mit einem Bataillon (Wirtschaftstruppenteil) in einer Kaserne mit guten Ausbildungsbedingungen zu stationieren und die

Liegenschaft in Fahl dem Allgemeinen Grundvermögen zur Verwertung zuzuführen.

46.3

Das Bundesministerium hat erwidert, die Sportfördergruppe sei ohne die Abstützung auf die Versorgungsdienste der Truppe in der Kaserne Fahl nicht lebensfähig. Im Falle einer Verlegung der Kompanie bestünden keine anderen Möglichkeiten für die Aufstellung eines neuen Organisationselementes zur Unterstützung der Sportfördergruppe. Die Einsparungen würden die Qualitätsminderung dieser Ausbildungseinrichtung nicht rechtfertigen. Es seien nicht nur wirtschaftliche Gründe für den Standort maßgeblich, sondern vor allem die bedeutende Lage für die Sportfördergruppe und die Eignung für die Führer- und Reservistenausbildung. Im übrigen habe der Truppenteil nach Auflösung des Verteidigungsbezirkskommandos in Freiburg künftig Aufgaben der zivil-militärischen Zusammenarbeit zu übernehmen. Gleichwohl werde das Bundesministerium den Gesamtkomplex Fahl, Todtnau und Sigmaringen noch einmal überprüfen. In diese Prüfung werde eine mögliche Aufgabe der Liegenschaft einbezogen. Das Bundesministerium hält dabei auch die Beteiligung der betroffenen Landesregierung für zweckmäßig. Das Ergebnis der Untersuchung will es dem Bundesrechnungshof voraussichtlich im Herbst 1998 mitteilen.

46.4

Die vom Bundesministerium dargelegten Gründe haben den Bundesrechnungshof nicht überzeugt. Die Sportfördergruppe ist nicht auf Versorgungsleistungen der Ausbildungskompanie angewiesen. So ließen sich zur eigenständigen Versorgung eine Verpflegungsstelle und eine Sanitäts-Gruppe sowohl organisatorisch als auch räumlich bei der Sportfördergruppe in der „Todtnauer Hütte“ einrichten. In diesem Zusammenhang weist der Bundesrechnungshof auf die organisatorischen Regelungen für die eigenständige Versorgung einer anderen Sportfördergruppe in Oberhof hin.

Mit der Eignung der Liegenschaft für eine gelegentliche Führer- und Reservistenausbildung läßt sich die Beibehaltung der Truppenunterkunft Fahl ebenfalls nicht rechtfertigen. Diese Zwecke rechtfertigen keine besondere Infrastruktur.

Zur Aufrechterhaltung der zivil-militärischen Zusammenarbeit in standortfreien Landkreisen können nach eigenen Vorstellungen des Bundesministeriums aktive Verbindungskommandos (Stärke: vier Soldaten) aufgestellt werden.

Eine nochmalige Untersuchung der Angelegenheit mit Beteiligung der Landesregierung hält der Bundesrechnungshof angesichts der eindeutigen Sachlage für nicht notwendig, zumal es auch im Hinblick auf das Ressortkonzept zur Anpassung der Streitkräftestruktur ständige Aufgabe des Bundesministeriums bleibt, „Rationalisierungsmöglichkeiten zu identifizieren und auszuschöpfen sowie sich neuen Anforderungen und Aufgaben anzupassen“.

zieren und auszuschöpfen sowie sich neuen Anforderungen und Aufgaben anzupassen“.

46.5

Das Bundesministerium sollte die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes nunmehr umsetzen und die unwirtschaftliche Truppenunterkunft in Fahl aufgeben.

47 Zusammenlegung zweier Kreiswehrrersatzämter (Kapitel 14 04)

47.0

Das Kreiswehrrersatzamt Solingen sollte aufgelöst und dessen Aufgaben dem Kreiswehrrersatzamt in Düsseldorf übertragen werden. Dadurch könnten 29 Dienstposten eingespart und die Personalausgaben um etwa 1,5 Mio. DM pro Jahr vermindert werden. Ebenso ließen sich Sach- und sonstige Betriebsausgaben in nicht unerheblichem Umfang verringern.

Diese organisatorische Änderung würde die Belange der Wehrpflichtigen nicht beeinträchtigen. Deren An- und Rückreise zur Musterung ist auch in dem erweiterten Bezirk des Kreiswehrrersatzamtes Düsseldorf an einem Tag gewährleistet.

47.1

Nach den Vorgaben des Bundesministeriums sind für die Errichtung eines Kreiswehrrersatzamtes die regionale Zahl der zu Musternden, der Einzuberufenden und der Wehrüberwachten, Bürgernähe (Verkehrsverbindungen, Bevölkerungsdichte) sowie Behördennähe (Zahl der Kreise, Städte) als maßgebende Kriterien anzusehen. Danach ist die Vorhaltung eines Kreiswehrrersatzamtes erst bei einem Musterungsaufkommen von etwa 4 500 Wehrpflichtigen sowie mindestens rd. 65 000 Wehrüberwachten erforderlich.

Die beiden Kreiswehrrersatzämter Solingen und Düsseldorf erfüllen diese Kriterien bei weitem nicht. Das Musterungsaufkommen umfaßt etwa 2400 und 3800 Wehrpflichtige. Die Zahl der Wehrüberwachten liegt bei nur etwa 30000 und 48000. Aus der geringen Zahl der Wehrpflichtigen folgt eine entsprechende Dienstpostenausstattung. Darum zählen die beiden Ämter mit 42 und 56 Dienstposten mit zu den kleinsten Kreiswehrrersatzämtern im Bundesgebiet.

Da beide Ämter im Vergleich zu größeren Kreiswehrrersatzämtern einen relativ höheren Personalbestand und daher auch höhere Betriebsausgaben haben, hat der Bundesrechnungshof empfohlen, aus Wirtschaftlichkeitsgründen das Kreiswehrrersatzamt Solingen aufzulösen und dessen Aufgaben dem Kreiswehrrersatzamt Düsseldorf zu übertragen. Im übrigen wird eine Zusammenlegung der Ämter begünstigt, weil nach der flächendeckenden Einführung einer dezentralen

tralen Datenverarbeitung in den Kreiswehrrersatzämtern – Wehrweseninformationssystem (WEWIS II) – die Arbeitsabläufe gestrafft werden können.

47.2

Das Bundesministerium will den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zur Auflösung des Kreiswehrrersatzamtes Solingen nicht folgen. Es begründet seine Ablehnung vornehmlich damit, daß

- die Umsetzung der Maßnahmen zur Steigerung der Attraktivität des Wehrdienstes (Einrichtung von Auskunfts- und Beratungszentren sowie Einführung des Ein-Arzt-Systems und von Komponenten des Psychologischen Dienstes) aufgrund der langen Reisewege gefährdet wäre,
- die Zahl der Wehrüberwachten als Kriterium für den Bestand eines Amtes an Bedeutung verloren habe,
- die Unterbringung des zu übernehmenden Personals aus Solingen wegen fehlender Infrastruktur in Düsseldorf derzeit nicht möglich sei.

47.3

Die vom Bundesministerium dargelegten Gründe vermögen den Bundesrechnungshof nicht zu überzeugen. Er hält es nach wie vor für geboten, die aufgezeigten Möglichkeiten zur Reduzierung des organisatorischen Aufwandes und zur Einsparung von Personal alsbald umzusetzen.

Durch die Zusammenlegung der beiden Kreiswehrrersatzämter können 29 Dienstposten eingespart und damit die Personalausgaben jährlich um etwa 1,5 Mio. DM vermindert werden.

Entgegen den Darlegungen des Bundesministeriums werden durch die Zusammenlegung weder der Erfolg des Attraktivitätsprogramms beeinträchtigt noch die geforderte Bürgernähe und Bürgerfreundlichkeit gefährdet. Da die Maßnahmen zur Steigerung der Attraktivität des Wehrdienstes auf alle Kreiswehrrersatzämter ausgedehnt werden, bleibt die individuelle Beratung und kompetente Betreuung der Wehrpflichtigen bei möglichst geringen Wartezeiten auch bei einem zusammengelegten Amt in Düsseldorf erhalten. Aufgrund der günstigen Verkehrslage im Verkehrsverbund Rhein-Ruhr bestehen keine Probleme für die Wehrpflichtigen, an einem Tag an- und auch wieder in ihre Heimatorte zurückzureisen. Die Zahl der Wehrüberwachten ist nach wie vor von Bedeutung, weil das Bundesministerium auch diese der Dienstpostenausstattung der Auskunfts- und Beratungszentren zugrunde legt.

Die infrastrukturellen Voraussetzungen für eine Zusammenlegung werden Ende des Jahres 1998 gegeben sein, weil dann das Rechenzentrum aufgelöst wird und zu einem Verwaltungsgebäude umgebaut werden kann. Auch die Einführung des DV-Verfahrens WEWIS II, die zu einer Verringerung des Personals führen wird, bleibt nicht ohne positive Auswirkungen auf die Infrastruktur.

Das Bundesministerium sollte daher seine Entscheidung überprüfen und den Anregungen des Bundesrechnungshofes folgen, weil durch die Zusammenlegung der beiden Kreiswehrrersatzämter die Wehrrersatzaufgaben mit geringerem Aufwand und gleichzeitig effizienter erfüllt werden können.

48 Ausstattung des Heeres mit Mörsern und deren Einsatzfähigkeit (Kapitel 14 15 und 14 17)

48.0

Wegen ihrer besonderen Eigenschaften und Wirksamkeit soll die Mörserwaffe des Heeres nach wie vor für die Landesverteidigung und die Krisenreaktion genutzt werden. Veraltetes und defektes Material schränkt ihre Einsatzfähigkeit jedoch erheblich ein. „Sofort“-Maßnahmen wurden verspätet eingeleitet und erstreckten sich nur auf einen begrenzten Teil der Waffe. Mörser können so auf absehbare Zeit nicht wie vorgesehen in den Krisenreaktionskräften und nur mit deutlichen Nutzungseinschränkungen in den Hauptverteidigungskräften sowie mit Abstrichen in der Ausbildung eingesetzt werden.

Die Planung eines neuen „Mörserkampfsystems“ wurde durch Verfahrensmängel behindert. Dabei wurden Alternativen außer acht gelassen, die bei gleicher Wirksamkeit deutlich preiswerter gewesen wären.

48.1

48.1.1

Die Aufgabe des Heeres, Gelände zu verteidigen, zu nehmen und zu halten sowie sich in Insellagen für eine bestimmte Zeit selbständig zu behaupten, erfordert auch eine Steilfeuerwaffe, auf die die Bataillonskommandeure der Infanterie und Panzergrenadiere zur eigenen unmittelbaren Feuerunterstützung ständig zugreifen können. Das Heer setzt hierfür die Mörserwaffe wegen ihrer vergleichsweise einfachen Konstruktion, der schnellen Reaktionsfähigkeit, der hohen Feuergeschwindigkeit, Wirkung und Mobilität ein.

Das Heer beschaffte bis Ende der 60er Jahre mehr als 600 Mörser mit einem 120 mm Kaliber der Rohrtypen „Tampella“ und „Brandt“. Wegen Alterungserscheinungen, Versorgungsproblemen und eines geringeren Bedarfs des Heeres an Mörsern sollten die „Brandt“-Rohre ausgesondert werden. In der Nutzung verblieben 522 Mörser mit „Tampella“-Rohren, davon 437 auf Kettenfahrzeugen (Panzerermörser) und 85 auf Lastkraftwagen.

Die Planungen zu einem neuen „Mörserkampfsystem“ gleichen Kalibers für die Krisenreaktions- und die Hauptverteidigungskräfte gingen von Stückzahlen in der gleichen Größenordnung aus.

48.1.2

Im Jahre 1988 wurden an drei „Tampella“-Rohren Risse festgestellt. Dies veranlaßte das Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung (Bundesamt) im Februar 1989, die Frage klären zu lassen, ob eine Restnutzungsdauer der vorbelasteten Mörserrohre von 1 000 Standardschuß noch gewährleistet ist. Die Prüfung ergab bis dahin von der technischen Materialprüfung nicht festgestellte Korrosionsschäden und Materialermüdungen. Wegen fehlender Eintragungen in den Rohrbüchern konnte die tatsächliche Schußbelastung der Rohre als Voraussetzung zur Bestimmung der Restnutzungsdauer nicht eindeutig ermittelt werden. Infolgedessen sperrte der Heeresingenieur am 30. November 1992 alle Mörserrohre für die weitere Nutzung. Lediglich ihr Einsatz als Ausbildungsgerät mit einer Auswurfladung blieb zugelassen.

Im Jahre 1992 wurden die Untersuchungen zur Ermittlung einer sicheren Restnutzungsdauer fortgesetzt. Die Untersuchungsergebnisse veranlaßten den Heeresingenieur, im Januar 1993 für den Mörser „Tampella“ eine beschränkte Freigabe für das Schießen bis zur 6. Ladung zu erteilen. Die 7. und 8. Ladung blieben weiterhin gesperrt, so daß sich die Höchstschußentfernung von 6,4 km auf 4,8 km verringerte. Die Restnutzungsdauer wurde auf 600 Standardschuß festgelegt, wobei nach jeweils 200 Standardschuß Prüfungen vorgenommen werden sollten.

Damit waren die Mörserereinheiten bei der Erfüllung ihrer Gefechtsaufgaben erheblich beeinträchtigt. Die Ausbildung der Mörserbesatzungen war – mit Abstrichen – noch möglich, nicht aber ein Einsatz der Mörserereinheiten des Heeres als Krisenreaktionskräfte.

Im Februar 1993 wurde der Inspekteur des Heeres über den Sachstand informiert; eine Nachbeschaffung von 225 neuen Mörserrohren zumindest für die Krisenreaktionskräfte wurde vorgeschlagen. Eine entsprechende Forderung ging am 9. Oktober 1993 an das Bundesamt.

Die Erprobung der neuen Rohre dauerte u. a. wegen inzwischen geänderter Druckprüfungsvorschriften, Kapazitätsproblemen der amtsseitigen Erprobungsstelle und Berücksichtigung eines weiteren Herstellers bis Oktober 1996. Die anschließende Beschaffung des inzwischen auf 126 Stück verringerten Bedarfs für die Krisenreaktionskräfte wurde mit einem Vertrag eingeleitet, nach dem die Ausstattung der Mörserereinheiten in den Krisenreaktionskräften Ende des Jahres 1998 abgeschlossen sein sollte. Demgegenüber sah eine Weisung des Inspektors des Heeres vom Mai 1996 vor, daß bis zum 1. Oktober 1997 die volle Einsatzbereitschaft der Krisenreaktionskräfte des Heeres, also auch deren Mörserereinheiten, hergestellt sein sollte. Insgesamt waren acht Mörserkompanien für diese Aufgabe vorgemerkt.

Der Vertrag über die Lieferung der 126 Rohre enthielt keine Option für weitere Beschaffungen zur Auffüllung des Gesamtbedarfs von mehr als 500 Rohren für die Krisenreaktions- und die Hauptverteidigungskräfte. Auf absehbare Zeit waren derartige Beschaffungen auch nicht geplant.

48.1.3

Als Waffenträger für die Mörser werden in den Einheiten der Infanterie der Lastkraftwagen „Wolf“ und bei den Panzergrenadiern das Kettenfahrzeug „M 113“ genutzt.

Beide Waffenträger sind in ihrer Funktion eingeschränkt:

Drei Fahrzeuge des Waffenträgers „Wolf“ werden benötigt, um einen Mörser (Rohr, Bodenplatte und Munition) samt Bedienung zu transportieren. Die Herstellung der Feuerbereitschaft und ein Stellungswechsel sind zeitaufwendig; die Bedienung ist nicht gegen Feindeinwirkung und Witterungseinflüsse geschützt.

Der Waffenträger „M 113“ bietet zwar besseren Schutz gegen Geschosse aus Handfeuerwaffen und einen schnelleren Stellungswechsel, aber nur geringen Splitterschutz. Zudem ist er technisch veraltet, in der Verkehrs- und Betriebssicherheit eingeschränkt, schadensanfällig und langsam. 90 Mörserwaffenträger „M 113“ sollen daher schrittweise bis zum Jahre 2002 umgerüstet werden; ihre Lebensdauer soll so um weitere 15 bis 20 Jahre verlängert werden.

48.1.4

Das Alter und die technischen Mängel der in die Bundeswehr eingeführten Mörser veranlaßten das Heer, ein grundlegend neues „Mörserkampfsystem“ zu konzipieren. Es sollte alle in der Bundeswehr vorhandenen oder einzuführenden Mörser sowie die dazugehörigen Waffenträger, Aufklärungs-, Beobachtungs-, Vermessungs- und Ausbildungsgeräte und eine neue Munitionsgeneration umfassen. Um das vorgegebene Verfahren für die Entwicklung und Beschaffung von Wehrmaterial zu beschleunigen und insbesondere die Einplanung entsprechender Haushaltsmittel zu sichern, entschied der zuständige Stabsabteilungsleiter im Führungsstab des Heeres, Teile des Phasenvorlaufs überspringen und gleich eine „Taktisch-Technische Forderung“ für das gesamte Mörserkampfsystem erarbeiten zu lassen. Darin war das „Gepanzerte Transportkraftfahrzeug“ (GTK) als Mörserwaffenträger sowohl für die Panzergrenadiere als auch für die Infanterie vorzusehen, das bereits in die Truppe eingeführte Kettenfahrzeug „Wiesel 2“ für die Luftlande- und Fallschirmjägertruppe. Eine Variante des „Wiesel 2“ als Mörserträger wird bereits angeboten. Deren Beschaffungskosten werden mit etwa der Hälfte derjenigen des Mörserwaffenträgers GTK (rd. 3 Mio. DM) angeben.

48.2

Der Bundesrechnungshof hat Widersprüche zwischen der Bedeutung, die das Heer den Mörsern sowohl in der Krisenreaktion als auch in der Hauptverteidigung beimißt, und der eingeschränkten Einsatzfähigkeit dieser Waffe sowie den vermeidbaren Verzögerungen bei der Behebung der Mängel festgestellt.

Die Waffe kann wegen der eingeschränkten Belastbarkeit der Mörserrohre und wegen der Unzulänglichkeiten der Waffenträger auf absehbare Zeit nicht für die Krisenreaktion, nicht für die Hauptverteidigung und nur mit Abstrichen für die Ausbildung genutzt werden.

Das Verfahren zur Ersatzbeschaffung der Mörserrohre vom Erkennen der Mängel im Jahre 1988, den Forderungen zur Ersatzbeschaffung von Rohren im Jahre 1993, der Einleitung der Beschaffung im Juni 1996, über den Abschluß des Vertrages für rd. ein Viertel des Bedarfs Anfang des Jahres 1997 bis schließlich zur vollständigen Lieferung nur dieses ersten Viertels Ende des Jahres 1998 hat insgesamt zehn Jahre gedauert.

Obwohl die eingeleiteten „Sofort“-Maßnahmen zur Verbesserung der Einsatzfähigkeit der Mörserwaffe sich vorerst nur auf die als Krisenreaktionskräfte vorgesehenen Mörserinheiten konzentrierten, konnte die Anordnung des Inspektors des Heeres, nach der die Krisenreaktionskräfte des Heeres mit Einsatzoption bis 1. Oktober 1997 ihre volle Einsatzbereitschaft herzustellen hatten, von der Mörsertruppe nicht eingehalten werden. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes bedeutete „volle Einsatzbereitschaft“ hier u. a. die vollständige Ausstattung der Einheiten mit uneingeschränkt einsatzfähigen Mörserrohren, also mit 126 Rohren, aus denen bis zur Höchstreichweite (8. Ladung) geschossen werden kann.

Erst ab dem Jahre 2002 werden nach den jetzigen Planungen die 90 Panzermörser für die Krisenreaktionskräfte sowohl mit umgerüsteten Waffenträgern „M 113“ als auch mit neuen Mörserrohren ausgerüstet sein.

Spätestens dann haben jedoch alle vorhandenen „Tampella“-Rohre nach den gültigen Vorschriften bei einer Restnutzungsdauer von 600 Standardschuß das Nutzungsende erreicht. Danach würden nur die Krisenreaktionskräfte über einsatzbereite Mörserrohre verfügen, in den übrigen Mörserinheiten wäre nicht einmal ein Ausbildungsbetrieb aufrechtzuerhalten.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist es nicht wirtschaftlich, Mörsertruppen mit ihren erheblichen Betriebskosten vorzuhalten, wenn sie auf absehbare Zeit in den militärischen Aufgabenbereichen, für die sie vorgesehen sind, nicht oder nur stark eingeschränkt eingesetzt werden können. Der Bundesrechnungshof hat gefordert, den militärischen Bedarf an der Mörserwaffe noch einmal zu überprüfen und entweder den Ersatz des nicht einsatzfähigen Materials erheblich zu beschleunigen oder die Mörsertruppe vorübergehend zu kadern.

Die Verfahrensmängel bei der Planung des neuen „Mörserkampfsystems“ hat der Bundesrechnungshof beim Abschluß der örtlichen Erhebungen mit dem Bundesministerium erörtert. Sie wurden inzwischen zum großen Teil behoben. Die erforderlichen konzeptionellen Arbeiten werden für die einzelnen Teile des Mörserkampfsystems nachgeholt.

Dabei sollte nach Auffassung des Bundesrechnungshofes auch geprüft werden, ob innerhalb der Infante-

rie nicht ganz oder zumindest zu größeren Teilen auf einen „schweren“ Panzermörser mit dem Trägerfahrzeug GTK verzichtet werden kann. So könnten Beschaffungskosten in erheblicher Höhe eingespart werden.

48.3

Das Bundesministerium hat eingeräumt, daß die Rohrbücher mangelhaft geführt waren und so keine aktuelle restliche Lebensdauer der Rohre mehr feststellbar war. Es hat auch die Feststellungen des Bundesrechnungshofes zum Ablauf des Ersatzbeschaffungsverfahrens der Mörserrohre bestätigt, sieht jedoch eher eine Verkettung nicht vorhersehbarer und somit nicht vermeidbarer Umstände als ursächlich für die Zeitdauer zwischen dem Erkennen der Schäden und der Auslieferung der neuen Rohre. Die Bemühungen, diese Zeitdauer zu reduzieren, seien erfolglos geblieben, da

- die Rohre wegen zwischenzeitlicher Änderungen der Sicherheitsanforderungen zweimal neu konstruiert werden mußten,
- die Erprobungsdauer wegen Kapazitätsproblemen der amtsseitigen Erprobungsstelle nicht verkürzt werden konnte,
- die Rohre eines Mitbewerbers ebenfalls hätten erprobt werden müssen,
- die schließlich mit der Herstellung und Lieferung der neuen Rohre beauftragte Firma zur Serienvorbereitung und Lieferung entsprechende Zeit brauchte.

Das Bundesministerium hat ebenfalls eingeräumt, daß die Mörser durch die Sperrung der 7. und 8. Ladung einer deutlichen Nutzungseinschränkung unterliegen. Die Reichweite betrage aber immer noch 4,8 km (von 6,4 km Höchstschußweite). Die Differenz könne durch entsprechende Wahl der Feuerstellung (näher zum Ziel) ausgeglichen werden. Dies bedeute, daß die Mörser weiterhin – sowohl im Rahmen der Krisenreaktionskräfte als auch bei den Hauptverteidigungskräften – eingesetzt werden können.

Zudem hänge die Herstellung der Einsatzbereitschaft für die Krisenreaktionskräfte nicht davon ab, daß jeder einzelne Truppenteil dieser Kräfte voll einsatzbereit sei, sondern daß prinzipiell jede mögliche Einsatzoption dieser Kräfte personell und materiell wahrgenommen werden könne. Dies sei auch mit Mörsern verkürzter Reichweite gewährleistet und so der durch den Inspekteur des Heeres vorgegebene Termin zur Herstellung der Einsatzbereitschaft der Krisenreaktionskräfte mit Einsatzoption eingehalten, auch wenn die Mörsertruppe nicht über 100 v. H. ihrer Reichweite verfüge.

Das Bedienungspersonal wie auch die vorgeschobenen Beobachter könnten uneingeschränkt ausgebildet werden; ohnehin könne auf vielen Übungsplätzen aus Sicherheitsgründen nicht mit der 7. und 8. Ladung geschossen werden.

Die Restnutzungsdauer der „Tampella“-Rohre reiche deutlich über das Jahr 2002 hinaus, da nach Zulauf der neuen Rohre für die Krisenreaktionskräfte die

Restnutzungsdauer aller „Tampella“-Rohre – auch der ausgetauschten – in den Hauptverteidigungskräften zur Verfügung stehe.

Die Beschaffung von Ersatzrohren für alle Mörser habe finanzplanerisch nicht sichergestellt werden können. Daher habe das Bundesministerium die Beschaffung von Mörserrohren für die Hauptverteidigungskräfte in einer Krisenlage für die militärisch nutzbare Vorbereitungszeit von sechs Monaten vorgesehen. Ab dem Bundeswehrplan 2000 werde jedoch die Beschaffung neuer Mörserrohre auch für die Hauptverteidigungskräfte eingeplant.

Die Mängel am Trägerfahrzeug „M 113“ müßten bis zum Abschluß der Umrüstmaßnahmen hingenommen werden, da zur Zeit keine Alternative bestehe. Danach sei zumindest die uneingeschränkte Einsatzbereitschaft in den Krisenreaktionsverbänden der Panzergrenadiertruppe und der Infanterie sichergestellt. Die Begrenzung der Höchstgeschwindigkeit des Fahrzeugs auf 30 km/h aus Sicherheitsgründen wirke sich auf die Einsatzfähigkeit des Mörsers nicht gravierend aus.

Das Bundesministerium folgt der Anregung des Bundesrechnungshofes, eine Differenzierung der Ausstattung der Infanterie mit Panzermörsern zu überprüfen. Der Sonderbeauftragte für Aufwandsbegrenzung im Betrieb werde die Umsetzung dieser Anregung veranlassen.

Der alternativen Empfehlung, die nicht voll einsatzfähigen Mörsertruppen zumindest zeitweise zu kademern, will das Bundesministerium insbesondere aus Gründen der Ausbildungsvorsorge in den aktiven und nicht aktiven Verbänden der mit Mörsern ausgestatteten Kampftruppen nicht folgen.

48.4

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, daß die zögerliche Behebung der Materialschwächen der Mörserwaffe Zweifel an der Bedeutung, die die Mörserwaffe für den Kampfauftrag des Heeres haben soll, aufkommen lassen. Die angegebene Verkettung „nicht vorhersehbarer“ Umstände reicht nach seiner Auffassung zur Erklärung der Zeitdauer von zehn Jahren zwischen dem Erkennen des Verschleißes und dem Abschluß der Abhilfemaßnahmen nicht aus, zumal diese Abhilfemaßnahmen nur etwa ein Fünftel der Mörser betreffen sollen.

Die wesentlichen Kritikpunkte des Bundesrechnungshofes bleiben bestehen:

- Für die Krisenreaktionskräfte ist die Mörserwaffe frühestens ab dem Jahre 2002 mit neuen Mörserrohren und verbesserten „M 113“ voll einsatzfähig. Der vom Inspekteur des Heeres vorgegebene Termin wurde nicht eingehalten. Die Behauptung, auch mit Waffen verkürzter Reichweite könne prinzipiell jede mögliche Einsatzoption wahrgenommen werden, ist widersprüchlich und überzeugt nicht.
- Für die Hauptverteidigungskräfte ist die Mörserwaffe derzeit nur mit deutlichen Einschränkungen einsetzbar. Der Zwang zu größerer Feindnähe und damit größerem Risiko wegen eingeschränkter

Reichweite sollte nicht beschönigend „Ausgleich durch entsprechende Wahl der Feuerstellung“ genannt werden.

- Spätestens ab dem Jahre 2002 ist die Restnutzungsdauer der „Tampella“-Rohre erschöpft, auch wenn die ausgetauschten Rohre eingerechnet werden. Danach wird auch kein eingeschränkter Einsatz der Hauptverteidigungskräfte mehr möglich sein, ebenso keine Ausbildung.
- Es widerspricht normaler militärischer und finanzieller Vorsorgeplanung, wenn von vornherein vorgesehen wird, fehlende und defekte Ausrüstung in diesem Umfang erst bei einer Krisenlage in der militärisch nutzbaren Vorbereitungszeit von sechs Monaten zu beschaffen und auszuwechseln. Abgesehen davon ist zu bezweifeln, daß mehr als 400 neue Mörserrohre in sechs Monaten gefertigt werden können, wenn schon die Beschaffung der 126 neuen Rohre für die Krisenreaktionskräfte deutlich länger als ein Jahr dauerte.

Da das Bundesministerium die Alternative einer zumindest zeitweisen Kaderung ablehnt, bleibt der Bundesrechnungshof bei der Forderung, die Erneuerung der Mörserwaffe auch für die Hauptverteidigungskräfte zu beschleunigen. Eine Beschaffungsplanung „ab dem Bundeswehrplan 2000“ ist insofern zu langfristig und zu vage. Die angeführten „finanzplanerischen“ Probleme sind bei dem Beschaffungspreis eines neuen Mörserrohres von 20 000 DM (insgesamt 9 Mio. DM) nicht überzeugend.

Der Bundesrechnungshof begrüßt, daß das Bundesministerium seiner Anregung folgen will, bei der Ausstattung der Infanterie mit weniger „schweren“ Panzermörsern (GTK) auszukommen. Nach seinen Schätzungen ließen sich so bis zu 100 Mio. DM an Beschaffungskosten einsparen.

49 Bedarfsermittlung und Bewirtschaftung von Flurförderzeugen (Kapitel 14 17)

49.0

Die Bundeswehr verfügt über rd. 6 000 Flurförderzeuge (Stapler, Kommissionier- und Umschlaggerät sowie Schleppfahrzeuge) mit einem Anschaffungswert von rd. 0,5 Mrd. DM.

Eine querschnittliche Untersuchung mit Hilfe der Vorprüfungsstellen (jetzt: Prüfungsämter) ergab u. a. erhebliche Mängel in der Bestandsführung, ungünstige Altersschichtungen, sehr geringe Auslastungsgrade, fehlerhafte Bedarfsermittlungen sowie fehlende Konzepte und Wirtschaftlichkeitsrechnungen, die Ursache für Fehlbeschaffungen waren und weiterhin sein können.

Die materialverantwortliche Teilstreitkraft Heer hat inzwischen begonnen, die Mängel abzustellen. Auf Neubeschaffungen in den Jahren 1998 und 1999 wurde bis auf einzelne Ausnahmen verzichtet.

49.1

Flurförderzeuge setzt die Bundeswehr sowohl im militärischen als auch im zivilen Bereich zumeist innerhalb logistischer und wehrtechnischer Einrichtungen ein. Es handelt sich im wesentlichen um (Gabel-)Stapler aller Art, Kommissionier- und Umschlaggeräte sowie (Lagerhaus-)Schleppfahrzeuge.

Die Materialverantwortung für Flurförderzeuge liegt beim Heer. Dort wurde eine Arbeitsgruppe „Flurförderzeuge“ eingerichtet, die von einem Vertreter des Heeresunterstützungskommandos als „Nutzungsmanager“ geleitet wird.

In die Materialkatalogisierung der Bundeswehr sind insgesamt rd. 400 unterschiedliche Flurförderzeug-Typen aufgenommen. Davon sind derzeit rd. 100 Typen mit einem Gesamtbestand von rd. 6 000 Stück im Einsatz. Bei einem durchschnittlichen Beschaffungspreis von 80 000 DM je Flurförderzeug erreicht ihr Anschaffungswert rd. 0,5 Mrd. DM.

Der Bundesrechnungshof hatte schon im Jahre 1981 auf Mängel bei der Beschaffung und Verwendung der Flurförderzeuge der Bundeswehr hingewiesen. In eine Kontrollprüfung in den Jahren 1996 und 1997 hat er rd. 50 Flurförderzeug-Typen aus dem militärischen und zivilen Bereich der Bundeswehr einbezogen. Die damaligen Vorprüfungsstellen (jetzt: Prüfungsämter) haben dazu Betriebsdaten der Jahre 1993 bis 1995 sowie lokale Auffälligkeiten des Flurförderzeug-Einsatzes erhoben und ausgewertet. Es wurde festgestellt:

Zur Bestandserfassung und -führung der Flurförderzeuge nutzten die drei Teilstreitkräfte und die zivilen Bedarfsträger unterschiedliche und vielfach unzureichende Verfahren. Dadurch fehlte dem Heer der notwendige Gesamtüberblick. Die in den Ämtern geführten Bestandsdaten stimmten nicht mit den tatsächlichen Beständen an Flurförderzeugen überein. An eine Firma wurde ein Gutachten zur Verbesserung der Bestandsführung im Wert von mehr als 250 000 DM in Auftrag gegeben und bezahlt; die Ergebnisse wurden aber nicht umgesetzt.

Der Bedarfsermittlung lagen teilweise zu allgemeine oder auch veraltete Ausstattungsvorschriften zugrunde, wenn nicht – wie bei der Bundeswehrverwaltung – die Anforderungen der nachgeordneten Bereiche mit dem Bedarf gleichgesetzt wurden.

Folgen dieser Verfahren waren beispielsweise:

- Gabelstapler konnten nicht oder nur eingeschränkt eingesetzt werden, weil sie nicht durch die vorhandenen Tore paßten.
- Die Motorleistung eines Radschleppers reichte nicht aus, um bestimmte im Einsatz vorkommende Steigungen zu überwinden.
- Schlepper waren wegen zu geringer Bodenfreiheit nicht einsetzbar.
- In einem Fall ließ die Höhe der vorhandenen Verladeanlagen eine durchgängige Beladung mit den vorgesehenen Gabelstaplern nicht zu.

- An anderer Stelle reichte die Hubhöhe der Gabelstapler nicht aus, um alle im Regal vorhandenen Lagerebenen auszunutzen.
- Für den Einsatz in Hallen und im Tiefgeschoß einer Untertageanlage wurden irrtümlich Gabelstapler mit Dieselantrieb vorgesehen.
- Gabelstapler konnten nicht genutzt werden, da ihr konstruktiver Aufbau keine ausreichende Sicht in Fahrtrichtung zuließ.
- Ein neuer Dreiseitenstapler wurde nicht eingesetzt, da er zu umständliche und zeitaufwendige Umrüstarbeiten erforderte.
- Ein Rangierschlepper wurde zum Preis von 750 000 DM für eine wehrtechnische Dienststelle beschafft, obwohl es nur einen Bedarf für wenige Betriebsstunden im Jahr gab.
- Containerstapler wurden beschafft, obwohl für ihren uneingeschränkten Einsatz die infrastrukturellen Voraussetzungen fehlten.

Die Typenvielfalt der in der Bundeswehr eingesetzten Flurförderzeuge erschwerte bisher deren wirtschaftlichen Einsatz.

Die Zulassung von Flurförderzeugen zum öffentlichen Straßenverkehr sowie die Unfallverhütung erfordern regelmäßige Prüfleistungen. Hier waren noch nicht alle Einsparungsmöglichkeiten ausgeschöpft, die sich aus dem Betrieb der Flurförderzeuge ergaben, der überwiegend innerhalb der Liegenschaften der Bundeswehr mit einer insgesamt geringen Beanspruchung abläuft.

Die Altersschichtung der in der Bundeswehr eingesetzten Flurförderzeuge war ungünstig. Mehr als ein Drittel der Flurförderzeuge überschritt die industriell übliche „wirtschaftliche Nutzungsdauer“ von 15 Jahren, wobei 10 v.H. älter als 25 Jahre waren. Andererseits wiesen die Flurförderzeuge durchweg kaum 10 v.H. der in der Industrie gängigen Auslastung auf.

49.2

Der Bundesrechnungshof hat vor allem auf die Schwächen in der Bestandsführung und Bedarfsermittlung der Flurförderzeuge hingewiesen. Sie waren nach seiner Auffassung in ihren Auswirkungen so gravierend, daß er gefordert hat, die Beschaffung von Flurförderzeugen vorerst auszusetzen. Zugleich hat er auf die weiteren festgestellten Probleme und Unzulänglichkeiten des Flurförderzeug-Betriebs in der Bundeswehr aufmerksam gemacht, insbesondere die Typenvielfalt, die ungünstige Altersschichtung, die geringe Auslastung sowie die nicht bedarfsgerechten regelmäßigen Prüfungen.

Die Verkleinerung der Bundeswehr und damit insbesondere auch die neuen Depotstrukturen des Heeres müßten Auswirkungen auf den verbleibenden Bedarf an Flurförderzeugen haben. Die sich daraus ergebende Notwendigkeit und Chance, mit Hilfe einer teilstreitkraftübergreifenden und die zivilen Bedarfsträger einbeziehenden Flurförderzeug-Konzeption (einschließlich eines Abbaukonzeptes) die Ziele der Typenbereinigung, der Verbesserung der Alters-

schichtung und der Auslastung, des Ausgleichs der Bestände zwischen den Bedarfsträgern und somit eines wirtschaftlicheren Betriebs der Flurförderzeuge zu erreichen, wurde im Bundesministerium nicht rechtzeitig erkannt.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Beschaffung von Flurförderzeugen für die Bundeswehr erst wieder aufzunehmen, wenn die genannten Schwächen der Bestands- und Betriebsdatenerfassung sowie der Bedarfsermittlungsverfahren behoben sind und eine teilstreitkraftübergreifende und die zivilen Bedarfsträger einbeziehende Flurförderzeug-Konzeption erarbeitet, abgestimmt und erlassen ist.

In dieser Konzeption sollten insbesondere folgende Punkte geregelt werden:

- Verfahren zur zeitnahen Ermittlung des jeweiligen Bedarfs der Dienststellen/Einheiten an Flurförderzeugen mit Vorgabe von Eckwerten, Kennzahlen, Schlüsselnummern oder anderen Bemessungskriterien,
- Maßnahmen zum Abbau der Typenvielfalt,
- Maßnahmen zur Verbesserung der Auslastung,
- Verfahren zum Bestandsabbau und -ausgleich aufgrund der Strukturveränderung der Bundeswehr (Strukturüberhang),
- Vorgabe, neben den Beschaffungen durch Kauf andere Formen der Überlassung zu prüfen.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, die Gründe und Verantwortlichkeiten für die Beschaffungen des Rangierschleppers sowie der Containerstapler zu klären.

Der Bundesrechnungshof hat angeregt, auch die Nutzung der Flurförderzeuge in die vom Sonderbeauftragten der Bundeswehr für Aufwandsbegrenzung und Rationalisierung gesteuerten Bemühungen um eine Reduzierung der Betriebskosten der Bundeswehr einzubeziehen.

49.3

Das Bundesministerium hat die Hinweise und Anregungen des Bundesrechnungshofes „insgesamt als hilfreich betrachtet“. Einige Vorschläge deckten sich mit eigenen Erkenntnissen. Sie seien bereits umgesetzt oder ihre Realisierung sei eingeleitet worden, insbesondere seit der Übernahme des „Nutzungsmanagements“ für Flurförderzeuge durch eine entsprechende Arbeitsgruppe im Heeresunterstützungskommando.

Der Überblick über die Bestände, die Altersstruktur und den zukünftigen Bedarf sei überarbeitet worden. Das Heer könne nunmehr in der Regel jederzeit für jedes Flurförderzeug den Haltertruppenteil benennen.

Die Typenvielfalt sei zwar teilweise forderungsbedingt und kaum zu verändern. Es werde jedoch seit Ende des Jahres 1997 grundsätzlich vor der Einleitung von Nachbeschaffungen geprüft, ob durch Verzicht auf spezielle Forderungen eingeführte Typen

verwendet werden können und so die Typenvielfalt kontinuierlich verringert werden kann.

Das Bundesministerium hat keine Einwände erhoben, die Zulassungen auf begründete Einzelfälle zu beschränken. Aus Kostengründen (Umstellungsaufwand bei gleichzeitiger Abmeldung aller vorhandenen Flurförderzeuge) werde allerdings erst bei neuen Flurförderzeugen – unter Anlegung eines strengen Maßstabes – geprüft, ob das Flurförderzeug zum öffentlichen Straßenverkehr zugelassen werden muß.

Die Notwendigkeit zum Abbau des Strukturüberhangs sei vom Nutzungsmanager erkannt, das Verfahren inzwischen festgelegt worden. Infolge der schrittweisen Einnahme der neuen Heeresstrukturen bis zum Jahre 2005 – so beispielsweise eine objektbezogene Ausplanung und Bedarfserhebung zur Depotorganisation erst im laufenden Jahr – könne jedoch der Abbau des Materials nur schrittweise erfolgen. Mit Hilfe gerätebezogener Aussonderungsentscheidungen, bevorzugter Aussonderung sehr alter Geräte und verstärktem Bestandsabbau sollen die ungünstige Altersschichtung der Geräte sowie ihre mangelnde Auslastung verbessert werden.

Das Bundesministerium hat die Notwendigkeit einer teilstreitkraftübergreifenden, die zivilen Bedarfsträger einbeziehenden Regelung zur Beschaffung, Bewirtschaftung und Aussonderung von Flurförderzeugen bestätigt. Das Heer als Materialverantwortlicher sei beauftragt, in Zusammenarbeit mit allen Bedarfsträgern zu prüfen, wie – trotz unterschiedlicher Voraussetzungen – eine gemeinsame Flurförderzeug-Konzeption, ggf. auf der Basis zweier Teilkonzepte, erarbeitet werden kann.

Das Bundesministerium hat die Forderung nach einer Bedarfsermittlung der Flurförderzeuge, die nach ihren Einsatzstellen zu differenzieren ist, nicht generell abgelehnt und eingeräumt, daß in Einzelfällen die zugewiesenen oder beschafften Geräte nicht uneingeschränkt eingesetzt werden konnten. Fehlbeschaffungen hinsichtlich des Rangierschleppers und der Containerstapler hat es jedoch nicht gesehen. Dagegen hat das Bundesministerium die beanstandete fehlende Umsetzung des Firmengutachtens zur Bestandsführung eingeräumt und mit der damaligen Personal- und Haushaltsmittelsituation begründet.

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, daß für die Teilstreitkraft Heer und – bis auf einzelne Ausnahmefälle – auch für die anderen Teilstreitkräfte und den Bereich der Bundeswehrverwaltung in den Jahren 1998 und 1999 keine Beschaffungen an Flurförderzeugen geplant seien. Die Anregung, den Sonderbeauftragten der Bundeswehr für Aufwandsbegrenzung und Rationalisierung mit der Bedarfsermittlung und Bewirtschaftung von Flurförderzeugen zu befassen, hat es – vorerst für den Bereich des Heeres – aufgegriffen.

Das Bundesministerium der Finanzen hat die Ausgabe von Haushaltsmitteln für die Beschaffung von Flurförderzeugen für die Jahre 1998 und 1999 vorerst gesperrt.

49.4

Die Bemühungen des Bundesministeriums und der materialverantwortlichen Teilstreitkraft Heer, die Schwächen in der Bestandsführung und Bedarfsfeststellung für Flurförderzeuge zu beseitigen, die Typenvielfalt zu verringern, die Auslastung und Altersstruktur zu verbessern und den notwendigen Umfang der Prüfungen zur Zulassung zu untersuchen, sind anzuerkennen; für die Nachhaltigkeit sprechen die vorläufige Aussetzung der Beschaffung weiterer Flurförderzeuge in den Jahren 1998 und 1999 und die Einbeziehung der Flurförderzeuge in die Maßnahmen zur Aufwandsbegrenzung im Betrieb. Für eine rasche und wirksame Umsetzung dieser positiven Ansätze ist nach Auffassung des Bundesrechnungshofes jedoch eine umfassende Flurförderzeug-Konzeption dringend notwendig.

Der Bundesrechnungshof bleibt insofern bei seiner Forderung, die Beschaffung weiterer Flurförderzeuge erst wieder aufzunehmen, wenn diese Konzeption erarbeitet, abgestimmt und erlassen ist. Die Erteilung eines entsprechenden Prüfauftrages an das Heer als Materialverantwortlichen reicht dazu nicht aus.

Ebenso genügt es nach Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht, erst bei neu einzuführenden Flurförderzeug-Typen zu prüfen, ob auf eine Zulassung für den öffentlichen Straßenverkehr verzichtet werden kann. Die Flurförderzeuge der Bundeswehr werden in der Regel nur innerhalb der Bundeswehr-Liegenschaften betrieben. Insofern sollten sie – bis auf begründete Ausnahmefälle – generell aus der straßenverkehrlichen Überwachung und Zulassung herausgelöst werden. Die laufenden Ersparnisse bei Wegfall der straßenverkehrsrechtlichen Prüfungen werden die einmalig anfallenden Abmelde- und Umstellungskosten kurzfristig aufwiegen.

Die Ausführungen des Bundesministeriums, wonach die Beschaffungen des Rangierschleppers und der Containerstapler notwendig und wirtschaftlich waren, haben den Bundesrechnungshof nicht überzeugt. Die geringen Auslastungsmöglichkeiten des Rangierschleppers und die fehlenden Einsatzvoraussetzungen für die Containerstapler waren vor der Beschaffung bekannt und hätten zu wirtschaftlicheren Alternativen führen müssen. Auch im Rahmen seiner konzeptionellen Vorgaben wird das Bundesministerium dafür zu sorgen haben, daß derartige Fehlbeschaffungen sich nicht wiederholen.

50 Controlling in der Bundeswehr (alle Kapitel)

50.0

Controlling wurde als Instrument der Führungsunterstützung in Teilbereichen der Bundeswehr eingeführt. Die zugrundeliegenden Definitionen waren jedoch unscharf, die darauf aufbauenden Konzepte sehr unterschiedlich; nur eines fußte auf einer Kosten- und Leistungsrechnung. Eine zentrale Abstimmung unterblieb bisher.

Die Controlling-Einführung war mit zusätzlichen Ausgaben für Personal und Sachmittel verbunden, die jedoch noch nicht im einzelnen erfaßt und insbesondere nicht in einer Nutzen-Kosten-Analyse ausgewertet wurden. Es bestand die Gefahr, daß mit „Controlling“ Parallelfunktionen und -organisationen begründet wurden, die mit vorhandenen konkurrierten (Doppelarbeit).

Das Bundesministerium beabsichtigt, diese Mängel mit Hilfe eines neuen Rahmenkonzeptes zu beheben. Dabei sollen auch die Feststellungen des Bundesrechnungshofes sowie seine Verbesserungsvorschläge berücksichtigt werden.

50.1

Controlling ist im wesentlichen in der Privatwirtschaft entwickelt worden. Mit Controlling wird dort ein Verfahren bezeichnet, das die Unternehmensführung bei der Formulierung der Unternehmensziele und der Planung, Steuerung und Kontrolle der Maßnahmen zur Erreichung der Ziele unterstützt. Das Verfahren ist betriebswirtschaftlich ausgerichtet und nutzt in der Regel als Basis seines Berichtssystems die Daten einer Kosten- und Leistungsrechnung.

Da das Controlling sich als Instrument der Unternehmensführung in der Privatwirtschaft bewährt hat, bemühte sich auch die Bundeswehr, ihre Verwaltung durch die Übernahme und Anwendung von Controllingverfahren zu verbessern. Das Bundesministerium hatte mehrfach, auch gegenüber den parlamentarischen Gremien, die Bedeutung eines wirksamen Controllings für die Führung und den Betrieb der Bundeswehr insgesamt und besonders für eine kostengünstige Steuerung der Rüstungsvorhaben hervorgehoben. Es hielt Controlling einerseits für erforderlich, um trotz des Personalabbaus auf der ministeriellen Ebene und der umfangreichen Aufgabenabschichtung auf die Ämterebene den ministeriellen Planungs-, Lenkungs- und Kontrollaufgaben gerecht werden zu können. Andererseits sollte Controlling dazu beitragen, die Betriebsausgaben zugunsten der Ausgaben für Entwicklungs- und Beschaffungsmaßnahmen von Wehrmaterial zu verringern.

Der Bundesrechnungshof hat in den Jahren 1996 und 1997 den Aufbau und die Wirksamkeit des Controllings in der Bundeswehr überprüft und festgestellt:

Es gab noch keinen umfassenden und abgestimmten Controllingrahmen mit eindeutigen Begriffen und Standards. Vielmehr wurden sowohl im Bereich des Bundesministeriums als auch in einzelnen nachgeordneten Dienststellen unterschiedliche und nicht aufeinander abgestimmte Controllingkonzepte verfolgt. Sie waren zum Teil bereits realisiert, verabschiedet und in der Einführung oder noch vorläufig oder im Entwurfsstadium. Große Bereiche der Bundeswehr und ihrer Verwaltung waren noch nicht in die Einführung des Controllings einbezogen.

Der Organisationsstab und die Hauptabteilung Rüstung im Bundesministerium, die Führungsstäbe der Teilstreitkräfte sowie das Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung (Bundesamt) verfolgten jeweils für sich eigene Controllingvorstellungen.

Abweichungen gab es insbesondere bei der organisatorischen Einbindung und der Stellung des Controllers sowie bei der Abgrenzung der Controllingaufgaben von den Führungs- und Fachaufgaben bisherigen Zuschnitts. Nur eines dieser Konzepte fußte auf einer Kosten- und Leistungsrechnung. Erste Erfahrungen mit der Anwendung von Controlling in der Bundeswehr lagen im Controllingreferat in der Hauptabteilung Rüstung, beim Zentralcontrolling im Bundesamt sowie bei verschiedenen Pilotprojekten in den Teilstreitkräften zur Einführung der „Kosten- und Leistungsverantwortung“ vor.

Eine Abstimmung und Koordination dieser Entwicklungen erfolgte vorerst nicht, weil dadurch die Ausformung der jeweiligen Controllinganforderungen und ein Vergleich der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der einzelnen Konzepte erreicht werden sollten.

Die Einführung des Controllings war mit zusätzlichen Ausgaben für Personal und Sachmittel verbunden, die jedoch nicht im einzelnen erfaßt und insbesondere nicht in einer Nutzen-Kosten-Analyse ausgewertet wurden. Es wurden auch keine Obergrenzen für diesen Aufwand vorgegeben.

50.2

Der Bundesrechnungshof hat auf folgende Schwächen der Controllingkonzepte der Bundeswehr hingewiesen:

Die Ziele, die mit Controlling in der Bundeswehr erreicht werden sollten, blieben unklar, unvollständig oder waren teilweise überzogen.

Die Konzepte der einzelnen Controllingbereiche können nur noch schwer in einem schlüssigen Rahmenkonzept zusammengeführt werden, weil sie sich in ihrer Realisierung je nach Führungsebene und -objekt weit auseinanderentwickelt haben.

Es wurde versäumt, den als „modern“ geltenden, aber unscharfen Begriff des Controllings, wie er in der Privatwirtschaft mit unterschiedlicher Ausprägung verwendet wird, für den Bereich der Bundeswehr näher und einheitlich zu definieren. So konnten mit „Controlling“ Parallelfunktionen und -organisationen begründet werden, die mit vorhandenen konkurrierten (Doppelarbeit).

Das Controlling in der Hauptabteilung Rüstung und das Zentralcontrolling im Bundesamt nahmen Aufgaben wahr, die mit den Führungs- und Fachaufgaben bestehender Zuständigkeiten konkurrierten. So bewertete das Controllingreferat in der Hauptabteilung Rüstung Leitungsvorlagen noch einmal gesondert und das Zentralcontrolling des Bundesamtes führte parallel zum Vorhabenmanagement Vorhabenübersichten, die aber wegen mangelnder Aktualität in der Praxis nicht benötigt wurden.

Das Controlling im Rahmen der Pilotprojekte zur „Kosten- und Leistungsverantwortung“ erfüllte in Ansätzen am ehesten die in der Privatwirtschaft geltenden Anforderungen an ein Controlling. Seine Wirksamkeit wurde jedoch bisher beeinträchtigt, weil

- die ministerielle und die Ämterebene von der Einführung der „Kosten- und Leistungsverantwortung“ generell ausgeschlossen waren,
- die Ausgaben und die erwarteten Einsparungen weder im einzelnen noch übergreifend dargestellt und auch nicht unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten bewertet wurden. Die sich daraus ergebenden Festlegungen für begrenzende Vorgaben zur Organisation, zu den Verfahren und den damit verbundenen Kosten fehlten,
- das Controlling noch nicht an die tatsächlich von den Führungskräften benötigte Führungsunterstützung angepaßt war,
- eine Rückkopplung von den Führungsebenen zur Controllingorganisation und den Stellen, die die Datenbasis bereitstellen, fehlte.

Auch die Wahrnehmung der Controllingaufgaben muß den Ergebnissen einer Nutzen-Kosten-Analyse standhalten können. Insofern waren hier noch Untersuchungen und ggf. Festlegungen von Ausgabenobergrenzen erforderlich.

Da das Bundesministerium das Controlling in der Bundeswehr insgesamt auf den Prüfstand stellen wollte, hat der Bundesrechnungshof angeregt, dazu auch seine Prüfungsergebnisse auszuwerten. Insbesondere hat er empfohlen,

- für die Bundeswehr einen umfassenden, abgestimmten Controllingrahmen mit eindeutigen Begriffen und Standards vorzugeben und Mindestanforderungen festzulegen, um eine wirksame Controllinganwendung erreichen zu können. Dadurch soll eine vorzeitige Abnutzung des Instrumentes „Controlling“ vermieden werden.
- vorerst mit Schwerpunkt das Controllingkonzept weiter zu verfolgen, das im Rahmen der „Kosten- und Leistungsverantwortung“ aufgebaut wird.
- einer Stelle im Bundesministerium die Koordination des Controllingaufbaus im Bereich der Bundeswehr zu übertragen.
- die Notwendigkeit und Aufgabenwahrnehmung des Controllingreferates in der Hauptabteilung Rüstung zu überprüfen sowie die Wirksamkeit des „Vorhabencontrollings“ des Bundesamtes kritisch zu hinterfragen.
- den Aufwand für die Personal- und Sachmittelausstattung des Controllings zu erfassen, eine Nutzen-Kosten-Analyse vorzunehmen und dazu ggf. schon vorab finanzielle Obergrenzen einzuziehen.

50.3

Das Bundesministerium hat den kritischen Feststellungen des Bundesrechnungshofes in ihren wesentlichen Teilen nicht widersprochen, jedoch auf Fortschritte hingewiesen. Inzwischen seien die Kritik an der Aufgabenwahrnehmung der Controllingelemente in der Hauptabteilung Rüstung und im Bun-

desamt nicht mehr zutreffend und die Defizite im Bereich der Kosten- und Leistungsverantwortung beheben.

Das Bundesministerium beabsichtigt, das Controllingkonzept für das Bundesministerium aus dem Jahre 1994 durch ein „Rahmenkonzept für das Controlling im Geschäftsbereich des BMVg“ mit einem einheitlichen Controllingbegriff für die Bundeswehr zu ersetzen. Die Feststellungen und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes sollen dabei berücksichtigt werden.

Das Bundesministerium hält für die Bundeswehr einen ganzheitlichen Controllingansatz für notwendig und zweckmäßig, der alle Aufgabenbereiche des Ressorts einschließen soll. Die Verfahren der Kosten- und Leistungsverantwortung, des sogenannten kontinuierlichen Verbesserungsprogramms, der Aufwandsbegrenzung und Rationalisierung sowie der internen Optimierung sollen dabei einbezogen werden. Der vom Bundesministerium gewählte Controllingansatz gehe über den Ansatz des Bundesrechnungshofes hinaus. Er schließe auch Bereiche ein, für die eine Kosten- und Leistungsrechnung nicht in Betracht komme bzw. aus wirtschaftlichen Gründen nicht vertretbar sei und für die andere Steuerungs- und Schlüsselinformationen herangezogen werden müßten. Allerdings werde sich der weitere Aufbau des Controllings mit Vorrang auf die Bereiche beziehen, die an der angeordneten Ausfächerung der Kosten- und Leistungsrechnung und -verantwortung unter Einbeziehung der entsprechenden Führungsebenen beteiligt sind.

Über den instrumentellen Aspekt hinaus ziele Controlling auch darauf ab, die Bewußtseinsbildung bei allen Führungskräften und Mitarbeitern für mehr Eigenverantwortung und den wirtschaftlichen Umgang mit den anvertrauten Ressourcen zu verbessern. Dies habe auch bereits Eingang in das Beurteilungssystem der Soldaten gefunden: ab 1. Januar 1999 sei auch das wirtschaftliche Verhalten Beurteilungskriterium.

Das Bundesministerium betont, daß sein künftiges Rahmenkonzept keine eigenständige Controllinghierarchie vorsehe, um u. a. auch der vom Bundesrechnungshof angesprochenen Gefahr von Parallelfunktionen und Doppelarbeit vorzubeugen. Zudem werde vorgegeben, daß künftig bei allen Maßnahmen im Zusammenhang mit der Einführung des Controllings, die einen personellen, materiellen und sonstigen zusätzlichen Aufwand erfordern, eine Nutzen-Kosten-Betrachtung anzustellen ist. Für die Umsetzung des Konzeptes, das voraussichtlich noch im Jahre 1998 erlassen werde, sollen die Inspektoren und Abteilungsleiter des Bundesministeriums verantwortlich sein. Soweit erforderlich sollen dabei auch bereits vorhandene Controllingbausteine in den Streitkräften, im Rüstungsbereich und in der Territorialen Wehrverwaltung angepaßt werden.

Für die Grundlagen des Controllings, der Kosten- und Leistungsverantwortung einschließlich des kontinuierlichen Verbesserungsprogramms sowie des Market-Testing liege die Federführung beim Organisationsstab des Bundesministeriums.

50.4

Der Bundesrechnungshof begrüßt zwar, daß bei der vom Bundesministerium beabsichtigten umfassenden Regelung des Controllings in der Bundeswehr seine kritischen Feststellungen und seine Empfehlungen in fast allen wesentlichen Punkten berücksichtigt werden sollen. Er sieht aber nach wie vor die Gefahr, daß die praktische Umsetzung des vorgesehenen Rahmenkonzeptes an dessen sehr umfassendem Ansatz scheitern könnte, ebenso wie nicht eindeutige und wirksame Standards zu einer vorzeitigen Abnutzung des Controllings in der Praxis führen könnten.

Der Bundesrechnungshof wird daher in Schwerpunktprüfungen einzelner Organisationsbereiche den Aufbau des Controllings in der Bundeswehr weiterhin kritisch begleiten.

51 Technisch-Logistische Betreuungsleistungen für zwei Heeresvorhaben (Kapitel 14 15 u. a.)

51.0

Auf Bitten des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages hat der Bundesrechnungshof anhand der „Technisch-Logistischen Betreuungsleistungen“ zweier Heeresvorhaben verfolgt, inwieweit der Maßnahmenkatalog des Bundesministeriums zur Verbesserung der Vergabepaxis bei Unterstützungsleistungen der Industrie umgesetzt wird. Er hat Mängel aufgezeigt, die insbesondere die Vergabe im Wettbewerb und die Kontrolle der erbrachten Leistungen betrafen. Der Maßnahmenkatalog hatte u. a. auch deswegen noch keine Verbesserungen erbracht, weil Technisch-Logistische Betreuungsleistungen unzureichend präzise definiert und auch nicht als Unterstützungsleistungen im Sinne des Katalogs aufgefaßt worden waren.

Das Bundesministerium hat die Prüfungsergebnisse im wesentlichen bestätigt, bemüht sich um Abhilfe der festgestellten Mängel entsprechend den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes und um eine Verbesserung der Vergabepaxis auch bei diesen Leistungen.

51.1

Die Teilstreitkräfte nehmen in erheblichem Umfang logistische Unterstützungsleistungen der Industrie und der gewerblichen Wirtschaft in Anspruch. Der Bundesrechnungshof hatte sich wiederholt mit den Voraussetzungen, der Durchführung und der Abrechnung dieser Leistungen befaßt und über die Prüfungsergebnisse auch das Parlament unterrichtet, zuletzt in seinen Bemerkungen 1996 (Drucksache 13/5700 Nr. 87).

Der Rechnungsprüfungsausschuß des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages hatte daraufhin

das Bundesministerium aufgefordert, die aufgezeigten Schwächen zu beheben und über die getroffenen Maßnahmen zu berichten. In Abstimmung mit dem Bundesrechnungshof erarbeitete das Bundesministerium einen Katalog von Maßnahmen zur Verbesserung der Vergabepaxis der Unterstützungsleistungen und legte ihn dem Rechnungsprüfungsausschuß im Mai 1996 vor. Wesentliche Bestandteile sind:

- Der grundsätzliche Vergabeerlaß wurde überarbeitet und entsprechend den Vorgaben der Bundeshaushaltsordnung zur Ausgliederung, Entstaatlichung oder Privatisierung von staatlichen Aufgaben ergänzt.
- Zur Verbesserung der Kontrolle waren alle Unterstützungsleistungen nach Vergabearten zu erfassen und zu gliedern.
- Die Teilstreitkräfte und die Rüstungsverwaltung wurden angewiesen, bei der Planung die Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit der Unterstützungsleistungen und insbesondere bei Dauerleistungen mit Hilfe des Market-Testing auch die Privatisierungsfrage zu prüfen. Die Vergabe sollte mit ausschreibungsreif konkretisierten Leistungsanforderungen grundsätzlich im Wettbewerb und in einzelnen Werkverträgen erfolgen.
- Bestehende Grund- oder Rahmenverträge waren nach Überprüfung ggf. zu kündigen.
- Bei der Vertragsgestaltung sollten Vorleistungen nicht mehr anerkannt, Rechte an Daten und Programmen gesichert und zur Kostendämpfung Höchstbegrenzungen innerhalb jedes Einzelauftrages vereinbart werden. Schließlich sollte auch die Praxis der Prüfung der von den Firmen vorgelegten Rechnungen verbessert werden.

Der Rechnungsprüfungsausschuß hat in seiner Sitzung im Mai 1996 den Bundesrechnungshof gebeten, die Umsetzung dieses Maßnahmenkatalogs zu verfolgen. Mit Prüfungen der Heeresvorhaben „Kabinen und Einbausätze“ und „Flugabwehr-Raketensystem ROLAND“ und der hier vergebenen „Technisch-Logistischen Betreuungsleistungen“ (TLB-Leistungen) ist der Bundesrechnungshof dieser Bitte nachgekommen. Er hat dabei die TLB-Leistungen als eine besondere Art der Unterstützungsleistungen aufgefaßt. TLB umfaßt für das in der Nutzung befindliche Wehrmaterial die materialbegleitenden Leistungen, die zur Sicherstellung der materiellen Versorgung sowie der Funktionsbereitschaft und Betriebssicherheit erbracht werden, z. B. Bauzustandsmanagement, Stördatenerfassung und -auswertung, Betreuung der Zeichnungssätze und technischen Vorschriften. Sie umfaßt nicht:

- Maßnahmen der Entwicklung, Beschaffung und Änderung von Wehrmaterial,
- die sogenannte „Entwicklungstechnische Betreuung“,
- Arbeiten an Wehrmaterial (Pflege, Wartung und Instandsetzung),
- Ersatzteillieferungen,
- Softwarepflege und -änderungen.

51.2

Der Bundesrechnungshof hat Mängel bei der Vergabe der TLB-Leistungen in beiden Vorhaben aufgezeigt, die auf unzureichende Begriffsbestimmungen, Vorgaben und Vorschriften, auf fehlende organisatorische Voraussetzungen sowie auf Lücken in der Fachaufsicht zurückzuführen waren.

Unter anderem fehlten sichere, teilstreitkraftübergreifend verbindliche Definitionen zu Aufgaben, Inhalten und Umfang der TLB von Wehrmaterial. Entsprechend unklar waren die Vorschriften. Sie waren teilweise nicht aktuell, nicht in teilstreitkraftspezifische Durchführungsbestimmungen umgesetzt und überdies nur lückenhaft beim Anwender bekannt. Die Folge war, daß die TLB-Verträge als sehr großzügiges Vergabeinstrument für die verschiedensten Unterstützungsleistungen der Industrie dienten.

Die Leistungsbeschreibungen waren zu allgemein gehalten, teilweise vom Auftragnehmer bestimmt und nicht für Ausschreibungen geeignet. Die TLB-Leistungen wurden so zum Teil über Jahrzehnte hinweg ohne Ausschreibung und Wettbewerb an dieselben Firmen vergeben. TLB-Bedarfsprüfungen und Nutzen-Kosten-Untersuchungen zur Art der Vergabe blieben aus. Es fehlten Erfolgskontrollen zur Nutzung der erbrachten Firmenleistungen.

Bei der Finanzierung der TLB-Leistungen wurde die Zweckbestimmung der Haushaltsmittel nicht beachtet.

Sofern Auftragskontrollen vorgenommen wurden, mußten diese zum Teil unvollständig bleiben, weil die vertragsgemäße Leistungserbringung wegen unzureichender Beschreibung und nicht nachvollziehbarer Abrechnung nicht geprüft werden konnte. So wurden Rechnungen zur Zahlung angewiesen, obwohl sie weder vertragsgemäß spezifiziert noch belegt waren.

Zudem waren in beiden Vorhaben Managementprobleme bei den Vergabeverfahren festzustellen.

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß TLB-Leistungen in der Nutzungsphase des Wehrmaterials einen bedeutenden Kostenfaktor darstellen. Voraussetzung dafür, daß auch in diesem Bereich die Betriebskosten der Bundeswehr verursachungsgerecht zugeordnet, überprüft und ggf. reduziert werden können, ist nach seiner Auffassung eine genaue Begriffsbestimmung dessen, was unter „Technisch-Logistischer Betreuung“ zu verstehen ist. Sie sollte innerhalb der Teilstreitkräfte und teilstreitkraftübergreifend abgestimmt sein und unmißverständlich klarstellen, welche Leistungen als TLB-Leistungen vergeben werden können und welche nicht. Gleichzeitig sollten die allgemeinen und teilstreitkraftspezifischen Vorgaben und Vorschriften zur TLB überarbeitet und die Anwender entsprechend geschult werden.

Der Bundesrechnungshof hat deutlich verbesserte, vor allem konkretere Leistungsbeschreibungen für die Vergabe von TLB-Leistungen angemahnt, die keine artfremden Leistungen enthalten und eine Kontrolle der Leistungserbringung ermöglichen sollten. Nur so könne auch in der Vergabe von TLB-Leistungen mehr Wettbewerb eingeführt werden.

Der Bundesrechnungshof hat zudem angeregt, die Vergabe von TLB-Leistungen in die vom Sonderbeauftragten für Aufwandsbegrenzung und Rationalisierung gesteuerten Vorhaben zur Reduzierung der Betriebskosten der Bundeswehr einzubeziehen sowie das Vorhabenmanagement beider Vorhaben zu überprüfen.

51.3

Das Bundesministerium hat die Prüfungsergebnisse im wesentlichen bestätigt und bemüht sich um Abhilfe der festgestellten Mängel. Diese erklärten sich auch daraus, daß TLB-Leistungen nicht als Unterstützungsleistungen der Industrie und der gewerblichen Wirtschaft im Sinne der einschlägigen Erlasse definiert seien.

In einem Ergänzungserlaß sei dies inzwischen nachgeholt worden; zugleich sei in der für die Rüstungsverfahren grundlegenden Vorschrift eine sichere und teilstreitkraftübergreifend verbindliche Definition zu Aufgaben, Inhalten und Umfang der „Technisch-Logistischen Betreuung“ von Wehrmaterial vorgegeben worden. Die Erarbeitung von Durchführungsbestimmungen zur Anwendung der TLB im Heer sei veranlaßt. Für das Jahr 1998 seien TLB-Leistungen für das Vorhaben „Kabinen und Einbausätze“ erstmalig über einen Rahmenvertrag vergeben worden, der sich an den neuen Auflagen orientiert.

Das Bundesministerium merkte zur Vergabe von TLB-Leistungen im Wettbewerb an, daß dies dort Grenzen finde, wo spezielle Systemkenntnisse, über die z. B. nur der Hersteller des Wehrmaterials verfügt, gefordert sind. „Know-how“-Verluste dürften aufgrund des Wettbewerbs nicht eintreten. Unter Beachtung der Wirtschaftlichkeit könne es zweckmäßig sein, TLB-Leistungen über mehrere Jahre an eine Systemfirma zu binden.

Die Anregungen des Bundesrechnungshofes, die Vergabe von TLB-Leistungen in die Vorhaben zur Aufwandsbegrenzung und Rationalisierung im Betrieb der Bundeswehr einzubeziehen sowie das Management beider Vorhaben zu überprüfen, hat das Bundesministerium aufgegriffen.

51.4

Der Bundesrechnungshof wird im Rahmen seiner Prüfungen zu Rüstungsvorhaben und -verfahren auch die Vergabepaxis von Unterstützungsleistungen einschließlich der TLB-Leistungen weiter verfolgen.

52 Beschaffung von medizinischen Großgeräten (Kapitel 14 08)

52.0

Das Bundesministerium genehmigte in den Jahren 1993 bis 1995 die Beschaffung von medizinischen Großgeräten im Gesamtwert von rd. 5,6 Mio. DM für die Bundeswehrkrankenhäuser in Hamburg und Berlin. Diese konnten jedoch die

Geräte zunächst nicht in Betrieb nehmen, weil die infrastrukturellen Voraussetzungen nicht zeitgerecht geschaffen und Liefertermine unabgestimmt vorgezogen worden waren. Die Geräte lagerten deshalb originalverpackt bis zu drei Jahre, in einem Falle inzwischen fünf Jahre, in Kellerräumen oder verblieben – trotz Abnahme und Bezahlung – zunächst beim Hersteller. Die vorzeitige Kapitalbindung hat zu Zinsverlusten in Höhe von rd. 0,9 Mio. DM geführt. Weitere finanzielle Nachteile des Bundes durch den Ablauf der Gewährleistungsfristen sind noch nicht abzusehen.

52.1

Die Bundeswehrkrankenhäuser Hamburg und Berlin beantragten in den Jahren 1991 bis 1993 für die Abteilungen Radiologie und Urologie neue Röntgengeräte und kündigten an, daß die infrastrukturellen Voraussetzungen zeitgerecht vorlägen. Das Bundesministerium genehmigte die Beschaffungen, nachdem das für die Materialangelegenheiten zuständige Sanitätsamt der Bundeswehr (Sanitätsamt) die Anträge geprüft hatte.

Das Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung (Bundesamt) vergab die Aufträge an die von den Bundeswehrkrankenhäusern vorgeschlagenen Unternehmen. Es zog für fast alle Geräte – zum Teil auf schriftliche Weisung des Bundesministeriums unter Beteiligung des Sanitätsamtes – die ursprünglich vereinbarten Liefertermine um mehrere Monate vor, um die Zahlung der Rechnungen jeweils noch kurz vor Ablauf des betreffenden Haushaltsjahres veranlassen zu können. Die letzte Rechnung bezahlte das Bundesamt im Dezember des Jahres 1995.

Die Inbetriebnahme der meisten Röntgengeräte verzögerte sich um bis zu drei, in einem Falle inzwischen um fünf Jahre, weil die Bundeswehrkrankenhäuser die Gerätestandorte nicht zeitgerecht festlegten und die erforderlichen Umbaumaßnahmen zu spät einleiteten. Überdies erfuhren die Bundeswehrkrankenhäuser erst durch die Hersteller von den vorgezogenen Lieferterminen. Die Röntgengeräte lagerten deshalb bis zum Abschluß der Umbauarbeiten entweder originalverpackt in Kellerräumen der Bundeswehrkrankenhäuser oder – trotz Abnahme und Bezahlung – beim Hersteller. Während der Lagerzeit wiesen die Hersteller mehrfach schriftlich auf den Ablauf der Gewährleistungsfristen und die Gefahr von Standschäden hin.

52.2

Der Bundesrechnungshof hat die Planungs- und Koordinationsmängel bei den beteiligten Dienststellen beanstandet. Die Bundeswehrkrankenhäuser hätten unverzüglich nach Genehmigung der Materialbedarfsforderung die Voraussetzungen für den Beginn der erforderlichen Umbaumaßnahmen schaffen und Planungsänderungen dem Bundes- und dem Sanitätsamt melden müssen. Das Sanitätsamt hat dagegen Steuerungs- und Überwachungsaufgaben bei der Planung und Beschaffung der Geräte nicht erfüllt. Es hat insbesondere nach der Verkürzung der

Lieferzeiten versäumt, das Bundesamt auf die dadurch entstehenden Probleme hinzuweisen und geeignete Maßnahmen einzuleiten.

Der Bundesrechnungshof hat weiter beanstandet, daß aufgrund der verzögerten Inbetriebnahme eine zeitgerechte Nutzung der Röntgengeräte nicht möglich war. Deshalb sind Haushaltsmittel in Millionenhöhe über mehrere Jahre vorzeitig gebunden worden. Dies hat zu Zinsverlusten in Höhe von rd. 0,9 Mio. DM geführt. Zudem sind während der Lagerzeit die Gewährleistungsfristen abgelaufen. Der Bundesrechnungshof hat daher gefordert, der Haftungsfrage nachzugehen.

52.3

Das Bundesministerium hat die Feststellungen des Bundesrechnungshofes anerkannt. Die Koordinationsmängel führe es vor allem auf Versäumnisse der Bundeswehrkrankenhäuser zurück. Nur dort seien die erforderlichen Kenntnisse vorhanden. Sie hätten deshalb frühzeitig dem Sanitätsamt Hinweise geben müssen, daß Standort- und Beschaffungsplanung nicht aufeinander abgestimmt waren.

Das Bundesministerium hat weiter mitgeteilt, es habe Maßnahmen ergriffen, um derartige Fehler künftig zu vermeiden. So werde die Zusammenarbeit zwischen dem Bundes- und dem Sanitätsamt bei der Beschaffung medizinischer Großgeräte neu geregelt. Mit der Materialforderung sei künftig eine sanitätsdienstliche Bedarfsforderung vorzulegen, die u. a. die voraussichtlichen Termine für den Beginn und die Fertigstellung sowie die geschätzten Kosten der erforderlichen Infrastrukturmaßnahmen enthalte. Die Materialbedarfsforderung werde erst nach Aufstellung des Bauantrags an das Bundesamt weitergeleitet. Das Sanitätsamt habe die Abstimmung zu koordinieren und zu überwachen. Es werde vom Bundesamt über den Fortschritt der Beschaffungsaktivitäten unterrichtet und habe vor Vertragsschluß eine Bestätigung des Bedarfsträgers über die zeitgerechte Bereitstellung der Infrastruktur anzufordern.

Zur Frage der Verantwortlichkeit für die im vorliegenden Falle entstandenen und sich ggf. noch erhöhenden Vermögensschäden hat das Bundesministerium festgestellt, das gesamte Geschehen sei durch das komplexe Zusammenwirken verschiedener Dienststellen verursacht worden, die Zuweisung schadensverursachender Verantwortlichkeiten sei deshalb nicht eindeutig vorzunehmen. Durch entsprechende Weisungen solle der Koordinierungsablauf in Zukunft verbessert werden, um Fehlverhalten auszuschließen.

52.4

Der Bundesrechnungshof begrüßt die vom Bundesministerium eingeleiteten Maßnahmen zur Verbesserung der Koordination zwischen allen beteiligten Dienststellen. Er ist der Auffassung, daß hierbei auch auf eindeutige Zuständigkeitsregelungen geachtet werden sollte, damit sich künftig Haftungsfragen leichter klären lassen. Im übrigen bleibt der Erfolg der Neuregelung abzuwarten.

Das Bundesministerium wird zukünftig sicherzustellen haben, daß bei der Deckung des Bedarfs an medizinischem Großgerät die Beschaffungs- und Infrastrukturplanungen sach- und zeitgerecht koordiniert werden.

53 Schiedsverfahren bei Vertragsstreitigkeiten (Kapitel 14 02 und 14 20)

53.0

Das Bundesministerium hatte im Jahre 1992 beabsichtigt, die Vertragsstreitigkeiten mit seinem Auftragnehmer über den Entwicklungsauftrag für das Luftwaffen-Führungsinformationssystem EIFEL einvernehmlich zu beenden und im Vergleichswege auf rd. 75 v. H. seines Rückforderungsanspruchs zu verzichten. Der Bundesrechnungshof hatte dagegen Bedenken geäußert und empfohlen, in weiteren Verhandlungen ein besseres finanzielles Ergebnis anzustreben und sich notfalls auf ein Schiedsverfahren oder auf einen Prozeß einzulassen. Die nunmehr im Wege der Schiedsgerichtsbarkeit erreichte Schlichtung führte zu einer Erhöhung der Ansprüche des Bundes um rd. 13,5 Mio. DM.

53.1

Die Deutsche Institution für Schiedsgerichtsbarkeit e. V. (DIS), die eng mit den Spitzenorganisationen der deutschen Wirtschaft zusammenarbeitet, stellt eine Schiedsgerichtsordnung zur Verfügung, mit deren Hilfe Vertragsstreitigkeiten unter Ausschluß des ordentlichen Rechtsweges endgültig entschieden werden können. Dazu bedarf es einer gesonderten Schiedsvereinbarung.

Die Arbeitsweisungen des Bundesamtes für Wehrtechnik und Beschaffung (Bundesamt) sehen Schiedsvereinbarungen nur für den Fall vor, daß die Vollstreckung einer deutschen Gerichtsentscheidung bei einem im Ausland ansässigen Auftragnehmer nicht sichergestellt ist. Deshalb enthalten die für inländische Auftragnehmer vorgesehenen Vertragsmuster des Bundesamtes keine Bestimmungen zur Regelung von Streitigkeiten durch Schiedsverfahren. Eine Abweichung von der vorgenannten Weisung bedarf der vorherigen Genehmigung durch das Bundesministerium.

Der Bundesrechnungshof hatte die Entwicklung des Luftwaffen-Führungsinformationssystems EIFEL im Jahre 1991 geprüft und dabei festgestellt, daß die Entwicklungsfirma zu keinem Zeitpunkt die vereinbarten Leistungen erbracht hatte und überdies in Verzug geraten war. Er hatte deshalb empfohlen, die vertragsgemäße Leistungserfüllung und die vereinbarte Vertragsstrafe für die Terminüberschreitung durchzusetzen. Das Bundesamt strebte nach fruchtlosem Ablauf einer Nachfrist die einvernehmliche Auflösung des Entwicklungsvertrages an. Zu diesem Zeitpunkt hatte die Entwicklungsfirma bereits Zah-

lungen in Höhe von rd. 46,5 Mio. DM erhalten. Das Bundesamt ermittelte einen Rückzahlungsanspruch von 27,5 Mio. DM; diesen reduzierte das Bundesministerium in Vergleichsverhandlungen auf 6,5 Mio. DM (einschließlich der Vertragsstrafe von 3 Mio. DM).

Der Bundesrechnungshof bewertete im Jahre 1992 den Vergleichsvorschlag und das Prozeßrisiko bei einem möglichen Rechtsstreit auf Wunsch der Berichterstattergruppe des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages zum Einzelplan 14. Er sah in der Rückzahlungsforderung von 6,5 Mio. DM ein unzureichendes Vergleichsergebnis und regte weitere Verhandlungen an, um einen wesentlich höheren Rückzahlungsanspruch durchzusetzen. Notfalls müsse sich der Bund auf ein Schiedsverfahren oder einen Prozeß einlassen.

Nach weiteren Verhandlungen konnte sich das Bundesministerium mit der Entwicklungsfirma nur auf ein Schiedsverfahren verständigen. Das Bundesamt schloß daraufhin zum Ende des Jahres 1993 den Schiedsvertrag in Anlehnung an die Schiedsgerichtsordnung der DIS. Das Verfahren begann Mitte des Jahres 1994 vor einem Zweierschiedsgericht mit der Übersendung der Schiedsklage. Gegen diese legte die Entwicklungsfirma Widerklage ein. Da keine gemeinsame Entscheidung zustande kam, wählten die Schiedsrichter im Frühjahr 1995 im Einvernehmen mit den Parteien einen nach dem Schiedsvertrag vorgesehenen Obmann. Das Dreierschiedsgericht fällte im Sommer 1997 ohne zeit- und kostenaufwendige Sachverständigengutachten seinen abschließenden und unanfechtbaren Schiedsspruch. Danach sollten die Entwicklungsfirma rd. 22,2 Mio. DM (einschließlich Vertragsstrafe und Rückgewährzinsen) und der Bund rd. 3,2 Mio. DM zahlen. Hinzu kamen jeweils Prozeßzinsen. Das finanzielle Ergebnis für den Bund verbesserte sich damit gegenüber dem ursprünglichen Vergleichsvorschlag um rd. 13,5 Mio. DM; es erhöhte sich noch durch den Prozeßzinsensaldo um rd. 2 Mio. DM. Die Verfahrenskosten hob das Schiedsgericht gegeneinander auf. Das Schiedsverfahren dauerte ohne die Vorbereitungsarbeiten etwa drei Jahre und führte beim Bund zu Ausgaben von rd. 0,9 Mio. DM.

53.2

Der Bundesrechnungshof begrüßt das im Wege der Schiedsgerichtsbarkeit erreichte finanzielle Ergebnis, das im Unterschied zum ordentlichen Rechtsweg außerdem in kürzerer Zeit und kostengünstiger erreicht wurde. Auch das Verhältnis zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer wurde im Hinblick auf bestehende oder künftige Vertragsbeziehungen in geringerem Maße belastet.

Im vorliegenden Fall hält der Bundesrechnungshof allerdings den Zeitraum von sechs Jahren zwischen Entstehung und Durchsetzung des Anspruchs für zu lang. Eine Verkürzung der Verfahrensvorbereitung ließe sich dadurch erreichen, daß das Bundesamt in seinen Vertragsmustern eine Bestimmung über die Regelung von Meinungsverschiedenheiten mit inländischen Auftragnehmern und in einer Vertragsanla-

ge bereits eine Schiedsvereinbarung vorsieht. Über diese müßte im Streitfall dann nicht erst verhandelt werden. Eine Beschleunigung des eigentlichen Schiedsverfahrens ist zu erwarten, wenn dieses von Anfang an einem Einzelschiedsrichter oder einem Dreierschiedsgericht übertragen wird, um eine Pattsituation zu vermeiden. Niedrigere Verfahrenskosten könnten mit einer den Streitwert begrenzenden Vereinbarung zwischen den Schiedsparteien erreichbar sein.

Der Bundesrechnungshof hat daher im Hinblick auf mögliche Vertragsstreitigkeiten mit inländischen Auftragnehmern empfohlen, in geeigneten Fällen – insbesondere bei Entwicklungsverträgen – die Möglichkeiten der Schiedsgerichtsbarkeit verstärkt zu nutzen.

53.3

Das Bundesministerium hat entgegnet, daß es eine generelle Ausweitung nicht befürworte. Die meisten Rechtsstreite würden innerhalb eines Jahres in der ersten Instanz abgeschlossen, nur in Ausnahmefällen Berufungen und Revisionen zum Bundesgerichtshof vorkommen. Außerdem genieße der Bund Kostenfreiheit bezüglich der Gerichtskosten. Schließlich könne nicht davon ausgegangen werden, daß sich der Auftragnehmer auf eine Streitwertbegrenzung einläßt. Darüber hinaus bestehe stets die Möglichkeit eines außergerichtlichen und kostenfreien Vergleichs nach § 58 BHO.

Das Bundesministerium hat allerdings zugestanden, daß bei vergleichbar komplizierten Fällen wie dem Schiedsverfahren EIFEL in Zukunft versucht werden sollte, mit dem Auftragnehmer individuell eine Schiedsvereinbarung zu treffen.

53.4

Die Antwort des Bundesministeriums überzeugt nicht. Die erstinstanzlich und deshalb kurzfristig abzuwickelnden Vertragsstreitigkeiten dürften Fälle mit vergleichsweise klarer Rechtslage und geringen Streitwerten sein. Bei juristisch schwierigen Rechtsstreiten von erheblicher wirtschaftlicher Bedeutung und komplexer technischer Sachlage ist jedoch ein außergerichtlicher Vergleich meist nicht möglich, wie auch das Beispiel EIFEL zeigt. In diesen Fällen werden die Verfahrenskosten des ordentlichen Rechtsweges im wesentlichen durch die Sachverständigen- und Anwaltshonorare bestimmt, die ggf. auch der Bund zu tragen hat. Hier könnte eine bereits bei der Auftragsvergabe (und damit noch unter Wettbewerbsbedingungen) geschlossene Schiedsvereinbarung mit Streitwertbegrenzung zur Senkung der Verfahrensdauern und -kosten beitragen.

Der Bundesrechnungshof begrüßt daher die Absicht des Bundesministeriums, zumindest bei absehbar komplexen Vertragsgegenständen Vorkehrungen für ein späteres Schiedsverfahren im Streitfall zu treffen.

54 Wechselkursvorteile bei der Beschaffung eines Flugabwehr-Raketensystems (Kapitel 14 15 Titel 554 04 und Titel 554 05)

54.0

Während der Beschaffung des Waffensystems PATRIOT, das sowohl in den USA als auch in der Bundesrepublik Deutschland erworben wurde, entstanden Mehrausgaben von über 900 Mio. DM, die vor allem den deutschen Leistungsanteil betrafen. Durch Gegenrechnung mit angefallenen Wechselkursvorteilen aus der Beschaffung des US-Anteils in nahezu gleicher Höhe konnte in der Finanzplanung eine unproblematische Ausgaben-situation dargestellt und von fehlerhaften Entscheidungen abgelenkt werden.

54.1 Allgemeines

Das Bundesministerium beschaffte auf der Grundlage eines bilateralen Luftverteidigungsabkommens mit den USA aus dem Jahre 1984 das Flugabwehr-Raketensystem PATRIOT. Das System ist zur Abwehr von Luftfahrzeugen und teilweise auch für die Bekämpfung von Mittelstrecken-Raketen geeignet. Über einen sogenannten FMS-Vertrag¹⁾ mit der US-Regierung vereinbarte das Bundesministerium im Februar 1985 die Lieferung von 14 Bodeneinheiten und 779 Lenkflugkörpern (FMS-Anteil). Der Wert dieses FMS-Vertrages betrug rd. 1,15 Mrd. US-\$. Die gelieferten Komponenten waren zusätzlich anzupassen und zu ändern, soweit dies wegen der besonderen nationalen Einsatzforderungen, militärischen Vorschriften und Bestimmungen notwendig erschien (nationaler Anteil). Für diesen nationalen Anteil schloß das Bundesministerium seit dem Jahre 1986 mit einem deutschen Auftragnehmer gesonderte Verträge über rd. 2 Mrd. DM. Die Entwicklung und Beschaffung des PATRIOT-Vorhabens verursachte bisher Ausgaben von rd. 4,8 Mrd. DM. Es wird seit dem Jahre 1991 von der Teilstreitkraft Luftwaffe genutzt. Gegenwärtig sind in der Fachplanung des Bundesministeriums weitere Ausgaben von mindestens 1,5 Mrd. DM für die Anpassung des Systems an neue Bedrohungsvarianten vorgesehen.

Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 1996 die Entwicklung und Beschaffung des PATRIOT-Systems sowie die Planungen für die Maßnahmen der Kampfwertanpassungen untersucht. Nachfolgend berichtet der Bundesrechnungshof über Teilbereiche aus der Zeit seit Mitte der 80er Jahre, denen aber eine beispielhafte Bedeutung für die Finanzplanung und Berichterstattung bei neuen Vorhaben, die international abgewickelt werden, zukommt (z.B. für die Durchführung der Maßnahmen der Kampfwertanpassungen des PATRIOT-Systems).

Bei Vorhaben, die ganz oder teilweise in ausländischer Währung zu bezahlen sind, werden die Fremdwährungen bei der Aufstellung des Haushalts- und

Finanzplans mit einem vorgegebenen Kurs (Veranschlagungskurs) umgerechnet. Dieser Verrechnungskurs ist in der Regel der amtliche Devisenkurs vom 31. Dezember des Vorjahres. Die nachfolgenden Einzelrechnungen über die Vertragsleistungen müssen dagegen zum aktuellen Tageskurs beglichen werden. Bei „Kursgewinnen“ gegenüber dem Veranschlagungskurs gibt es keine übergreifende Regelung im Bundesministerium, wie diese in der Haushalts- und Finanzplanung zu veranschlagen sind.

Die Beschaffung der Bodenanlagen und der Lenkflugkörper des PATRIOT-Systems war von erheblichen Wechselkursschwankungen betroffen. Bereits die Vergleichsberechnungen der Ansätze für die Haushalts- und Finanzplanung der Jahre 1986 (Kursverhältnis 3,15 DM/1 US-\$), 1987 (2,47 DM/1 US-\$) und 1988 (1,94 DM/1 US-\$) zeigten eine stetige Aufwertung der D-Mark gegenüber dem US-Dollar. Allein bei der Neubewertung dieser Planungsansätze führte die Beschaffung des FMS-Anteils zu einem Überschuß in der mehrjährigen Haushalts- und Finanzplanung von rd. 970 Mio. DM. Diesen finanzwirtschaftlichen Überschuß nutzte das im Bundesministerium zuständige Systemmanagement und rechnete ihn bei der Fortschreibung der Planungsansätze auf Preisstandsadjustierungen und Kostenaufwüchse an. Diese Kostensteigerungen zeichneten sich zur gleichen Zeit in Höhe von rd. 920 Mio. DM vor allem im nationalen Anteil ab. Wegen der Verrechnung der nationalen Kostensteigerungen mit den Wechselkursvorteilen aus der Beschaffung des FMS-Anteils waren die tatsächlichen Ausgabenüberschreitungen aufgrund der Kostensteigerungen außerhalb der Programmleitung zunächst nicht erkennbar, obwohl es eine Berichtspflicht zu voraussehbaren und eingetretenen Kostensteigerungen gab. Als sich im Jahre 1987 – für die Fortschreibung des Vorhabens vom Haushalt 1987 zum Haushalt 1988 – die Aufwertung der D-Mark abschwächte, aber weiterhin Kostensteigerungen eintraten, veranlaßte das Bundesministerium interne Untersuchungen zu deren Ursachen. Deren Ergebnis wurde abschließend im November 1988 von der Internen Revision des Bundesministeriums vorgelegt. Danach waren beim nationalen Anteil Mängel in der Umsetzung der bilateralen Vereinbarungen in nationale Folgemaßnahmen und finanzwirksame Sachentscheidungen fehlerhafter Art die Ursache für die wesentlichen Kostenüberschreitungen. In Einzelfällen lagen Kostenaufwüchse von bis zu 250 v. H. gegenüber den ursprünglichen Planungen vor; bezogen auf das Gesamtvorhaben stellte das Bundesministerium eine Steigerungsrate von mindestens 19 v. H. fest. Die Leitung des Bundesministeriums entschied daraufhin am 2. Januar 1989, daß ein Bericht über die Kostensteigerungen vorzulegen sei und daß auf seiner Grundlage eine umfassende Unterrichtung der parlamentarischen Gremien erfolgen solle.

54.2 Vorlagepflicht bei Kostensteigerungen

Grundsätzlich sind Berichte über Kostensteigerungen bei größeren militärischen Beschaffungen sowohl für ministeriumsinterne Leitungsentscheidungen zu fertigen als auch für die Information des Par-

¹⁾ FMS-Vertrag = „Foreign-Military-Sales-Vertrag“; das Wehrmaterial wird über ein Regierungsabkommen – den FMS-Vertrag – von den USA gekauft; die Bezahlung erfolgt in US-Dollar.

lamentes und des Bundesministeriums der Finanzen (vgl. Beschluß des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages vom 5. Mai 1977). Auch in Anlehnung an die Bestimmungen der §§ 24 und 54 BHO wird eine derartige Information immer dann erwartet, wenn die programmbedingten Kostenaufwüchse die Grenze von 15 v. H. gegenüber den Grundannahmen in der Beschaffungsvorlage überschreiten. Dies traf nach dem Ergebnis der internen Untersuchungen zu.

54.2.1

Der Bundesrechnungshof hat untersucht, in welcher Form die Leitungsentscheidung vom 2. Januar 1989 umgesetzt und ob nachträglich eine „Kostensteigerungsmeldung“ vorgelegt wurde. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes sind die parlamentarischen Gremien weder mit einer „Kostensteigerungsmeldung“ noch in anderer Form ausreichend über die bedeutsame Entwicklung im nationalen Anteil des Vorhabens unterrichtet worden.

54.2.2

Das Bundesministerium stimmte der Notwendigkeit von umfassenden und detaillierten „Kostensteigerungsmeldungen“ zu, da diese wichtige Steuerungsmittel der Vorhabenaufsicht seien. Allerdings sei nach der Stellungnahme, die das Ressort im Prüfungsverfahren abgab, eine „Kostensteigerungsmeldung“ nur dann erforderlich und vom Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages gewollt, sofern durch technische Änderungen Mehrkosten von mehr als 15 v.H. entstünden. Das Verfahren derartiger Zwischenberichte sei hausintern in den Durchführungsbestimmungen „Allgemeiner Umdruck Nr. 220“ umfassend geregelt. Die Leitung des Bundesministeriums habe im März 1989 entschieden, keine förmliche „Kostensteigerungsmeldung“ zu erstellen und das Parlament im Rahmen der damals aktuellen Jahresberichterstattung (Jahresbericht 1988) über die Programmentwicklung zu unterrichten. Der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages hatte nämlich das Bundesministerium im Jahre 1985 aufgefordert, für die damals anstehende Gesamtbeschaffung der Luftverteidigungssysteme PATRIOT und ROLAND kurzgefaßte Jahresberichte vorzulegen, die der Unterrichtung des Ausschusses über den Ablauf der Beschaffung, mögliche Veränderungen der Systeme und über die Kostenentwicklung dienen sollten.

54.2.3

Die Äußerungen des Bundesministeriums zum Anlaß einer förmlichen „Kostensteigerungsmeldung“ sind unzutreffend. Richtig ist, daß Mehrkosten von über 15 v. H. immer dann zu melden sind, soweit sie nicht auf der allgemeinen Preisentwicklung beruhen (inflationistische Preissteigerungen einschließlich Wechselkurs- und Steueränderungen). Die Beschränkung des Kostenaufwuchses nur auf technische Änderungen ist insoweit nicht vollständig. Im vorliegenden Fall wurden die hier gemeinten Kostenaufwüchse nicht nur durch technische Zusatzforderungen, sondern auch durch Planungsmängel und Fehlinterpretationen des bilateralen Abkommens mit den USA

verursacht. Insofern hat das Bundesministerium seine eigenen Durchführungsbestimmungen (Allgemeiner Umdruck Nr. 220) mißverständlich ausgelegt. Das Bundesministerium hätte vielmehr aufgrund des Beschlusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages vom 5. Mai 1977 eine förmliche „Kostensteigerungsmeldung“ erstellen müssen. In der jährlichen Unterrichtung des Parlamentes vom 10. Oktober 1989 über den Fortgang der Beschaffungsvorhaben PATRIOT und ROLAND für das Jahr 1988, auf das sich das Bundesministerium bezog, sind die tatsächlich eingetretenen Kostenaufwüchse und die entsprechenden Ursachen nicht ausgewiesen und erläutert. Statt dessen wurde auch in diesem Bericht durch Gegenrechnung mit den Wechselkursvorteilen aus der Beschaffung des FMS-Anteils der Eindruck vermittelt, daß die Beschaffung des tatsächlich problematischen nationalen Anteils in geordneten Bahnen verlaufe. Aus der vom Bundesministerium angesprochenen Berichterstattung konnte man sogar den Eindruck gewinnen, daß sich der Finanzbedarf für den nationalen Anteil von 2 329 Mio. DM um 435 Mio. DM reduziert habe. Dies entsprach aber zu keiner Zeit der bis dahin eingetretenen Kostenentwicklung. Wegen der erheblichen Kostenüberschreitungen von mehr als 15 v. H. gegenüber der Planung, die der ursprünglichen Veranschlagung des Vorhabens zugrunde lag, hätte das Bundesministerium zudem auch rechtzeitig die haushaltsmäßige Einwilligung des Bundesministeriums der Finanzen einholen müssen (§ 54 BHO).

54.3 Planungsabweichungen wegen Wechselkurschwankungen

54.3.1

Die Prüfung des Bundesrechnungshofes ergab auch, daß innerhalb des Bundesministeriums keine einheitliche Vorgehensweise über die planerische Berücksichtigung von Währungsschwankungen vorhanden ist. Die Finanzplanung von internationalen Großvorhaben kann aber, wie das Beispiel PATRIOT zeigt, von den Wechselkursänderungen erheblich beeinflusst werden. Aus einem Schreiben des Bundesministeriums vom 22. September 1986 an eine Abgeordnete des Deutschen Bundestages zu Fragen des Haushaltsentwurfs 1987 war zwar zu entnehmen, daß „Planungsgewinne“ für die wichtigsten Austauschvorhaben verwendet würden, die in den Geheimen Erläuterungen zu den globalen Beschaffungstiteln des Einzelplans 14 veranschlagt werden. Dagegen müßten „Planungsverluste“ im Rahmen des Titelansatzes aufgefangen werden.

Für die erheblichen Wechselkursvorteile von über 900 Mio. DM, die während der mehrjährigen PATRIOT-Beschaffungsphase auftraten, galt dieser Grundsatz jedoch nicht, denn die günstige Planungsabweichung wurde innerhalb des Vorhabens mit Preissteigerungen und Kostenaufwüchsen verrechnet. Diese Vorgehensweise führt, wie beim Vorhaben PATRIOT, dann zu ungewollten Ergebnissen, wenn fehlerhafte und kostentreibende Entscheidungen durch Wechselkursvorteile verschleiert werden. Eine Vorhabenbegleitende, externe Überwachung des

Vorhabens wird somit erschwert, weil unter Umständen nicht rechtzeitig alle Möglichkeiten des Durchführungsbereichs ausgeschöpft und Steuerungsmaßnahmen ergriffen werden können.

54.3.2

Das Bundesministerium entgegnete, daß ein haushaltstechnischer Minderbedarf, der sich aus Wechselkursschwankungen ergäbe, grundsätzlich im Rahmen der Zweckbestimmung des jeweiligen Titels zur Verfügung stehe. Dieser Minderbedarf sei für sachlich begründete Änderungen in dem Vorhaben oder für andere bei dem Titel veranschlagte Vorhaben sowie für Einsparungen und Umschichtungen verwendbar. Verbindliche Verfahrensvorschriften für die Behandlung von Mehr- oder Minderbedarf wegen Wechselkursschwankungen habe es aber nicht erlassen, gleichwohl würden bei der Behandlung von Wechselkursschwankungen die haushaltsrechtlichen Bestimmungen beachtet.

54.3.3

Der Bundesrechnungshof hält es für sachgerecht und haushaltsrechtlich auch für hinnehmbar, wenn „Planungsgewinne“ geringen Ausmaßes auch innerhalb des Titelansatzes ausgeglichen werden, sofern solche Planungsüberschüsse nicht schon bei der Aufstellung des jeweiligen Haushalts- und Finanzplans absehbar sind. Andernfalls liegt eine Verletzung des § 6 BHO vor, wonach Ausgaben zur Erfüllung von Aufgaben des Bundes nur im Rahmen des Notwendigen zu veranschlagen sind. Die finanzwirtschaftlichen Entwicklungen im vorliegenden Fall zeigen aber beispielhaft, daß die Planungen für Großvorhaben, die mit steigender Tendenz in einem internationalen Umfeld abgewickelt werden, erheblichen Wechselkursrisiken unterliegen können. Dies gilt insbesondere für Entwicklungs- und Beschaffungsvorhaben, die auf US-Dollar-Basis abgerechnet werden.

54.4 Schlußfolgerung

Das Bundesministerium sollte künftig bei erheblichen Kostensteigerungen die haushaltsgesetzlichen Vorgaben (§ 54 BHO) und die nach dem Beschluß des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages vom 5. Mai 1977 geforderten Informationen über die Kontrolle von Rüstungsvorhaben beachten und unmittelbar nach dem ersten Erkennen von erheblichen Kostenabweichungen die notwendigen Beschlußvorlagen erstellen. Das Bundesministerium sollte aber auch aus eigenem Interesse vom Management des jeweiligen Vorhabens umfassende und detaillierte „Kostensteigerungsmeldungen“ fordern. Derartige Zwischenberichte sind ein wichtiges Steuerungsmittel für die Leitung des Bundesministeriums. Sie muß daher rechtzeitig und konsequent über problematische finanzwirksame Entwicklungen informiert werden. Zur haushaltstechnischen Behandlung von Wechselkursschwankungen sollte das Bundesministerium eindeutige Verfahrensregelungen erstellen und für den Durchführungsbereich verbindlich festlegen, welche Maßnahmen bei planerischen Über- und Unterdeckungen zu erfolgen haben.

55 Beschaffung und Umrüstung von Bordhubschraubern (Kapitel 14 19 Titel 554 01)

55.0

Das Bundesministerium plante im Jahre 1996 die Beschaffung von 7 neuen und die Umrüstung von 17 vorhandenen Bordhubschraubern des Typs „Sea Lynx“ mit Gesamtausgaben von rd. 500 Mio. DM. In seiner Beschaffungsvorlage vom Juli 1996 gab es aber nur die Ausgaben für Lieferung und Versorgungsreife der 7 neuen Hubschrauber an, obwohl damals bereits Kostangaben für die gleichzeitig geplante Umrüstung der 17 vorhandenen Hubschrauber vorlagen. Das Bundesministerium stellte damals weder die bekannten Gesamtausgaben noch die finanziellen Risiken der Umrüstung wegen des schlechten Bauzustands der alten Hubschrauber in seiner Beschaffungsvorlage dar. Die Gesamtkosten der geplanten Maßnahmen sind nach gegenwärtigem Preisstand bereits auf rd. 761 Mio. DM gestiegen. Eine „Kostensteigerungsmeldung“ an den Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages ist bisher nicht erfolgt.

55.1

Das Bundesministerium plante im Jahre 1996 die Beschaffung von 7 neuen und die Umrüstung von 17 vorhandenen Bordhubschraubern des Typs „Sea Lynx“ mit Gesamtausgaben von insgesamt rd. 500 Mio. DM (Preisstand Dezember 1996) gemäß Einföhrungsgenehmigung vom 14. Juni 1996. Die Beschaffungsvorlage an den Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages wies nur die Ausgaben der Neubeschaffung in Höhe von rd. 313 Mio. DM (Preisstand Dezember 1997) aus. Die Ausgaben der ebenfalls beschlossenen Serienumrüstung in Höhe von damals rd. 153 Mio. DM (Preisstand Dezember 1997) sowie weiterer Maßnahmen für über 50 Mio. DM (Preisstand Dezember 1997) waren in ersten Entwürfen der Beschaffungsvorlage mitgenannt; auf Drängen des Führungsstabes der Marine – entgegen erheblichen Bedenken der Rüstungsabteilung des Bundesministeriums und des Bundesamtes für Wehrtechnik und Beschaffung (Bundesamt) – waren diese aber in der Endfassung der Beschaffungsvorlage nicht mehr enthalten; die Serienumrüstung wurde nur noch mit einem Satz erwähnt. Geringfügige Abweichungen zu den Angaben in der Einföhrungsgenehmigung ergaben sich aus Änderungen des Leistungsumfanges.

Inzwischen ist bekannt, daß die Serienumrüstung wegen des schlechten Zustands der alten Hubschrauber über das im Jahre 1996 geplante Maß hinausgehen wird, weil fast alle Zellenteile erneuert, die Verkabelung vollständig ausgetauscht und die Radareinrichtungen neu beschafft werden müssen, um diese Hubschrauber bis zum Jahre 2015 nutzen zu können.

Die zu erwartenden Gesamtausgaben aller Maßnahmen stiegen von Dezember 1996 bis zum Dezember 1997 aufgrund von Wechselkursänderungen und zusätzlichen Maßnahmen mittlerweile von rd. 500 Mio. DM auf rd. 761 Mio. DM (Anstieg: rd. 50 v. H.).

Davon entfallen rd. 341 Mio. DM auf die Neubeschaffung und rd. 102 Mio. DM auf die Maßnahmen zur Erlangung der Versorgungsreife (Anstieg: rd. 42 v.H.). Die Umrüstung der 17 vorhandenen Hub-schrauber verteuerte sich von rd. 153 Mio. DM auf mittlerweile rd. 318 Mio. DM (Anstieg: rd. 107 v.H.). Der Systempreis für einen neuen „Sea Lynx“-Hub-schrauber stieg von rd. 31 Mio. DM (Preisstand Dezember 1987) und rd. 45 Mio. DM (Preisstand Dezember 1996) auf inzwischen rd. 63 Mio. DM (Preisstand Dezember 1997) an. Eine „Kostensteigerungsmeldung“ an den Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages erfolgte bisher nicht.

55.2

Der größere Teil der Ausgabensteigerung auf heute rd. 761 Mio. DM war bereits zum damaligen Zeitpunkt bekannt oder vorhersehbar, wurde aber aus ersten Entwürfen der Beschaffungsvorlage wieder herausgenommen. Das Bundesministerium hat damit den Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages bewußt nicht über die bereits bekannten Gesamtkosten informiert, obwohl es nach eigener Einschätzung „eine engste Verknüpfung zwischen der Neubeschaffung und der Umrüstung“ sah.

55.3

Das Bundesministerium hat bestätigt, daß in seinen ersten Entwürfen der Beschaffungsvorlage die Beschaffung und die Umrüstung gleichberechtigt nebeneinander aufgenommen waren; die unterschiedlichen Bearbeitungsstände beider Vorhaben hätten jedoch dazu geführt, die Vorlage auf die „Beschaffung von sieben weiteren Bordhubschraubern „Sea Lynx“ (4. Los)“ zu beschränken. Dennoch sei das Bundesministerium seiner Informationsverpflichtung nachgekommen und habe das Parlament bei mehreren Anlässen auf die beabsichtigte Umrüstung hingewiesen.

Zu den Ausgabensteigerungen der Beschaffung und Umrüstung hat das Bundesministerium auf einen Anteil von rd. 160 Mio. DM hingewiesen, der auf Preisstandanpassungen, Wechselkursänderungen und Mehrwertsteueränderungen zurückzuführen sei.

55.4

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, daß das Bundesministerium die bereits im Jahre 1996 bekannten Gesamtkosten und technischen Risiken sowohl der Nachbeschaffung als auch der Umrüstung im Zusammenhang hätte darstellen können und müssen. Eine bloße Erwähnung der geplanten Umrüstung ist nicht ausreichend.

Auch der Hinweis des Bundesministeriums auf die – u.a. wechsellkursbedingten – Ausgabensteigerungen von rd. 160 Mio. DM kann die bisher versäumte „Kostensteigerungsmeldung“ nicht begründen, da selbst der restliche Kostenanstieg von rd. 100 Mio. DM noch rd. 20 v.H. ausmacht.

Auch der Generalinspekteur der Bundeswehr hatte in einem Schreiben vom 26. Juli 1996 an den Staatssekretär Rüstung ausgeführt:

„Die Zusammenfassung von Beschaffung des 4. Loses und Umrüstung wird auch mit Blick auf die parlamentarische Behandlung als richtig angesehen, weil damit der Gesamtumfang aller planerischen Maßnahmen ... und deren finanzielle Auswirkungen transparent wird.“

Diese Vorgehensweise war also unstrittig geplant, wurde aber nach Aktenlage weisungsgemäß geändert:

„Die Umrüstung der Restflotte ist dort (in der Beschaffungsvorlage) nicht mehr aufzuführen, die entsprechenden Passagen sind zu streichen.“

Das Bundesministerium hat daher mit seiner Vorgehensweise sowohl gegen die Meldepflicht bei Kostensteigerungen als auch gegen § 24 BHO verstoßen. Es wird aufgefordert, künftig die parlamentarischen Gremien vollständig und rechtzeitig über alle bekannten Risiken und Kosten einer geplanten Gesamtmaßnahme zu informieren.

56 Beschaffung von Flugzeugen Airbus A 310 für die Flugbereitschaft

56.0

Das Bundesministerium wird für die Beschaffung und den Umbau von sieben gebrauchten Langstreckenflugzeugen insgesamt mindestens 1,1 Mrd. DM investieren.

Der Bundesrechnungshof hat bei der Beschaffung von zweien dieser Flugzeuge im Jahre 1995 auf unwirtschaftliche und unzulässige Verfahren hingewiesen, die letztlich zu einem zu hohen Kaufpreis geführt haben.

Das Bundesministerium hat damals die Hinweise des Bundesrechnungshofes zurückgewiesen; die Verhandlungsergebnisse für die Beschaffung zweier weiterer Flugzeuge belegen jedoch, daß die frühere Beschaffung – bei vergleichbarer Leistung – um rd. 74 Mio. DM (rd. 55 v.H.) teurer war.

56.1

Das Bundesministerium hat für seine Flugbereitschaft sieben gebrauchte Flugzeuge des Typs Airbus A 310 für rd. 805 Mio. DM beschafft und fünf davon umgerüstet; es plant die Umrüstung der zwei restlichen Flugzeuge für zusätzliche 148 Mio. DM. Für die geplante Entwicklung und den Einbau von Tanker-Rüstsätzen in drei dieser Flugzeuge liegen Schätzkosten des Herstellers in Höhe von 307 Mio. DM vor; das Bundesministerium hat aber nur 140 Mio. DM für vier Tanker-Umrüstungen eingeplant.

Das ergibt insgesamt Investitionen zwischen rd. 1,1 Mrd. DM und rd. 1,26 Mrd. DM für die Langstreckenflugzeuge der Flugbereitschaft des Bundesministeriums.

Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 1995 insbesondere bei der Beschaffung des vierten und fünften Flugzeuges auf wesentliche Einschränkungen des Wettbewerbs, den zu hohen Kaufpreis und dessen Auszahlung bis zu einem Jahr vor Lieferung hingewiesen. Das Bundesministerium hat damals die Beanstandungen mit dem Hinweis zurückgewiesen, daß

- das Auswahlverfahren korrekt verlaufen sei,
- die Vorauszahlung des gesamten Kaufpreises wirtschaftlich und gerechtfertigt gewesen sei,
- eine Neuverhandlung nicht begründet wäre.

56.2

Das Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung (Bundesamt) hat auf Weisung des Bundesministeriums den Vertrag für das sechste und siebte Airbus-Flugzeug – nach diesmal umfangreichen Marktsichtungen und intensiven Verhandlungen – abgeschlossen.

Bei Einsicht in diese Unterlagen hat der Bundesrechnungshof feststellen können, daß nunmehr ein Wettbewerb zwischen mehreren Anbietern stattgefunden hat und durch eine wirksamere Verhandlungsführung erheblich günstigere Preise erreicht wurden, die im folgenden Vergleich mit den Preisen des vierten und fünften Flugzeuges deutlich werden:

Die beiden im Jahre 1995 beschafften Flugzeuge kosteten – nach Abzug einer sogenannten Einsparung von 9,5 Mio. DM wegen Vorauszahlung der gesamten Summe bei Vertragsabschluß – zusammen rd. 153 Mio. DM (Preisstand Dezember 1995) und wurden im Juli und November 1996 ausgeliefert. Zu diesem Zeitpunkt waren sie acht bis neun Jahre alt – mit jeweils rd. 25 000 Flugstunden – und hatten rd. 7 000 bzw. 15 000 Starts und Landungen durchgeführt.

Die beiden im Jahre 1998 beschafften Flugzeuge kosten zusammen rd. 135 Mio. DM (Preisstand Dezember 1998); sie werden bei Lieferung rd. 26 000 bzw. rd. 30 000 Flugstunden geflogen sein und rd. 18 000 bzw. 6 650 Starts und Landungen durchgeführt haben. Sie sind dann ebenfalls acht bis neun Jahre alt. In dem Lieferpreis sind darüber hinaus eine Reihe von Leistungen mit eingeschlossen, die für die erstgenannten Flugzeuge zu einem Preis von rd. 29 Mio. DM gesondert in Auftrag gegeben wurden (z. B. Gewichtserhöhung, Zusatztank, Neulackierung, Grundinstandsetzung, Kabinenanpassung usw.).

56.3

Bei einem Preisvergleich der beiden Beschaffungen muß der Vertragswert von 153 Mio. DM (Preisstand Dezember 1995) um die genannten Umbaumaßnahmen (29,0 Mio. DM), die Preisstands Anpassung für zwei Jahre (16,0 Mio. DM), die Mehrwertsteuererhöhung (1,3 Mio. DM) und die Preisdifferenz durch die Vorauszahlung (9,5 Mio. DM) erhöht werden.

Daraus ergibt sich ein Vergleichspreis von insgesamt rd. 209 Mio. DM (Preisstand Dezember 1998), also eine Differenz der näherungsweise vergleichbar gemachten Preise in Höhe von 74 Mio. DM (rd. 55 v. H.) gegenüber dem zweiten Vertragswert von 135 Mio. DM (Preisstand Dezember 1998).

Diese Differenz von 74 Mio. DM übersteigt den Kaufpreis jedes einzelnen Airbus-Flugzeuges aus dem Jahre 1998 und zeigt, daß bei Ausnutzung des Wettbewerbs auch seinerzeit sich erhebliche Preisvorteile für den Auftraggeber ergeben hätten, die Vorauszahlung der Gesamtsumme bei Vertragsabschluß aber nicht zu einem günstigeren Preis geführt hat. Damit sind die früheren Beanstandungen des Bundesrechnungshofes bestätigt und deren Zurückweisung durch das Bundesministerium widerlegt.

56.4

Das Bundesministerium hat erwidert, daß die Flugzeuge unterschiedliche Bau-, Wartungs- und Lebensdauerzustände aufweisen und auch unterschiedlich hohe Bauzustandsanpassungen für die Luftwaffenzulassung benötigen. Daher sei der vom Bundesrechnungshof angesetzte Differenzbetrag zu hoch.

Weiterhin habe sich die Wettbewerbs- und Marktsituation mittlerweile verbessert. Die Vorauszahlung der Beschaffung des 1. Loses (für rd. 153 Mio. DM) sei damals Bestandteil der Preisverhandlungen und Bedingung für eine Preisreduzierung von 9,5 Mio. DM gegenüber dem ersten Angebot gewesen.

56.5

Der Bundesrechnungshof hat bei seinem Kostenvergleich die Stellungnahme des Bundesministeriums berücksichtigt. Er hält weiterhin die vier Flugzeuge aufgrund des ähnlichen Lebensalters, der geleisteten Flugstunden und der durchgeführten Starts und Landungen für in etwa vergleichbar. Der Unterschiedsbetrag in dem Aufwand für die Luftwaffenzulassung ist nicht flugzeugspezifisch begründet.

Eine ggf. verbesserte Marktsituation kann nicht zur Erklärung der Preisunterschiede bei den beiden Beschaffungen herangezogen werden, weil der Markt bei der ersten Beschaffung durch die Außerachtlassung anderer Angebote nicht vollständig erschlossen wurde.

Der Bundesrechnungshof ist sich daher mit dem Bundesministerium einig, daß das jetzt erzielte bessere Verhandlungsergebnis entscheidend durch die Ausnutzung des Wettbewerbs ermöglicht wurde. Er sieht sich aber auch in seiner kritischen Bewertung der früheren Beschaffung bestätigt, die auch aus damaliger Sicht eindeutig unwirtschaftlich war.

57 Entwicklung und Beschaffung eines Panzerabwehrraketensystems (Kapitel 14 20 Titel 551 11)

57.0

Die internationale Entwicklung und Beschaffungsplanung des „Panzerabwehrraketensystems 3. Generation Große Reichweite“ weisen erhebliche zeitliche Verzögerungen und Kostensteige-

rungen auf. Die verspätete Verfügbarkeit im Jahre 2006 beeinträchtigt die Panzerabwehrfähigkeit des Unterstützungshubschraubers TIGER, der bereits ab dem Jahre 2002 zulaufen soll.

Die Bundeswehr wird mit diesem Lenkflugkörpersystem ein Waffensystem erhalten, welches später als geplant verfügbar und nicht so leistungsfähig wie ursprünglich gefordert sein wird, aber ein Vielfaches der ursprünglich geplanten Ausgaben beanspruchen wird.

57.1

Das Bundesministerium beabsichtigt, als einen Teil der Bewaffnung des „Unterstützungshubschraubers TIGER“ (UH TIGER) das „Panzerabwehrraketensystem 3. Generation Große Reichweite“ (PARS 3 LR) zu beschaffen.

Das Bundesministerium ist seit Mitte der 70er Jahre zusammen mit Großbritannien und Frankreich an der Planung und Entwicklung einer sogenannten dritten Generation von Panzerabwehrlenk Waffen beteiligt. Der trinationale Entwicklungsvertrag wurde im Jahre 1988 abgeschlossen. Im Vergleich mit den zeitlichen Vorgaben der „Militärisch-technisch-wirtschaftlichen Forderung“ aus dem Jahre 1987 hat sich das Vorhaben um über fünf Jahre verzögert, gegenüber den Vorgaben des letzten Entwicklungsvertrages aus dem Jahre 1993 um mehr als zwei Jahre. Die Entwicklungsarbeiten sollen im Jahre 2002 beendet werden.

Während der Entwicklungszeit kam es zu einschneidenden Veränderungen der militärpolitischen Lage in Europa, die sich auf das Vorhaben auswirkten. Aufgrund der veränderten Lage wurde der landgestützte Träger für PARS 3 LR – der Jagdpanzer PANTHER – mit dem „Bundeswehrplan 1993“ gestrichen und das Konzept des UH TIGER als multifunktionaler Unterstützungshubschrauber festgelegt. Des weiteren kündigte Großbritannien das gemeinsame Entwicklungs-Memorandum of Understanding (Regierungsabkommen). Diese Entscheidungen führten u.a. auch zu einer erheblichen Verringerung der geplanten Stückzahlen.

Um Großbritannien in der Entwicklungsphase zu halten, nahm das Bundesministerium, bei für den Bund gleichbleibenden Ausgaben, eine Leistungsreduzierung in Kauf. So wurden z. B. Ausbildungsmittel gestrichen und durch Simulation ersetzt, die Forderungen an PARS 3 LR im Hinblick auf die Wahrscheinlichkeit der Einzelschußvernichtung bei der Angriffsart „Direktangriff“ um 10 v. H. reduziert und die Zuverlässigkeit der Waffenanlage aus der Bewertung der Wahrscheinlichkeit der Einzelschußvernichtung ausgeklammert. Das zulässige Gewicht wurde erhöht und die Sicherheitsfallhöhen wurden verkleinert.

Im Jahre 1992 wurde der britische Finanzierungsanteil an den Entwicklungskosten verringert. Frankreich und die Bundesrepublik Deutschland stimmten im Dezember 1996 ihre Planungen für die jeweilige Beschaffung einer ersten Tranche mit 80 Waffenanlagen PARS 3 LR und 1 800 Lenkflugkörpern

PARS 3 LR aufeinander ab. Großbritannien beteiligt sich nicht an der Beschaffung von PARS 3 LR. Inzwischen plant auch Frankreich keine Beschaffung des Flugkörpers mehr.

Seit Billigung der „Militärisch-technischen Zielsetzung“ verdreifachten sich für den Bund die geplanten Gesamtentwicklungskosten von rd. 335 Mio. DM (Preisstand Dezember 1981) auf 968 Mio. DM (Preisstand Dezember 1997) nahezu. Der geplante Gerätestückpreis je Lenkflugkörper erhöhte sich seitdem von rd. 66 000 DM auf rd. 435 000 DM und der Waffenanlagensystempreis von rd. 2,1 Mio. DM auf heute rd. 8,3 Mio. DM.

Die gegenwärtig geschätzten Beschaffungskosten der Lenkflugkörper sind noch nicht durch einen Vertrag mit der Industrie festgelegt; das derzeitige Industrieangebot wurde von den Auftraggebern zudem als „inakzeptabel“ zurückgewiesen. Der „Bundeswehrplan 1999“ geht u. a. von 2 544 PARS 3 LR-Lenkflugkörpern aus. Die im Planungszeitraum bis zum Jahre 2011 vorgesehenen Haushaltsmittel sichern jedoch nur eine erste Tranche von 1 800 Flugkörpern und 80 Waffenanlagen ab. Sollte es bei dieser ersten Tranche bleiben, so werden sich die Kosten je Stück voraussichtlich weiter erhöhen, z. B. für die Waffenanlage jeweils von rd. 8,3 Mio. DM auf rd. 9,6 Mio. DM (Preisstand Dezember 1997).

Bei einer Planung von 12 Lenkflugkörpern (1,5fache Kampfbeladung) je UH TIGER wären 960 Stück für 80 Hubschrauber erforderlich. Der geplante Lieferumfang der ersten Tranche beträgt derzeit aber 1 800 Flugkörper, also einen Überhang von 840 Lenkflugkörpern für rd. 365 Mio. DM.

Das Vorhaben weist auch technische Probleme auf, deren Lösung zu weiteren zeitlichen Verzögerungen führen kann. Da der verbleibende Entwicklungsabschnitt keine zeitlichen Reserven enthält, wird jede Verzögerung den Termin des Abschlusses der Entwicklung weiter verschieben.

57.2

Rüstungsvorhaben werden in internationaler Zusammenarbeit durchgeführt, um außer der Standardisierung Vorteile durch die Zusammenführung technologischer Fähigkeiten, Teilung der Entwicklungskosten und Senkung der Stückpreise durch größere Fertigungsserien zu erzielen.

Beim Vorhaben PARS 3 LR haben sich statt dieser Vorteile überwiegend Probleme ergeben. So wurde die Entwicklungszeit durch einen erhöhten Koordinierungsaufwand wesentlich verlängert. Der teilweise Ausstieg Großbritanniens und organisatorische Veränderungen beim Vertragspartner Frankreich trugen zu den erheblichen Zeitverzögerungen von über fünf Jahren gegenüber der „Militärisch-technisch-wirtschaftlichen Forderung“ aus dem Jahre 1987 bei. Die gewünschte Standardisierung ist durch den Ausstieg Frankreichs aus der gemeinsamen Beschaffung beeinträchtigt.

Zu erwartende weitere Verzögerungen bei der Entwicklung von PARS 3 LR werden sich auch auf das

Vorhaben UH TIGER auswirken, da der Einsatz als Panzerabwehrhubschrauber mit moderner Bewaffnung nicht vor dem Jahre 2006 möglich sein wird.

Über den langen Zeitraum von Definitions- und Entwicklungsphase wurden in vielen Bereichen des Vorhabens Leistungsforderungen an die Industrie zurückgenommen; dennoch erhöhte sich der Finanzierungsanteil des Bundes, da sich die Kosten des Vorhabens insgesamt vervielfacht haben. Eine „Kostensteigerungsmeldung“ (vgl. Nr. 54) an den Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages unterblieb.

Auch nach dem vertraglichen Ende der Entwicklung ist noch ein Finanzbedarf zu erwarten, der durch Nacharbeiten begründet ist. Weiterhin zeichnet sich durch die ständige zeitliche Verschiebung und die noch vorhandenen technischen Probleme ein Kostenrisiko ab.

Da die heute geschätzten Beschaffungskosten der Lenkflugkörper PARS 3 LR noch nicht durch einen Vertrag mit der Industrie festgelegt sind, ist fraglich, ob eine Beschaffung zu den heute vom Bundesministerium genannten Kosten realistisch ist, zumal die derzeitigen Stückkosten auf der Basis der Gesamtbeschaffung für Frankreich und die Bundesrepublik Deutschland kalkuliert sind.

Nach dem Ausstieg Frankreichs aus dem Beschaffungsprogramm des Flugkörpers besteht nur noch der deutsche Bedarf an 2 544 Flugkörpern. Damit hat sich die Gesamtmenge halbiert, so daß ein weiterer Kostenanstieg nicht auszuschließen ist.

Unter Beachtung des vom Bundesministerium begründeten Bedarfs vom 1,5fachen der Kampfbeladungen je UH TIGER bei zunächst nur 80 Hubschraubern sind mit der vorgesehenen ersten Tranche von 1 800 Lenkflugkörpern 840 Stück zu viel geplant. Damit würden Ausgaben in Höhe von etwa 365 Mio. DM zu früh geleistet (Verstoß gegen § 34 Abs. 2 BHO).

57.3

Das Bundesministerium hat die Feststellungen des Bundesrechnungshofes als im wesentlichen zutreffend anerkannt.

In seiner Stellungnahme weist das Bundesministerium jedoch darauf hin, daß der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages jährlich durch die Erläuterungen zum Haushalt über Kostenveränderungen zu diesem Vorhaben unterrichtet worden sei. Insofern sei der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages auch über Kostensteigerungen im Vorhaben PARS 3 LR informiert worden.

Als Ursache für die Kostensteigerungen gibt das Bundesministerium die Änderung der wirtschaftlichen Bedingungen, die Präzisierung der Forderungen des Bedarfsträgers und nicht vorhersehbare Managementforderungen an. Die Erhöhung durch die geänderten wirtschaftlichen Bedingungen überwiege bei weitem und sei vor allem durch die 15jährige Entwicklungszeit begründet.

Weiterhin bestätigt das Bundesministerium, daß Leistungsanforderungen an die Industrie zurückgenom-

men wurden. Es vertritt jedoch die Meinung, daß der überwiegende Teil der Leistungsreduzierungen auf den Fortfall der Integration in ein Bodenfahrzeug und den weitgehenden Verzicht auf Leistungsnachweise durch reale Versuche entfällt. Damit wären diese Leistungsreduzierungen für den Einsatz von PARS 3 LR auf dem UH TIGER nicht von Nachteil.

Das Bundesministerium begründet die im Verhältnis zur Zahl der Waffenanlagen überproportional hohen Lenkflugkörperbeschaffungen mit kooperationspolitischen, wirtschaftlichen und militärischen Gründen.

Im Dezember 1996 wurde mit Frankreich vereinbart, daß jedes Land in einer ersten Tranche 1 800 Lenkflugkörper bestellt. Das Bundesministerium hat die Auffassung vertreten, daß eine einseitige Aufkündigung dieser Menge auf die für die Bundeswehr benötigten 960 Stück zu kooperationspolitischen Verwerfungen geführt hätte. Kleinere Stückzahlen bei den jährlichen Zulaufzeiten als die geplanten 200 Stück wären unwirtschaftlich.

Aus militärischer Sicht werde für den geplanten Einsatz des UH TIGER bei den Krisenreaktionskräften ein höherer Bedarf als eine 1,5fache Kampfbeladung je Hubschrauber angenommen. Da die erste Tranche der zu beschaffenden UH TIGER schwerpunktmäßig für solche Einsätze vorgesehen sei, wäre zu Beginn der Beschaffung ein erhöhter Bedarf an Lenkflugkörpern gegeben.

Abschließend geht das Bundesministerium davon aus, daß alle wesentlichen Forderungen an die Leistungsfähigkeit des Flugkörpers erfüllt werden und es erwartet, daß die noch bestehenden technischen Probleme bis zum Ende der Entwicklungszeit ohne zusätzliche Kosten gelöst werden.

57.4

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, daß das Bundesministerium versäumt hat, die Kostensteigerungen dem Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages zu melden.

„Kostensteigerungsmeldungen“ sind programmbezogen bei Überschreitungen von 15 v. H. der in der betroffenen Vorlage genannten Kosten dem Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages gesondert vorzulegen. Routinemäßige Kostenbenennungen, z. B. im Rahmen der jährlichen Haushaltsberatungen, sind daher nicht geeignet, die geforderten „Kostensteigerungsmeldungen“ zu ersetzen.

Die Hauptursache für die Kostenerhöhung liegt unstreitig in der viel zu langen Entwicklungszeit, die sich nach heutigem Preisstand auf insgesamt rd. 20 Jahre belaufen wird.

Der Bundesrechnungshof kann sich der Meinung des Bundesministeriums, daß die Leistungsreduzierungen für den Einsatz von PARS 3 LR auf dem UH TIGER nicht von Nachteil sind, nicht anschließen, weil diese die Einsatzfähigkeit der Hubschrauber beeinträchtigen (z. B. Streichung von Ausbildungsmitteln, Verringerung der Wahrscheinlichkeit der Einzelschußvernichtung).

Die genannten kooperationspolitischen Gründe für die im Zeitraum bis zum Jahre 2011 erhöhten Beschaffungen von Lenkflugkörpern im Verhältnis zu UH TIGER sind nun mit dem Ausstieg Frankreichs aus der Lenkflugkörper-Beschaffung weggefallen.

Die dargestellten militärischen Gründe kann der Bundesrechnungshof nicht nachvollziehen. Da nach den vorliegenden Unterlagen die erste Tranche von 80 Hubschraubern das gesamte Aufgabenspektrum des Waffensystems abdecken soll und die Abwehr von großen Panzerverbänden bei der Krisenreaktion nicht die Hauptaufgabe darstellt, ist aus seiner Sicht die überproportionale Beschaffung von PARS 3 LR in den ersten Jahren nicht begründet.

Zusammenfassend bleibt aus Sicht des Bundesrechnungshofes daher festzustellen:

Die Bundeswehr würde nach heutiger Planung ein Waffensystem erhalten, welches später als geplant verfügbar und nicht so leistungsfähig wie ursprünglich gefordert sein wird, aber ein Vielfaches der ursprünglich geplanten Ausgaben beanspruchen wird.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt daher, die künftige Beschaffung von PARS 3 LR auch vor dem Hintergrund der Veränderungen der internationalen Zusammenarbeit grundlegend unter Einbeziehung von Alternativen zu überprüfen. In jedem Fall sollte aber zunächst die Stückzahl der Flugkörper an die Anzahl der UH TIGER angepaßt werden.

58 Ausgaben für Überbrückungsleistungen (Kapitel 14 19 Titel 554 01)

58.0

Das Bundesministerium beabsichtigt, Ausgaben für „Überbrückungsleistungen“ im Programm Eurofighter 2000 in Höhe von 152 Mio. DM zu leisten, die von der deutschen Industrie zusätzlich zu den Entwicklungskosten und den Beschaffungskosten geltend gemacht werden; sie sind Bestandteil des Gesamtverhandlungsergebnisses zur Beschaffung der 180 geplanten deutschen Kampfflugzeuge.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß das Bundesministerium keine Angebotsprüfung und Preisbegutachtung für diese Überbrückungsleistungen durchgeführt hat. Ein Nachweis für die Leistungserbringung liegt nicht vor; der Beschaffungsvertrag hat gleichlautende Leistungsbeschreibungen zum Inhalt. Ausgaben für die Überbrückungsleistungen sollten daher nicht geleistet werden, bevor der Auftragnehmer den notwendigen Leistungsumfang und die tatsächliche Leistungserbringung nachgewiesen und das Bundesministerium dies überprüft hat.

58.1

58.1.1

Das Bundesministerium hat für die Entwicklung des Eurofighters 2000 (EF 2000) Haushaltsmittel in Höhe

von rd. 8,4 Mrd. DM und für die Beschaffung von 180 Kampfflugzeugen EF 2000 weitere rd. 23 Mrd. DM vertraglich bzw. durch Regierungsvereinbarung gebunden. Zusätzlich will das Bundesministerium noch Haushaltsmittel in Höhe von 152 Mio. DM für sogenannte „Überbrückungsleistungen“ in den Jahren 1994 bis 1996 ausgeben. Diese Leistungen sollten von der deutschen Industrie zunächst ohne eine Finanzierungszusage des Bundes erbracht werden, um den geplanten Zulauf der ersten Flugzeuge ab dem Jahre 2002 zu ermöglichen.

Die „Überbrückungsleistungen“ beziehen sich im wesentlichen auf

- Vorbereitungen für den Bau der sogenannten „instrumentierten Flugzeuge“,
- Maßnahmen zur Herstellung der Versorgungsreife,
- Managementkosten der Generalunternehmer Eurofighter und Eurojet.

Diese Leistungen sind inhaltlich auch Teil des Entwicklungs-, des Serienvorbereitungs- und des Produktionsvertrages; nach Aussage des Bundesministeriums sind sie im Rahmen der internationalen Auftragserfüllung bereits erbracht worden. Die Ausgaben für die „Überbrückungsleistungen“ (152 Mio. DM) machen in Relation zu den Beschaffungsausgaben (23 Mrd. DM) rd. 0,7 v. H. aus; die Mittel wurden vom Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages zunächst nicht freigegeben, da sie als nicht ausreichend begründet erschienen.

58.1.2

Der Bundesrechnungshof bat aus dem gleichen Grund das Bundesministerium, in seiner Finanzvorlage eine Reihe von Fragen zu beantworten, um den Inhalt und Umfang der „Überbrückungsleistungen“ nachvollziehen zu können, und um Übersendung der entsprechenden Dokumente.

Das Bundesministerium ging in seiner Vorlage an das Bundesministerium der Finanzen vom 11. November 1997 auf die Fragen des Bundesrechnungshofes zwar ein und verwies dabei auf die Angebotsprüfung und Vertragsbearbeitung durch die zuständige NATO-Agentur NETMA. Eine Auswertung der Antworten und der Unterlagen hat jedoch ergeben:

Angebote mit Angaben über das Mengengerüst (Stunden- und Materialansätze, Stundenverrechnungssätze), Angebotsbewertungs- und Verhandlungsprotokolle, Angaben über die Differenz zwischen Angebot und Verhandlungsergebnis sowie Nachweise über die erbrachte Leistung lagen dem Bundesministerium nicht vor; statt dessen sind Firmenaussagen von der NETMA ungeprüft übernommen worden.

Eine Preisbegutachtung durch das Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung (Bundesamt) erfolgte weisungsgemäß nicht.

Erstattungszusagen sind nach Darstellung des Bundesministeriums im Rahmen der Beschaffungspreisverhandlung erfolgt. Der verantwortliche Vertreter

des Bundesministeriums, der die Erstattungszusage gemacht haben soll, ist dem Bundesrechnungshof nicht benannt worden.

58.1.3

Das Bundesamt stellte in seinem „Bericht zur Prüfung der Preisanteile Serienvorbereitung und Serienfertigung“ vom September 1996 fest, daß aufgrund der Schwächen der Angebotskalkulation eine Festpreisbildung nicht möglich sei. Es wies auf Sicherheitszuschläge von bis zu 30 v. H. in Teilangeboten und auf mögliche Kürzungsmöglichkeiten bei der Zahl der Fertigungsstunden zwischen 4 v. H. und 20 v. H. hin. Weiterhin wurden Kalkulationsreserven aufgrund deutlich besserer Auslastung und einer rationelleren Fertigung aufgezeigt.

58.2

Die zusätzlich in Rechnung gestellten „Überbrückungsleistungen“ von 152 Mio. DM liegen weit unter der Kalkulationsungenauigkeit für die gesamte Maßnahme EF 2000 (0,7 v. H. des Beschaffungsvolumens). Der größere Teil der „Überbrückungsleistungen“ ist inhaltlich auch Teil der Serienvorbereitung und der Beschaffung; darum erscheint eine genaue Abgrenzung durch das Bundesministerium schwierig.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt daher, von einer Zahlung abzusehen, solange der Auftragnehmer nicht den eindeutigen Nachweis erbringt, daß diese Leistungen bereits erbracht und nicht in den Entwicklungskosten oder im Beschaffungsumfang mit abgedeckt sind.

Diesen Nachweis sollte das Bundesministerium durch Fachleute seiner technischen und kaufmännischen Preisprüfungsdienste überprüfen lassen.

58.3

Das Bundesministerium weist die Feststellungen des Bundesrechnungshofes zusammenfassend als „nicht zutreffend“ zurück und behauptet auch in seinen weiteren Ausführungen, daß alle notwendigen Dokumente vorlägen, ohne diese allerdings zu benennen und – wie gefordert – dem Bundesrechnungshof vorzulegen.

Es weist darauf hin, daß die „Überbrückungsleistungen“ durch Vertragsänderungen zu den Hauptentwicklungsverträgen abgedeckt werden und daher erst nachkalkulatorisch preisgeprüft werden könnten.

Im übrigen lägen Änderungsangebote mit Leistungsbeschreibungen und geprüfte Leistungsnachweise in Form von Sitzungsprotokollen vor.

Die Überbrückungskosten seien zwar ein Teilelement des Verhandlungsergebnisses über die Beschaffung; es gebe aber keine „unkonditionierte Erstattungszusage“.

Zur Abgrenzung der „Überbrückungsleistungen“ räumt das Bundesministerium ein, daß die Leistun-

gen inhaltlich in weiten Teilen gleichartig mit denen der Serienvorbereitung, der Beschaffung und der logistischen Unterstützung seien; dennoch sei die Abgrenzung zeitlich vornehmbar.

Abschließend sichert das Bundesministerium aber zu, eine Erstattungsprüfung vorzunehmen und danach den endgültigen Preis zu vereinbaren; die Zahlungen erfolgten dann auf der Grundlage eines vollständigen Leistungsnachweises.

58.4

Der Bundesrechnungshof bewertet die Stellungnahme des Bundesministeriums als widersprüchlich und vermißt die erbetenen Dokumente als Beleg für die Aussagen des Bundesministeriums. Er muß daher annehmen, daß diese Belege nicht existieren.

Im einzelnen ist festzustellen:

- Die „Überbrückungsleistungen“ werden aus Beschaffungsmitteln (Kapitel 14 19 Titel 554 05) bezahlt und bewirken, daß jedes der künftigen 180 Kampfflugzeuge damit um rd. 1 Mio. DM teurer wird.
- Das Bundesministerium hätte im Rahmen seiner vorkalkulatorischen Preisbegutachtung der Serienvorbereitung und Serienfertigung „Überbrückungsleistungen“ prüfen lassen können, zumal diese Leistungen nach Aussage der Industrie bereits erbracht waren.
- Leistungsnachweise sind aus den genannten Sitzungsprotokollen nicht ersichtlich; darin bestätigt die NATO-Agentur nämlich nicht die Leistungserbringung, sondern nur die Richtigkeit des Protokolls. Sitzungsprotokolle können kein Ersatz für Leistungsnachweise sein.
- Da das Verhandlungsergebnis der Beschaffungspreise nach Darstellung des Bundesministeriums „die Bezahlung der erbrachten Überbrückungsleistungen in voller Höhe als Teilelement“ zum Inhalt hat, könnte die Industrie – auch bei anders lautenden Prüfungsergebnissen – auf diesem Verhandlungsergebnis bestehen. Dies käme im Ergebnis einer Erstattungszusage gleich.
- Die zeitliche Abgrenzung der inhaltlich gleichartigen Leistungen wird durch die Überlappung von Entwicklung und Überbrückung sowie den von der Industrie erbrachten Eigenleistungen sehr erschwert.

Obwohl das Bundesministerium zunächst die Darstellungen des Bundesrechnungshofes pauschal als unzutreffend bewertet hat, will es letztlich dennoch dessen Empfehlungen zur Erstattungsprüfung und Zahlung erst auf der Grundlage eines Leistungsnachweises folgen.

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes ist dabei besonders wichtig, daß der Auftragnehmer auch den Nachweis erbringt, daß diese Leistungen eindeutig nicht in den Entwicklungskosten oder in den gleichlautend beschriebenen Beschaffungsanteilen mitkalkuliert sind.

59 Erhöhung der Zahl der Besatzungen für das Transportflugzeug Transall C-160
(Kapitel 14 19 Titel 553 01 u. a.)

59.0

Das Bundesministerium hat im Jahre 1992 die Sollzahl der Besatzungen für das Transportflugzeug Transall C-160 in einem Zug um rd. 40 v.H. erhöht. Diese Maßnahme sowie der Ersatz von 61 Flugzeugkommandanten, die seit dem Jahre 1987 in Übereinstimmung mit gesetzlichen Regelungen vorzeitig aus der Bundeswehr ausscheiden konnten, haben zu einem unverhältnismäßig hohen Ausbildungsbedarf geführt.

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, daß das Bundesministerium – vor Erhöhung der Sollzahl – zunächst alle freien Dienstposten auf der Grundlage des alten Besatzungsfaktors hätte besetzen müssen. Er hat dem Bundesministerium empfohlen, den Besatzungsfaktor zu überprüfen und ggf. ganz oder teilweise wieder zurückzuführen.

59.1

59.1.1

Das Bundesministerium führte in den 60er Jahren 90 Transportflugzeuge des Musters Transall C-160 in die Bundeswehr ein, davon sind noch 84 Flugzeuge im Einsatz.

Die Besatzung eines Flugzeuges Transall C-160 besteht grundsätzlich aus zwei Luftfahrzeugführern (Flugzeugkommandant und Copilot), einem Bordmechaniker, einem Bordnavigationsfunker und einem Flugzeugladungsmeister. Mit der Einrüstung einer autonomen Navigationsanlage in das Waffensystem Transall C-160 und deren Verknüpfung mit der neuen Flugregelanlage, die bis zum Jahre 2000 abgeschlossen sein sollen, können wesentliche Teile des Aufgabenspektrums ohne Navigator durchgeführt werden.

Das Einsatzkonzept aus dem Jahre 1978 legte im Frieden ein zahlenmäßiges Verhältnis Besatzungen/Luftfahrzeuge von 1,1 : 1 fest. Es sah im Verteidigungsfall vor, daß dieses Verhältnis auf 1,5 : 1 ansteigt, wobei sich der Besatzungsfaktor im Frieden auf den aktiven Luftfahrzeugbestand von 66, im Verteidigungsfall auf einen theoretischen Bestand von 80 Luftfahrzeugen bezog.

59.1.2

In den statistischen Unterlagen des Lufttransportkommandos sind für das Waffensystem Transall C-160 in den Jahren 1980 bis 1997 folgende durchschnittlichen jährlichen Flugstunden und Transportleistungen nachgewiesen:

Flugstunden	23 400
– davon als Lufttransport	16 600
Transportleistungen	
– Fracht in Tonnen	19 250
– Tokm in Mio.	27,8
– Passagiere	109 800
– Passkm in Mio.	100,1

Der Anteil der jährlichen Flugstunden für Lufttransportzwecke beträgt rd. 72 v.H., während rd. 28 v.H. aller Flugstunden für Einsatzausbildung, fliegerische Aus- und Weiterbildung, technische Unterstützung und Truppenversuche benötigt werden.

Von diesen Durchschnittszahlen über einen Zeitraum von 18 Jahren weichen lediglich die im Jahre 1991 wegen des Einsatzes im Golfkrieg und bei der Kurdenhilfe erbrachten 28 813 Flugstunden und die beförderte Frachtmenge von 43,9 Mio. tokm erheblich ab.

Die beförderte Frachtmenge in diesem Zeitraum ist nur im Jahre 1997 mit rd. 9 257 t unter die Hälfte des langjährigen Mittelwertes von rd. 19 250 t auffällig gesunken.

Der Personentransport ist in den Jahren 1993 bis 1995 drastisch zurückgegangen; in diesem Zeitraum sind verstärkt Transportflugzeuge der Flugbereitschaft der Bundeswehr eingesetzt worden.

59.1.3

Im Jahre 1991 berichtete das Lufttransportkommando über eine deutliche Unterbesetzung bei den vorhandenen Transall C-160-Stellen infolge von Kündigungen durch Besatzungsangehörige. Zusätzlich wies es auf die geänderte Lage beim Lufttransport durch die Übernahme neuer Aufgaben hin und forderte eine generelle Erhöhung des Besatzungsfaktors auf 1,5 : 1.

Ergänzend legte es dar, daß die im Verteidigungsfall notwendige Erhöhung um 40 Besatzungen durch den Einsatz von Inübunghaltern und Reservisten nicht gedeckt werden könne. Zwar würden für die Berechnung eines realistischen Besatzungsfaktors für den Lufttransport noch konkrete Vorgaben fehlen, unter Zugrundelegung des längerfristigen Betriebs einer Luftbrücke über eine Entfernung von rd. 3 300 km und 75 der NATO gemeldeten Flugzeuge seien mindestens 112 Besatzungen – also 40 mehr als bisher – erforderlich.

Im August 1991 ordnete der Führungsstab der Luftwaffe u. a. an, daß im Zuge der Ausplanung der neuen Luftwaffenstruktur auch die Möglichkeiten zur Erhöhung des Besatzungsfaktors Transall C-160 untersucht und bewertet werden sollten. Zwar sei auf der Grundlage des derzeitigen Planungsstandes eine abschließende Beurteilung von Verbesserungsmög-

lichkeiten nicht möglich, dennoch solle bei der Aufstellung der neuen Stellenpläne für die Lufttransportverbände vorsorglich ein Besatzungsfaktor von 1,5 : 1 zugrunde gelegt werden. Vor einer endgültigen Entscheidung über eine Erhöhung des Besatzungsfaktors für die Transall C-160 müßten aber noch die Auswirkungen eines höheren Flugstundenaufkommens auf die Lebensdauererwartung und auf die Betriebskosten der Flugzeuge Transall C-160 untersucht werden. Erst nach Abschluß dieser Untersuchungen sollte über den Besatzungsfaktor endgültig entschieden werden. Gleichwohl wurden die vorläufigen Stellenpläne im Jahre 1992 wirksam.

59.1.4

Der höhere Besatzungsfaktor löste einen zusätzlichen Ausbildungsbedarf für 40 Besatzungen aus. Außerdem mußte der Führungsstab der Luftwaffe 44 Kommandanten ersetzen (davon allein 36 in den Jahren 1987 bis 1992), die als Berufsoffiziere unter Berufung auf § 46 Abs. 3 Soldatengesetz und nach einer Stehzeit von durchschnittlich sechs bis sieben Jahren aus den Diensten der Bundeswehr ausgeschieden waren (vgl. Nr. 60).

Insgesamt waren 61 Luftfahrzeugführer seit dem Jahre 1987 im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten frühzeitig ausgeschieden.

Darüber hinaus war der tägliche Flugbetrieb in den Lufttransportverbänden über Jahre erheblich eingeschränkt, weil mehr Flugzeuge als üblich zur Einrüstung der neuen Navigations- und Flugregelanlagen abgestellt werden mußten.

59.2

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß die Erhöhung des Besatzungsfaktors von 1,1 : 1 auf das für den Verteidigungsfall vorgesehene Verhältnis von 1,5 : 1 aus dem für das Jahr 1991 sich abzeichnenden höheren Flugstundenaufkommen und der damaligen geänderten Auftragslage begründbar gewesen sein mag. Das kann auch noch für alternative Überlegungen zur Planung der neuen Luftwaffenstruktur gültig gewesen sein. Eine endgültige Entscheidung hätte aber erst dann erfolgen dürfen, wenn hinreichend gesicherte Erkenntnisse über die künftige Luftwaffenstruktur, die Fortentwicklung des Flugstundenaufkommens sowie über den Umfang des künftigen Transportbedarfs vorgelegen hätten und wenn alle freien fliegerischen Dienstposten auf der Grundlage des alten Besatzungsfaktors besetzt gewesen wären. Dies ist aber nicht geschehen. Bereits im Jahre 1992 sind die Flugstunden und die Transportleistungen wieder auf vergleichbare Durchschnittszahlen zurückgegangen und in den Folgejahren stetig gesunken. Bei dieser Bewertung verkennt der Bundesrechnungshof nicht, daß Flugstundenaufkommen und Transportleistungen in Friedenszeiten für sich allein nicht geeignet sind, die Höhe des Besatzungsfaktors zu bestimmen.

Im Gegensatz zu den Begründungen des Führungsstabes der Luftwaffe für eine Erhöhung des Besat-

zungsfaktors sieht der Bundesrechnungshof die Einschränkungen im Flugbetrieb bei den Verbänden Transall C-160 vor allem in der – seit Jahren anhaltenden – unbefriedigenden Personalsituation. Das Bundesministerium hat auch nicht hinreichend berücksichtigt, daß durch die Einrüstung der neuen Navigationsanlagen mehr Flugzeuge – als für die planbare Grundinstandsetzung notwendig – aus dem Flugbetrieb genommen werden mußten. Das hat den Flugbetrieb im jeweils umrüstenden Verband erheblich erschwert, weil während der Umrüstphase nach umgerüsteten und nicht umgerüsteten Flugzeugen sowie nach umgeschultem und nicht umgeschultem Personal unterschieden werden mußte. Ein Einsatz von umgerüsteten Flugzeugen mit noch nicht umgeschulten Besatzungen war aus Flugsicherheitsgründen nicht möglich.

Der Bundesrechnungshof hat daher dem Bundesministerium empfohlen, die Erhöhung des Besatzungsfaktors ganz oder teilweise wieder zurückzunehmen.

59.3

Das Bundesministerium hat darauf hingewiesen, daß in den Jahren 1991/1992 der Besatzungsfaktor für das Transportflugzeug Transall C-160 u. a. wegen der Erfahrungen aus den Einsätzen während des Golfkrieges/Kurdenhilfe auf das Verhältnis 1,5 : 1 – bezogen auf 75 der NATO gemeldete Flugzeuge – angehoben worden sei. Diese Änderung sei erforderlich gewesen, weil zum ersten Mal die Lufttransportkräfte in einem länger andauernden Zeitraum und in einem erweiterten Aufgabenspektrum eingesetzt gewesen seien. Das hätte seinen Niederschlag in den konzeptionellen Grundlagen für den Einsatz der Bundeswehr gefunden.

Aufgrund der einsatzbedingten längeren Flugstrecken und der damit verbundenen Erhöhung der Einsatzzeiten hätten, um die maximal zulässigen Flug- und Flugdienstzeiten nicht zu überschreiten, z. B. Besatzungen im Ausland zwischenstationiert werden müssen, um den kontinuierlichen Transportfluß sicherstellen zu können. Mit dem Besatzungsfaktor 1,1 : 1 hätten die geflogenen Einsätze/Flugstunden während des Golfkrieges/Kurdenhilfe nur durch die Inkaufnahme eines unverhältnismäßig großen Überstundenumfangs der Besatzungen sichergestellt werden können.

Parallel zur Anhebung des Besatzungsfaktors hätten aufgrund der Einsätze im ehemaligen Jugoslawien und der damit verbundenen Bedrohung für Leib und Leben der Besatzungen innerhalb kurzer Zeit die Flugzeuge Transall C-160 mit elektronischen Selbstschutzmaßnahmen ausgerüstet werden müssen. Während der kurzfristigen Einrüstungen dieser Selbstschutzmaßnahme sei gleichzeitig die langfristig geplante Ausrüstung der Flugzeuge mit einer neuen Navigations-/Flugregelanlage, die zusätzliche Luftfahrzeuge dem Lufttransport entzogen hatte, angelaufen. Da die Umrüstmaßnahmen weiter fortschreiten und bis Ende des Jahres 1999 abgeschlos-

sen sein sollen, sei mit einer schrittweisen Verbesserung dieser Situation zu rechnen.

Zusammenfassend stellt das Bundesministerium fest, daß die seit dem Jahre 1991 eingetretene Entwicklung bestätige, daß die Anhebung des Besatzungsfaktors sowohl vom Grundsatz her als auch der Höhe nach gerechtfertigt sei. Flüge mit den Transportflugzeugen Transall C-160 im Rahmen von UNO-Einsätzen seien zwar keine Flüge nach Eintritt des Verteidigungsfalles. Sie seien aber zweifelsfrei in vielen Fällen Flüge unter Einsatzbedingungen, die zudem Abstriche in der Flugsicherheit nicht erlaubten. Je mehr Einsätze dieser Art geflogen werden müßten – noch dazu oft über große Entfernungen –, desto weniger könnten Statistiken herangezogen werden, in denen Vergleiche über die Auslastung in der Zeit bis zum Ende der 80er Jahre angestellt werden.

59.4

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht, daß sich sowohl das Aufgabenspektrum für das Waffensystem Transall C-160 als auch die Anforderungen an die Besatzungen vor allem seit dem Jahre 1990 verändert haben. Gleichwohl ist er der Auffassung, daß eine Erhöhung des Besatzungsfaktors in der vorgenommenen Höhe nicht notwendig ist und auch mit der besonderen Situation im Jahre 1991 nicht begründet werden kann. Der Führungsstab der Luftwaffe hatte zwar im Zusammenhang mit der Planung der neuen Luftwaffenstruktur auch einen höheren Besatzungsfaktor in die alternativen Überlegungen einbezogen und insoweit angeordnet, für Planungszwecke vorläufig mit dem höheren Besatzungsfaktor zu rechnen. Eine endgültige Entscheidung hätte jedoch erst dann getroffen werden dürfen, wenn hinreichend gesicherte Erkenntnisse über die künftige Luftwaffenstruktur, die Fortschreibung des Flugstundenaufkommens und über den Transportbedarf sowie über die Erfahrungen mit den umgerüsteten Flugzeugen vorgelegen hätten. Außerdem hätten zunächst die freien Dienstposten auf der Grundlage des alten Besatzungsfaktors besetzt und die verschiedenen Bedenken und Stellungnahmen gegen eine Erhöhung des Besatzungsfaktors ausgeräumt werden müssen. Schließlich hätte das Bundesministerium berücksichtigen müssen, daß bei der geplanten Umrüstung auf das Nachfolgemuster „FLA“ infolge geringerer Stückzahlen entsprechend weniger Besatzungen benötigt werden. Somit kann nicht ausgeschlossen werden, daß sich im Zeitpunkt der Umrüstung Überhänge mit den negativen Folgen ergeben werden, wie sie der Bundesrechnungshof bei den überzähligen Besatzungen von Strahlflugzeugen aufgezeigt hatte.

Der Bundesrechnungshof bleibt daher bei seiner Auffassung, daß unter Berücksichtigung der vorhandenen und für die Folgejahre zu erwartenden Schwierigkeiten – wenn überhaupt – eine wesentlich geringere und in kleinen Schritten vorzunehmende Anhebung des Besatzungsfaktors wirtschaftlicher gewesen wäre als die im Jahre 1991 vollzogene Anhebung um über 40 v. H. Er empfiehlt daher, die Erhöhung des Besatzungsfaktors zu überprüfen und ggf. zurückzuführen.

60 Ausscheiden von Flugzeugführern für das Transportflugzeug Transall C-160 (Kapitel 14 19 Titel 553 01 u. a.)

60.0

Transportflugzeugführer in der Laufbahn Berufsoffiziere können nach einer Gesamtstehtzeit von durchschnittlich 15 Jahren im Alter zwischen 32 und 35 Jahren aus dem Dienst der Bundeswehr ausscheiden, obwohl die Ausbildung rd. 0,5 Mio. DM gekostet hat. Seit dem Jahre 1987 sind insgesamt 61 Transall-Flugzeugführer frühzeitig ausgeschieden, um geeignete Positionen in der Zivillfiegerei zu übernehmen. Das Bundesministerium verkürzte im Jahre 1995 die Ausbildungsdauer um 9 Monate mit der Folge, daß die Transportflugzeugführer noch 27 Monate früher kündigen können.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, die Stehzeiten für Transportflugzeugführer in der Laufbahn Berufsoffizier deutlich zu verlängern.

60.1

Transportflugzeugführer sind in der Regel Offiziere (Berufssoldaten oder Soldaten auf Zeit). Nach erfolgter Eignungsfeststellung (Dauer acht Wochen) erhalten sie ihren Grundlehrgang an einer zivilen Verkehrsfliegerschule (Dauer 2 Jahre; seit dem Jahre 1995 nur noch 15 Monate). Die anschließende Waffensystemausbildung wird bei einem Lufttransportgeschwader (Dauer 20 Wochen) durchgeführt. Bis zum Erreichen des Kommandantenstatus (verantwortlicher Luftfahrzeugführer) vergehen je nach Personalsituation und Auftragslage weitere zwei bis drei Jahre. Die Kosten für die Ausbildung zum Lufttransportflugzeugführer trägt der Bund, sie betragen rd. 0,5 Mio. DM. Im Gegensatz dazu müssen Flugzeugführer in der Zivillfiegerei ihre Ausbildung selbst bezahlen.

Nach § 46 Abs. 3 Soldatengesetz können Berufsoffiziere mit einer Fachausbildung (z. B. Transportflugzeugführer) einen Antrag auf Entlassung stellen, wenn ihre Dienstzeit der dreifachen Dauer der Fachausbildung (in der Regel rd. sieben Jahre) entspricht und seit der Ernennung zum Berufsoffizier sechs Jahre vergangen sind. Die Lufttransportflugzeugführer verlassen danach die Bundeswehr nach einer Stehzeit von durchschnittlich 15 Jahren im Alter zwischen 32 und 35 Jahren, rd. 20 Jahre vor ihrer dienstgradbezogenen Altersgrenze. Ein großer Teil dieser Flugzeugführer scheidet zum gesetzlich frühestmöglichen Zeitpunkt aus. Die Verkürzung der Ausbildungsdauer im Jahre 1995 um 9 Monate eröffnet diesem Personenkreis die Möglichkeit, künftig noch 27 Monate früher aus dem Dienst der Bundeswehr ausscheiden zu können.

Von der Möglichkeit einer Kündigung nach § 46 Abs. 3 Soldatengesetz machten allein in den Jahren 1987 bis 1992 insgesamt 36 Luftfahrzeugführer der Transall C-160 Gebrauch. Im Jahre 1997 kündigten acht Flugzeugkommandanten gemäß § 46 Abs. 3 Soldatengesetz.

Daneben konnten im Rahmen der Maßnahmen zur Reduzierung des Umfanges der Bundeswehr nach den Regelungen im Personalstärkegesetz Bundeswehrangehörige vorzeitig aus der Bundeswehr ausscheiden oder eine Verkürzung der Verpflichtungszeit erreichen. Diese Regelung nahmen in den Jahren 1992 bis 1995 17 Luftfahrzeugführer der Transall C-160 in Anspruch. Damit sind seit dem Jahre 1987 insgesamt 61 Luftfahrzeugführer im Rahmen der oben angegebenen Möglichkeiten ausgeschieden.

Das Lufttransportkommando hatte im Jahre 1988 auf dem Höhepunkt der ersten Kündigungswelle von Flugzeugkommandanten Möglichkeiten für eine Verlängerung der Stehzeit untersucht und dabei auch eine Novellierung von § 46 Abs. 3 Soldatengesetz erwogen. Änderungen hatte es aber nicht herbeigeführt.

60.2

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium darauf aufmerksam gemacht, daß die Regelungen in § 46 Abs. 3 Soldatengesetz über das Ausscheiden von Berufsoffizieren im Falle der Transportflugzeugführer durch die teure Ausbildung besonders nachteilig für den Bund sind. Er hat nämlich festgestellt, daß Transportflugzeugführer, die im Gegensatz zu den Verhältnissen in der Zivilliegerei eine für sie kostenlose Ausbildung erhalten haben, immer dann einen Antrag auf Entlassung nach § 46 Abs. 3 Soldatengesetz stellen, wenn eine entsprechende Nachfrage bei den zivilen Fluggesellschaften besteht.

Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung vertreten, daß das Bundesministerium spätestens zum Zeitpunkt der Verkürzung der Ausbildungszeit zum Transportflugzeugführer im Jahre 1995 Schritte zur Verlängerung von deren Stehzeit hätte einleiten und dabei ggf. auch eine Novellierung von § 46 Abs. 3 Soldatengesetz vorbereiten müssen.

60.3

Das Bundesministerium hat bekräftigt, daß eine Verlängerung der Stehzeit von Transall-Besatzungen im Dienst bei der Luftwaffe auch in seinem Interesse liege. Im Gegensatz zum Bundesrechnungshof sehe es für eine Änderung des § 46 Abs. 3 Soldatengesetz keinen dringenden Handlungsbedarf. Keineswegs hätte diese Änderung zum Zeitpunkt der Verkürzung der Ausbildungszeit zum Transportflugzeugführer veranlaßt werden müssen, denn die Dienstzeit der Berufssoldaten, die in dieser Zeit auf eigenen Antrag entlassen worden seien, betrage durchschnittlich 15 Jahre.

Eine Dienstzeitverlängerung in § 46 Abs. 3 Soldatengesetz stehe aber im Widerspruch zum Artikel 12 GG, der die Freiheit der Berufswahl schützt, wozu die Freiheit gehört, Beruf und Arbeitsstätte zu wechseln. Selbst wenn eine Änderung dieser gesetzlichen Regelung gelänge, würde der erwartete Erfolg möglicherweise ausbleiben, weil die Laufbahn an Attraktivität verlöre. Gleichwohl wolle es Möglichkeiten zur Stehzeitverlängerung der Transall-Besatzungen

untersuchen, konkrete Ergebnisse seien noch nicht absehbar.

60.4

Der Bundesrechnungshof begrüßt die grundsätzliche Zustimmung des Bundesministeriums zur Verlängerung der Stehzeit. Es hätte aber wegen der veränderten Randbedingungen bei der Ausbildungssituation und der allgemeinen Arbeitsmarktsituation für Piloten alle rechtlichen Möglichkeiten, einschließlich der Änderung der Regelungen in § 46 Abs. 3 Soldatengesetz, frühzeitig prüfen und geeignete rechtliche Schritte einleiten müssen. Die günstige Regelung in § 46 Abs. 3 Soldatengesetz kann auch nicht als Argument für eine erfolgreiche Nachwuchswerbung herangezogen werden. Die im Gegensatz zur Zivilliegerei für den militärischen Transportflugzeugführer kostenlose Ausbildung dürfte auch in Zukunft Anreiz genug sein, eine stets ausreichende Anzahl von Bewerbern für die militärische Transportfliegerei gewinnen zu können. Der Bundesrechnungshof sieht in einer fach- und sachgerechten Bewertung der entsprechenden Dienstposten eine wirtschaftlichere Alternative. Es liegt daher auch angesichts der hohen Ausbildungskosten von über 0,5 Mio. DM pro Luftfahrzeugführer im Interesse der Bundeswehr, eine möglichst lange Stehzeit des fliegenden Personals zu erreichen. Dies wird dadurch beeinträchtigt, daß Luftfahrzeugkommandanten – verständlicherweise – immer dann einen Antrag auf Entlassung gemäß § 46 Abs. 3 Soldatengesetz stellen und zum frühestmöglichen Zeitpunkt die Bundeswehr verlassen können, wenn vorteilhafte Angebote aus der Zivilliegerei vorliegen.

Das Bundesministerium wird daher aufgefordert, die Stehzeiten von Transportflugzeugführern Transall C-160 deutlich zu verlängern.

61 Ausgaben für den NATO-Kommandobereich Europa

(Kapitel 14 22 Titel 686 01)

61.0

Der Bund beteiligt sich jährlich mit über 100 Mio. DM an der Finanzierung des NATO-Kommandobereichs Europa (ACE)¹⁾ und seiner nachgeordneten militärischen Dienststellen. Dieser Kommandobereich verstieß nachhaltig gegen die Grundsätze einer ordnungsgemäßen Rechnungslegung.

Außerdem mußte bei einer Einrichtung der Truppenbetreuung des Kommandobereichs ein Verlustausgleich von umgerechnet 10 Mio. DM finanziert werden, der für Personalentlassungen und Abfindungszahlungen infolge von Einschränkungen des Betriebs von Glücksspielautomaten geleistet wurde. Der Anteil des Bundes an diesem Verlustausgleich betrug nahezu 2 Mio. DM.

¹⁾ ACE = Allied Command Europe.

Das Bundesministerium, das die Mitgliedschaftsrechte des Bundes bei den internationalen militärischen Dienststellen ausübt, will sich mit Nachdruck dafür einsetzen, daß die Mängel behoben und künftig vermieden werden. Bezüglich des Verlustausgleichs konnte es erreichen, daß ein Teil der Fehlbetragsfinanzierung auf der Basis eines Darlehens geleistet wurde.

61.1

Die Bundesrepublik Deutschland beteiligt sich an den Ausgaben des NATO-Kommandobereichs Europa (ACE), seinen Hauptquartieren und anderen unterstellten Kommandos mit einem Finanzierungsanteil von rd. 18 v. H. Im Jahre 1995 betrugen die Gesamtausgaben des ACE-Bereichs 146 Mio. „NATO Accounting Units“ (rd. 950 Mio. DM²⁾). Die Ausgaben des internationalen NATO-Kommandobereichs unterliegen nicht der Prüfung durch den Bundesrechnungshof, sondern der Kontrolle durch die NATO-Rechnungsprüfungseinrichtung („International Board of Auditors for NATO“). Die Prüfungsrechte des Bundesrechnungshofes beziehen sich hingegen auf die Ausübung der Mitgliedschaftsrechte des Bundes durch das Bundesministerium in den Gremien der NATO und des Alliierten Kommandobereichs.

61.2

Die NATO-Rechnungsprüfungseinrichtung testiert regelmäßig den konsolidierten Jahresabschluß des ACE-Bereichs, der auch die Jahresabschlüsse der nachgeordneten militärischen Dienststellen berücksichtigt. Die Prüfungsergebnisse werden in einem Bestätigungsvermerk (Testat) zusammengefaßt. Die Prüfungsberichte der NATO-Rechnungsprüfungseinrichtung liegen dem Bundesrechnungshof zur Einsicht vor. Für den Jahresabschluß des ACE-Bereichs zum 31. Dezember 1995 wurde der Bestätigungsvermerk von der NATO-Rechnungsprüfungseinrichtung wegen „fundamentaler Mängel und wesentlicher Verstöße gegen anerkannte Rechnungslegungsgrundsätze“ nicht erteilt (sogenannte „Adverse Opinion“). Unregelmäßigkeiten, fehlerhaftes oder unwirtschaftliches Verwaltungshandeln mit wesentlichen Auswirkungen auf die Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben können somit nicht ausgeschlossen werden. Die von der NATO-Rechnungsprüfungseinrichtung festgestellten Schwachstellen bei der Rechnungslegung des Kommandobereichs konnten in der Folgezeit nicht behoben werden. Auch die Testate für die Jahresabschlüsse der Vorjahre mußten wegen ähnlicher Beanstandungen eingeschränkt werden (sogenannte „Qualified Opinion“). Bei den Beanstandungen handelte es sich z. B. um Systemmängel in der DV-gestützten Buchführung oder um fehlerhafte Buchungen in der Größenordnung von rd. 130 Mio. DM, die auch zu Lasten der finanziellen Beiträge des Bundes für den Kommandobereich gingen, sowie um ungenügende Kontrollen von Vermögensgegenständen.

In einem weiteren Einzelfall mußte die NATO-Gemeinschaft einen außerplanmäßigen Verlustausgleich von rd. 7 Mio. US-\$ (umgerechnet 10 Mio. DM)

²⁾ Vgl. Prüfbericht des „International Board of Auditors for NATO“ vom 18. September 1997 – IBA-AR(97)05 –.

leisten, weil es in den selbstverwalteten Einrichtungen der Truppenbetreuung (sogenannte „Morale and Welfare Activities/MWA“) beim nachgeordneten Hauptquartier AFSOUTH zu Personalentlassungen gekommen war. Das Gastgeberland hatte nämlich den Betrieb von Glücksspielautomaten in diesen Einrichtungen stark eingeschränkt. Da die Erträge aus dem Spielbetrieb eine bedeutende Einnahmequelle für den Betreuungshaushalt darstellten, mußten wegen der Ertragseinbußen 101 Angestellte entlassen und Abfindungen gezahlt werden. Diese Abfindungszahlungen verursachten im Betreuungshaushalt den Fehlbetrag von umgerechnet 10 Mio. DM, d. h. durchschnittlich rd. 100 000 DM für jeden Angestellten. Unter Berücksichtigung der Währungsumrechnung und des deutschen Finanzierungsanteils von 18,4 v. H. betrug der Anteil, den der Bundeshaushalt für diesen Verlustausgleich zunächst zu tragen hatte, nahezu 2 Mio. DM.

61.3

Der Bundesrechnungshof hat beim Bundesministerium, das gemeinsam mit dem Bundesministerium der Finanzen die Mitgliedschaftsrechte des Bundes in der internationalen Einrichtung ausübt, Informationen eingeholt und geprüft, welche Maßnahmen von deutscher Seite eingeleitet wurden, um die seit Jahren bekannten und nicht länger hinnehmbaren Mängel beim ordnungsgemäßen Nachweis der vom ACE und seinen nachgeordneten Dienststellen geleisteten Ausgaben zu beheben.

Zum außerordentlichen Verlustausgleich für die „Morale and Welfare Activities“ hatte er das Bundesministerium aufgefordert, seine Haltung in den maßgebenden Verhandlungen der NATO-Aufsichtsgremien und die eingeleiteten Maßnahmen darzulegen. Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes bestand nämlich keine rechtlich überzeugende Verpflichtung für die NATO-Gemeinschaft, die Ertragseinbußen des außeretatmäßigen Betreuungsfonds und die beträchtlichen Kosten für die Auflösung der Arbeitsverhältnisse mitzutragen und zu finanzieren.

61.4

Das Bundesministerium teilte zu den Mängeln der Rechnungslegung des ACE mit, daß sich der NATO-Militärhaushaltsausschuß seit Anfang des Jahres 1998 mit der Problematik befasse. Ein abschließender Bericht an den NATO-Rat sei im Laufe des Jahres 1998 vorgesehen.

Der Einzelfall im Bereich „Morale and Welfare Activities bei AFSOUTH“ sei vom NATO-Militärhaushaltsausschuß im Jahre 1996 beraten und vom NATO-Rat im Juni 1997 einvernehmlich abgeschlossen worden. Von deutscher Seite sei der Bewilligung der zusätzlichen Haushaltsmittel nur unter der Voraussetzung einer stärkeren Finanzkontrolle zugestimmt worden. So soll die Stellung des Finanzcontrollers gestärkt werden und die NATO-Rechnungsprüfungseinrichtung einen ungehinderten Zugang zu den Konten der Betreuungseinrichtungen erhalten. Außerdem sollen Rücklagen gebildet und Versiche-

rungsverträge abgeschlossen werden, die voraussehbare Risiken im „Morale and Welfare-Bereich“ abdecken sollen. Im übrigen sei die Verlustzuweisung von rd. 10 Mio. DM nach einem von der Bundesrepublik Deutschland maßgeblich mitbestimmten Beschluß des NATO-Militärhaushaltsausschusses letztlich zu 50 v. H. als Zuschuß und zu 50 v. H. als Darlehen bewilligt worden. Damit habe sich der tatsächliche Anteil des Bundeshaushalts an der Deckung des Defizits des Truppenbetreuungshaushalts auf rd. 1 Mio. DM reduziert. Außerdem habe man entsprechend der Empfehlung des Bundesrechnungshofes erreichen können, daß die Ausgaben für die Deckung des Defizits an anderer Stelle der genehmigten NATO-Haushalte eingespart werden.

61.5

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht, daß der Gesamtbereich der finanzwirtschaftlichen Tätigkeit im NATO-Bündnis vom Einvernehmen mit den anderen Nationen abhängig ist. Diese Besonderheit kann es aber nicht rechtfertigen, die von der NATO-Rechnungsprüfungseinrichtung in der Jahresabschlußprüfung zum 31. Dezember 1995 aufgezeigten Mängel bei der Ausführung des gemeinschaftlichen Haushalts seit nunmehr mindestens drei Jahren noch immer ungeklärt zu lassen und hinzunehmen, daß über den Nachweis der ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen Verwendung des Finanzbeitrags der Bundesrepublik Deutschland von jährlich über 100 Mio. DM wesentliche Unklarheiten bestehen.

Wegen des Verlustausgleichs beim MWA AFSOUTH und der Übernahme von Personalausgaben begrüßt der Bundesrechnungshof die Entscheidung, daß ein Teil der Ausgaben für den Verlustausgleich als Darlehen geleistet wird und dem NATO-Haushalt wieder zufließen soll, allerdings ohne Berechnung von Zinsen. Die Finanzierung des restlichen Fehlbetrags durch Erwirtschaftung innerhalb des NATO-Militärhaushalts kann für den Bundeshaushalt nur dann vorteilhaft sein, wenn bei den veranschlagten Ausgaben tatsächliche Einsparungen erreicht und dadurch keine anderen notwendigen Maßnahmen verdrängt werden. Der Bundesrechnungshof befürchtet weiterhin, daß ohne eine wirksame Umsetzung des beschlossenen Regelwerkes in konkrete Steuerungs- und Kontrollmaßnahmen ähnliche Fehlbetragsfinanzierungen im gesamten Bereich „Morale and Welfare“ der NATO immer wieder auftreten und weitere Finanzbeiträge der NATO-Partner verursachen könnten. Auch die Absicht, Rückstellungen für „Morale and Welfare“-Aktivitäten zu bilden und Versicherungsverträge abzuschließen, die voraussehbare Risiken abdecken sollen, stehen zumindest im Widerspruch zum deutschen Haushaltsrecht (Grundsatz der Selbstdeckung) und können wegen der zusätzlichen Kosten nicht geeignet sein, die nationalen Haushalte der NATO-Gemeinschaft zu entlasten.

61.6

Der Bundesrechnungshof hält es im Hinblick auf die beträchtlichen Ausgaben, die über die verschiedenen Haushalte des ACE geleistet werden, für drin-

gend erforderlich, daß das Bundesministerium sich nachdrücklich in den Aufsichtsgremien für die Behebung der Mängel einsetzt, auf die die NATO-Rechnungsprüfungseinrichtung seit einigen Jahren hinweist und die ihn veranlassen, die Testate über die Jahresabschlüsse des ACE zu versagen oder einzuschränken. Das Bundesministerium sollte auch in Abstimmung mit dem Bundesministerium der Finanzen untersuchen, ob nicht Teile der deutschen Finanzbeiträge zum Gesamthaushalt oder zu den Haushalten der anderen militärischen Dienststellen so lange gesperrt werden, bis die aufgezeigten Unzulänglichkeiten behoben sind. Auch sollte die Leitung des ACE auf ihre Verantwortung für ein ordnungsgemäßes Rechnungswesen hingewiesen werden.

Schließlich sollte das Bundesministerium dafür eintreten, daß der gesamte Bereich der „Morale and Welfare-Aktivitäten“ der NATO untersucht und auf das notwendige Maß reduziert wird. Dabei wäre auch zu fordern, daß die Geschäftstätigkeiten dieser Einrichtungen der Truppenbetreuung auf eine eigenverantwortliche, privatwirtschaftliche Basis gestellt werden, so daß Ertragseinbußen nicht zu Lasten der NATO-Gemeinschaft gehen. Auf jeden Fall sollte künftig der Bundeshaushalt nicht mit Verlustausgleich belastet werden, die mit risikobehafteten Geschäftstätigkeiten, wie z. B. dem Betrieb von Glücksspielautomaten, in Verbindung stehen. In Fällen, in denen dennoch unabdingbare Ausgleichsansprüche an die NATO entstehen, sollten die Ausgaben an anderer Stelle des jeweils verantwortlichen militärischen Haushalts eingespart und dargelegt werden, auf welche Maßnahmen deshalb verzichtet werden mußte.

62 Nutzung militärischer Forschungsergebnisse (Kapitel 14 20 Titel 551 01)

62.0

Das Bundesministerium wendet jährlich Haushaltsmittel in Höhe von mehr als 600 Mio. DM für „Militärische Forschung und Technologie“ auf. Die Ergebnisse werden häufig nicht oder nur unzureichend genutzt, da in Einzelfällen die Technologie bereits vorhanden war oder hierfür im nachhinein kein Bedarf bestand. Gelegentliche Nichtbeachtung der Auswahl- und Durchführungsbestimmungen behinderten ebenfalls einen effizienten Mitteleinsatz.

Das Bundesministerium will die vorhandenen Mängel durch Prioritätenbildung, Änderung der Leitlinien und Straffung der Verantwortlichkeiten abstellen und hat bereits entsprechende Maßnahmen eingeleitet.

62.1

Das Bundesministerium veranschlagt jährlich Ausgaben für militärische Forschung und Technologie in der Größenordnung von 600 Mio. DM. Diese Mittel verteilen sich zu

- rd. 5 v. H. auf militärische Forschung, sie greift Erkenntnisse der zivilen Grundlagenforschung auf, um diese für militärisch nutzbare Technologien auszuwerten;
- rd. 65 v. H. auf Zukunftstechnologien, sie sollen für den militärischen Bedarf erschlossen werden, wobei Bedarfsträger und Form der Nutzung noch nicht exakt feststehen müssen und
- rd. 30 v. H. auf Systemtechnologien, die für einen weitgehend feststehenden Anwendungsbereich bei einem oder mehreren Waffensystemen entwickelt werden.

Der Bundesrechnungshof hat die Nutzung der Ergebnisse dieser Forschungs- und Technologieprogramme bei der Entwicklung und Beschaffung von Waffensystemen stichprobenweise geprüft und dabei festgestellt, daß die Ergebnisse mehrerer kostenaufwendiger Studien nicht oder nur unzureichend genutzt wurden.

Mit rd. 75 Mio. DM förderte das Bundesministerium beispielsweise das gemeinsam mit den USA durchgeführte Experimentalprogramm für das „Technologie-trägerflugzeug X-31“. Dabei wurden international anerkannte Erkenntnisse bei Flugsteuer- und Regelsystemen sowie in der Schubvektorsteuerung durch Abgasstrahlableitung erzielt. Das Flugzeug hat extreme Flugmanöver über den Strömungsabrisß hinaus sicher geflogen. Die Umsetzung dieser Erkenntnisse in der Bundesrepublik Deutschland wird auf absehbare Zeit nicht erfolgen, weil davon unabhängig für das neue Jagdflugzeug Eurofighter 2000 mit großem Mittelaufwand unter erheblichen technischen Schwierigkeiten ein neues Flugsteuer- und Regelsystem entwickelt wird. Die für die Flugleistung von Jagdflugzeugen bedeutsame Schubvektorsteuerung kann frühestens bei der ersten Kampfwertsteigerung des neuen Jagdflugzeuges eingesetzt werden.

Seit Anfang der 70er Jahre wurden vom Bundesministerium mehr als 20 Mio. DM für Studien zur Frage der Tarnung von Luftfahrzeugen aufgewendet. Bis heute ist keine Anwendung bei der Luftwaffe bekannt geworden. Auch das neue Jagdflugzeug hat nur eine konventionelle Formgebung und verfügt nicht über radarabsorbierende Materialien.

62.2

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß mehrere Faktoren die Umsetzung behinderten oder unmöglich machten:

- In einigen Fällen wurden Technologien erarbeitet, die schon vorhanden waren.
- Es wurden Systemtechnologien erarbeitet, für deren Ergebnisse keine Forderungen oder Interessen von möglichen Bedarfsträgern bestanden.
- Planungsänderung bei Bedarf oder Finanzierung verhinderten die Umsetzung.
- Mangelhafte Zielbeschreibung oder falsche Technologiebeurteilungen sowie Mängel bei Nichtbeachtung der Auswahl-, Verfahrens- und Durchführungsbestimmungen führten ebenfalls zu Umsetzungsproblemen.

Bei der Beurteilung der Umsetzung von Forschungsaktivitäten hat der Bundesrechnungshof berücksichtigt, daß im Bereich militärischer Forschung und Technologie Risiken in Kauf genommen werden müssen; gleichwohl muß eine bessere Nutzung des Einsatzes von mehr als 600 Mio. DM erwartet werden können und auch realisierbar sein.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium empfohlen, durch geeignete Maßnahmen – insbesondere organisatorische Anpassungen – die aufgezeigten Mängel zu beseitigen, um einen möglichst effizienten Mitteleinsatz und bessere Ergebnisse zu erreichen.

62.3

Das Bundesministerium ist auf die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes eingegangen und hat bereits Maßnahmen eingeleitet. So wurden bei neu in Angriff genommenen Vorhaben Kennziffern zur Prioritätenbildung (Schwerpunktbildung) eingeführt, um wichtige Felder entsprechend finanziell auszustatten. Diese Schwerpunkte wurden durch Änderung des Forschungs- und Technologiekonzeptes einer besonderen Kontrolle unterworfen.

Das Bundesministerium beabsichtigt, Schwerpunkte herauszuarbeiten, das Forschungs- und Technologiekonzept im Zuge der Verlagerung von Aufgaben aus dem Bundesministerium heraus anzupassen sowie die Rahmen- und Durchführungsbestimmungen mit dem Ziel der Straffung der Verantwortlichkeiten zu überarbeiten.

Es will weiterhin prüfen, ob die Rüstungsaufgaben „neu geschnitten“ und besser an die Organisationsstruktur des nachgeordneten Bereichs angepaßt werden müssen.

62.4

Der Bundesrechnungshof begrüßt die durchgeführten und eingeleiteten Maßnahmen. Er wird die Einhaltung und die Wirksamkeit dieser Maßnahmen weiterhin beobachten.

63 Räumen von Fundmunition

63.0

Das Bundesministerium und die von ihm beauftragte Bauverwaltung haben über Jahre hinweg hingenommen, daß Vergabeverfahren, die Ausführung und die nachfolgende Abrechnung von Unternehmerleistungen für das Räumen von Fundmunition auf einem Truppenübungsplatz schwerwiegende Mängel aufwiesen.

Die ursprüngliche Vergabesumme von 2,7 Mio. DM erhöhte sich aufgrund von 25 Nachträgen auf 58 Mio. DM. Bei der Durchführung und bei der Abrechnung der Maßnahme entstanden erhebliche Nachteile für den Bund.

63.1

Das Bundesministerium veranlaßte das Räumen von Kampfstoffen und Kampfmunition aus stark kontaminiertem Erdreich eines Truppenübungsplatzes. Es bediente sich dabei seiner Kampfmittelbeseitigungsgruppe, einer Landesbauverwaltung und eines privaten Unternehmens.

Der Auftrag wurde von der Bauverwaltung in Höhe von 2,7 Mio. DM unter lediglich drei Bietern beschränkt ausgeschrieben, von denen von Anfang an nur ein Bieter in der Lage war, die Vertragsbedingungen zu erfüllen. Die Ausschreibung war auf Veranlassung des Bundesministeriums auf einen Fachmann mit technischen und örtlichen Spezialkenntnissen ausgerichtet, der bei einem der Bieter angestellt war, nachdem er zuvor Mitarbeiter der Kampfmittelbeseitigungsgruppe desselben Truppenübungsplatzes war. Bei der Auswahl der Bewerber erhielten diese Spezialkenntnisse eine ausschlaggebende Bedeutung, wodurch die anderen Bieter als Wettbewerber ausschieden.

Der Auftrag zum Räumen der Fundmunition wurde zunächst auf ein Jahr beschränkt. Der Preis für die ausgeführte Leistung war nicht nach oben begrenzt, da statt eines Leistungsvertrages mit Festpreis ein Stundenlohnvertrag über die tatsächlich aufgewendete Arbeitszeit geschlossen wurde.

Dem Auftrag ging keine eingehende Planung und Projektierung voraus, so daß sich die Vergabesumme vom Jahre 1990 bis zum Jahre 1995 aufgrund von 25 Nachträgen ohne weitere Ausschreibungen auf 58 Mio. DM erhöhte.

Die Prüfung der Abrechnung der Leistungen war oberflächlich. Für die Abrechnung fehlte ein ausreichender Nachweis der eingesetzten Arbeitskräfte. Außerdem betrug die Bearbeitungszeit der Abrechnung trotz Abrechnungssummen bis zu 1,7 Mio. DM teilweise nur einen Tag. Angeblich irrtümlich geleistete Zahlungen in Höhe von rd. 450 000 DM hat das Unternehmen aufgrund der Feststellungen des Bundesrechnungshofes erstattet.

Die im Jahre 1990 begonnenen Räumarbeiten werden sich voraussichtlich bis über das Jahr 2005 hinaus erstrecken. Im Jahre 1996 erhielt ein anderes Unternehmen nach einem wettbewerblichen Vergabeverfahren den Zuschlag. Die ursprüngliche Forderung nach dem Einsatz des ehemaligen Mitarbeiters der Truppe wurde nicht weiter aufrechterhalten. Die Vergabe auf der Grundlage eines Leistungsvertrages führte dazu, daß die Räumkosten pro Hektar auf etwa 30 v. H. der ursprünglichen Kosten verringert werden konnten.

63.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß

- bei der Vergabe kein wirksamer Wettbewerb stattfand,
- ein ehemaliger Mitarbeiter der Kampfmittelbeseitigungsgruppe beim beauftragten Privatunternehmen tätig war,

- ein Stundenlohnvertrag vereinbart wurde, der eine eindeutige Festlegung des Preises für die erbrachte Leistung nicht ermöglichte,
- das Bundesministerium über fünf Jahre an diesen ungünstigen Konditionen festhielt,
- die Abrechnungen trotz Abrechnungssummen bis zu 1,7 Mio. DM nur oberflächlich mit der Folge von Überzahlungen geprüft wurden,
- die Dokumentation aufgrund fehlender Nachweise der Arbeitskräfte unzureichend war.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium als oberste technische Instanz aufgefordert, über den Einzelfall hinaus für ein geordnetes Verwaltungshandeln zu sorgen.

63.3

Das Bundesministerium und die Bauverwaltung haben eingeräumt, daß Überzahlungen geleistet wurden, weil die Abrechnungen nicht ordnungsgemäß waren sowie die Dokumentation aufgrund fehlender Nachweise des Einsatzes der Arbeitskräfte unzureichend war. Sie haben zugesagt, künftig Interessenkollisionen zu vermeiden, die durch den Einsatz ehemaliger Mitarbeiter bei Bietern entstehen können.

Das Bundesministerium hat auch zugestanden, daß „Indikatoren für Korruption – wie sie unter anderem in dem Forschungsbericht des Bundeskriminalamtes aus dem Jahre 1995 aufgezählt sind – hier vorliegen, so daß Korruption nicht ausgeschlossen werden kann“. Es habe entsprechende intensive Untersuchungen angestellt, allerdings keinen konkreten Anhaltspunkt für strafrechtliche Maßnahmen feststellen können.

Darüber hinaus hat das Bundesministerium mitgeteilt, es habe zum Teil gemeinsam mit dem Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau Arbeitstagungen und Schulungen zum Thema „Vergabe von Baumaßnahmen“ und zur präventiven Abwehr von Korruption durchgeführt oder vorgesehen und außerdem zusätzliche Vertragsbedingungen eingeführt, um Interessenkollisionen im Zusammenhang mit Neben- und Ruhestandstätigkeiten auszuschließen.

Zum Vergabeverfahren und zur Vereinbarung eines Stundenlohnvertrages hat das Bundesministerium vorgetragen, daß bis zum Jahre 1994 das beauftragte Unternehmen das einzige gewesen sei, das für die durchzuführenden sensiblen und gefährlichen Tätigkeiten und die sich ständig verändernden Standortbedingungen über Mitarbeiter mit entsprechender fachlicher Qualifikation verfügt habe. Diese Lage habe sich Ende des Jahres 1994 geändert, weil es trotz anfänglicher Schwierigkeiten gelungen sei, mehr Wettbewerb zu schaffen. Die Verbesserung der Personalsituation bei der Kampfmittelbeseitigungsgruppe habe die Neufassung des Leistungsverzeichnisses für die Räumung der Fundmunition im Oktober 1995 durch das Heeresamt ermöglicht. Aufgrund der geänderten Vorgaben habe das jetzt eingesetzte Unternehmen unter acht Bietern ausgewählt werden können.

63.4

Der Bundesrechnungshof begrüßt, daß das Bundesministerium Maßnahmen zur Beseitigung der Mängel ergriffen hat und die Aufträge für die Räumung von Fundmunition nun in einem sachgerechten Wettbewerb vergibt. Er ist allerdings der Auffassung, daß der Wettbewerb von Anfang an hätte geschaffen werden können, wenn bei einer eingehenden Planung und Projektierung des Vorhabens die gesamte Vergabesumme von 58 Mio. DM bekannt gewesen und bekannt gemacht worden wäre. Die im Jahre 1996 erreichten erheblich niedrigeren Preise pro Hektar Räumfläche haben die Vorteile eines wettbewerblichen Verfahrens unter Beweis gestellt.

Der Bundesrechnungshof erwartet vom Bundesministerium weiter, daß es künftig ohne wiederholten äußeren Anstoß Auffälligkeiten und Mängel erkennt und entsprechend verfolgt. Durch ein unverzügliches Aufgreifen offensichtlich vorliegenden Fehlverhaltens können die Sachverhalte noch zeitnah ermittelt und wirtschaftlicher Schaden abgewendet werden. Hierdurch kann auch sichergestellt werden, daß möglichem strafbarem Verhalten der Beteiligten nachgegangen wird, und zwar zu einem so frühen Zeitpunkt, daß die Ermittlungen nicht schon am Zeitablauf oder gar an der Verjährung scheitern.

64 Neubau eines Bundeswehrkrankenhauses (Kapitel 14 12)

64.0

Bei Neubauten für das Bundeswehrkrankenhaus Leipzig sind Mehrausgaben in Höhe von rd. 1 Mio. DM entstanden, weil die genehmigten Flächen zum Teil um rd. 10 v. H. überschritten wurden. Das Bundesministerium hat nunmehr zugesagt, verstärkte Maßnahmen zur Einhaltung der genehmigten Flächen zu ergreifen. Es will außerdem die vom Bundesrechnungshof festgestellten Flächenüberschreitungen zum Teil im Rahmen der Fortsetzung der Baumaßnahmen einsparen.

64.1

Für das Bundeswehrkrankenhaus in Leipzig errichtete das Bundesministerium ein Schwesternwohnheim. Die von ihm mit dem Bauantrag und dem Raumplan genehmigten Nutzflächen wurden in der anschließenden konkreten Bauplanung und später auch in der Bauausführung um rd. 10 v. H. überschritten. Dadurch entstanden Mehrausgaben in Höhe von rd. 500 000 DM.

Beim Gebäude der Sanitätsschülerkompanie führten Flächenüberschreitungen zu Mehrausgaben in Höhe von 265 000 DM. Bei anderen Gebäuden dieser Liegenschaft entstanden durch den Bau unnötig breiter Übergänge und Flure Mehrausgaben in Höhe von 250 000 DM.

In allen Fällen war die zum Teil über den genehmigten Raumplan hinausgehende Bauplanung einschließlich der Haushaltsunterlagen-Bau- von freibe-

ruflichen Planern erarbeitet und die Haushaltsunterlagen-Bau- von der Landesbauverwaltung (Oberfinanzdirektion) u. a. auf ihre Wirtschaftlichkeit geprüft und genehmigt worden.

64.2

Der Bundesrechnungshof hat die über den genehmigten Raumplan hinausgehenden Bauplanungen und ihre Ausführung als unnötig und unwirtschaftlich beanstandet. Nach den Prüfungserfahrungen des Bundesrechnungshofes sind Flächenüberschreitungen dieser Größenordnung auch nicht als üblich und vertretbar anzusehen.

Die Fälle geben Anlaß, auf ein Grundproblem bei der Einschaltung freiberuflich tätiger Planer hinzuweisen: Die Honorare der freiberuflich Tätigen bemessen sich im wesentlichen nach der Höhe der Baukosten. Auch erfordert die Erarbeitung kostengünstiger Lösungen häufig einen höheren Planungsaufwand. Daher bedarf es – besonders wenn bei einer schlanken Bauherrenverwaltung Planungsleistungen im wesentlichen von freiberuflich Tätigen ausgeführt werden – einer Bauverwaltung, welche die Bauherren- und Kontrollfunktionen so ausübt, daß mit dem Einschalten freiberuflich Tätiger kein finanzielles Risiko für den Bund verbunden ist. Das Hinnehmen einer Überschreitung des Flächen- und Finanzbedarfs um rd. 10 v. H., das einen Freiraum für unwirtschaftliches Bauen eröffnet, wird dieser Forderung nicht gerecht.

64.3

Das Bundesministerium hat die Beanstandung der zu breiten Übergänge und Flure von Anfang an anerkannt und künftige Beachtung zugesichert. Nach anfänglichem Widerspruch hat es auch eingeräumt, daß eine Flächenüberschreitung von fast 10 v. H. bei Neubauten als zu hoch und damit unwirtschaftlich anzusehen ist. Es hat angekündigt, die aufgetretenen Flächenüberschreitungen im Rahmen der weiteren Baumaßnahmen an dem Bundeswehrkrankenhaus einzusparen und künftig verstärkt auf die Einhaltung der genehmigten Flächen bei Neubauten zu achten. Es werde insbesondere alle großen Neubaumaßnahmen in den neuen Bundesländern daraufhin überprüfen, da hier die Entwürfe fast ausschließlich von freiberuflich Tätigen gefertigt würden.

64.4

Der Bundesrechnungshof begrüßt die Zusagen des Bundesministeriums und wird sich von der Wirksamkeit der angekündigten Maßnahmen im Rahmen seiner weiteren Prüfungen überzeugen.

65 Baumaßnahmen für eine Marinetechnikschule

65.0

Bei zwei noch in der Planung befindlichen Gebäuden sollten unnötig aufwendige Planungen realisiert werden; die Einsparungsvorschläge des Bundesrechnungshofes führten hier zu einer Kosten-

ersparnis in Höhe von rd. 5,9 Mio. DM. Der Bundesrechnungshof hält bei Baumaßnahmen verstärkte Anstrengungen zur Beschränkung auf den erforderlichen Aufwand für geboten.

65.1

Das Bundesministerium faßt verschiedene, in unterschiedlichen Standorten angesiedelte Ausbildungseinrichtungen der Marine in der Strelasund-Kaserne in Parow bei Stralsund zusammen. Für die Sanierung der weiterverwendbaren Gebäude, den Abbruch der übrigen Gebäude und die Errichtung neuer Gebäude und Anlagen plant das Bundesministerium für den Zeitraum von 1992 bis 2005 investive Ausgaben in Höhe von insgesamt rd. 500 Mio. DM.

Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 1997 seine Prüfungen von Baumaßnahmen für die Marinetechnikschule fortgesetzt (vgl. Bemerkungen 1997, Drucksache 13/8550 Nr. 40) und bisher ein Investitionsvolumen von insgesamt rd. 215 Mio. DM geprüft. Im Vordergrund seiner Prüfungen standen erneut Baumaßnahmen, die sich noch im Planungsstadium befanden. Damit seine Feststellungen in die Entscheidungen der zuständigen Stellen bereits vor Baubeginn einfließen, hat er die betroffenen Stellen jeweils frühzeitig über seine Prüfungsergebnisse und seine daraus abgeleiteten Einsparungsvorschläge unterrichtet.

65.2

Der Bundesrechnungshof hat die Planung zweier Gebäude als unwirtschaftlich beanstandet und das Bundesministerium und die Bauverwaltung gebeten, die aufgezeigten Einsparungsmöglichkeiten zu berücksichtigen.

Beim geplanten Neubau des Ausbildungsgebäudes „Waffentechnik“ empfahl der Bundesrechnungshof u. a. kostengünstigere Fassadenlösungen, den Wegfall von nicht erforderlichen Flächen und den Verzicht auf einen Übergang zu einem weiteren Gebäude. Dies ermöglicht gegenüber der von einem freiberuflich Tätigen erstellten Planung eine Kosteneinsparung in Höhe von rd. 3,7 Mio. DM, d. h. rd. 10 v. H. der ermittelten Kosten.

Für den Neubau des Gebäudes der „Zivil anerkannten Weiterbildung“ sah die Bauverwaltung infolge einer überzogenen Forderung des Nutzers fast das Doppelte der erforderlichen Flächen für das Lager vor (rd. 750 m² anstatt rd. 400 m²). Sie plante mit einem freiberuflich Tätigen entbehrliche Flächen für die Ausbildung, nicht geforderte Räume, ein nicht notwendiges Glasdach, zu aufwendige Fassadenlösungen und sah die Verwendung unnötig aufwendiger und teurer Bausteine vor. Vom Bundesrechnungshof vorgeschlagene Alternativen ermöglichen Einsparungen in Höhe von rd. 2,2 Mio. DM, das entspricht rd. 15 v. H. der genehmigten Kosten.

Der Bundesrechnungshof hat darüber hinaus darauf hingewiesen, daß die beiden Fälle beispielhaft die Folgen verdeutlichen, die eintreten, wenn Nutzer bei ihren Forderungen, freiberuflich Tätige und Bauver-

waltungen bei der Planung und das Bundesministerium bei der Genehmigung der Haushaltsunterlage – Bau – keine ausreichenden Anstrengungen unternehmen, die Baukosten niedrig zu halten. Der Bundesrechnungshof hat gezeigt, daß die Gebäude noch kostengünstiger errichtet werden können, ohne daß Qualität und gestalterische Belange darunter leiden. Wesentlich ist nach Auffassung des Bundesrechnungshofes auch, die freiberuflich Tätigen auf dieses Ziel zu verpflichten, damit die angestrebte „schlanke Bauverwaltung“, die ihre Bauplanungen nahezu ausschließlich von Freiberuflern erstellen lassen wird, den Nachweis wirtschaftlichen Bauens erbringen kann. Wegen der Abhängigkeit der Honorare dieser Leistungserbringer von der Höhe der Baukosten ist hier besondere Wachsamkeit geboten (vgl. grundsätzlich dazu Nr. 64).

65.3

Das Bundesministerium und die Bauverwaltung haben die Einsparungsvorschläge des Bundesrechnungshofes in den vorliegenden Fällen aufgegriffen und entsprechende Umplanungen veranlaßt. Das Bundesministerium hat darüber hinaus erklärt, es werde alle Anstrengungen unternehmen, um auf die Einhaltung der Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit – auch bei Beteiligung freiberuflich Tätiger – zu drängen.

65.4

Der Bundesrechnungshof begrüßt, daß seinen Einsparungsvorschlägen in den vorliegenden Fällen gefolgt wurde. Er erwartet, daß das Bundesministerium und die Bauverwaltungen bei der Planung von Bauten Anstrengungen unternehmen, die Gebäude noch kostengünstiger zu errichten. Er wird die Wirksamkeit der angekündigten Bemühungen des Bundesministeriums um erhöhte Wirtschaftlichkeit – insbesondere auch bei der Beteiligung freiberuflicher Planer – weiter beobachten.

66 Baumaßnahmen für zwei Wirtschaftsgebäude (Kapitel 14 12)

66.0

Die Planung mehrerer Gebäude sah einen unnötig hohen Bauaufwand vor. Die Vorschläge des Bundesrechnungshofes hierzu führen zu einer Kostenersparnis in Höhe von rd. 3,8 Mio. DM und zur Überarbeitung veralteter und deswegen unwirtschaftlicher baulicher Lösungen in einer Musterplanung des Bundesministeriums. Auf die Errichtung von Pflegehallen für Privatfahrzeuge der Soldaten kann generell verzichtet werden.

66.1

Der Bundesrechnungshof hat die Neubauplanung für zwei Wirtschaftsgebäude in Laage und Hohe Düne und für Gebäude des Technischen Bereiches

sowie die Umbauplanung für ein Betreuungsgebäude in Hohe Düne geprüft, um frühzeitig auf mögliche Kosteneinsparungen hinweisen zu können. Das zuständige Landesbauamt hatte die Planungen freiberuflich Tätigen übertragen, die zum Teil Musterplanungen des Bundesministeriums verwandten. Die Haushaltsunterlage-Bau- für das Wirtschaftsgebäude Hohe Düne war vom Bundesministerium bereits genehmigt, die Bauunterlagen für die anderen Gebäude waren ganz überwiegend bereits von der zuständigen Oberfinanzdirektion auf ihre Wirtschaftlichkeit hin geprüft.

66.2

66.2.1

Bei den Wirtschafts- und Betreuungsgebäuden hat der Bundesrechnungshof u. a. kostengünstigere Fassadenlösungen, den Verzicht auf nicht erforderliche Flächen, die Anpassung der raumluftechnischen Anlagen an die tatsächlichen Erfordernisse und die Verkleinerung von vier zu groß geplanten Trafogebäuden empfohlen. Für jedes Wirtschaftsgebäude war ein baulich viel zu aufwendiges Müllgebäude vorgesehen. Beide waren überflüssig, weil die Abfallentsorgung grundsätzlich keiner gesonderten Gebäude bedarf und sowohl die Stellflächen für die Abfallbehälter als auch die dazu funktional erforderlichen Flächen in den Wirtschaftsgebäuden vorhanden waren. Zudem beruhte die Planung für die Müllgebäude auf einer für die Abfallentsorgung nicht mehr zeitgemäßen Musterplanung des Bundesministeriums. Die entsprechenden Einsparungsvorschläge des Bundesrechnungshofes beinhalteten eine Kostenreduzierung von insgesamt rd. 2,6 Mio. DM.

Bei den Neubauten des Technischen Bereiches sah die Planung u. a. nicht bedarfsgerecht ausgelegte Arbeitsstände in einer Werkhalle und nicht erforderliche Pflegehallen für private Kraftfahrzeuge der Soldaten vor. Durch die Überarbeitung der Planung lassen sich rd. 1,2 Mio. DM einsparen.

Die vom Bundesrechnungshof unterbreiteten Vorschläge eröffneten insgesamt ein Einsparvolumen von rd. 3,8 Mio. DM.

66.2.2

Der Bundesrechnungshof hat generell beanstandet, daß bei der Planung nicht nur unwirtschaftliche, sondern auch veraltete Lösungen verfolgt wurden und das Bundesministerium und die Bauverwaltung bei der Prüfung der Bauunterlagen nicht hinreichend auf offenkundig mögliche Einsparungen hingewirkt haben. Er hat das Bundesministerium gebeten, seine Einsparungsvorschläge zu berücksichtigen. Weiter hat er empfohlen, die Musterpläne für Wirtschaftsgebäude hinsichtlich der Abfallentsorgung zu aktualisieren.

Die aufgezeigten Beispiele verdeutlichen die Notwendigkeit, daß die am Bau Beteiligten – der Nutzer bei seinen Forderungen, der freiberuflich Tätige und die Bauverwaltung bei ihrer Planung und das Bundesministerium bei seiner Genehmigung der Bauunterlagen – verstärkt Anstrengungen unternehmen, die Baukosten niedrig zu halten.

Die Errichtung von Pflegehallen für private Kraftfahrzeuge (Kosten jeweils bis zu 1 Mio. DM) hat der Bundesrechnungshof wiederholt als nicht mehr zeitgemäß bezeichnet.

66.3

Das Bundesministerium und die Bauverwaltung haben die Anregungen des Bundesrechnungshofes weitgehend aufgegriffen und entsprechende Umplanungen veranlaßt. Das Bundesministerium ist jedoch der Auffassung, daß die Planungen auch ohne die Einwirkung des Bundesrechnungshofes noch optimiert worden wären. Auf den Bau von aufwendigen Müllgebäuden soll künftig verzichtet werden. Die Hinweise des Bundesrechnungshofes zu der Musterplanung seien zwischenzeitlich im wesentlichen berücksichtigt und Bestandteil der jetzt vorliegenden Musterplanung. Auf die Errichtung der Pflegehallen für private Kraftfahrzeuge will das Bundesministerium auf der Liegenschaft Hohe Düne verzichten.

66.4

Der Bundesrechnungshof begrüßt, daß seinen Einsparungsvorschlägen gefolgt wurde. Inwieweit die vom Bundesministerium zum Teil bereits nach § 24 BHO genehmigten und ansonsten ganz überwiegend von der Oberfinanzdirektion bereits auf ihre Wirtschaftlichkeit hin geprüften Planungen auch ohne die Prüfungen des Bundesrechnungshofes noch optimiert worden wären, steht dahin. Weitere Einsparungen in Millionenhöhe sind möglich, wenn das Bundesministerium künftig generell – wie hier bei der Liegenschaft Hohe Düne bereits geschehen – auf die Errichtung von Pflegehallen für private Kraftfahrzeuge verzichtet.

Der Bundesrechnungshof fordert das Bundesministerium auf, künftig dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei Baumaßnahmen insbesondere auch dadurch Rechnung zu tragen, daß es darauf drängt, daß Bauplanungen bereits von den Bauverwaltungen und den von ihnen beschäftigten freiberuflichen Planern so erstellt werden, daß spätere Nachbesserungen hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit in dem hier aufgezeigten Umfang nicht mehr erforderlich sind, zumal Planungsänderungen oftmals aus Zeitgründen und wegen der Kosten der Umplanung nicht mehr möglich sind.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
(Einzelplan 16)

**67 Anpassung der atomrechtlichen
Deckungsvorsorge**

67.0

Inhaber von Kernanlagen haben nach dem Atomgesetz Deckungsvorsorge für die Erfüllung etwaiger gesetzlicher Schadensersatzansprüche Dritter nachzuweisen. Seit dem Jahre 1985 sind Deckungssummen und gesetzliche Höchstgrenze der Deckungsvorsorge zur Erhaltung des realen Wertes jeweils im Abstand von fünf Jahren zu überprüfen. Inzwischen sind erhebliche Wertverluste eingetreten, eine Anpassung der Deckungsvorsorge ist jedoch unterblieben. Im Schadensfälle kann dies zu erheblichen zusätzlichen Belastungen des Bundeshaushalts führen.

67.1

Der Betrieb einer Kernanlage bedarf der Genehmigung nach dem Atomgesetz (AtG). Mit dem Genehmigungsantrag hat der Inhaber Vorsorge für die Erfüllung etwaiger gesetzlicher Schadensersatzverpflichtungen aufgrund von der Anlage ausgehender Ereignisse (Deckungsvorsorge) nachzuweisen. Dies erfolgt regelmäßig durch den Abschluß von Haftpflichtversicherungen. Als Höchstgrenze der Deckungsvorsorge legt § 13 Abs. 3 AtG eine Deckungssumme von 500 Mio. DM je Einzelfall fest. Bei Kernkraftwerken bemessen sich die Deckungssummen nach der thermischen Leistung und erreichen regelmäßig die gesetzliche Höchstgrenze.

Soweit Schadensersatzverpflichtungen von der Deckungsvorsorge nicht gedeckt sind oder aus ihr nicht erfüllt werden können, hat der Inhaber der Anlage gemäß § 34 AtG in bestimmten Grenzen einen Freistellungsanspruch gegen den Staat. Der Bund trägt die Freistellungsverpflichtung zu 75 v. H., im übrigen wird sie von dem Land getragen, in dem sich die Anlage befindet.

Mit einer Haftungsnovelle nahm der Gesetzgeber im Jahre 1985 in § 13 Abs. 3 AtG die Verpflichtung auf, die Deckungssummen und Höchstgrenze jeweils im Abstand von fünf Jahren mit dem Ziel der Erhaltung des realen Wertes der Deckungsvorsorge zu überprüfen. Hierfür entwickelte das Bundesministerium mit Unterstützung des Statistischen Bundesamtes einen Index. Eine erste Überprüfung durch das Bundesministerium im Jahre 1990 ergab, daß die Deckungsvorsorge zur Erhaltung ihres realen Wertes gegenüber dem Jahre 1985 je nach Indexvariante um 7,9 v. H. bzw. 11,7 v. H. erhöht werden mußte. Im Jahre 1996 betrug der Rückstand nach Berechnungen des Bundesrechnungshofes bereits rd. 23 v. H. bzw. 33 v. H. Die Höchstgrenze der Deckungsvorsorge wäre da-

nach auf rd. 615 Mio. DM bzw. 666 Mio. DM anzuhoben gewesen. Vor dem Ausschuß für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit des Bundesrates hat das Bundesministerium am 22. Januar 1998 vorgetragen, für die Höchstgrenze sei „bei zutreffender Berechnung ... von einer inflationsbedingten Erhöhung auf 660 Mio. DM“ auszugehen.

Eine Anpassung der Deckungsvorsorge ist bisher nicht erfolgt.

67.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß das Bundesministerium einem seit Jahren erkennbaren Anpassungsbedarf bei der Deckungsvorsorge nicht Rechnung getragen hat. Er ist der Auffassung, daß die Verpflichtung zur regelmäßigen Überprüfung die Erwartung des Gesetzgebers der Haftungsnovelle zum Ausdruck bringt, die Höhe der Deckungsvorsorge würde den Ergebnissen einer pflichtgemäß durchgeführten Überprüfung entsprechend angepaßt. Den eingetretenen Verzug hält der Bundesrechnungshof für nicht vereinbar mit der Regelung des § 13 Abs. 3 AtG.

Betrachtet man einen hypothetischen Schadensfall in einem Kernkraftwerk mit angenommenen Ersatzansprüchen von 1 Mrd. DM, so hätte der Bundeshaushalt wegen der unterbliebenen Anpassung 120 Mio. DM zusätzlich zu übernehmen. Der Bundesrechnungshof hat hierbei als aktualisierte Höchstgrenze der Deckungsvorsorge den vom Bundesministerium angegebenen Betrag von 660 Mio. DM zugrunde gelegt. Nach einer Anpassung wären Schadensersatzansprüche bis zu diesem Betrag durch die Deckungsvorsorge der Anlagenbetreiber gesichert. Da die tatsächliche Höchstgrenze jedoch unverändert bei 500 Mio. DM liegt, wären Schadensersatzansprüche auch nur bis zu dieser Höhe von der privaten Deckungsvorsorge abgedeckt. Für darüber hinausgehende Beträge müßten im Rahmen der staatlichen Freistellungsverpflichtung die öffentlichen Haushalte eintreten. Auf diese kämen damit zusätzliche finanzielle Belastungen in Höhe des Anpassungsfehlbetrags von 160 Mio. DM zu. Der Bundeshaushalt hätte davon 75 v. H. zu übernehmen.

67.3

Das Bundesministerium hat dargelegt, § 13 Abs. 3 Satz 2 AtG fordere eine Wertanpassung erst, wenn sich das Überschreiten einer bestimmten „Schwelle“ ergebe. Seine Überprüfungen in den Jahren 1990 und 1995 hätten keinen Anpassungsbedarf begründet. Im Jahre 1990 habe es auf eine Anpassung zudem im Hinblick auf eine ohnehin beabsichtigte Änderung des Atomgesetzes verzichtet. Es habe auch in der Fol-

gezeit keine Veranlassung zur isolierten Anpassung der Deckungsvorsorge gesehen. Die Bundesregierung habe am 22. April 1998 beschlossen, für die kommende Legislaturperiode eine Neufassung des Atomhaftungsrechts unter Berücksichtigung der internationalen Rahmenbedingungen vorzubereiten. Zum Schadensersatz nach dem Atomgesetz verpflichtende Ereignisse seien aufgrund der im internationalen Vergleich hohen Sicherheitsstandards in der Bundesrepublik Deutschland praktisch ausgeschlossen. Unabhängig davon halte das Bundesministerium auch die Berechnung zusätzlicher Belastungen für den Bundeshaushalt für unzutreffend.

67.4

Der Bundesrechnungshof bleibt dabei, daß das Bundesministerium dem gesetzlichen Auftrag zur Erhal-

tung des realen Wertes der Deckungsvorsorge hätte Rechnung tragen und diese anpassen müssen. Eine „Schwelle“, die für eine Wertanpassung überschritten werden muß, sieht das Atomgesetz nicht vor. Das Atomgesetz stellt im Zusammenhang mit der Überprüfung der Deckungsvorsorge im Abstand von fünf Jahren auch nicht auf die Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts ab.

Der Bundesrechnungshof nimmt die Bemühungen des Bundesministeriums um eine Neufassung des Atomhaftungsrechts zur Kenntnis. Er schließt einen größeren Zeitaufwand für die Verwirklichung dieses Vorhabens jedoch nicht aus und empfiehlt daher, unabhängig davon unverzüglich eine Anpassung der seit dem Jahre 1985 unveränderten Deckungssummen und Höchstgrenze der Deckungsvorsorge zur Wiederherstellung ihres realen Wertes zu veranlassen.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Einzelplan 17)

68 Zuwendungen an die Deutsche Gesellschaft für Freizeit (Kapitel 17 02 Titel 684 01)

68.0

Die Deutsche Gesellschaft für Freizeit e.V. wird seit dem Jahre 1970 institutionell gefördert, obwohl die Voraussetzungen dafür nicht vorliegen. Im Bundeshaushalt 1998 sind Zuwendungen von rd. 400 000 DM vorgesehen. Die mit freizeitpolitischen Aufgaben befaßten Bundesressorts und das Bundesministerium, das darüber hinaus Koordinierungsaufgaben wahrnehmen soll, verwenden die Arbeitsergebnisse der Deutschen Gesellschaft für Freizeit e. V. seit Jahren nicht oder nur vereinzelt.

68.1

Die Deutsche Gesellschaft für Freizeit e. V. (Gesellschaft) ist nach ihrer Satzung „eine gemeinnützige Vereinigung zur Förderung des Freizeitlebens“ und Dachverband unterschiedlicher Vereinigungen, die sich mit Freizeitangelegenheiten befassen. Sie veröffentlicht Informationen aus dem Bereich Freizeit und Erholung und beteiligt sich an Veranstaltungen. Einen Teil ihrer Schriften überläßt die Gesellschaft unentgeltlich ihren Mitgliedern. Darüber hinaus stellt sie ihre Publikationen mit Freizeitpolitik befaßten staatlichen Stellen zur Verfügung.

Das Bundesministerium finanziert die Gesellschaft, die seit dem Jahre 1970 institutionell gefördert wird, im Jahre 1998 mit rd. 400 000 DM. Neben den Bundesmitteln, die über 85 v. H. ihrer Ausgaben decken, verfügt die Gesellschaft über Mitgliedsbeiträge, Erlöse aus Publikationen und sonstige Einnahmen.

Öffentliche Aufgaben im Bereich der Freizeit und Erholung nehmen entsprechend der verfassungsrechtlichen Regelung die Länder und Kommunen in umfassender Weise wahr. Auf der Bundesebene verfolgen verschiedene Ressorts Aufgaben mit freizeitpolitischem Bezug. Die Bundesregierung hatte dem Bundesministerium durch Organisationserlaß vom 15. Dezember 1972 die Zuständigkeit für Fragen der Freizeit und Erholung zugewiesen.

68.2

Der Bundesrechnungshof stellte fest, daß die mit freizeitpolitischen Aufgaben befaßten Bundesressorts

- die Gesellschaft und ihre Arbeitsergebnisse nicht kannten,
- die Informationen der Gesellschaft als nicht amtliche Daten nur in sehr geringem Umfang und sehr vorsichtig nutzten und
- sich ihre Informationen für freizeitpolitische Maßnahmen und Projekte durch Aufträge an andere Institutionen besorgten, ohne die Gesellschaft einzuschalten.

Auch das Bundesministerium hatte die Arbeitsergebnisse der Gesellschaft in den vergangenen Jahren nur vereinzelt angefordert bzw. verwendet. Nachdem eine vom Bundesministerium entworfene „Freizeitpolitische Konzeption des Bundes“ aus dem Jahre 1975 von der Bundesregierung nicht weiter behandelt wurde, griff es keine nennenswerten freizeitpolitischen Vorhaben mehr auf, zu denen es die Gesellschaft benötigt hätte. Wie eine Nachfrage bei den übrigen Ressorts, die sich mit Freizeitangelegenheiten beschäftigten, ergab, kannten zudem die meisten die Koordinierungszuständigkeit des Bundesministeriums nicht.

Der Bundesrechnungshof hat auch Feststellungen hinsichtlich des Personaleinsatzes bei der Gesellschaft getroffen. Der einzige wissenschaftliche Mitarbeiter, der außer dem Generalsekretär fachliche Aufgaben der Gesellschaft wahrzunehmen hatte, arbeitete mit Billigung des Generalsekretärs im Zeitraum 1995/1996 über ein Jahr nicht in den Büroräumen der Gesellschaft. Er war mit der Fachberatung für ein von der Landesregierung gefördertes Modellprojekt in Essen beschäftigt. Diese Tätigkeit übte er in den Geschäftsräumen eines mit dem Projekt betrauten Unternehmens aus, dessen Geschäftsführer er gleichzeitig war. Das Unternehmen unterhielt auch Geschäftskontakte zur Gesellschaft. Der wissenschaftliche Mitarbeiter nahm für das Unternehmen Aufgaben wahr, die ihn in Interessenkonflikt mit seinen Pflichten gegenüber der Gesellschaft bringen konnten. Das Bundesministerium veranlaßte erst nach einem Jahr die Beendigung des Arbeitsverhältnisses zwischen der Gesellschaft und dem Mitarbeiter.

68.3

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß die Voraussetzungen für eine institutionelle Förderung der Gesellschaft nicht gegeben sind. Die verfassungsrechtliche Zuständigkeit für Freizeitangelegenheiten liegt bei den Ländern und Kommunen. Das Bundesministerium benötigt die Arbeitsergebnisse der Gesellschaft auch nicht für seine Koordinierungsaufgaben, da es diese kaum wahrnimmt. Die geringe Bedeutung der Gesellschaft für das Bundesministerium wird auch daran deutlich, daß es die Abwesenheit des wissenschaftlichen Mitarbeiters von seinem Arbeitsplatz über ein Jahr lang duldete. Der Bundesrechnungshof hat weiter beanstandet, daß das Bundesministerium nur die Beendigung des Arbeitsverhältnisses veranlaßte, ohne den Generalsekretär, der den Einsatz des Mitarbeiters in Essen gebilligt hatte, zur Verantwortung zu ziehen und Rückforderungen in Höhe des Gehaltes gegenüber der Gesellschaft geltend zu machen.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, die institutionelle Förderung der Gesellschaft einzustellen.

68.4

Das Bundesministerium hat auf die steigende Bedeutung der Freizeit in der Gesellschaft hingewiesen und dargelegt, daß es die Gesellschaft als seinen „verlängerten freizeitpolitischen Arm“ für seine Koordinierungsaufgaben benötige. Weiterhin sei sie seit dem Jahre 1970 als „Clearing-Stelle“ mit Fragen von Freizeit und Erholung auf Bundesebene, insbesondere mit Freizeitpolitik in Bund, Ländern und Gemeinden, mit Freizeitforschung, Dokumentation und Verbreitung von freizeitpolitischen Entwicklungen und freizeitwissenschaftlichen Ergebnissen befaßt. Als Verband suche die Gesellschaft – im Gegensatz zu einem wissenschaftlichen Institut – keine Aufträge und Projekte. Sie solle Forschungsinitiativen im Interesse ihrer Mitglieder anregen, allenfalls koordinieren, jedoch nicht ausführen. Die Leistung der Gesell-

schaft liege in erster Linie darin, als Fachvereinigung politisch und planerisch bedeutsame Informationen zum Freizeitbereich zur Verfügung zu stellen. Die Themen, welche die Gesellschaft bearbeite, ergäben sich nicht aus dem meist unvorhersehbaren Bedarf von Bundesdienststellen, sondern aus der fachlich eigenverantwortlichen Verbandsarbeit und aus der ständigen Beschäftigung mit dem Sachgebiet und Informationsanforderungen.

Das Bundesministerium hat die Arbeitsergebnisse der Gesellschaft als sehr wertvoll für die übrigen mit Freizeitangelegenheiten befaßten Bundesressorts bezeichnet und ausgeführt, daß sie von Dritten nicht oder nicht so wirtschaftlich beschafft werden könnten. Es hat Ansprechpartner in einzelnen Bundesdienststellen benannt, denen die Gesellschaft ihre Arbeitsergebnisse zuleite. Ferner hat es die intensive Beratungstätigkeit der Gesellschaft bei der Entwicklung eines freien Vereinswesens in den neuen Bundesländern angeführt. Die Abwicklung der freizeitpolitischen Aktivitäten über die Gesellschaft habe auch zu einer Rückführung des eigenen Personalaufwands beigetragen.

Hinsichtlich des zwölfmonatigen Einsatzes des wissenschaftlichen Mitarbeiters in Essen habe es keinen Anlaß gesehen, weitere Konsequenzen zu ziehen, weil der Mitarbeiter nach ausdrücklicher Bestätigung des Präsidenten der Gesellschaft in dieser Zeit seine volle Arbeitsleistung für die Gesellschaft erbracht habe.

Das Bundesministerium hat schließlich hervorgehoben, daß die Gesellschaft von der institutionellen Förderung des Bundes abhängt. Neben ihr sei kein Institut vorhanden, das für freizeitpolitische Projekte in Frage käme. Bei Wegfall der Förderung würde in fast drei Jahrzehnten angesammeltes freizeitpolitisches Wissen vernichtet.

68.5

Der Bundesrechnungshof erkennt nicht, daß auch auf Bundesebene freizeitpolitische Fragen von Bedeutung sein können. Der Stellenwert, den das Bundesministerium der Gesellschaft zumißt, wird jedoch durch die vom Bundesrechnungshof festgestellte marginale Nutzung ihrer Erkenntnisse für die ministerielle Arbeit nicht bestätigt. Die Behauptungen, die Gesellschaft diene als „verlängerter Arm“ des Bundesministeriums, liefere anderen Bundesstellen wertvolle Arbeitsergebnisse, die anderweitig nicht so wirtschaftlich zu beschaffen seien, widersprechen den Feststellungen des Bundesrechnungshofes. Die Darstellung, der wissenschaftliche Mitarbeiter habe während seiner Abwesenheit seine volle Arbeit geleistet, ist nicht nachvollziehbar.

Ein erhebliches Bundesinteresse ist nicht belegt. Der Bundesrechnungshof bleibt dabei, daß eine institutionelle Förderung der Gesellschaft weder zulässig noch gerechtfertigt ist. Im übrigen würde die Fortsetzung der institutionellen Förderung der haushaltspolitischen Vorgabe von Parlament und Bundesregierung widersprechen, die Staatsquote durch strikte Ausgabendisziplin auf allen Ebenen zurückzuführen.

Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau
(Einzelplan 25)**69 Organisation des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung****69.0**

Das Bundesministerium hat die im Zusammenhang mit der Einrichtung des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung angestrebten Organisationsverbesserungen bisher verfehlt. Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, daß das Bundesministerium unverzüglich konkrete Vorgaben für eine angemessene Organisation schafft und die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Bauverwaltung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung nachhaltig steigert.

69.1

Das Bundeskabinett beschloß im Februar 1996, das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Bundesamt) durch Zusammenlegung der Bundesbaudirektion und der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung zu errichten. Auf diese Weise sollten Aufgaben des Bundes in den Bereichen Raumordnung, Städtebau, Wohnungs- und Bauwesen gebündelt werden. Das Gesetz über die Errichtung des Bundesamtes trat am 1. Januar 1998 in Kraft.

In der Begründung des Errichtungsgesetzes sprach der Gesetzgeber die Erwartung aus, daß zur Aufgabenerfüllung die Organisation des Bundesamtes gestrafft, eine Verschlankung erreicht, Synergieeffekte genutzt und bürokratische Elemente, z. B. unangemessen lange Planungs- und Bauzeiten im Bereich der Bundesbauverwaltung (vgl. Bemerkungen 1997, Drucksache 13/8550 Nr. 5), abgebaut werden. Ferner erwartete der Gesetzgeber Stelleneinsparungen.

69.1.1

Zur Erarbeitung von Vorgaben für die Organisation und Personalentwicklung in dem Bundesamt setzte das Bundesministerium ab September 1996 einen Lenkungsausschuß, acht Arbeitsgruppen sowie einen externen Gutachter ein. Nach knapp einjähriger Tätigkeit der Arbeitsgruppen zeichnete sich ab, daß die Arbeitsergebnisse nicht ohne weitere Organisationsanweisungen umsetzbar waren.

Der daraufhin in der zweiten Jahreshälfte 1997 verstärkt mit der organisatorischen Vorbereitung des Bundesamtes beauftragte externe Gutachter empfahl eine strukturell verbesserte Aufbauorganisation und gab einige Ziele für weitere künftige Organisationsänderungen vor. Verbesserungen der Arbeitsabläufe im Baubereich erarbeitete er nicht.

Das Bundesministerium übergab dem Bundesamt mit dem Errichtungserlaß vom Dezember 1997 – nach eigenen Angaben wegen der knappen Vorbereitungszeit – überwiegend vorläufige organisatorische Regelungen wie Organigramm, Geschäftsordnung, Geschäftsverteilungsplan, Personalentwicklungskonzept.

Den im Errichtungserlaß enthaltenen Auftrag, ein Sachverständigengutachten zur Klärung der Bewertung bautechnischer Arbeitsplätze einzuholen, widerrief das Bundesministerium im Februar 1998 und hob hervor, daß vorrangig die Ablauforganisation zu verbessern und Aufgaben des Bundes als Bauherr zu beschreiben seien. Das Bundesamt solle Arbeitsplatzbeschreibungen erstellen und ein Verfahren zur Personalbedarfsermittlung entwickeln.

Konzepte für die zukünftigen Aufgaben des Bundes als Bauherr und für die entsprechende Fachaufsicht sowie entsprechende Vorgaben des Bundesministeriums fehlen bisher.

69.1.2

Im Zusammenhang mit der Neuausrichtung der Bauaufgaben berichtete das Bundesministerium der Finanzen im Einvernehmen mit dem Bundesministerium und dem Bundesministerium der Verteidigung dem Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages im September 1997 über die Durchführung der Bundesbauaufgaben durch die Länder (Drucksache 13/2834). Danach habe sich die Bundesregierung nach Untersuchung verschiedener Möglichkeiten zur „Verschlankung“ des Behördenapparates auf eine Bauherrenverwaltung verständigt, die – bei wesentlich kürzeren und schnelleren Entscheidungswegen und größerer Kostentransparenz als bisher – nur solche Aufgaben des Bauherrn wahrnehme, die Privaten nicht übertragen werden könnten. Es kam daneben zu dem Schluß, daß bei einem Vergleich der durchschnittlichen Mitarbeiterleistungen in den Bauverwaltungen der neuen Bundesländer und in den Bauabteilungen von Industrieunternehmen, die sich in zum Teil unterschiedlicher Ausprägung ebenfalls auf Bauherrenaufgaben beschränken, ein sozialverträglicher Abbau von etwa 40 v. H. bis 60 v. H. des in den Bauverwaltungen der alten Bundesländer vorhandenen Personals erfolgen müßte.

69.2**69.2.1**

Der Bundesrechnungshof, der dem Lenkungsausschuß beratend angehörte, hat wiederholt die fehlenden organisatorischen Vorgaben des Bundesministeriums angemahnt und die unzureichende Verwirklichung der organisatorischen Regelungen im Errich-

tungserlaß – insbesondere für den Baubereich – kritisiert. Er hat – auch unter Berücksichtigung der Beschlußlage des Bundeskabinetts und der Empfehlungen des Sachverständigenrates „Schlanker Staat“, wonach eine grundlegende Überprüfung der organisatorischen Strukturen vor dem Regierungsumzug vorzunehmen ist – die Auffassung vertreten, daß sich das Bundesministerium selbst auf ministerielle Aufgaben beschränken und die Kernelemente der angekündigten Bauherrenverwaltung im Bundesamt festlegen muß. Das Bundesamt kann damit verbundene wesentliche Fragen wie die der eigenen Zuständigkeit und Entscheidungskompetenz sowie die Abgrenzung der Prüf- und Aufsichtstätigkeit des Bundesministeriums und die inhaltliche Ausgestaltung der Bauherrenverwaltung nicht allein beantworten. Es ist daher bedenklich, daß ohne die daraus abzuleitenden erforderlichen Vorgaben nunmehr vom Bundesamt die Erarbeitung der Ablauforganisation erwartet wird.

Auf diese Weise wird das Bundesministerium weder eine Absenkung der Bauverwaltungskosten des Bundes, die im Jahre 1997 nach überschlägiger Ermittlung 30 v. H. der Baukosten überstiegen, noch eine Verbesserung der Arbeitsprodukte des Bundesamtes in angemessener Zeit erreichen. Steigerungen der Arbeitsmenge und -güte sind jedoch erforderlich, wie die Feststellungen des Bundesrechnungshofes über die Abläufe bei Baumaßnahmen des Bundes im Ausland, die für Bauvorhaben des Bundes im Inland entsprechend gelten, zeigten (vgl. Bemerkungen 1997, Drucksache 13/8550 Nr. 5).

Der Bundesrechnungshof hat auch auf das Beispiel der im Jahre 1993 gegründeten Bundesbaugesellschaft Berlin mbH hingewiesen, die ihre organisatorischen Probleme in angemessener Zeit auch unter Arbeitsdruck löste. Sie erarbeitete zudem in verhältnismäßig kurzer Zeit ein umfassendes Organisationshandbuch und spezielle Projekthandbücher und konnte so die Personalstärke sowie die Baumanagementkosten vergleichsweise niedrig halten.

69.2.2

Der Bundesrechnungshof hat das Bemühen des Bundesministeriums um die vom Gesetzgeber ebenfalls erwarteten Personaleinsparungen, die zum Jahresende 1998 zu fast 70 v. H. erreicht sein werden, grundsätzlich begrüßt. Er sieht jedoch die Gefahr, daß sie mangels grundlegender Verbesserung der Verwaltungsabläufe im Baubereich zu weiteren Mängeln infolge erhöhter Arbeitsbelastung führen können. Zunächst sind deshalb Verbesserungen der Ablauforganisation im Bundesamt erforderlich, die für eine sachgerechte Personalbedarfsermittlung und Arbeitsplatzbewertung unabdingbar sind.

69.3

Das Bundesministerium hat erklärt, daß die Errichtung des Bundesamtes durch Zusammenlegung der beiden Behörden unter schwierigen Bedingungen erfolgte. Der Baubereich des Bundesamtes sei durch die Bundesbaumaßnahmen in Berlin im Höchstmaße

belastet. Die Mitarbeiter seien durch die Diskussion über die anstehende organisatorische Weiterentwicklung zur Bauherrenverwaltung, die auch zusätzliche Qualifikationen erfordere, verunsichert. Ein großer Teil von ihnen müsse außerdem mit einem Wechsel des Arbeitsplatzes, der Behörde oder des Beschäftigungsortes rechnen, der aus Anlaß des Regierungsumzugs für nicht umzugsbereite Angehörige des Bundesministeriums und des Bundesamtes vorgesehen sei.

Deshalb könne die ursprüngliche Absicht, das Bundesamt auf eine Bauherrenverwaltung umzustellen, seine Verwaltungsabläufe zu straffen, neue Steuerungsinstrumente (Kosten-Leistungsrechnung und Controlling) einzuführen und das Personalmanagement wie auch die innere Verwaltung zu modernisieren, erst nach den Umzügen schrittweise verwirklicht werden.

Das Bundesministerium und die Länder hätten noch keine praktischen Erfahrungen mit der Bauherrenverwaltung. Beispiele – wie im Bericht an den Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages dargestellt – seien zwar in Großbetrieben der Privatwirtschaft vorhanden; sie könnten aber nicht ohne weiteres auf den Bereich des öffentlichen Auftraggebers übertragen werden.

Das Bundesministerium hält seine bisherigen Vorgaben für die Ablauforganisation im Baubereich des Bundesamtes für ausreichend. Die fachlichen Arbeitsregelungen seien als Orientierungsrahmen in Kraft gesetzt worden. Das Bundesamt müsse seine Arbeitsabläufe selbst untersuchen und eigene Verbesserungsvorschläge entwickeln.

Die vom Bundesrechnungshof geschätzten Bauverwaltungskosten des Bundesamtes könne das Bundesministerium nicht nachvollziehen, die Berechnungsgrundlage sei nicht bekannt. Die Bundesbaugesellschaft Berlin mbH sei mit dem Bundesamt nicht vergleichbar, weil sie den Versuch einer Bauherrenverwaltung darstelle und – im Gegensatz zum Bundesamt – keine wesentlichen Organisationsprobleme habe lösen und kein Personal habe abbauen müssen.

Das Bundesministerium beabsichtige, die fachlichen Vorgaben für den Baubereich zusammen mit dem Bundesamt und den weiteren Beteiligten des Bundes zu entwickeln und – nach Abklingen der Arbeitsbelastung durch die Bundesbaumaßnahmen in Berlin und dem Umzug – die Bauherrenverwaltung schrittweise einzuführen.

69.4

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, daß noch kein ausführbares Organisationskonzept für die seit Jahren angestrebte Bauherrenverwaltung vorliegt. Nach seiner Auffassung hätte sich das Bundesministerium vor der Ankündigung des Reformzieles von dessen Erreichbarkeit innerhalb angemessener Zeit überzeugen und so die inzwischen entstandenen weiteren Nachteile, z. B. hinsichtlich der Motivation der Mitarbeiter, vermeiden können. Auch die bei den Mitarbeitern entstandene Verunsicherung hätte das

Bundesministerium veranlassen sollen, sich verstärkt um klare Vorgaben für die notwendigen Organisationsverbesserungen zu bemühen.

Die in dem Bericht an den Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages angeführten Beispiele zeigen, daß nicht nur in den Bauabteilungen von Großbetrieben der Privatwirtschaft, sondern auch in solchen der neuen Bundesländer zum Teil erheblich höhere Mitarbeiterleistungen als in der Bundesbauverwaltung verzeichnet werden. Das Bundesministerium hätte den Ursachen nachgehen und die Erkenntnisse für organisatorische Vorgaben nutzen sollen.

Die Äußerung des Bundesministeriums, es könne die Verwaltungskostenanteile von rd. 30 v. H. nicht nachvollziehen, deutet auf einen unzureichenden Überblick über die Kosten des Bundesamtes hin. Der Bundesrechnungshof hat bei seiner überschlägigen Ermittlung die vom Präsidenten der ehemaligen Bundesbaudirektion veröffentlichten Umsatzzahlen von rd. 430 Mio. DM (bei etwa 570 vorhandenen Mitarbeitern) ins Verhältnis zu den im Haushaltsplan 1997 angegebenen Verwaltungskosten von rd. 138 Mio. DM gesetzt; dies entspricht einem Verwaltungskostensatz von rd. 32 v. H.

Der Bundesrechnungshof bezweifelt, daß das Bundesministerium mit seinem Vorgehen die Ziele, die der Gesetzgeber mit der Errichtung des Bundesamtes verfolgte, insbesondere eine spürbare Senkung der Bauverwaltungskosten, in absehbarer Zeit erreichen wird. Er hält es unabhängig von der angestrebten Bauherrenverwaltung für vordringlich, daß sich das Bundesministerium – ggf. mit Unterstützung eines weiteren Unternehmensberaters – verstärkt um angemessene Vorgaben für die erforderlichen Organisationsverbesserungen im Bundesamt bemüht. Ausgearbeitete Konzepte sollten zum frühestmöglichen Zeitpunkt als Ausgangspunkt und Grundlage für die Steigerung der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Bauverwaltung im Bundesamt zur Verfügung stehen.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt für den Baubereich des Bundesamtes als vordringlich,

- die ministeriellen Aufgaben von den Zuständigkeiten des Bundesamtes abzugrenzen,
- die notwendigen sonstigen Steuerungsinstrumente, z. B. für kürzere Planungs- und Bauzeiten sowie für die Personalbedarfsermittlung und Arbeitsplatzbewertung im Baubereich, vorzugeben sowie
- die Ablauforganisation und Managementstrukturen (Projektleitungen) zu verbessern und
- die Verwaltungskosten durch eine vorerst vereinfachte Kosten-Leistungsrechnung möglichst bald aufzuzeigen und zu steuern.

Projekt- und Baumanagementaufgaben (sogenannte Bauherrenaufgaben) sollten in absehbarer Zeit bedarfsgerecht organisiert und mit angemessenen, wenigstens annähernd vergleichbaren Bauverwaltungskosten der Privatwirtschaft wahrgenommen werden.

70 Wohngeldzahlungen des Bundes an die Länder (Kapitel 25 02 Titel 642 01)

70.0

Mehrere Länder haben den vom Bund zu tragenden Wohngeldanteil verfrüht und teilweise in unrichtiger Höhe angefordert. Dem Bund entstanden dadurch Zinsverluste von jährlich über 1 Mio. DM.

Seit dem Jahre 1985 werden nach dem Wohngeldgesetz an zehn Länder unterschiedlich hohe Festbeträge gezahlt. Damit sollten Einnahmeausfälle der Länder aus anderen Bereichen ausgeglichen werden. Die Regelung sollte – auch wegen verfassungsrechtlicher Bedenken des Bundes – nur vorübergehend Bestand haben; sie ist jedoch noch immer in Kraft. Sie ist weder sachlich noch rechtlich länger vertretbar.

70.1

70.1.1

Nach § 34 Abs. 1 Wohngeldgesetz (WoGG) hat der Bund den Ländern 50 v. H. ihrer Wohngeldausgaben zu erstatten. Die Länder sind zur selbständigen Anforderung der Bundesmittel ermächtigt. Das Bundesministerium hat eine monatliche Erstattung zugelassen.

Zusätzlich zu der hälftigen Erstattung der Wohngeldzahlungen übernahm der Bund seit dem Jahre 1985 nach § 34 Abs. 2 WoGG die Verpflichtung, an die alten Bundesländer (mit Ausnahme Baden-Württembergs) unterschiedlich hohe Festbeträge zwischen 3 Mio. DM und 122 Mio. DM, insgesamt 282 Mio. DM jährlich, zu zahlen. Nach dem Willen des Gesetzgebers sollten diese Leistungen – zusammen mit der vollständigen Übernahme der bisher zu 50 v. H. von den Ländern finanzierten Aufwendungen nach dem Wohnungsbauprämienengesetz und dem Gesetz über die Sozialversicherung Behinderter – der Kompensation von Einnahmeausfällen dienen, die den Ländern durch den Rückzug des Bundes aus der Beteiligung an den Ausgaben nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz entstanden. Die Beträge sollten deshalb nach der Gesetzesbegründung (Drucksache 10/2095 S. 17) von den Ländern für Maßnahmen der Krankenhausfinanzierung eingesetzt werden. Die Festbeträge wurden auf der Grundlage der durchschnittlichen Einnahmeausfälle der Jahre 1982 bis 1984 festgeschrieben. Festbeträge für Baden-Württemberg wurden nicht vorgesehen, weil zum damaligen Zeitpunkt die anderen oben genannten Kompensationsregelungen des Bundes bei diesem Land die Einnahmeausfälle schon mehr als ausgeglichen hatten.

Die Regelung, Zahlungen nach dem Wohngeldgesetz zu leisten, die sich nicht an den tatsächlichen Wohngeldausgaben orientierten, sondern als Ersatz für lediglich zu einem bestimmten Stichtag so bestehende Einnahmeausfälle dienen sollten, begegnete von Anfang an insbesondere verfassungsrechtlichen Bedenken. Das Bundesministerium der Finanzen hatte schon vor Inkrafttreten der Regelung in Aussicht ge-

stellt, diese in späteren Verhandlungen mit den Ländern über die Mehrwertsteuer wieder zu korrigieren. Die Festbeträge werden jedoch bis heute unverändert an zehn Bundesländer gezahlt.

Gesetzliche Änderungen bei der Wohnungsbauprämie werden den Bund ab dem Jahre 1999 weit über den Betrag hinaus belasten, der ursprünglich als Kompensation für die Länder vorgesehen war.

70.1.2

Der Bundesrechnungshof hat mit Unterstützung seiner Prüfungsämter das Verfahren der Mittelanforderung durch die Länder und die Zahlung der Festbeträge geprüft. Dabei hat er festgestellt, daß Länder oftmals mehrmals im Monat und schon vor der Zahlung des Wohngeldes die Bundesmittel zur „Erstattung“ anfordern und vereinnahmen. Er hat weiter festgestellt, daß die angeforderten Beträge meist nur auf Hochrechnungen und nicht auf nachgewiesenen und nachvollziehbaren Zahlungen beruhen. In der Folge kam es nicht nur zu erheblichen Zinsverlusten von jährlich über 1 Mio. DM für den Bund, sondern in einem Fall auch zu Überzahlungen, die erst nach mehreren Jahren ausgeglichen wurden und sich auf rd. 10 Mio. DM summiert hatten.

Die nach den Verhältnissen der Jahre 1982 bis 1984 festgeschriebenen und seit dem Jahre 1985 unverändert an zehn Bundesländer gezahlten Festbeträge erfüllen nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes den angestrebten Zweck nicht mehr. Die Länder setzen die Mittel nicht mehr für Maßnahmen nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz ein; sie werden statt dessen zur Verringerung des Wohngeldanteils der Länder oder als allgemeine Einnahmen verwendet. Die Länder werden dadurch bei ihren Wohngeldausgaben zusätzlich um 5 v. H. bis 15 v. H. entlastet, während das Land Baden-Württemberg und die neuen Bundesländer unverändert 50 v. H. der Wohngeldleistungen zu tragen haben.

70.2

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium auf die verfrühte, monatlich mehrfache und zum Teil in der Höhe nicht hinreichend nachgewiesene Mittelanforderung durch mehrere Länder und den daraus dem Bund entstehenden Schaden hingewiesen. Er hat das Bundesministerium aufgefordert, die Länder zu einer gesetzeskonformen Mittelbewirtschaftung anzuhalten, die hierfür erforderlichen Regelungen zu treffen und ihre Einhaltung zu überwachen.

Zur Festbetragsregelung nach § 34 Abs. 2 WoGG hat der Bundesrechnungshof das Bundesministerium und das Bundesministerium der Finanzen auf seine hiergegen bestehenden sachlichen und rechtlichen Bedenken hingewiesen. Die Festbeträge stellen inhaltlich keine Wohngelderstattung des Bundes, sondern eine Finanzausgleichsmaßnahme im Sinne der Artikel 106, 107 GG dar, die nicht im Rahmen eines Geldleistungsgesetzes geregelt werden kann. Sie ist nach nunmehr 14 Jahren überholt und führt zu einer nicht vertretbaren Ungleichbehandlung der Länder.

Die Reformbedürftigkeit der Regelung wird weiter zunehmen, wenn durch die Kostenübernahme nach dem Wohnungsbauprämiengesetz ab dem Jahre 1999 zusätzliche Ausgaben auf den Bund zukommen, von denen die Länder unbelastet bleiben. Der Bundesrechnungshof hat daher das Bundesministerium aufgefordert, die auch nach Meinung der Bundesregierung nur befristet hinnehmbare Regelung zur Kompensation der Einnahmeausfälle aus dem Krankenhausfinanzierungsgesetz durch eine sachlich und rechtlich vertretbare Lösung zu ersetzen und dabei auch zu prüfen, ob eine Kompensationsregelung insbesondere im Hinblick auf die ansteigenden Ausgaben nach dem Wohnungsbauprämiengesetz nicht entfallen kann.

70.3

Das Bundesministerium hat geltend gemacht, daß es den verfrühten Mittelabruf und den daraus erwachsenden Zinsschaden in dem vom Bundesrechnungshof dargestellten Umfang nicht habe erkennen können. Das Ausmaß sei erst durch die umfangreichen Untersuchungen des Bundesrechnungshofes unmittelbar bei den Ländern aufgedeckt worden. Es habe grundsätzlich von der Gesetzestreue der Länder ausgehen dürfen und insoweit das Verhalten der Länder weder vorsätzlich noch bewußt geduldet. Zwischenzeitlich habe es die Länder auf die Einhaltung der Gesetzeslage und der haushaltsrechtlichen Vorgaben hingewiesen. Auch werde es zumindest vorerst das Abrufverhalten der Länder stichprobenweise überprüfen. Aufgrund von Einwendungen der Länder erwäge es allerdings, einen Mittelabruf nicht nur einmal, sondern zweimal monatlich zuzulassen.

Das Bundesministerium hat weiter mitgeteilt, daß auch nach seiner Auffassung die Festbetragsregelung in § 34 Abs. 2 WoGG zu ändern sei. Eine Änderung sei allerdings nur im Rahmen einer Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern möglich. Versuche, die Vorschrift zu streichen, seien sowohl im Jahre 1990 als auch im Jahre 1997 gescheitert. Es werde sich jedoch weiterhin in Abstimmung mit dem Bundesministerium der Finanzen um eine Änderung bemühen.

Auch das Bundesministerium der Finanzen teilt die sachlichen und rechtlichen Bedenken gegen die Festbetragslösung und unterstützt die Aufhebung der Norm im Rahmen einer gesetzlichen Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern.

70.4

Es kann dahingestellt bleiben, in welchem Umfang dem Bundesministerium die seinen Vorgaben widersprechende, gesetzwidrige Verfahrensweise der Länder erkennbar war. Es wird in Zukunft die Länder verstärkt zu einer Bewirtschaftung der Bundesmittel anzuhalten haben, die das in § 34 Abs. 1 WoGG niedergelegte Erstattungsprinzip sowie die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für einen Zugriff auf Bundesmittel (Fälligkeitsnachweise) strikt beachten. Der Bundesrechnungshof begrüßt deshalb die entsprechende Absichtserklärung des Bundesministeriums.

Es besteht kein Anlaß, die bisher geltende Regelung, wonach die Erstattung nur einmal monatlich erfolgen darf, aufzugeben. Der Bundesrechnungshof bezweifelt, daß die Länder bei monatlich mehrmaligem Mittelabruf den tatsächlichen Erstattungsbetrag rechtzeitig ermitteln und nachweisen können. Da das Wohngeld aufgrund der gesetzlichen Fälligkeitsvorschriften zum größten Teil am Monatsende für den oder die beiden darauffolgenden Monate an die Berechtigten gezahlt wird, erscheint eine Erstattung an die Länder nur einmal im Monat auch als sachgerecht und zumutbar. Der Bundesrechnungshof wird die Maßnahmen des Bundesministeriums und ihre Auswirkungen in der Verwaltungspraxis beobachten.

Das Bundesministerium sollte schließlich in Abstimmung mit dem Bundesministerium der Finanzen die bereits im Jahre 1984 bei Schaffung der Vorschrift des § 34 Abs. 2 WoGG in Aussicht gestellte Revision der darin enthaltenen Festbetragsregelung nunmehr zügig in Angriff nehmen. Der Bundesrechnungshof hält baldige Maßnahmen nicht nur deshalb für dringlich, weil die lediglich übergangsweise vorgesehene Regelung seit nunmehr 14 Jahren besteht und bereits vor ihrem Inkrafttreten rechtlichen Bedenken begegnete, sondern auch, weil die Höhe der einzelnen Festbeträge sachlich nicht mehr zutreffend ist, ihre Verwendung nicht mehr für den vorgesehenen Zweck erfolgt und im Ergebnis die Länder ungleich behandelt werden.

Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie (Einzelplan 30)

71 Mitfinanzierung der Denkmalpflege an Hochschulbauten (Kapitel 30 04 Titel 882 01)

71.0

Das Bundesministerium hat bei Baumaßnahmen der Länder an unter Denkmalschutz stehenden Hochschulgebäuden auch Maßnahmen der Denkmalpflege mitfinanziert, obwohl das Hochschulbauförderungsgesetz eine Beteiligung des Bundes an den dadurch bedingten Kosten nicht vorsieht.

71.1

71.1.1

Nach Artikel 91 a GG wirkt der Bund im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben bei der Erfüllung von Aufgaben der Länder auf dem Gebiet des Ausbaus und Neubaus von Hochschulen mit. Der Bund trägt die Hälfte der Ausgaben in jedem Land. Das Nähere regelt das Hochschulbauförderungsgesetz.

Vorhaben der Länder, die der Bund nach Aufnahme in den jährlich fortzuführenden Rahmenplan für den Hochschulbau gemäß Hochschulbauförderungsgesetz mitfinanziert, können auch Bauleistungen umfassen, die der Erhaltung oder Wiederherstellung des ursprünglichen Zustandes von denkmalgeschützten Bauteilen dienen. Diese Denkmalpflegekosten hat der Bund im Rahmen des Hochschulbauförderungsgesetzes nicht mitzufinanzieren.

Die Länder haben bei der Anmeldung von Vorhaben zum Rahmenplan für den Hochschulbau auf Baumaßnahmen an einem unter Denkmalschutz stehenden Hochschulgebäude besonders hinzuweisen. Im Rahmenplan bringt der Bund in diesen Fällen einen Finanzierungsvorbehalt zu den Denkmalpflegekosten aus, wobei zum Teil auch bereits die Höhe des nicht mitfinanzierungsfähigen Anteils an den Bauko-

sten angegeben wird. Andernfalls wird dieser Anteil später beziffert. Nach Schätzung des Bundesrechnungshofes sind die für die Vorhaben des Rahmenplanes für die Jahre 1996 bis 1999 insgesamt anfallenden Denkmalpflegekosten auf über 100 Mio. DM zu veranschlagen.

71.1.2

Der Bundesrechnungshof hat beispielhaft 21 Hochschulbaumaßnahmen verschiedener Länder mit oder ohne Finanzierungsvorbehalt bei denkmalgeschützten Gebäuden näher untersucht und festgestellt, daß die Denkmalpflegekosten in mehreren Fällen nicht oder nur unvollständig angegeben waren. Er hat in diesen Fällen die Möglichkeit einer nach dem Hochschulbauförderungsgesetz nicht gerechtfertigten Mitfinanzierung durch den Bund gesehen. Zudem lagen in Fällen, in denen Denkmalpflegekosten ausgewiesen waren, keine einheitlichen Kriterien zur Abgrenzung dieser Kosten zu den übrigen Baukosten zugrunde. Selbst bei Vorhaben, die von ein und demselben Bauamt vorbereitet und betreut wurden, waren zum Teil erhebliche Unterschiede beim Zuordnen von Aufwendungen zu den Denkmalpflegekosten zu beobachten.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium auf die mögliche Mitfinanzierung von Denkmalpflegekosten durch den Bund im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau hingewiesen und um Prüfung der beanstandeten Maßnahmen gebeten. Er hat in diesem Zusammenhang insbesondere das uneinheitliche Verwaltungshandeln als Beleg für die Unzulänglichkeit der gegenwärtigen Handhabung gewertet. Als wesentliche Ursache hat der Bundesrechnungshof die praktischen Schwierigkeiten der Bauverwaltungen der Länder gesehen, angesichts des Fehlens klarer Maßstäbe die denkmalpflegerisch bedingten Aufwendungen von den übrigen Kosten der Baumaßnahme eindeutig abzugrenzen.

Eine vom Bundesministerium in Abstimmung mit den betroffenen Ländern vorgenommene Überprüfung der beanstandeten Vorhaben hat ergeben, daß bei einem Drittel der Maßnahmen entweder ein Finanzierungsvorbehalt neu ausgebracht oder die Ansätze für bereits ausgewiesene Denkmalpflegekosten angehoben werden mußten. Insgesamt konnten aufgrund der Hinweise des Bundesrechnungshofes zunächst weitere rd. 5 Mio. DM als nicht mitfinanzierungsfähige Denkmalpflegekosten im Rahmenplan ausgewiesen werden. Bei drei Maßnahmen steht das Ergebnis noch aus.

Zur Vereinfachung und Vereinheitlichung des Verwaltungshandelns hat der Bundesrechnungshof dem Bundesministerium empfohlen, bei Baumaßnahmen an denkmalgeschützten Hochschulgebäuden – analog zu einer bestehenden Pauschalregelung für Bauunterhaltungskosten – einen pauschalen Abschlag für Denkmalpflegekosten von den Baukosten vorzunehmen.

71.2

Das Bundesministerium hat darauf verwiesen, daß bei Ausbringung von Mitfinanzierungsvorbehalten in den Rahmenplänen in jedem Fall zumindest im weiteren Verlauf eine nähere Bestimmung der mitzutragenden Kosten erfolge. Selbst wenn mögliche Denkmalpflegekosten noch nicht feststünden, sei eine Mitfinanzierung solcher Kosten in aller Regel ausgeschlossen, weil der Bund in der ausgabenbegleitenden Mitfinanzierung ohnehin nur 40 bis 45 v. H. der Baukosten aller Vorhaben trage. Im übrigen schätze es den Umfang der Denkmalpflegekosten bei den Vorhaben des Rahmenplanes für die Jahre 1996 bis 1999 mit 46 Mio. DM wesentlich geringer ein als der Bundesrechnungshof.

Das Bundesministerium werde aber im Rahmen seiner Möglichkeiten noch stärker als bisher auf eventuelle Denkmalpflegekosten achten und ggf. bei den Ländern weitere Informationen anfordern. Darüber hinaus wolle es versuchen, entweder eine Pauschalregelung für die Denkmalpflegekosten oder einen verbesserten Abgrenzungsbeschluß des zuständigen Planungsausschusses Bund/Länder für nicht mitfinanzierungsfähige Denkmalpflegekosten bei den Ländern durchzusetzen.

71.3

Der Bundesrechnungshof sieht sich in seiner Auffassung bestätigt, wonach bei Hochschulbauvorhaben mit oder ohne Finanzierungsvorbehalt im Rahmenplan zumindest nicht ausgeschlossen werden kann, daß der Bund in erheblichem Umfang mit Denkmalpflegekosten belastet wird, die er nach dem Hochschulbauförderungsgesetz nicht zu tragen hat. Da der Bundesrechnungshof regelmäßig nur stichprobenhaft prüfen kann, ist davon auszugehen, daß der Bund auch in weiteren Fällen mit ungerechtfertigten Kosten belastet wurde oder wird.

Der Bundesrechnungshof begrüßt die Absicht des Bundesministeriums, noch stärker als bisher auf eventuelle Denkmalpflegekosten achten zu wollen

und darüber hinaus auf eine Pauschalregelung oder zumindest auf einen verbesserten Beschluß zur Abgrenzung dieser Kosten im Planungsausschuß des Bundes und der Länder für den Hochschulbau hinzuwirken. Unabhängig davon wird der Bundesrechnungshof grundlegende Probleme der Gemeinschaftsaufgaben – wie schon in der Vergangenheit (vgl. Bemerkungen 1997, Drucksache 13/8550 Nr. 73.2) – auch weiterhin aufgreifen.

72 Krankenversicherungspauschalen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (Kapitel 30 04 Titel 652 12, 852 12)

72.0

Die in der Ausbildungsförderung enthaltene Pauschale für die Kosten einer Krankenversicherung übersteigt für privatversicherte Studierende, für die im Krankheitsfall Anspruch auf beamtenrechtliche Beihilfe besteht, regelmäßig den notwendigen Bedarf. Durch einen auf die notwendigen Kosten für eine ergänzende private Krankenversicherung beschränkten Zuschlag ließen sich die Ausgaben für die Ausbildungsförderung jährlich in Höhe von mehreren Millionen DM mindern. Damit würde auch der Subsidiarität der Förderung gegenüber anderweitigen öffentlich-rechtlichen Ansprüchen, wie der Beihilfe, entsprochen sowie eine finanzielle Besserstellung gegenüber anderen Studierenden vermieden.

72.1

72.1.1

Die Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) werden zu 65 v. H. vom Bund und im übrigen von den Ländern getragen. Die Ausbildungsförderung soll den Bedarf des Studierenden abdecken, der sich aus den Kosten für den Lebensunterhalt und die Ausbildung ergibt, soweit dem Auszubildenden die erforderlichen Mittel nicht anderweitig zur Verfügung stehen (§ 1 i. V. m. §§ 11 ff. BAföG). Der monatliche Bedarf erhöht sich pauschal für Studierende,

- die Mitglied der gesetzlichen Krankenversicherung oder
- bei einem privaten Krankenversicherungsunternehmen versichert sind,

in den neuen Bundesländern um 65 DM und in den alten Bundesländern um 75 DM (§ 13 Abs. 2 a BAföG). Die Pauschalen orientieren sich an dem monatlichen Beitrag für Studierende zur gesetzlichen Krankenversicherung und damit auch an deren Leistungsumfang, der gesetzlich einheitlich geregelt und auf die notwendige Versorgung beschränkt ist. Der Beitrag belief sich seit dem Wintersemester 1997 jeweils einheitlich in den neuen Bundesländern auf 65,28 DM und in den alten Bundesländern auf 77,19 DM. Er steigt zum Wintersemester 1998 auf etwa 67,50 DM bzw. 80,00 DM an, wodurch sich für den einzelnen eine Deckungslücke von 2,50 DM bzw. 5,00 DM ergibt.

In der privaten Krankenversicherung gibt es hingegen keinen einheitlichen Beitrag für Studierende, weil sich hier die Höhe der Beiträge nach dem individuell vereinbarten Leistungsumfang bemisst. So können Studierende, bei denen ein Elternteil als Beamter berufstätig ist oder die Beamtenversorgung erhalten und für die infolgedessen im Krankheitsfall Anspruch auf beamtenrechtliche Beihilfe besteht, zur Deckung der von der Beihilfe nicht erfaßten Behandlungskosten – d. s. im Bereich des Bundes und der meisten Bundesländer 20 v. H. der Aufwendungen – eine entsprechend eingeschränkte private Krankenversicherung abschließen. In den Ländern Bremen und Hessen wären wegen des geringeren Beihilfeanspruchs mindestens 30 v. H. der Aufwendungen zu versichern.

72.1.2

Der Bundesrechnungshof untersuchte in Fällen mit Beihilfeberechtigung, in denen nur noch 20 v. H. der Aufwendungen privat zu versichern waren, die tatsächlich gezahlten Versicherungsbeiträge. Er stellte fest, daß in den Verträgen häufig Leistungen vereinbart waren, die über den in der gesetzlichen Krankenversicherung vorgesehenen notwendigen Leistungsumfang hinausgingen. Die hierfür in den Versicherungspolice gesondert ausgewiesenen Leistungsbestandteile (wie z. B. Zuschläge für Zwei- oder Einbettzimmer und Chefarztbehandlung) brachte er zur Ermittlung eines mit der gesetzlichen Krankenversicherung vergleichbaren Leistungsumfangs in Abzug. Bei dieser annäherungsweise Begrenzung auf die notwendige Versorgung im Sinne der gesetzlichen Krankenversicherung – und damit auf den auch bei den übrigen Studierenden durch das BAföG abzudeckenden Bedarf – lagen in den geprüften Förderungsfällen die im Durchschnitt gezahlten Beiträge bei rd. 35 DM. Bei Berücksichtigung der zwischenzeitlichen Beitragserhöhungen ist von einem durchschnittlichen Beitrag von rd. 48 DM auszugehen, der somit – insbesondere in den meisten alten Bundesländern – erheblich unter den hierfür nach dem BAföG gewährten Pauschalen liegt. Hier betrug die Differenz im Sommersemester 1998 durchschnittlich rd. 27 DM.

Anhand statistischer Ergebnisse des Jahres 1996 ist davon auszugehen, daß im monatlichen Durchschnitt bei rd. 21 000 Studierenden ein Elternteil als Beamter berufstätig war. Selbst wenn man – wie das Bundesministerium – aufgrund einer sehr zurückhaltenden Schätzung davon ausgeht, daß für nur rd. 10 300 dieser Studierenden geringere Beiträge notwendig sind, ergibt sich ein Einsparvolumen von rd. 3,3 Mio. DM jährlich. Die Anhebung der Beiträge zur gesetzlichen Krankenversicherung und eine daraus ggf. resultierende Erhöhung der Pauschale dürfte das Einsparvolumen weiter erhöhen.

72.2

Der Bundesrechnungshof hat ausgeführt, daß in diesen Fällen das Bedarfsprinzip des BAföG verletzt wird, weil im Durchschnitt die notwendigen Krankenversicherungsbeiträge wesentlich niedriger sind als die hierfür gewährten pauschalen Zuschläge. Da

das BAföG lediglich für den notwendigen Lebensunterhalt geleistet wird, können Leistungen der privaten Krankenversicherung, die über die in der gesetzlichen Krankenversicherung definierte notwendige Versorgung hinausgehen, nicht als Bedarf eines Studierenden zugrunde gelegt werden. Die Gewährung überhöhter Krankenversicherungspauschalen verstößt auch gegen die Subsidiarität der Ausbildungsförderung, weil ein Teil des unterstellten Bedarfs der Geförderten bereits anderweitig abgedeckt wird, soweit die Krankheitskosten durch die Beihilfe, die ausschließlich aus öffentlichen Haushalten finanziert wird, getragen werden. Weiterhin hat der Bundesrechnungshof darauf hingewiesen, daß die geförderten Studierenden mit Beihilfeanspruch hierdurch im Vergleich zu den in der gesetzlichen Krankenversicherung versicherten Geförderten, bei denen zudem eine Deckungslücke für die Beiträge besteht, finanziell besser gestellt sind.

Der Bundesrechnungshof hat gegenüber dem Bundesministerium angeregt, auf eine Ergänzung des § 13 Abs. 2a BAföG hinzuwirken und dadurch sicherzustellen, daß der Bedarf an Ausbildungsförderung in diesen Fällen auf die notwendige Beitragshöhe begrenzt ist. Das eigentliche, durch den Bedarf im Sinne des BAföG definierte, materielle Niveau der Ausbildungsförderung würde hierdurch nicht gesenkt. Diese Bedarfsermittlung würde den Verwaltungsaufwand nicht nennenswert erhöhen, da auch bisher jede Förderungsakte einzeln bearbeitet werden muß. Auch die Pauschale nach geltendem Recht wird nur gezahlt, wenn privat versicherte Studierende die Voraussetzungen hierfür belegen. Dies geschieht in der Regel durch Vorlage der Versicherungspolice.

72.3

Nach Ansicht des Bundesministeriums sollte von einer Ergänzung des Gesetzes abgesehen werden.

Es hat darauf hingewiesen, daß das Subsidiaritätsgebot nicht verbiete, pauschalierende Regelungen zu treffen. Zwar ergebe sich aufgrund der Vorschläge des Bundesrechnungshofes ein Einsparvolumen von rd. 3,3 Mio. DM jährlich, die öffentlichen Haushalte würden jedoch im Ergebnis nicht in entsprechender Höhe entlastet. Hierzu weist es darauf hin, daß privat versicherte Studierende nach Vollendung des 25. Lebensjahres durch die dann notwendigen Beiträge zur privaten Pflegeversicherung höhere Ausgaben hätten als die hierfür nach dem BAföG gewährten Pauschalen. Zur Abdeckung dieses Defizits, das bisher durch die über dem Bedarf liegende Pauschale für die Krankenversicherung ausgeglichen werden könne, müsse dann für diesen Personenkreis die Pauschale für die Pflegeversicherung um 5 DM bis 10 DM angehoben werden. Zudem sei höherer Verwaltungsaufwand zu erwarten, weil die jeweiligen Krankenversicherungsbeiträge – dem Bewilligungszeitraum der Förderung entsprechend – jährlich neu zu berücksichtigen seien und zudem unterjährige Beitragsveränderungen zu Änderungsbescheiden beim BAföG führten. Eine Einsparung von 3,3 Mio. DM werde per Saldo auch deswegen nicht erreicht, weil

die als Darlehen gewährten Leistungen zumindest teilweise wieder zurückfließen.

72.4

Der Bundesrechnungshof ist wie das Bundesministerium der Auffassung, daß das Subsidiaritätsgebot eine pauschalierende Regelung nicht verbietet. Die Pauschale muß aber so gewählt sein, daß sie dem Bedarfs- und Subsidiaritätsprinzip entsprechend nicht regelmäßig über dem notwendigen Bedarf liegt. Dies ist jedoch bei der gegenwärtigen Pauschale der Fall.

Der Hinweis des Bundesministeriums auf die Beiträge zur privaten Pflegeversicherung läßt außer acht, daß der Bedarf durch das BAföG festgelegt ist. Ein höherer Bedarf für die Beiträge zur Pflegeversicherung darf nicht durch Anteile der Pauschale für die private Krankenversicherung gefördert werden. Im übrigen hat nur eine Minderheit dieser Studierenden Pflegeversicherungsbeiträge zu zahlen.

Entgegen der Einlassung des Bundesministeriums entsteht durch den Vorschlag des Bundesrechnungshofes kein erheblicher zusätzlicher Verwaltungsaufwand. Bei der jährlich einzugebenden Pauschale wäre lediglich neben dem Bestehen der Versicherung auch der notwendige Krankenversicherungsbeitrag zu ermitteln. Dieser ist regelmäßig aus der Versicherungspolice zu entnehmen. Unterjährige Änderungen sind auch bei der jetzigen Regelung nicht gänzlich ausgeschlossen.

Zusätzlicher Verwaltungsaufwand ließe sich im übrigen durch abgesenkte Pauschalen für Studierende, für die Anspruch auf Beihilfe besteht, vermeiden. Mit dieser Lösung würden die Leistungen ebenfalls besser auf den Bedarf abgestimmt und die aufgezeigten Einsparungen uneingeschränkt verwirklicht.

Der Hinweis des Bundesministeriums auf den als Darlehen gezahlten Teil der Förderung kann zu keiner anderen Bewertung führen. Wegen der Zinslosigkeit, der langen Rückzahlungszeiträume sowie der häufig nur unvollständigen Rückzahlung der Darlehen wird sich bei wirtschaftlicher Betrachtungsweise aus dem Rückfluß der Darlehen keine nennenswerte Verringerung des Einsparvolumens von 3,3 Mio. DM ergeben.

72.5

Der Bundesrechnungshof hält seine Anregung für eine dem Bedarfs- und Subsidiaritätsprinzip der Ausbildungsförderung entsprechende Beschränkung der Förderung auf die notwendigen Aufwendungen für eine private Krankenversicherung von Studierenden, für die Anspruch auf Beihilfe besteht, aufrecht. Auch eine abgesenkte Pauschalregelung für diesen Personenkreis würde zu einer bedarfsgerechteren Förderung und zu Kosteneinsparungen führen. Das Bundesministerium bleibt aufgefordert, die notwendigen Schritte für eine entsprechende Ergänzung der Vorschrift einzuleiten.

Allgemeine Finanzverwaltung (Einzelplan 60)

73 Bearbeitung von Investitionszulagefällen durch Finanzämter in den alten Bundesländern

73.0

Der Gesetzgeber führte nach der Wiedervereinigung die Leistung von Zulagen durch die Finanzbehörden für Investitionen in den neuen Bundesländern und in Berlin (West) ein, um dort die Wirtschafts- und Leistungskraft zu stärken. Der Bundesrechnungshof hat die Bearbeitung von Investitionszulagefällen durch die Finanzämter – nach vorangegangenen Prüfungen in den neuen Bundesländern – nunmehr auch in den alten Bundesländern untersucht. In den geprüften Fällen hat er mehr als 32 v. H. der Festsetzungen von Investitionszulagen beanstandet. Die danach unzulässig gewährten Investitionszulagen betrugen durchschnittlich 9,2 v. H. der geprüften Auszahlungen. Hochgerechnet sind dem Bund und den Ländern dadurch in den Jahren 1992 bis 1996 Steuermindereinnahmen in dreistelliger Millionenhöhe entstanden.

73.1

73.1.1

Steuerpflichtige, die im Fördergebiet begünstigte Investitionen vornehmen, sind zur Inanspruchnahme von Investitionszulagen berechtigt. Fördergebiet sind die Länder Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen.

Bemessungsgrundlage für die Investitionszulage ist die Summe der Anschaffungs- oder Herstellungskosten der Wirtschaftsgüter, die ein Anspruchsberechtigter für das Fördergebiet im Laufe eines Wirtschaftsjahres angeschafft oder hergestellt hat. Im Wirtschaftsjahr entstandene Teilerstellungskosten sowie geleistete Anzahlungen auf Anschaffungskosten können ebenfalls berücksichtigt werden.

Die Investitionszulage beträgt – abhängig vom Zeitpunkt des Beginns oder Abschlusses der Investitionen – 12 v. H., 8 v. H. oder 5 v. H. der Bemessungsgrundlage. Erhöht begünstigt sind Investitionen von bestimmten Betrieben des verarbeitenden Gewerbes, des Handwerks und des Handels mit 10 v. H. oder 20 v. H. der Bemessungsgrundlage. Seit dem

Jahre 1993 waren Investitionen in Betriebsstätten der Kreditinstitute, des Versicherungsgewerbes und des Handels grundsätzlich nicht mehr begünstigt.

Zu den weiteren Voraussetzungen für die Gewährung der Investitionszulage gehört im wesentlichen, daß die Investitionen innerhalb bestimmter Fristen begonnen, innerhalb bestimmter Fristen abgeschlossen und in einem Betrieb oder einer Betriebsstätte im Fördergebiet vorgenommen werden. Begünstigt sind abnutzbare bewegliche Wirtschaftsgüter, die

- zu einem Anlagevermögen eines Betriebs oder einer Betriebsstätte im Fördergebiet gehören,
- keine geringwertigen Wirtschaftsgüter sind,
- neu sind und
- keine Personenkraftwagen und keine Luftfahrzeuge sind.

Sämtliche Wirtschaftsgüter müssen außerdem mindestens drei Jahre bestimmte Zugehörigkeits-, Verbleibens- und Verwendungsvoraussetzungen erfüllen, nämlich

- zum Anlagevermögen eines Betriebs oder einer Betriebsstätte im Fördergebiet gehören,
- in einer Betriebsstätte im Fördergebiet verbleiben und
- zu nicht mehr als 10 v. H. privat genutzt werden.

Für die Zeiträume ab dem Jahre 1999 hat der Gesetzgeber die steuerliche Förderung von Investitionen in den neuen Bundesländern teilweise erheblich erweitert.

73.1.2

Die Investitionszulage muß innerhalb einer bestimmten Frist beantragt werden. Für die Bearbeitung der Anträge und die Gewährung der Investitionszulagen ist dasjenige Finanzamt zuständig, dem die Besteuerung des Einkommens des Anspruchsberechtigten obliegt. Anspruchsberechtigte, deren Einkünfte einheitlich und gesondert festzustellen sind, z. B. Personengesellschaften, erhalten die Investitionszulagen von dem Finanzamt, das für die einheitliche und gesonderte Feststellung der Einkünfte zuständig ist.

73.2

Der Bundesrechnungshof hatte in den Jahren 1991 bis 1995 wiederholt die Bearbeitung von Anträgen auf Investitionszulagen durch die Finanzämter in den neuen Bundesländern geprüft und dies auch zum Gegenstand der Bemerkungen 1994 (Drucksache 12/8490 Nr. 61) und 1996 (Drucksache 13/5700 Nr. 58) gemacht. Er hatte einen ungewöhnlich hohen Anteil fehlerhaft bearbeiteter Zulagefälle festgestellt und außerdem beanstandet, daß die Finanzämter bei prüfungswürdigen Investitionszulagefällen nur selten Sonderprüfungen durchführten.

73.3

Die dort getroffenen Feststellungen gaben Anlaß, die Bearbeitung der Investitionszulagefälle für die Wirtschaftsjahre 1991 bis 1995 durch Finanzämter auch in den alten Bundesländern zu prüfen. Der Bundes-

rechnungshof hat hierzu Erhebungen in neun Ländern bei elf Finanzämtern durchgeführt, die die Anträge auf Investitionszulagen zum Teil zentral und zum Teil dezentral bearbeiteten. Er hat für seine Feststellungen zur Bearbeitung der Investitionszulageanträge mehr als 900 Festsetzungen von Investitionszulagen eingesehen.

73.3.1

Die Finanzämter in den alten Bundesländern zahlten in den Jahren 1992 bis 1996 für die Wirtschaftsjahre 1991 bis 1995 rd. 6 Mrd. DM Investitionszulagen aus. Da die Investitionszulage das Aufkommen an Körperschaftsteuer oder Einkommensteuer mindert, belasten 50 v. H. (Investitionszulage aus dem Körperschaftsteueraufkommen) bzw. 42,5 v. H. (Investitionszulage aus der veranlagten Einkommensteuer) der Zulageleistungen den Bundeshaushalt.

Der Bundesrechnungshof hat bei seinen Erhebungen in den alten Bundesländern festgestellt, daß mehr als 32 v. H. der Festsetzungen von Investitionszulagen zum Teil mehrfach fehlerhaft waren. Die unzulässig gewährten Investitionszulagen betrugen durchschnittlich 9,2 v. H. der geprüften Auszahlungen. Rechnet man diesen Anteil hoch auf die dort gewährten Investitionszulagen für die Jahre 1991 bis 1995, so dürften dem Bund und den Ländern Steuereinnahmen in Höhe von mehr als 500 Mio. DM entgangen sein.

73.3.2

Der Bundesrechnungshof hat im wesentlichen folgende Fehlergruppen festgestellt:

- Die Finanzämter gewährten Investitionszulagen aufgrund nicht rechtswirksam gestellter Anträge. In einer erheblichen Zahl von Fällen versäumten es die Antragsteller, die Anlagegüter ausreichend zu bezeichnen, für die sie Zulage beantragt hatten. Ohne genaue Bezeichnung des Wirtschaftsgutes im Investitionszulageantrag ist jedoch eine zutreffende Gewährung nicht gesichert; auch wird eine spätere Nachprüfung darüber erschwert, ob die Voraussetzungen für die Zulagegewährung vorgelegen haben.
- Häufig waren die Anträge auf Investitionszulage nicht ausreichend begründet, was den Finanzämtern eine zutreffende Entscheidung erschwerte. Insbesondere fehlten Angaben über die Erfüllung der Zugehörigkeits- und Verbleibensvoraussetzungen, der Bemessungsgrundlage, dem Zeitpunkt des Investitionsbeginns und -abschlusses und über das Nichtvorliegen von Ausschlußgründen. Die Finanzämter gewährten in den beanstandeten Fällen Investitionszulagen, ohne hinreichend zu ermitteln.
- Zahlreiche Betriebe des Handels oder der Banken erhielten noch für die Jahre 1993 bis 1995 Investitionszulagen, obwohl Investitionen in solchen Betriebsstätten ab dem Jahre 1993 nicht mehr begünstigt waren.
- Die Finanzämter prüften wiederholt – trotz Anlasses – nicht hinreichend, ob die Antragsteller die geltend gemachten Investitionen in Betriebsstät-

ten im Fördergebiet vorgenommen hatten. Mehrfach gewährten sie die Zulagen sogar dann, wenn schon nach Aktenlage offensichtlich war, daß die Steuerpflichtigen keine Betriebsstätten im Fördergebiet unterhielten.

- Die Finanzämter in den alten Bundesländern machten von der Möglichkeit so gut wie keinen Gebrauch, die Anspruchsvoraussetzungen durch Amtshilfeersuchen an die Finanzämter in den neuen Bundesländern klären bzw. überprüfen zu lassen.
- In vielen Fällen gewährten die Finanzämter die Zulagen für nicht begünstigte Gebäude, unselbständige Gebäudeteile, Außenanlagen sowie für immaterielle Wirtschaftsgüter (z. B. Computerprogramme). Die Abgrenzung der begünstigten Betriebsvorrichtungen von den nicht begünstigten Betriebsgrundstücken bereitete den Bearbeitern erhebliche Schwierigkeiten.
- Häufig gewährten die Finanzämter die Zulage für nicht begünstigte Instandsetzungsmaßnahmen sowie für nachträgliche Anschaffungs- und Herstellungskosten.
- Die Bearbeiter beachteten die gesetzlichen Ausschlußtatbestände nicht sorgfältig. So stellte der Bundesrechnungshof wiederholt fest, daß Zulagen für nicht begünstigte gebrauchte Wirtschaftsgüter, für geringwertige Wirtschaftsgüter und für Personenkraftwagen gewährt wurden. Im übrigen fehlten häufig die eigenhändigen Unterschriften der Anspruchsberechtigten, obwohl das Gesetz dies ausdrücklich vorschreibt.

73.3.3

Die Finanzämter gewähren Investitionszulagen grundsätzlich unter dem Vorbehalt der Nachprüfung. Nach Ablauf bestimmter Verjährungsfristen dürfen zu Unrecht gewährte Investitionszulagen allerdings nicht mehr zurückgefordert werden. Deshalb gehört es zu einem ordnungsgemäßen Verfahren, die vorläufigen Festsetzungen abschließend vor Eintritt der Festsetzungsverjährung zu prüfen, insbesondere, ob die begünstigten Wirtschaftsgüter drei Jahre nach ihrer Anschaffung oder Herstellung noch Teil des Anlagevermögens eines Betriebs oder einer Betriebsstätte im Fördergebiet sind und dort verbleiben. Die Prüfungen dieser gesetzlich zwingenden Erfordernisse werden nicht in ausreichendem Maße durchgeführt. Bei den Investitionszulagen für das Wirtschaftsjahr 1991 trat die Festsetzungsverjährung mit Ablauf des 31. Dezember 1996 ein. In rd. 30 v. H. unter Vorbehalt festgesetzter Investitionszulagefälle, die der Bundesrechnungshof im Jahre 1997 für das Wirtschaftsjahr 1991 eingesehen hat, fand die erforderliche abschließende Prüfung weder durch die Innendienste noch durch eine Außenprüfung statt. Das läßt auf weitere erhebliche Steuerausfälle schließen.

73.3.4

Aufgrund der seinerzeitigen Beanstandungen des Bundesrechnungshofes für den Bereich der neuen

Bundesländer erkannten die Vertreter der obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder ein Bedürfnis nach Sonderprüfungen im Ergebnis für alle Fälle an, in denen der Innendienst nicht zu beurteilen vermag, ob die Voraussetzungen für die Gewährung von Investitionszulagen erfüllt werden. Sie legten bestimmte Vorgaben für die Durchführung von Sonderprüfungen fest. Entgegen dem gemeinsamen Beschluß werden in den einschlägigen Fällen solche Sonderprüfungen nicht in allen alten Bundesländern durchgeführt. Der Bundesrechnungshof schätzt die dadurch entstandenen Steuermindereinnahmen auf mehr als 250 Mio. DM. Dieser Betrag wurde auf der Grundlage der Mehrergebnisse von Sonderprüfungen in Ländern ermittelt, die solche Prüfungen durchführten, sowie den Zulagefestsetzungen in Ländern, die keine Sonderprüfungen durchführten.

73.4

Der Gesetzgeber hat die Förderungsvorschriften vielschichtig ausgestaltet, um gezielt zu gewünschten Investitionen anzureizen. Die zutreffende Handhabung der Vorschriften erfordert wegen dieser Vielschichtigkeit von den Bediensteten der Finanzämter gründliche Kenntnisse und sorgfältige Fallbearbeitung. Wie die Erhebungen des Bundesrechnungshofes zeigen, mangelt es hieran häufig insbesondere dann, wenn die Bearbeitung der Investitionszulagefälle in den Finanzämtern dezentral erfolgte. In den alten Bundesländern sind die Bearbeiter in solchen Finanzämtern teilweise nur gelegentlich oder selten mit Investitionszulagefällen befaßt. Dies verhindert, daß die Bearbeiter Erfahrungen in der Anwendung der Vorschriften über Investitionszulagen erlangen können. Die Fehlerhäufigkeit betrug deshalb bei dezentraler Bearbeitung bis zu mehr als 50 v. H. der Fälle. Soweit in den Finanzämtern die Bearbeitung der Investitionszulagefälle Zentralstellen zugewiesen war, zeigte sich eine wesentlich bessere Arbeitsgüte. Die Fehlerhäufigkeit ging hier bis auf 6 v. H. zurück. Die Bearbeiter in den zentralen Investitionszulagestellen erlangten durch häufigere Fallbearbeitung Übung und Rechtskenntnisse. Sie waren zudem durchweg besser mit Fachliteratur ausgestattet als in den Finanzämtern mit dezentraler Zuständigkeit.

73.5

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) gebeten, im Zusammenwirken mit den obersten Finanzbehörden der Länder dafür zu sorgen, daß ungerechtfertigte Auszahlungen von Investitionszulagen zukünftig unterbleiben. Dem Bundesministerium wird empfohlen, darauf hinwirken, daß

- die Finanzämter die Zulagevoraussetzungen eingehender ermitteln,
- zur Verbesserung der Arbeitsgüte geeignete organisatorische Maßnahmen ergriffen werden – wie etwa eine weitgehende Zentralisierung der Bearbeitung in den Finanzämtern mit hinreichenden Antragszahlen –,

- die Zusammenarbeit zwischen den Finanzämtern in den alten und den neuen Bundesländern verbessert wird,
- Investitionszulagesonderprüfungen, möglichst zeitnah und tatsächlich auch in allen Ländern durchgeführt werden.

Da die steuerliche Investitionsförderung in den neuen Bundesländern ab dem Jahre 1999 ausschließlich mittels Investitionszulagen erfolgt und die Förderungsvorschriften wesentlich erweitert wurden, sollte das Bundesministerium mit den Vertretern der obersten Finanzbehörden der Länder einheitliche Arbeits- und Prüfungsrichtlinien erarbeiten und den Finanzämtern an die Hand geben.

Die Vorschriften über die Zuständigkeit für die Bearbeitung der Anträge auf Investitionszulage sollten dahingehend geändert werden, daß für Einkommensteuerpflichtige mit betrieblichen Einkünften, deren Wohnsitz von der Lage der Betriebsstätte abweicht, das Betriebsstättenfinanzamt die Festsetzungsgrundlagen für die Investitionszulage festzustellen hat. Dieses Finanzamt ist ohnehin für die gesonderte Feststellung der betrieblichen Einkünfte zuständig.

Ab dem Jahre 1999 sind auch Baumaßnahmen im Fördergebiet zulagebegünstigt. Erwerben in einem solchen Falle mehrere Steuerpflichtige Wohnungen in einem Gebäude oder in einer Gebäudeanlage von einem Dritten, z. B. einem Bauträger, so ist nach derzeitiger Rechtslage das Wohnsitzfinanzamt des jeweiligen Erwerbers für die Ermittlung der Bemessungsgrundlage und Festsetzung der Investitionszulage zuständig. Um hierbei unabgestimmte oder gar widersprüchliche Entscheidungen zu vermeiden, empfiehlt der Bundesrechnungshof in den Fällen, in denen die Erwerber zu dem Dritten in gleiche Rechtsbeziehungen treten, die Grundlagen für die Investitionszulagen von demjenigen Finanzamt feststellen zu lassen, das für den Dritten zuständig ist. Vergleichbares gilt für umfangreiche Modernisierungs- und Sanierungsarbeiten. Dazu müßte die Verordnung über die gesonderte Feststellung von Besteuerungsgrundlagen nach § 180 Abs. 2 der Abgabenordnung entsprechend ergänzt werden.

73.6

Das Bundesministerium hat die obersten Finanzbehörden der Länder um Stellungnahme zu den Feststellungen und den gegebenen Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gebeten.

Die Länder haben in ihren Stellungnahmen die festgestellten Mängel im wesentlichen eingeräumt und eine eingehendere Prüfung der Zulagevoraussetzungen zugesagt.

Die Vorschläge des Bundesrechnungshofes beurteilen sie unterschiedlich, zum Teil widersprüchlich:

- Teilweise haben alte Bundesländer die Bearbeitung der Anträge auf Investitionszulagen aufgrund der Feststellungen des Bundesrechnungshofes zentralisiert. Andere Länder bezweifeln eine Verbesserung der Arbeitsgüte durch solche organisatorische Maßnahmen, weil bei zentralisierter

Bearbeitung die betrieblichen Steuerakten gesondert beigezogen werden müßten und der Grundsatz der „ganzheitlichen Bearbeitung“ in einer Hand vorrangig sein sollte.

- Einige alte Bundesländer wollen „aus Gründen der Prüfungsökonomie“ die gemeinsam beschlossenen Sonderprüfungen von Investitionszulagen weiterhin nicht durchführen.
- Die Mehrzahl der Länder spricht sich für die Einführung einer bundeseinheitlichen Arbeits- und Prüfungsrichtlinie aus. Einige Länder halten eine solche Richtlinie für entbehrlich.
- Die alten Bundesländer befürworten die vom Bundesrechnungshof vorgeschlagene Änderung der örtlichen Finanzamtszuständigkeit, während die neuen Bundesländer sie wegen der damit zusammenhängenden Mehrarbeit ablehnen.

73.7

Die Einwände der Länder gegen die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes sind nicht überzeugend.

Die vorgefundene erheblich bessere Arbeitsgüte der zentralen Bearbeitung spricht gegen dezentrale Zuständigkeiten. Die örtlichen Erhebungen des Bundesrechnungshofes haben außerdem gezeigt, daß die Hinzuziehung der betrieblichen Steuerakten von den Bearbeitern in den Finanzämtern als unproblematisch angesehen wird und keinen nennenswerten Arbeitsmehraufwand mit sich bringt. Die angestrebte ganzheitliche Bearbeitung von Steuerfällen rechtfertigt es nicht, erhebliche Steuerausfälle wegen uneinheitlicher Rechtsanwendung bei der Gewährung von Investitionszulagen hinzunehmen.

Die Ergebnisse der Sonderprüfungen sollten auch die noch zögernden Länder zu solchen Maßnahmen veranlassen. Ein altes Bundesland, in dem der Bundesrechnungshof keine örtlichen Erhebungen durchgeführt hatte, teilte mit, daß dort das durchschnittliche Mehrergebnis je durchgeführter Sonderprüfung in den Jahren 1994 bis 1997 mit rd. 238 000 DM um ein Mehrfaches den vom Bundesrechnungshof festgestellten durchschnittlichen Betrag übertraf.

Wegen der festgestellten Fehlerhäufigkeit hält der Bundesrechnungshof – wie die Mehrheit der Länder – die Erarbeitung einer einheitlichen Arbeits- und Prüfungsrichtlinie für notwendig. Dabei könnte auf Arbeitshilfen zurückgegriffen werden, die z. B. schon die neuen Bundesländer nutzen.

Der Bundesrechnungshof erkennt nicht, daß mit der empfohlenen Änderung der örtlichen Finanzamtszuständigkeit für die gesonderte Feststellung eine gewisse Mehrarbeit für die Finanzämter in den neuen Bundesländern verbunden ist. Er hält dies jedoch wegen der ohnehin gegebenen Zuständigkeit für die gesonderte Feststellung der Einkünfte und der räumlichen Nähe zur Betriebsstätte bzw. zu den künftig begünstigten Baumaßnahmen für sachgerecht.

Das Bundesministerium bleibt daher aufgefordert, bei den obersten Finanzbehörden der Länder darauf zu dringen, daß alle Anstrengungen unternommen werden, um Investitionszulagen zutreffend zu gewähren.

74 Pauschalierte Gewinnermittlung bei Blutspendediensten (Kapitel 60 01 Titel 014 01 und 015 01)

74.0

Die obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder vereinbarten, bei der Besteuerung der Blutspendedienste eines Wohlfahrtsverbandes das Sammeln und Veräußern von Blut wie bisher steuerbegünstigt zu belassen. Demgegenüber sahen sie die Verarbeitung von Blut zu Arzneimitteln (sogenannte Blutplasmaderivate) und deren Verkauf als steuerpflichtigen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb an, da insoweit Wettbewerb zur pharmazeutischen Industrie besteht. Den Gewinn aus dem wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb setzten sie pauschal mit 3 v. H. des Umsatzes an.

Diese Pauschalierung ist rechtlich unzulässig und auch aus Vereinfachungsgründen nicht erforderlich; sie steht außerdem nicht im Einklang mit der höchstrichterlichen Rechtsprechung. Das Bundesministerium der Finanzen sollte zukünftig auf eine Besteuerung der Blutspendedienste nach den allgemeinen gesetzlichen Gewinnermittlungsvorschriften hinwirken.

74.1

Die Blutspendedienste der Landesverbände eines Wohlfahrtsverbandes (Blutspendedienste) sind Einrichtungen, die in den Rechtsformen einer GmbH oder eines eingetragenen Vereins betrieben werden. Ihr Satzungszweck besteht in der Sammlung, Aufbereitung und Verteilung von menschlichem Blut und Blutbestandteilen zu Heilungszwecken.

Die Blutspendedienste werden von der Finanzverwaltung als gemeinnützige Körperschaften anerkannt. Damit können sie nach dem in der Abgabenordnung (AO) geregelten Gemeinnützigkeitsrecht (§§ 51 bis 68) Steuervergünstigungen im Rahmen ihres gemeinnützigen Satzungszwecks in Anspruch nehmen. Wirtschaftliche Geschäftsbetriebe der Blutspendedienste sind als Zweckbetriebe steuerbegünstigt oder als gewerbliche Betriebe steuerpflichtig (§§ 64 Abs. 1, 65 AO). Die für gemeinnützige Zwecke gebundenen Mittel (Beiträge, Spenden, Zuschüsse, Vermögenserträge) dürfen nicht zum Ausgleich von Verlusten in steuerpflichtigen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieben eingesetzt werden. Diese müssen grundsätzlich kostendeckend arbeiten; erwirtschaften sie auf Dauer Verluste, entfallen die Steuervergünstigungen des Gemeinnützigkeitsrechts.

Die Blutspendedienste nehmen Blutspenden von freiwilligen und unbezahlten Spendern entgegen, um sie zur Versorgung von Patienten einzusetzen. Sie verarbeiten das gesammelte Blut sofort in einer „ersten Fraktionierungsstufe“ zu Blutplasma zur Abgabe an Krankenhäuser sowie die Industrie weiter, soweit es nicht als Vollblutkonserve verwendet wird. Das Blutplasma, das weder an Krankenhäuser noch an die Industrie abgegeben wird, verarbeiten sie in

einer „zweiten Fraktionierungsstufe“ selbst zu Arzneimitteln und bieten diese im Wettbewerb mit anderen Herstellern auf dem Arzneimittelmarkt an.

74.2

Das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) vertrat im Einvernehmen mit den obersten Finanzbehörden der Länder mit Schreiben vom 2. Juli 1981 die Auffassung, daß Herstellung und Weiterveräußerung von Erzeugnissen der zweiten Stufe der Blutfraktionierung einen steuerpflichtigen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb darstellten, da insoweit ein Wettbewerb zu den Unternehmen der pharmazeutischen Industrie bestehe. Das Bundesministerium legte daher mit Schreiben vom 11. Januar 1982 zur Umsatzsteuer fest, daß die nach dem 31. Dezember 1980 von den Blutspendediensten erzielten Erlöse aus diesem Verfahren dem allgemeinen Steuersatz unterliegen. Das Sammeln und Veräußern von Blut sollte hingegen wie bisher steuerbegünstigt bleiben.

In der Folgezeit wurden die Blutspendedienste in den einzelnen Bundesländern uneinheitlich besteuert. Insbesondere führte bei der Gewinnermittlung die Abgrenzung der Kosten des steuerpflichtigen Bereichs von den Kosten des gemeinnützigen Bereichs zu ständigen Schwierigkeiten. Dabei wurden zum Teil Kosten, die im ideellen Bereich eines steuerbegünstigten Zweckbetriebes (erste Fraktionierungsstufe) anfielen, von den Einnahmen des steuerpflichtigen wirtschaftlichen Geschäftsbetriebes (zweite Fraktionierungsstufe) abgezogen. Wegen der sich hierdurch ergebenden ständigen Verluste wäre eine Versagung der Steuervergünstigungen des Gemeinnützigkeitsrechts durch die Finanzbehörden unumgänglich gewesen.

Um diese Rechtsfolgen zu vermeiden, setzten die obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder Ende des Jahres 1991 eine Arbeitsgruppe ein, die Vorschläge für die künftige Gewinnermittlung der Blutspendedienste machen sollte. Die Arbeitsgruppe sah in einer unmittelbaren und genauen Zurechnung der Einnahmen und Ausgaben auf die beiden Tätigkeitsbereiche der Blutspendedienste, entsprechend den Grundsätzen, die der Bundesfinanzhof in einem Urteil aus dem Jahre 1991 aufgestellt hatte, die beste Lösung. Damit wäre eine erhebliche Reduzierung des Betriebsausgabenabzugs verbunden gewesen. Als Alternative zog die Arbeitsgruppe die Möglichkeit in Betracht, die steuerpflichtigen Gewinne der Blutspendedienste in Anlehnung an den branchenüblichen Reingewinn zu schätzen. Als Schätzungsgrundlage hielt sie einen Reingewinnsatz von bis zu 25 v. H. des Umsatzes für möglich. Im Falle einer Umsetzung dieser Lösung sollte dafür eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden.

Darüber hinaus hielt die Arbeitsgruppe eine den Vertrauensschutz wahrende Regelung für angemessen. Sie schlug daher vor, bis einschließlich des Veranlagungszeitraums 1992, entsprechend der Verwaltungspraxis eines Landes, von einem Reingewinn von 4 v. H. der Einnahmen der steuerpflichtigen wirtschaftlichen Geschäftsbetriebe der Blutspendedienste auszugehen. Die Körperschaftsteuer-Referats-

leiter der obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder stimmten dem Vorschlag zu. Sie vertraten die Ansicht, daß ab dem Veranlagungszeitraum 1993 nach den Grundsätzen des Urteils des Bundesfinanzhofes aus dem Jahre 1991 zu verfahren sei.

Die obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder verständigten sich mit Vertretern des Wohlfahrtsverbandes jedoch darauf, den Gewinn der steuerpflichtigen wirtschaftlichen Geschäftsbetriebe der Blutspendedienste für die Jahre bis einschließlich 1998 pauschal mit 3 v. H. des Umsatzes anzusetzen. Das Bundesministerium legte mit Schreiben vom 6. November 1995 diese Gewinnpauschalierung als Verwaltungsanweisung fest. Für abgelaufene Veranlagungszeiträume wies es darauf hin, daß im Einzelfall Vertrauensschutz in Betracht komme. Soweit ein Blutspendedienst nicht mit dem pauschalen Gewinnansatz einverstanden sei, solle der tatsächliche Gewinn unter Beachtung der Grundsätze des Urteils des Bundesfinanzhofes aus dem Jahre 1991 ermittelt und angesetzt werden.

74.3

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes erzielen die Blutspendedienste im Rahmen der zweiten Fraktionierungsstufe steuerpflichtige Erlöse in erheblichem Umfang. Die Erhebungen bei drei Blutspendediensten ergaben für die Jahre 1991 bis 1993 jährliche Umsätze zwischen 11,1 Mio. DM und 47,7 Mio. DM je Blutspendedienst. Die Finanzbehörden wenden die Verwaltungsanweisung des Bundesministeriums auf diese Umsätze inzwischen weitgehend an. So schlossen sie Außenprüfungen unter Anwendung der pauschalen Gewinnermittlung ab und erledigten offene Rechtsbehelfsverfahren entsprechend. Allein bei den vom Bundesrechnungshof untersuchten drei Fällen ergab sich unter Anwendung des von der Arbeitsgruppe ermittelten Reingewinnsatzes ein durchschnittlicher jährlicher Körperschaftsteuerausfall von über 7 Mio. DM.

74.4

Der Bundesrechnungshof hat die pauschale Gewinnermittlung bei den Blutspendediensten beanstandet. Er hat sie für rechtlich unzulässig und tatsächlich nicht erforderlich gehalten; sie steht auch nicht im Einklang mit der höchstrichterlichen Rechtsprechung. Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, ab dem Besteuerungszeitraum 1999 für eine Besteuerung der wirtschaftlichen Aktivitäten der Blutspendedienste nach den gesetzlichen Gewinnermittlungsgrundsätzen zu sorgen.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes haben die Blutspendedienste ihren Körperschaftsteuerpflichtigen Gewinn nach den §§ 4 und 5 des Einkommensteuergesetzes unter Berücksichtigung einkommensteuerlicher, Körperschaftsteuerlicher und sonstiger Abzugsverbote sowie sachlicher Steuerbefreiungen zu ermitteln. Der hierzu vorzunehmende Betriebsvermögensvergleich beruht auf den „Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung“. Eine Pauschalierung des Gewinnes ist hierbei gesetzlich nicht vor-

gesehen; sie kann daher nicht ohne gesetzliche Ermächtigung im Verwaltungswege eingeführt werden. Die genaue Erfassung des Gewinnes im Rahmen der Steuergesetze ist vielmehr eine unverzichtbare Voraussetzung einer gleichmäßigen Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit.

Außerdem sieht der Bundesrechnungshof für eine pauschale Vereinfachungsregelung keinen Bedarf, da eine genaue Zurechnung der Einnahmen und Ausgaben auf die beiden Tätigkeitsbereiche der Blutspendedienste nach den Auffassungen der eingesetzten Arbeitsgruppe und der Körperschaftsteuer-Referatsleiter möglich ist. Der Bundesrechnungshof hält die festgelegte Pauschalierung des Gewinnes der steuerpflichtigen Geschäftsbetriebe der Blutspendedienste in Höhe von 3 v. H. ihres Umsatzes auch der Höhe nach für erheblich zu niedrig, zumal die Arbeitsgruppe unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesfinanzhofes von einem Reingewinnsatz von bis zu 25 v. H. des Umsatzes ausgegangen ist.

74.5

Das Bundesministerium hat erwidert, die von den Blutspendediensten ermittelten Betriebsergebnisse könnten nicht der Besteuerung zugrunde gelegt werden, da die hierin vorgenommenen Zuordnungen rechtlich zweifelhaft seien. Da die Festlegung allgemeiner Grundsätze nicht möglich gewesen sei, habe man – zumindest für eine Übergangszeit – nur den Weg einer Gewinnpauschalierung für praktikabel gehalten. Die vorgenommene Gewinnpauschalierung von 3 v. H. des Umsatzes käme den tatsächlichen Verhältnissen auch nahe, da insbesondere die Anwendung des Urteils des Bundesfinanzhofes aus dem Jahre 1991 wegen der zum Urteilsfall bestehenden Sachverhaltsunterschiede zweifelhaft sei.

Bei der zweiten Fraktionierungsstufe gehe es um die Fortführung des steuerbegünstigten Bereichs. Der wirtschaftliche Geschäftsbetrieb stehe in engem Zusammenhang mit dem steuerbegünstigten Bereich. Die Blutspenden der Bürger seien letztlich auch die Grundlage des steuerpflichtigen Bereichs. Eine Außerachtlassung der gesamten Vorkosten für die Blut- und Plasmagewinnung würde deshalb den tatsächlichen Verhältnissen nicht gerecht. Die Problematik sei daher vergleichbar mit der Abgrenzung von Ausgaben bei Sportveranstaltungen eines Vereins, wenn diese sowohl im Rahmen eines steuerpflichtigen wirtschaftlichen Geschäftsbetriebes als auch im Rahmen eines Zweckbetriebes durchgeführt worden seien. Auch hier vermischten sich häufig die steuerbegünstigte und die steuerpflichtige Tätigkeit. Die Finanzverwaltung wende hier ebenfalls zu Recht nicht die strengen Grundsätze des Urteils des Bundesfinanzhofes vom Jahre 1991 an, sondern lasse eine Verrechnung der Kosten beider Bereiche zu.

Durch die bis zum Veranlagungszeitraum 1998 befristete Regelung sei zudem die notwendige Zeit für Überlegungen grundsätzlicher Art gewonnen worden, die sich auf die Gesetzgebung über die künftige Gewinnermittlung bei steuerpflichtigen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieben gemeinnütziger Körper-

schaften, die in engem Zusammenhang mit der steuerbegünstigten Tätigkeit stehen, erstreckten. Die derzeitige Rechtslage werde als unbefriedigend angesehen. Dies gelte sowohl für die bestehende Rechtsunsicherheit als auch für die damit zusammenhängende Besteuerung auf niedrigem Niveau.

74.6

Der Bundesrechnungshof verkennt zwar nicht das Anliegen der Finanzverwaltung, mit der Pauschalierung langwierige Verfahren bei den Finanzgerichten vermeiden und sogenannte Altfälle erledigen zu wollen. Er teilt jedoch nicht die Zweifel des Bundesministeriums hinsichtlich der Anwendbarkeit der Grundsätze des Urteils des Bundesfinanzhofes aus dem Jahre 1991. Maßgebend für die notwendige Abgrenzung und entsprechende Zuordnung der Ausgaben der Blutspendedienste ist der Umstand, daß es sich bei den beiden Fraktionierungsstufen um steuerrechtlich unterschiedlich zu beurteilende Tätigkeiten handelt. Nach dem Wortlaut des Urteils setzt in diesen Fällen die Zuordnung der beide Bereiche betreffenden Ausgaben eine Gewichtung der verschiedenen Anlässe ihrer Entstehung voraus. Diese Rechtsprechung ist durch ein weiteres Urteil des Bundesfinanzhofes aus dem Jahre 1992 bestätigt worden. Darin ist ausgeführt, daß eine Körperschaft, die sowohl einen steuerbegünstigten Zweckbetrieb als auch einen steuerpflichtigen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb unterhält, die jeweils zuzuordnenden positiven und negativen Einkünfte nicht saldieren kann. Dies gilt – entgegen der Ansicht des Bundesministeriums – auch bei enger und wechselseitiger Verflechtung der Betriebe.

Das Bundesministerium sollte daher ab dem Besteuerungszeitraum 1999 für eine Besteuerung der wirtschaftlichen Aktivitäten der Blutspendedienste nach den gesetzlichen Gewinnermittlungsvorschriften unter Beachtung der höchstrichterlichen Rechtsprechung sorgen. Dies gilt um so mehr, als das Bundesministerium selbst eine bestehende Rechtsunsicherheit und die damit zusammenhängende Besteuerung auf niedrigem Niveau beklagt und Überlegungen grundsätzlicher Art, die sich auf die Gesetzgebung erstrecken, angekündigt hat.

75 Steuerliche Anerkennung von Spenden (Kapitel 60 01 Titel 012 01 und 014 01)

75.0

Spenden für bestimmte gemeinnützige Zwecke sind nur dann steuerlich abzugsfähig, wenn die Spende über eine Körperschaft des öffentlichen Rechts oder eine öffentliche Dienststelle als Empfänger nach der näheren Bestimmung des Spenders an eine gemeinnützige Einrichtung weitergeleitet wird.

Der Bundesrechnungshof hält die Grundlagen des Verfahrens für rechtlich bedenklich und nicht für geeignet, Mißbräuchen im Zusammenhang mit der

Ausstellung von Spendenbescheinigungen zu begegnen. Der mit dem Durchlaufspendenverfahren verbundene Verwaltungsaufwand ist angesichts der bestehenden Mängel nicht gerechtfertigt.

75.1

Nach § 10 b Einkommensteuergesetz (EStG) sind Ausgaben zur Förderung mildtätiger, kirchlicher, religiöser, wissenschaftlicher und der als besonders förderungswürdig anerkannten gemeinnützigen Zwecke bis zu bestimmten Höchstgrenzen als Sonderausgaben abzugsfähig. In § 51 Abs. 1 Nr. 2 c) EStG hat der Gesetzgeber die Bundesregierung ermächtigt, mit Zustimmung des Bundesrates Rechtsverordnungen zu erlassen über

- eine Beschränkung des Spendenabzugs auf Zuwendungen an bestimmte Körperschaften, Vermögensmassen oder Personenvereinigungen sowie über
- eine Anerkennung gemeinnütziger Zwecke als besonders förderungswürdig.

Hiervon hat der Gesetzgeber in § 48 Einkommensteuer-Durchführungsverordnung (EStDV) Gebrauch gemacht. Die als besonders förderungswürdig anerkannten gemeinnützigen Zwecke werden allerdings nicht ausdrücklich bezeichnet. Vielmehr wird auf die Regelung durch eine allgemeine Verwaltungsvorschrift der Bundesregierung, die der Zustimmung des Bundesrates bedarf, verwiesen. Die hiernach bisher als besonders förderungswürdig anerkannten Zwecke sind in der Anlage 7 zu Abschnitt 111 der Einkommensteuer-Richtlinien (EStR) bestimmt.

Verfolgt der Spendenempfänger mildtätige, religiöse, wissenschaftliche oder staatspolitische Zwecke oder handelt es sich um eine nach § 48 Abs. 4 EStDV besonders anerkannte Körperschaft, so ist er selbst berechtigt, Spendenbestätigungen auszustellen. Das gleiche gilt bei Verfolgung der gemeinnützigen Zwecke, bei denen es nach der Anlage 7 zu den EStR nicht erforderlich ist, daß der Empfänger der Spende eine Durchlaufstelle ist.

Bei den übrigen in der Anlage 7 zu den EStR genannten Zwecken (derzeit in 9 von 22 Fällen) muß der Spendenempfänger eine juristische Person des öffentlichen Rechts sein, welche die Spende nach der näheren Bestimmung des Spenders an eine gemeinnützige Körperschaft weiterzuleiten und die zweckentsprechende Verwendung zu prüfen hat (Durchlaufspendenverfahren). Das Durchlaufspendenverfahren soll Mißbräuche seitens der Spender und der begünstigten gemeinnützigen Körperschaften verhindern und eine bessere Kontrolle gewährleisten. So soll z. B. der Spendenabzug für Mitgliedsbeiträge und Aufnahmegebühren der begünstigten gemeinnützigen Körperschaften ausgeschlossen werden. Des weiteren soll das Durchlaufspendenverfahren die zweckentsprechende Verwendung der Spenden sicherstellen.

Wegen der räumlichen Nähe sowie sonstiger organisatorischer und personeller Verflechtungen bieten sich regelmäßig die Gemeinden an, Durchlaufspenden als „Durchlaufstellen“ entgegenzunehmen.

Eine vom Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) beauftragte Sachverständigenkommission zur Prüfung des Gemeinnützigkeits- und Spendenrechts vertrat in einem Gutachten aus dem Jahre 1988 die Ansicht, beim Durchlaufspendenverfahren fehle den Spendenbescheinigungen der Beweiswert für eine zweckentsprechende Verwendung der Spenden. Den Gemeinden werde bei Durchlaufspenden nur eine sehr verwaltungsaufwendige Scheinverantwortung zugewiesen, mit deren Hilfe etwaige Mißbräuche kaum zu verhindern seien.

Das Bundesministerium beabsichtigt seit dem Jahre 1991, das Spendenrecht zu überarbeiten und dabei insbesondere das Durchlaufspendenverfahren neu zu gestalten.

75.2

Der Bundesrechnungshof hat die rechtlichen Grundlagen des Durchlaufspendenverfahrens sowie die Entgegennahme von Durchlaufspenden und die Erteilung von Spendenbescheinigungen durch die Gemeinden (Großstadt sowie ländliche Gemeinde) geprüft und dabei folgendes festgestellt:

75.2.1

Die Länder regelten Grundsätze zur Anerkennung von Durchlaufspenden in Verwaltungsanweisungen für die Finanzämter ihres Zuständigkeitsbereiches. Die Anweisungen waren jedoch nicht einheitlich, so daß eine bundeseinheitliche Anwendung des Durchlaufspendenverfahrens nicht gewährleistet war. Diese Verwaltungsanweisungen lagen bei den Gemeinden als Durchlaufstellen nur teilweise vor.

Die Abwicklung des Durchlaufspendenverfahrens ist für die Gemeinden mit einem erheblichen Verwaltungsaufwand und finanziellen Belastungen verbunden. Nach den bestehenden Grundlagen und Verwaltungsanweisungen sind eine ganze Reihe sachlicher und rechtlicher Vorgaben zu erfüllen (u. a. Buchungen in der Gemeindekasse und Fertigung von Annahme- und Auszahlungsanordnungen, Eintragungen in der Haushaltsüberwachungsliste, Fertigung der Überweisungsträger und Einholen der aktuellen Körperschaftsteuerfreistellungsbescheide, Überprüfung der zweckentsprechenden Verwendung sowie der Freiwilligkeit der Leistungen, Ausstellen der Spendenbescheinigungen).

Ein besonders hoher Verwaltungsaufwand entsteht bei der Entgegennahme von Sachspenden sowie von Spenden im Rahmen des sogenannten Listenverfahrens.

Bei Sachspenden müssen die erforderlichen Übereignungshandlungen zivilrechtlich einwandfrei vollzogen werden. Zudem hat die Durchlaufstelle grundsätzlich für die zutreffende Bewertung der Sachspende zu sorgen.

Das von der Finanzverwaltung zugelassene Listenverfahren ermöglicht den Vereinen das Sammeln von Spenden direkt beim Spender. Der Verein überweist die auf einem gesonderten Vereinskonto gesammelten Spenden an die Gemeinde zusammen mit einer

Liste der Spender. Die Gemeinde überweist das Geld auf ein anderes Konto des Vereins zurück, erstellt die Spendenbescheinigungen und leitet sie den Spendern zu.

Weiterhin sind nach der Rechtsprechung des Bundesfinanzhofes gewisse haushalts- und aufsichtsrechtliche Prüfungspflichten zu erfüllen. Danach sind sogar Beschlüsse der kommunalen Entscheidungsgremien, die der Nachprüfung der Aufsichtsbehörde unterliegen, zur Kontrolle der tatsächlichen Verwendung der gespendeten Gelder erforderlich.

Außerdem trifft die Kommunen mit der durch das Vereinsförderungsgesetz geschaffenen Vertrauensschutzregelung seit dem Jahre 1990 ein zusätzliches Haftungsrisiko. Die Gemeinden tragen danach als Aussteller von Spendenbescheinigungen ein (Mit-) Haftungsrisiko für die ordnungsgemäße Verwendung der Spenden (§ 10 b Abs. 4 EStG).

75.2.2

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes wickelten die Gemeinden Durchlaufspenden nicht nach den geltenden rechtlichen und sachlichen Vorgaben ab. Regelmäßig beschränkten sie sich auf eine reine Durchlaufstellenrolle. So wickelten sie die durchlaufenden Beträge außerhalb ihres Haushalts ab. Beschlüsse der kommunalen Entscheidungsgremien zur Kontrolle der tatsächlichen Verwendung der gespendeten Gelder, wie sie vom Bundesfinanzhof gefordert wurden, lagen nicht vor.

Die Gemeinden leiteten die Spenden grundsätzlich an die vom Spender bedachten Letztempfänger weiter. Sie prüften die zweckentsprechende Verwendung der weitergeleiteten Beträge jedoch nicht durchgängig oder aber in unterschiedlicher Form. Während in Einzelfällen bei jeder weitergeleiteten Spende eine ausdrückliche Bestätigung über die zweckentsprechende Verwendung gefordert wurde, genügte im übrigen eine von Zeit zu Zeit abgegebene allgemeine Versicherung der begünstigten Empfänger. Eine Überprüfung der Verwendung der gespendeten Gelder bei den Begünstigten wurde nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes in keinem Fall vorgenommen.

75.3

75.3.1

Der Bundesrechnungshof hat Zweifel, ob die das Institut der Durchlaufspende begründende Rechtsverordnung des § 48 EStDV sowie die hierzu ergangenen Verwaltungsanweisungen in Abschnitt 111 i. V. m. Anlage 7 EStR durch die Ermächtigungsgrundlage des § 51 Abs. 1 Nr. 2 c) EStG gedeckt sind. Die bezeichnete Vorschrift ermächtigt die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates zum Erlass einer Rechtsverordnung über die Anerkennung gemeinnütziger Zwecke als besonders förderungswürdig. Die mit Zustimmung des Bundesrates erlassene Regelung in § 48 Abs. 2 EStDV trifft diese Entscheidung jedoch nicht selbst, sondern gibt den Auftrag weiter zur Regelung durch Verwaltungsvorschrift. Abschnitt 111 i. V. m. Anlage 7 EStR selbst erfüllt

hingegen nicht die formellen Voraussetzungen einer Rechtsverordnung. Die bezeichneten Bedenken des Bundesrechnungshofes sind auch vom Bundesfinanzhof gesehen worden. In einem Urteil aus dem Jahre 1993 weist das Gericht ausdrücklich darauf hin, daß es im Falle der Ermächtigung der Exekutive zum Erlass einer Rechtsverordnung dieser nicht freisteht, sich – ohne ausdrückliche Ermächtigung auch hierzu – von den in der Ermächtigungsgrundlage bestimmten materiellen oder förmlichen Anforderungen ganz oder teilweise zu entbinden.

75.3.2

Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes kann das Durchlaufspendenverfahren die zweckentsprechende Verwendung der Spenden nicht sicherstellen. Die Spendenquittungen haben hierfür keinen ausreichenden Beweiswert.

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, daß die von den Gemeinden zur Kontrolle der Verwendung der Spenden bei den Begünstigten getroffenen Maßnahmen, abgesehen von Einzelfällen, unzureichend sind. So kann zur Vermeidung von Mißbräuchen und zur Gewährleistung einer zweckentsprechenden Verwendung der Spenden nicht weitgehend auf eine allgemeine Versicherung der Begünstigten vertraut werden. Zu diesem Zweck müßten wirksame Kontrollmaßnahmen, wie z. B. eine Überprüfung der Verwendung der gespendeten Gelder vor Ort bei den Begünstigten, durchgeführt werden. Im übrigen hat der Bundesrechnungshof darauf verwiesen, daß bereits bundeseinheitliche Verwaltungsanweisungen zur Durchführung des Verfahrens fehlen und die vorhandenen Verwaltungsanweisungen bei den Gemeinden nur teilweise vorliegen oder nicht beachtet werden.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß das Bundesministerium, obwohl eine Sachverständigenkommission bereits im Jahre 1988 auf die nunmehr erneut festgestellten Mängel hingewiesen hatte, das Durchlaufspendenverfahren – entgegen seiner seit dem Jahre 1990 angekündigten Absicht – nicht neu geregelt hat. Er hat das Bundesministerium auch darauf hingewiesen, daß der den Gemeinden im Zusammenhang mit dem Durchlaufspendenverfahren auferlegte Aufwand in keinem Verhältnis zu der Wirksamkeit des Verfahrens steht. Er hat das Bundesministerium aufgefordert, das Verfahren umgehend neu zu gestalten.

75.4

Das Bundesministerium hat zunächst mitgeteilt, es halte an seiner Absicht fest, das Spendenrecht zu überarbeiten. Es teile die grundsätzlichen Bedenken des Bundesrechnungshofes zur Rechtmäßigkeit des Durchlaufspendenverfahrens und die Zweifel an der Wirksamkeit der mit dem Durchlaufspendenverfahren angestrebten Kontrolle. Eine Überarbeitung der Regelungen zum Spendenrecht sei im Rahmen der vorgesehenen Steuerreform beabsichtigt.

Nachdem der Referentenentwurf zum Steuerreformgesetz 1999 vom März 1997 jedoch keine Regelung

zum steuerlichen Spendenrecht enthielt, hat das Bundesministerium nunmehr mitgeteilt, die Überarbeitung des Spendenrechts werde zusammen mit der Reform der Einkommenbesteuerung unverzüglich nach der Bundestagswahl im Herbst 1998 erneut aufgegriffen.

75.5

Der Bundesrechnungshof hält es für dringend erforderlich, das Durchlaufspendenverfahren umgehend neu zu gestalten. Um weitere Verzögerungen zu vermeiden, fordert er das Bundesministerium auf, die Überarbeitung des Spendenrechts ggf. getrennt von der Reform der Einkommenbesteuerung anzugehen.

76 Umsatzsteuer auf den Erwerb neuer Wasserfahrzeuge in Mitgliedstaaten der EU (Kapitel 60 01 Titel 015 01)

76.0

Für den Erwerb neuer Wasserfahrzeuge in der EU durch Privatpersonen sieht das deutsche Umsatzsteuerrecht bisher kein Kontrollverfahren zur Sicherung des Steueranspruchs vor. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes führt dies dazu, daß der Erwerb nur in Ausnahmefällen vollständig und zutreffend besteuert wird. Das Bundesministerium der Finanzen sollte daher umgehend ein wirksames Kontrollverfahren einrichten, um zukünftig eine ordnungsgemäße Umsatzbesteuerung zu gewährleisten.

76.1

Seit dem Wegfall der steuerlichen Grenzkontrollen innerhalb der EU am 1. Januar 1993 können Privatpersonen aus EU-Mitgliedstaaten in anderen Mitgliedstaaten Waren mengen- und wertmäßig unbegrenzt erwerben und in ihr Heimatland mitnehmen. Sie bleiben mit der Umsatzsteuer des jeweiligen Gastgeberlandes belastet (Ursprungslandprinzip). Ausgenommen von dieser Regelung sind Käufe neuer Land-, Luft- und Wasserfahrzeuge innerhalb der EU; diese unterliegen immer in dem Mitgliedstaat der Umsatzsteuer, in den sie bestimmungsgemäß gelangen (innergemeinschaftlicher Erwerb).

Zur Sicherung des Steueranspruchs in den Fällen des innergemeinschaftlichen Erwerbs neuer Fahrzeuge durch Privatpersonen sehen Rechtsvorschriften der EU eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten vor, ein geeignetes Verfahren einzurichten. Damit soll gewährleistet werden, daß der Verkäufer neuer Fahrzeuge, die für Erwerber in anderen Mitgliedstaaten bestimmt sind, den Finanzbehörden „alle erforderlichen Informationen mitteilt, um die Anwendung der Mehrwertsteuer und ihre Überprüfung durch die Verwaltung zu ermöglichen“. Diese Verpflichtung der Mitgliedstaaten hat ihre Ursache darin, daß innergemeinschaftliche Lieferungen von Neufahr-

zeugen an Privatpersonen nicht durch den Informationsaustausch innerhalb der EU über Lieferungen zwischen Unternehmen erfaßt werden. Zur Umsetzung der Verpflichtung besteht nach nationalem Recht die Möglichkeit, zur Sicherung des Steueraufkommens durch einen regelmäßigen Austausch von Auskünften mit anderen Mitgliedstaaten auf der Grundlage der Gegenseitigkeit eine Rechtsverordnung zu erlassen, die Fahrzeuglieferer verpflichtet, ihre innergemeinschaftlichen Lieferungen neuer Fahrzeuge an Privatpersonen der zuständigen Finanzbehörde zu melden.

Eine solche Rechtsverordnung hat das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) bisher noch nicht erlassen. Lediglich mit den Niederlanden wurde im Jahre 1997 eine bilaterale Vereinbarung zum spontanen Auskunftsaustausch geschlossen.

Neben dem aufgrund europäischen Rechts vorgesehenen Kontrollsystem sieht das nationale Umsatzsteuerrecht für Land- und Luftfahrzeuge ein bestimmtes Kontroll- und Mitteilungsverfahren vor. Danach sind die Kraftfahrzeug-Zulassungsstellen und das Luftfahrt-Bundesamt verpflichtet, den Finanzämtern, die für die Besteuerung des innergemeinschaftlichen Erwerbs von Neufahrzeugen zuständig sind, unaufgefordert die erstmalige Ausgabe von Fahrzeugbriefen für neue motorbetriebene Landfahrzeuge oder die erstmalige Registrierung neuer Luftfahrzeuge einschließlich persönlicher Daten der Erwerber und technischer Daten der Fahrzeuge mitzuteilen.

Für neue Wasserfahrzeuge besteht ein entsprechendes Verfahren nicht. Die Einführung eines vergleichbaren Kontrollverfahrens ist bisher an der ablehnenden Auffassung des Bundesministeriums für Verkehr und des Bundesministeriums der Justiz gescheitert. Die Bundesministerien erachteten im Jahre 1991 die Einrichtung eines Kontrollverfahrens zur Sicherung einer ordnungsgemäßen Umsatzbesteuerung beim Erwerb neuer Wasserfahrzeuge durch Privatpersonen als unmöglich. Zur Begründung verwiesen sie darauf, daß für kleinere Schiffe im Inland keine Registrierungspflicht bestehe, so daß die Schiffsregister, die bei den Amtsgerichten geführt würden, den Finanzbehörden die benötigten Daten nicht liefern könnten. Bei größeren und registrierungspflichtigen Schiffen werde davon ausgegangen, daß sie in der Regel durch Unternehmer erworben würden.

Bis zum Zeitpunkt der Erhebungen im Jahre 1996 wurden jedoch die Registrierungs- und Kennzeichnungsvorschriften für Schiffe zur verwaltungsmäßigen Erfassung durch Schiffsregister, Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie (Bundesamt), Wasser- und Schifffahrtsämter oder anerkannte Sportverbände soweit ergänzt, daß so gut wie fast alle für umsatzsteuerliche Zwecke relevanten neuen Wasserfahrzeuge erfaßt werden.

76.2

Im Rahmen örtlicher Erhebungen bei zwei Seeschiffsregistern, einem Binnenschiffsregister und dem Bundesamt hat der Bundesrechnungshof unter-

sucht, ob und in welchem Umfang beim Erwerb neuer Schiffe, die im Ausland gekauft wurden, der Erwerber eine Umsatzbesteuerung veranlaßte. Er hat hierzu Einsicht in 149 nach dem Zufallsprinzip ausgewählten Akten des Bundesamtes und der Schiffsregister genommen und anschließend bei Landesfinanzbehörden untersucht, ob der Schiffserwerb ordnungsgemäß besteuert wurde. Der Bundesrechnungshof hat dabei festgestellt, daß fast 40 v. H. der eingesehenen Fälle der Umsatzbesteuerung im Inland hätten zugeführt werden müssen. Eine ordnungsgemäße Besteuerung des Schiffserwerbs durch das für den Erwerber zuständige Finanzamt erfolgte jedoch nur in wenigen Ausnahmefällen, z. B. nach einer Anfrage eines Steuerpflichtigen beim Finanzamt.

In Teilbereichen bereits bestehende Kontrollmaßnahmen, wie die Übersendung von Abschnitten der Registerblätter durch Schiffsregister an ein Verteiler-Finanzamt, blieben unwirksam; die Registerblätter waren nicht zielgerichtet abgefaßt und erreichten deshalb nicht die für die Umsatzbesteuerung zuständigen Stellen der Finanzämter.

76.3

Zur Einschätzung der steuerlichen Bedeutung dieser Fälle hat der Bundesrechnungshof bei einem großen norddeutschen Seeschiffsregister untersucht, in welcher Anzahl Privatpersonen neue Wasserfahrzeuge im Erhebungszeitraum erworben haben.

Nach Angaben des Seeschiffsregisters wurden bei ihm in den Jahren 1994 und 1995 etwa 1 500 von Privatpersonen angeschaffte neue Schiffe registriert. Eine ergänzende Erhebung bei diesem Seeschiffsregister im Jahre 1997 hat diesen Umfang in etwa bestätigt. Diese Schiffe waren fast ausschließlich im EU-Ausland (Skandinavien, Niederlande, Frankreich, Italien) hergestellt und gekauft worden. Das Auftragsvolumen je Schiff lag in der Regel zwischen 300 000 DM und 15 Mio. DM; die durchschnittliche rechnerische Umsatzsteuerbelastung für ein einzelnes Schiff kann auf mindestens 15 000 DM geschätzt werden.

Der Bundesrechnungshof hat den jährlichen Umsatzsteuerausfall, bezogen nur auf den Amtsbereich dieses Seeschiffsregisters, auf knapp 10 Mio. DM geschätzt.

76.4

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß beim innergemeinschaftlichen Erwerb neuer Schiffe eine ordnungsgemäße Umsatzbesteuerung nicht durch ein effektives Kontrollsystem gewährleistet wird. Aufgrund des aus den örtlichen Erhebungen gewonnenen Gesamteindrucks hat es der Bundesrechnungshof deshalb als besonders dringlich erachtet, zur Sicherstellung der Umsatzbesteuerung dieser Erwerbsvorgänge nunmehr unverzüglich ein geeignetes und effektives Kontrollsystem einzuführen. Nachdem die Registrierungs- und Kennzeichnungsvorschriften wesentlich erweitert worden sind, könnte ein solches System analog zu den für neue Land- und

Luftfahrzeuge geltenden Verfahren ausgestaltet werden. Für ein solches Verfahren sollten die Schiffsregister der Amtsgerichte, Wasser- und Schifffahrtsämter sowie drei anerkannte Sportverbände den Finanzbehörden die zur Kontrolle benötigten Daten zur Verfügung stellen. Im übrigen sollte das Kontrollsystem vorsehen, die zuständigen Behörden der EU-Mitglieder im Bedarfsfalle zu unterrichten, wenn das Besteuerungsrecht im EU-Ausland liegt.

76.5

Das Bundesministerium hat den vom Bundesrechnungshof geschätzten Umfang der Steuerausfälle bezweifelt. Es führt aus, daß die Auswertung der vom „Bundesrechnungshof versandten Kontrollmitteilungen“ bisher keine steuerliche Auswirkung ergeben habe. Es beabsichtige auch nicht, die Einführung des vom Bundesrechnungshof vorgeschlagenen Kontrollverfahrens weiter zu verfolgen. Auch nach der Erweiterung der Kennzeichnungspflicht für Kleinfahrzeuge könne immer noch ein für umsatzsteuerliche Zwecke relevanter Anteil neuer Wasserfahrzeuge nicht erfaßt werden. Ohne vollständige Erfassung sei das Kontrollverfahren aber nicht sinnvoll.

Das Bundesministerium hat außerdem zu bedenken gegeben, daß nach Auffassung des Bundesministeriums für Verkehr die 39 Wasser- und Schifffahrtsämter kaum in der Lage wären, die durch ein Kontrollsystem entstehende Mehrarbeit zu bewältigen, weil die Reform der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung zu einem massiven Stellenabbau führen werde. Das Bundesministerium der Justiz lehne im Hinblick auf die personelle Situation bei den Amtsgerichten eine Überprüfung der im Rahmen eines etwaigen Kontrollverfahrens durch den Antragsteller gemachten Angaben ab.

Auch von den betroffenen Stellen außerhalb der Verwaltung sei mit Widerstand zu rechnen, da Kontrollmitteilungen für sie zusätzlichen Aufwand für die Erledigung aus ihrer Sicht fachfremder Aufgaben bedeuteten.

Das Bundesministerium hat statt dessen auf den § 18 c des Umsatzsteuergesetzes verwiesen. Nach dieser Vorschrift bestehe die Möglichkeit, zur Sicherung des Steueraufkommens durch einen regelmäßigen Austausch von Auskünften mit anderen Mitgliedstaaten auf der Grundlage der Gegenseitigkeit eine Rechtsverordnung zu erlassen, die Fahrzeuglieferer verpflichtet, ihre innergemeinschaftlichen Lieferungen neuer Fahrzeuge an Privatpersonen der Finanzbehörde zu melden.

Die Wahrung der Gegenseitigkeit eines solchen Auskunftsaustausches setze den Abschluß bilateraler Vereinbarungen mit den einzelnen EU-Mitgliedstaaten voraus, bei denen bisher bezüglich eines regelmäßigen Austausches von Informationen zur Lieferung neuer Fahrzeuge allgemein kein Interesse an derartigen Vereinbarungen bestanden habe. Die niederländische Finanzverwaltung übersende jedoch bereits jetzt im Rahmen des spontanen Auskunftsaustausches auch Informationen zur Lieferung neuer Wasserfahrzeuge nach der Bundesrepublik Deutsch-

land. Auch Frankreich habe sein Interesse an einem spontanen Auskunftsaustausch mit der Bundesrepublik Deutschland zur Lieferung neuer Fahrzeuge bekundet und wolle dies in die anstehenden Verhandlungen zu einer Verwaltungsvereinbarung zur Amtshilfe in Steuersachen zwischen beiden Ländern aufnehmen. Das Bundesministerium beabsichtige, auf die Aufnahme einer Regelung über den Austausch von Informationen zur Lieferung neuer Fahrzeuge in Verwaltungsvereinbarungen mit anderen EU-Mitgliedstaaten hinzuwirken.

76.6

Der Bundesrechnungshof hält die vom Bundesministerium angeführten Gründe für einen Verzicht auf das von ihm angeregte Kontrollverfahren nicht für überzeugend.

Er weist darauf hin, daß die Schiffsregister der Amtsgerichte die Finanzämter schon jetzt mit der Übersendung von Abschnitten der Registerblätter über den Erwerb neuer Wasserfahrzeuge unterrichten. Die Schiffsregister sollten in der Lage sein, die übersandten Unterlagen für umsatzsteuerliche Zwecke zu ergänzen.

Mit einem Kontrollverfahren, wie es der Bundesrechnungshof vorgeschlagen hat, würden den Finanzämtern die zur Kontrolle benötigten Daten von den Schiffsregistern der Amtsgerichte, den Wasser- und Schifffahrtsämtern sowie von drei anerkannten Sportverbänden zur Verfügung gestellt. Damit wären den Finanzämtern fast alle Erwerber neuer Wasserfahrzeuge bekannt, die für die umsatzsteuerliche Fahrzeugeinzelbesteuerung von Gewicht sind. Die damit noch nicht erfaßten Erwerbsfälle können nach Auffassung des Bundesrechnungshofes wegen ihrer geringen Bedeutung vernachlässigt werden. Im übrigen halten sich nach Auffassung des Bundesrechnungshofes die für ein ausreichendes und zugleich effektives Kontrollmitteilungsverfahren zusätzlich erforderlichen Verwaltungsmaßnahmen in einem angemessenen Rahmen. Die zuständigen Stellen bleiben zahlenmäßig überschaubar. Auswirkungen auf die Personallage – zumindest in der Finanzverwaltung – dürften sich nicht ergeben. Die zusätzliche Belastung bei den Wasser- und Schifffahrtsämtern dürfte nicht erheblich sein, da diesen Ämtern durch ihre Einbindung in das Registrierungsverfahren die zur steuerlichen Erfassung erforderlichen Angaben im wesentlichen bekannt sind. Außerdem ist zu erwarten, daß eventuell mögliche Personalmehrkosten in Anbetracht der angenommenen Steuerermehreinnahmen von untergeordneter Bedeutung sind.

Hinsichtlich des vom Bundesministerium befürchteten Widerstandes der Sportverbände gegen ihre Einbeziehung in ein Kontrollverfahren ist darauf hinzuweisen, daß diese jetzt schon mit den verwaltungsmäßigen Kennzeichnungsformalitäten von bestimmten Wasserkleinfahrzeugen (einschließlich Wassersportfahrzeugen), also einer teilweise hoheitlichen Aufgabe, betraut sind. Es ist nicht ersichtlich, warum die Ausgestaltung dieser Tätigkeiten zu einer bestimmten formalen Kontrolle durch den Gesetzgeber auf Ablehnung stoßen sollte.

Die Absicht des Bundesministeriums, auf der Grundlage des § 18 c des Umsatzsteuergesetzes vorzugehen, hält der Bundesrechnungshof nicht für überzeugend. Nach dem eigenen Vortrag des Bundesministeriums besteht bisher bei den anderen EU-Mitgliedstaaten nur zum Teil Interesse am Abschluß derartiger Vereinbarungen. Des weiteren besteht lediglich mit den Niederlanden eine Vereinbarung über den gegenseitigen Auskunftsaustausch auf steuerlichem Gebiet. Der Abschluß weiterer Vereinbarungen mit anderen EU-Staaten ist nicht absehbar.

Das Bundesministerium bleibt daher aufgefordert, ein geeignetes Kontrollverfahren zur Sicherstellung der Umsatzbesteuerung des innergemeinschaftlichen Erwerbs neuer Wasserfahrzeuge einzuführen.

77 Besteuerung des Erwerbs neuer Kraftfahrzeuge aus Mitgliedstaaten der EU (Kapitel 60 01 Titel 012 01)

77.0

Eine ordnungsgemäße Umsatzbesteuerung des innergemeinschaftlichen Erwerbs neuer Kraftfahrzeuge ist in den neuen Bundesländern zur Zeit nicht sichergestellt. Die Überwachung innergemeinschaftlicher Umsätze zwischen Unternehmen durch ein in den Mitgliedstaaten der EU bestehendes Informationssystem ist unzureichend und wird umgangen.

Finanzämter werteten Auskünfte aus EU-Mitgliedstaaten über innergemeinschaftliche Erwerbe neuer Kraftfahrzeuge durch Privatpersonen teilweise nicht vollständig aus.

Kraftfahrzeugzulassungsstellen, die den Finanzbehörden zur Sicherung der Umsatzbesteuerung des innergemeinschaftlichen Erwerbs neuer Kraftfahrzeuge bestimmte Sachverhalte mitzuteilen haben, erfüllten diese gesetzliche Verpflichtung nur unzureichend.

77.1

Seit dem Wegfall der Grenzkontrollen unterliegen Verkäufe von neuen Kraftfahrzeugen innerhalb der EU grundsätzlich in dem Mitgliedstaat der Umsatzsteuer, in das sie bestimmungsgemäß gelangen (innergemeinschaftlicher Erwerb).

Unternehmen haben den innergemeinschaftlichen Erwerb eines neuen Fahrzeuges für ihr Unternehmen nach den allgemeinen Regeln zu behandeln. Er ist im Umsatzsteuervoranmeldungsverfahren anzumelden und in der Umsatzsteuererklärung zu erfassen.

Privatpersonen haben die Umsatzsteuer für jeden innergemeinschaftlichen Erwerb zu berechnen und hierfür eine Steuererklärung abzugeben (Fahrzeug-einzelbesteuerung).

Innergemeinschaftliche Erwerbe zwischen Unternehmen werden im Rahmen eines EDV-gestützten Informationssystems über innergemeinschaft-

liche Lieferungen (Mehrwertsteuer-Informations-Austausch-System – MIAS –) erfaßt. Die deutschen Finanzbehörden erhalten daraus Informationen über Lieferungen, die Unternehmer aus anderen EU-Mitgliedstaaten an deutsche Erwerber ausgeführt haben.

Die innergemeinschaftliche Lieferung neuer Fahrzeuge an Privatpersonen wird von diesem Informationssystem MIAS nicht erfaßt. Für diesen Personenkreis sind die deutschen Finanzbehörden daher auf spontane Auskünfte angewiesen, welche die zuständigen Behörden der anderen Mitgliedstaaten nach der EG-Amtshilferichtlinie erteilen sollen, wenn Gründe für die Vermutung einer Steuerverkürzung vorliegen.

77.2

Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 1997 die Behandlung des innergemeinschaftlichen Erwerbs neuer Kraftfahrzeuge bei sechs Finanzämtern in den fünf neuen Bundesländern geprüft. Er hat insbesondere die ordnungsgemäße Umsatzbesteuerung der Fahrzeugerwerbe sowie die Auswertung von Spontanauskünften aus Mitgliedstaaten der EU untersucht. Er hat auch geprüft, ob die Kraftfahrzeugzulassungsstellen ihrer Mitteilungspflicht nachkamen. Dabei hat er folgendes festgestellt:

77.3

Die geprüften Finanzämter erhielten von Finanzbehörden aus EU-Mitgliedstaaten Spontanauskünfte über den innergemeinschaftlichen Erwerb von Kraftfahrzeugen durch Privatpersonen zur Auswertung. Die Finanzämter haben die betreffenden Fälle soweit wie möglich aufzuklären und sie ggf. an andere Finanzämter abzugeben, wenn diese zuständig sind. Zur Auswertung der Spontanauskünfte sind zum Teil umfangreiche Ermittlungen und Nachfragen bei Meldeämtern oder beim Kraftfahrt-Bundesamt erforderlich.

77.3.1

77.3.1.1

In 301 (73 v.H.) der vom Bundesrechnungshof eingesehenen 409 Fälle ergaben die Ermittlungen der Finanzämter, daß die in den Rechnungen als Erwerber bezeichneten Privatpersonen ein neues Fahrzeug nicht selbst in einem anderen EU-Mitgliedstaat, sondern von einem deutschen Kraftfahrzeughändler erworben hatten. Die Erwerber konnten eine Rechnung dieses Händlers über die Lieferung eines neuen Fahrzeuges mit Umsatzsteuerausweis vorlegen. Eine Fahrzeugeinzelbesteuerung für die jeweilige Privatperson war daher nicht vorzunehmen. Obwohl die tatsächlichen Erwerber Unternehmer (gewerbliche Kraftfahrzeughändler) waren, stellten Fahrzeuglieferanten aus Mitgliedstaaten der EU Rechnungen über die innergemeinschaftliche Lieferung neuer Fahrzeuge an deutsche Privatpersonen aus.

Die Namen der Privatpersonen hatten die beteiligten deutschen Kraftfahrzeughändler an Lieferanten aus anderen EU-Mitgliedstaaten weitergegeben. Die Rechnungen waren zum Teil auf den Namen des späteren Erwerbers des Fahrzeuges oder eines anderen Fahrzeuges, aber auch auf die Namen unbeteiligter oder nicht existenter Personen ausgestellt. Der Grund für diese Verfahrensweise liegt darin, daß Fahrzeughersteller ihren Vertragshändlern untersagten, innergemeinschaftliche Fahrzeuglieferungen an gewerbliche Kraftfahrzeughändler auszuführen.

Die Finanzverwaltung beurteilt solche Fälle nach den tatsächlichen Verhältnissen. Da ein deutscher Unternehmer am Leistungsaustausch beteiligt ist, hat dieser einen innergemeinschaftlichen Erwerb nach den allgemeinen Regeln zu versteuern, unabhängig davon, ob er eine auf ihn lautende Rechnung erhalten hat.

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes prüften zwei Finanzämter nur, ob eine Fahrzeug-einzelbesteuerung für einen privaten Erwerber vorzunehmen war. Sie werteten das Kontrollmaterial nicht zur Überprüfung der erklärten Umsätze deutscher Kraftfahrzeughändler aus.

77.3.1.2

Der Bundesrechnungshof hat die unzureichende Auswertung der Auskünfte beanstandet. Er hat darauf aufmerksam gemacht, daß eine derart abgewinkelte Fahrzeuglieferung von den Lieferanten wegen der unzutreffenden Rechnungsadressierung nicht als innergemeinschaftliche Lieferung an einen Unternehmer zu melden ist. Die Lieferung wird folglich nicht im Informationssystem MIAS erfaßt; ein Abgleich mit den von deutschen Kraftfahrzeughändlern erklärten innergemeinschaftlichen Erwerben ist nicht möglich. Die Kontrolle der vollständigen Erfassung der Eingangsumsätze der deutschen Kraftfahrzeughändler wird damit umgangen. Hierdurch besteht die Gefahr der Steuerverkürzung bei den Ausgangsumsätzen (Weiterverkauf an Kunden).

Die Auswertung der Spontanauskünfte darf deshalb nicht bereits dann abgeschlossen werden, wenn eine Fahrzeugeinzelbesteuerung nicht in Betracht kommt. Das Kontrollmaterial ist auch im Hinblick auf die am Leistungsaustausch beteiligten Kraftfahrzeughändler auszuwerten und ggf. an die zuständigen Finanzämter weiterzuleiten.

77.3.2

77.3.2.1

Ein Finanzamt wertete 194 Spontanauskünfte, die ihm im Jahre 1995 zugeleitet wurden, nicht vollständig aus. In 41 Fällen hat der Bundesrechnungshof festgestellt, daß eine ordnungsgemäße Umsatzbesteuerung nicht sichergestellt war.

In 27 Fällen hatten die aus den Kontrollmitteilungen hervorgegangenen Erwerber auf ein Anschreiben des Finanzamtes, in dem sie um Auskunft über den Erwerb gebeten wurden, nicht reagiert. Das Finanzamt unternahm keine weiteren Ermittlungen.

In sechs Fällen, in denen die Anschreiben des Finanzamtes an Erwerber von Fahrzeugen nicht zustellbar waren, blieb auch eine Anfrage beim Einwohnermeldeamt erfolglos. Bei diesen sowie bei acht weiteren Fällen, bei denen die in den Rechnungen genannten Personen weder das in der Rechnung angegebene noch ein anderes Fahrzeug erworben hatten, versuchte das Finanzamt nicht, durch Anfragen beim Kraftfahrt-Bundesamt zu ermitteln, ob die in den Rechnungen bezeichneten Fahrzeuge in der Bundesrepublik Deutschland zugelassen worden waren.

77.3.2.2

Der Bundesrechnungshof hat auch die Verfahrensweise dieses Finanzamtes beanstandet. Nur durch eine vollständige Auswertung der Spontanauskünfte hätte eine ordnungsgemäße Umsatzbesteuerung durch die privaten Fahrzeugerwerber oder die beteiligten Händler sichergestellt werden können.

77.4

Zur Sicherung der Umsatzbesteuerung innergemeinschaftlicher Erwerbe von neuen Kraftfahrzeugen sind die Kraftfahrzeugzulassungsstellen nach dem Umsatzsteuergesetz zur Mitwirkung verpflichtet. Danach haben die Kraftfahrzeugzulassungsstellen den Finanzbehörden in den Fällen eines innergemeinschaftlichen Erwerbs u. a. Namen und Anschrift des Antragstellers auf Ausstellung eines Fahrzeugbriefes und des Lieferanten sowie den Kaufpreis mitzuteilen.

Zur Mitwirkung der Kraftfahrzeugzulassungsstellen bei der Besteuerung des innergemeinschaftlichen Erwerbs neuer Fahrzeuge erließ das Bundesministerium für Verkehr sogenannte Verlautbarungen. In einer Verlautbarung aus dem Jahre 1995 ist geregelt, daß ab dem Jahre 1996 als Antragsteller derjenige anzusehen ist, „der entweder die erstmalige Ausstellung eines Fahrzeugbriefes ... selbst beantragt oder für den ein Dritter den Fahrzeugbrief ... besorgt“.

Die Kraftfahrzeugzulassungsstellen kamen ihrer Verpflichtung, bei innergemeinschaftlichem Erwerb neuer Kraftfahrzeuge den Finanzbehörden die erstmalige Ausgabe eines Fahrzeugbriefes mitzuteilen, häufig nicht nach.

77.4.1

77.4.1.1

Der Bundesrechnungshof hat 492 Fälle eingesehen, in denen die Finanzämter auf Antrag der Steuerpflichtigen eine Fahrzeugeinzelbesteuerung durchführten. Bei 240 der eingesehenen Fälle (49 v. H.) lag eine Mitteilung der Kraftfahrzeugzulassungsstelle nicht vor.

77.4.1.2

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, infolge der unterbliebenen Mitteilungen der Kraftfahrzeugzulassungsstellen sei nicht gewährleistet, daß alle innergemeinschaftlichen Fahrzeugerwerbe von Privatpersonen ordnungsgemäß versteuert werden. Das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) sollte bei den Verkehrsbehörden des Bundes und der Länder darauf hinwirken, daß die Kraftfahr-

zeugzulassungsstellen ihrer Verpflichtung, den Finanzbehörden in allen Fällen des innergemeinschaftlichen Erwerbs die erstmalige Ausgabe von Fahrzeugbriefen mitzuteilen, zukünftig nachkommen.

77.4.2

77.4.2.1

Über innergemeinschaftliche Erwerbe neuer Fahrzeuge in größerem Umfang, die mehrere Kraftfahrzeughändler nach Kenntnis der zuständigen Finanzämter durchgeführt hatten, übersandten die Kraftfahrzeugzulassungsstellen den Finanzämtern keine Mitteilungen.

77.4.2.2

Der Bundesrechnungshof führt das Ausbleiben der Mitteilungen insbesondere darauf zurück, daß ein Fahrzeugbrief jeweils nicht für den Händler, sondern für den privaten Endabnehmer des Fahrzeuges beantragt wurde.

Nach der Verlautbarung des Bundesministeriums für Verkehr aus dem Jahre 1995 sind in diesen Fällen die privaten Endabnehmer der Fahrzeuge als Antragsteller anzusehen. Die Verlautbarung räumt Kraftfahrzeughändlern daher regelmäßig die Möglichkeit ein, nicht selbst als Antragsteller zu erscheinen. Die Kraftfahrzeugzulassungsstellen teilen den Fahrzeugerwerb lediglich den für die privaten Endabnehmer zuständigen Finanzämtern mit. Diese Mitteilungen enthalten nur Angaben über eine Lieferung im Inland, nicht aber über einen innergemeinschaftlichen Erwerb. Die Finanzämter zogen aus diesen Mitteilungen nur den Schluß, daß eine Fahrzeugeinzelbesteuerung für den in der Mitteilung als Antragsteller genannten Endabnehmer des Fahrzeuges nicht in Betracht kommt, weil er das Fahrzeug im Inland erworben hatte.

Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung vertreten, daß die Mitteilungen auch an die Finanzämter weiterzugeben sind, die für die inländischen Kraftfahrzeughändler zuständig sind, um überprüfen zu können, ob die Händler den innergemeinschaftlichen Erwerb ordnungsgemäß erklärt und den weiteren Verkauf des Fahrzeuges versteuert haben. Er hält daher die Definition des Antragstellers in der Verlautbarung des Bundesministeriums für Verkehr aus dem Jahre 1995 nicht für geeignet, das mit dem Mitteilungsverfahren angestrebte Ziel der Sicherung der Umsatzbesteuerung des innergemeinschaftlichen Erwerbs neuer Kraftfahrzeuge zu erreichen. Zukünftig sollte durch eine Änderung der Verlautbarung sichergestellt werden, daß Kraftfahrzeughändler, die ein neues Fahrzeug innergemeinschaftlich erwerben und die erstmalige Ausstellung eines Fahrzeugbriefes beantragen, auch selbst als Antragsteller in der Mitteilung erscheinen. Dadurch wäre gewährleistet, daß die Mitteilung auch den für die Kraftfahrzeughändler zuständigen Finanzämtern zur Kenntnis gelangt.

77.4.3

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, umgehend, im Vorgriff auf eine mögliche Änderung der Verlautbarung, im Zusammenwirken mit den obersten Finanzbehörden der Länder

dafür zu sorgen, daß die Finanzämter Mitteilungen der Kraftfahrzeugzulassungsstellen auch zur Überprüfung der Umsätze von Kraftfahrzeughändlern nutzen. Zur Begründung hat er darauf verwiesen, daß die derzeitige Verwaltungspraxis zu erheblichen Umsatzsteuerausfällen führen dürfte, weil neue Kraftfahrzeuge in großer Zahl wegen des damit verbundenen Preisvorteils über Lieferanten aus den Mitgliedstaaten der EU in die Bundesrepublik Deutschland geliefert werden.

77.5

77.5.1

Das Bundesministerium hat erklärt, es beabsichtige, die obersten Finanzbehörden der Länder zu bitten, ihre nachgeordneten Behörden auf die vom Bundesrechnungshof aufgezeigten Probleme erneut hinzuweisen. Es teile die Auffassung des Bundesrechnungshofes, daß die Auswertung der Spontanauskünfte nicht bereits dann abgeschlossen werden dürfe, wenn eine Fahrzeugeinzelbesteuerung nicht in Betracht komme. Das Kontrollmaterial solle auch im Hinblick auf die am Leistungsaustausch beteiligten Unternehmer ausgewertet und an die zuständigen Finanzämter weitergeleitet werden.

Die Finanzministerien von drei Ländern haben dem Bundesministerium hierzu berichtet, die Finanzämter in ihrem Zuständigkeitsbereich würden bereits seit längerem entsprechend verfahren.

Ein Land beabsichtigt, die Feststellungen des Bundesrechnungshofes im Rahmen eines Erfahrungsaustausches mit den Sachgebietsleitern der Finanzämter zu erörtern und auszuwerten.

Ein Land hat zugesichert, künftig dafür zu sorgen, daß eingehende Spontanauskünfte an das für den Kraftfahrzeughändler oder den tatsächlichen Erwerber zuständige Finanzamt weitergeleitet würden, um eine zutreffende Besteuerung vornehmen zu können. Es hat weiter mitgeteilt, daß das zuständige Finanzamt die nicht ausgewerteten und vom Bundesrechnungshof beanstandeten Spontanauskünfte inzwischen bearbeite. Dabei sei festgestellt worden, daß in acht Fällen keine Fahrzeugeinzelbesteuerung durchzuführen gewesen sei. In einem dieser Fälle habe eine Steuerfahndungsprüfung zur Festsetzung von Umsatzsteuer geführt. Bei Auswertung der restlichen Spontanauskünfte sei keine Reaktion der Steuerpflichtigen erfolgt. Daher sei das Kraftfahrt-Bundesamt bezüglich der Zulassung in der Bundesrepublik Deutschland um Auskunft gebeten worden.

77.5.2

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, daß die Finanzämter durch die Oberfinanzdirektionen mehrmals aufgefordert worden seien, bei den Zulassungsstellen darauf hinzuweisen, daß auch in Fällen, in denen der Erwerber erkläre, eine Umsatzbesteuerung durchgeführt zu haben, eine Mitteilung zu erstellen sei. Auch die Finanzministerien der Länder hätten mehrfach die den Kraftfahrzeugzulassungsstellen übergeordneten Landesministerien gebeten, entsprechende Anweisungen zu geben.

Das Bundesministerium hat außerdem erklärt, es werde aufgrund der Feststellungen des Bundesrechnungshofes erneut das Bundesministerium für Verkehr bitten, die Kraftfahrzeugzulassungsstellen zu veranlassen, künftig in allen Fällen des innergemeinschaftlichen Erwerbs die erstmalige Ausgabe von Fahrzeugbriefen mitzuteilen.

Das Finanzministerium eines Landes hat berichtet, daß im Jahre 1996 umfangreiche Maßnahmen unternommen worden seien, um die Probleme mit den Zulassungsstellen zu beseitigen. Es sei daher anzunehmen, daß sich die Zusammenarbeit zwischen Zulassungsstellen und Finanzämtern verbessert habe. Gleichwohl werde das Finanzministerium das zuständige Landesministerium erneut bitten, die Kraftfahrzeugzulassungsstellen auf ihre Mitwirkungspflichten hinzuweisen.

Ein Land hat mitgeteilt, die Finanzämter seien gehalten, über die Fälle zu berichten, in denen zwar Erklärungen zur Fahrzeugeinzelbesteuerung, aber keine Mitteilungen der Kraftfahrzeugzulassungsstellen vorliegen. In entsprechenden Fällen werde die betreffende Kraftfahrzeugzulassungsstelle auf das im Umsatzsteuergesetz vorgegebene Kontrollverfahren hingewiesen und um künftige Beachtung gebeten.

77.6

Der Bundesrechnungshof begrüßt die von den zuständigen Bundes- und Landesministerien eingeleiteten und vorgesehenen Maßnahmen, um die verfügbaren Kontrollmöglichkeiten besser als bisher zu nutzen.

Er hält es insbesondere für geboten, daß die Definition des Antragstellers in der Verlautbarung des Bundesministeriums für Verkehr aus dem Jahre 1995 so geändert wird, daß Händler, die aus Mitgliedstaaten der EU ein neues Kraftfahrzeug erwerben und die erstmalige Ausstellung eines Fahrzeugbriefes für einen Dritten beantragen, auch selbst als Antragsteller in den Mitteilungen der Kraftfahrzeugzulassungsstellen an die Finanzämter erscheinen.

78 Vorsteuerberichtigung bei Änderung der Verhältnisse (Kapitel 60 01 Titel 012 01)

78.0

Die Berichtigung gewährter Vorsteuerabzugsbeträge durch die Finanzämter in den neuen Bundesländern ist unzulänglich. Die Finanzämter überwachen die für den Vorsteuerabzug maßgebenden Verhältnisse während des Berichtigungszeitraums nach § 15a Umsatzsteuergesetz weder im automatisierten noch im Einzelüberwachungsverfahren ordnungsgemäß. Die rechtzeitige und vollständige Erhebung der Steuern ist damit nicht sichergestellt. In Anbetracht der beim Erwerb und der Herstellung von Immobilien anfallenden

hohen Vorsteuern und im Hinblick auf die durch das Fördergebietsgesetz angeregte besonders intensive Investitionstätigkeit in den neuen Bundesländern nehmen die Finanzbehörden dadurch Steuerausfälle in beträchtlicher Höhe in Kauf.

78.1

Erwirbt ein Unternehmer ein Wirtschaftsgut für sein Unternehmen, so wird dieser Erwerb von Umsatzsteuer (Vorsteuerabzug) entlastet.

Die Finanzämter haben den gewährten Vorsteuerabzug zu berichtigen, wenn sich bei einem Wirtschaftsgut die Verhältnisse, die im Kalenderjahr der erstmaligen Verwendung für den Vorsteuerabzug maßgebend waren, innerhalb von fünf Jahren seit dem Beginn der Verwendung ändern, wenn es also z. B. nicht mehr für das Unternehmen verwendet wird. In diesem Fall ist für jedes Kalenderjahr der Änderung ein Ausgleich durch eine Berichtigung des Abzugs der auf die Anschaffungs- oder Herstellungskosten entfallenden Vorsteuerbeträge vorzunehmen (§ 15a Abs. 1 Satz 1 Umsatzsteuergesetz – UStG –). Bei Grundstücken tritt an die Stelle des Zeitraums von fünf Jahren ein Zeitraum von zehn Jahren (§ 15a Abs. 1 Satz 2 UStG).

Bei der Berichtigung ist für jedes Kalenderjahr der Änderung von einem Fünftel oder von einem Zehntel der auf das Wirtschaftsgut entfallenden Vorsteuerbeträge auszugehen (§ 15a Abs. 2 Satz 1 UStG).

78.2

Der Bundesrechnungshof hat in der Zeit von April bis Oktober 1997 bei sechs Finanzämtern in allen fünf neuen Bundesländern rd. 200 Fälle eingesehen, bei denen hohe Vorsteuerüberschüsse überwiegend aus der Anschaffung und Herstellung von Immobilien herrührten.

Er hat geprüft, ob die Finanzämter alle erforderlichen Maßnahmen ergriffen haben, um die für den Vorsteuerabzug maßgebenden Verhältnisse während des zehnjährigen Berichtigungszeitraums zu überwachen. Dabei hat er folgendes festgestellt:

78.2.1

78.2.1.1

Das in der Finanzverwaltung angewandte automatisierte Verfahren bietet die Möglichkeit, zur Überwachung der für den Vorsteuerabzug maßgebenden Verhältnisse innerhalb des Berichtigungszeitraums Angaben zu bestimmten Kennziffern zu speichern, über mehrere Jahre miteinander zu vergleichen und bei Veränderungen oder Abweichungen Prüfhinweise für das Finanzamt auszugeben. Voraussetzung hierfür ist, daß die erforderlichen Daten im automatisierten Verfahren gespeichert werden.

Die für den Beginn der automatisierten Überwachung notwendige Kennziffer ist von den Steuerpflichtigen in der Umsatzsteuererklärung für das Jahr einzutragen, in dem ein Grundstück, Grundstücksteil, Gebäude oder Gebäudeteil erstmalig für

die Ausführung von Umsätzen verwendet wird. Sie wird mit den übrigen Daten der Umsatzsteuererklärung erfaßt und bleibt über den zehnjährigen Berichtigungszeitraum gespeichert. Sie löst einen Prüfhinweis aus, falls ein Steuerpflichtiger innerhalb des Berichtigungszeitraums zur Besteuerung nach § 19 Abs. 1 UStG (Kleinunternehmer) übergeht oder die unternehmerische Tätigkeit beendet.

Werden Grundstücke, Grundstücksteile, Gebäude oder Gebäudeteile auch für die Ausführung steuerfreier Umsätze aus Vermietung und Verpachtung verwendet, besteht im automatisierten Verfahren die Möglichkeit, diese steuerfreien Umsätze jährlich mit denen des Vorjahres zu vergleichen. Bei Abweichungen ab einer bestimmten Höhe ergeht ein Prüfhinweis, mit dem der Bearbeiter aufgefordert wird zu prüfen, ob eine Änderung der Verhältnisse eingetreten ist, die eine Berichtigung des Vorsteuerabzugs erforderlich macht. Voraussetzung für diese automatische Vergleichsrechnung ist jedoch, daß die entsprechende Kennziffer gespeichert ist und daß die steuerfreien Umsätze, die der Steuerpflichtige in einer Anlage zur Umsatzsteuererklärung anzugeben hat, erfaßt werden.

78.2.1.2

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß die Steuerpflichtigen in den Umsatzsteuererklärungen für das Jahr, in dem sie Grundstücke, Grundstücksteile, Gebäude oder Gebäudeteile erstmals zur Ausführung von Umsätzen verwendet hatten, die Eintragung der für die maschinelle Überwachung erforderlichen Kennziffer nur in wenigen Fällen vorgenommen hatten. Die Finanzämter ergänzten diese fehlende Kennziffer regelmäßig nicht, so daß ihre Speicherung unterblieb.

In Fällen, in denen Steuerpflichtige mit den Grundstücken, Grundstücksteilen, Gebäuden oder Gebäudeteilen sowohl steuerpflichtige als auch steuerfreie Umsätze aus Vermietung und Verpachtung tätigten, reichten sie häufig die erforderliche Anlage zur Umsatzsteuererklärung nicht ein. Dies wurde von den Finanzämtern nicht beanstandet. Dadurch unterblieb die Erfassung der steuerfreien Umsätze aus Vermietung und Verpachtung. Eine automationsgesteuerte Vergleichsrechnung zur Entwicklung der steuerfreien Umsätze fand nicht statt; etwaige Prüfhinweise waren somit ausgeschlossen.

78.2.1.3

Aufgrund dieser Prüfungsfeststellungen bei sechs Finanzämtern hat der Bundesrechnungshof eine statistische Auswertung der gespeicherten Daten für alle Finanzämter der neuen Bundesländer veranlaßt. Diese ergab, daß die Kennziffer, die bei der erstmaligen Verwendung von Grundstücken, Grundstücksteilen, Gebäuden oder Gebäudeteilen einzugeben war, im Zeitraum von 1993 bis 1996 für alle 111 Finanzämter insgesamt in 558 Fällen gespeichert wurde. Dies entspricht einem Durchschnitt von fünf Fällen pro Finanzamt, wobei für sieben Finanzämter jeweils kein Fall und für zwölf Finanzämter jeweils ein Fall gespeichert war.

Angesichts der insbesondere durch das Fördergebietsgesetz begünstigten zahlreichen Grundstücksinvestitionen in den neuen Bundesländern müßte die Anzahl der tatsächlich zu überwachenden Fälle wesentlich größer sein. Es ist zu befürchten, daß die vom Bundesrechnungshof festgestellten Mängel bei der vollständigen Datenerfassung bei allen Finanzämtern bestehen und daß nur ein geringer Teil der tatsächlich zu überwachenden Fälle im automatisierten Verfahren erfaßt wurde.

78.2.2

Für Wirtschaftsgüter, bei denen eine Änderung der für den Vorsteuerabzug maßgebenden Verhältnisse wahrscheinlich ist, ist eine Einzelüberwachung durch die Finanzämter erforderlich.

78.2.2.1

Die neuen Bundesländer erließen hierzu Verwaltungsanweisungen. Darin ist festgelegt, daß die Finanzämter die für den Vorsteuerabzug maßgebenden Verhältnisse von Beginn an unter Verwendung von handschriftlich zu führenden Überwachungsblättern zu überwachen haben, wenn die Inanspruchnahme des Vorsteuerabzugs u. a. auf folgenden Sachverhalten beruht:

- Verzicht auf die Steuerfreiheit nach § 4 Nr. 12a UStG bei Vermietungsumsätzen an Unternehmer;
- Grundstücksvermietungen, die kraft Gesetzes steuerpflichtig sind;
- Verwendung beweglicher Wirtschaftsgüter zur Ausführung steuerpflichtiger und steuerfreier Umsätze;
- Nutzung von Grundstücken teilweise für eigenbetriebliche oder eigenberufliche Zwecke, die den Vorsteuerabzug nicht ausschließen, und teilweise zur steuerfreien Vermietung.

Daneben haben die Finanzämter die Einhaltung der Berichtigungsvorschriften des § 15 a UStG durch den Steuerpflichtigen auch zu prüfen, wenn sich hierzu ein besonderer Anlaß ergibt. Beispiele für besondere Anlässe sind nach den Vorgaben der Länder

- die Einführung von Steuerbefreiungen durch Gesetzesänderungen, die den Vorsteuerabzug ausschließen,
- der Eingang von Kontrollmaterial,
- Erkenntnisse, die bei der Durchführung von Außenprüfungen gewonnen wurden.

Zur Überwachung der Berichtigung des Vorsteuerabzugs nach § 15 a UStG stehen den Finanzämtern aller neuen Bundesländer einheitliche Vordrucke von Überwachungsblättern zur Verfügung. Für jedes Wirtschaftsgut, bei dem eine Überwachung erfolgen muß, ist ein gesondertes Überwachungsblatt in der Umsatzsteuerakte zu führen.

Die Verwaltungsanweisungen sehen vor, daß für das Anlegen der Überwachungsblätter grundsätzlich die Veranlagungsstellen der Finanzämter zuständig sind.

Sofern die Umsatzsteuervoranmeldungsstellen einen Überwachungsfall feststellen, sollen sie die Veranlagungsstellen unterrichten oder den Fall an diese abgeben. Wird ein Überwachungsfall durch eine Außenprüfung erkannt, ist vorgesehen, daß die Umsatzsteuersonderprüfungs- oder die allgemeinen Betriebsprüfungsstellen die Veranlagungsstellen unterrichten. In einem Land haben die Betriebsprüfer das Überwachungsblatt selbst anzulegen.

Nach dem Anlegen der Überwachungsblätter sollen die Finanzämter den Steuerpflichtigen in dreijährigem Turnus Fragebögen zur Nutzungsänderung eines Wirtschaftsgutes zusenden, die eine gezielte Überprüfung der für den Vorsteuerabzug maßgebenden Verhältnisse ermöglichen. Von dieser Regelung dürfen die Finanzämter nur abweichen, wenn feststeht, daß bei dem Unternehmer eine Außenprüfung für die zu überprüfenden Zeiträume durchgeführt wird. In diesem Fall sind die erforderlichen Feststellungen im Rahmen der Außenprüfung zu treffen.

78.2.2.2

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß in Fällen, in denen nach den Vorgaben der vorgesetzten Behörden Überwachungsblätter zu führen waren, diese bei vier geprüften Finanzämtern grundsätzlich nicht und in einem weiteren Finanzamt nur in wenigen Einzelfällen angelegt wurden. Dabei handelte es sich überwiegend um Fälle, in denen auf die Steuerfreiheit nach § 4 Nr. 12 a UStG bei Vermietungsumsätzen an Unternehmer verzichtet worden war.

Wegen der erheblichen Vorsteuerbeträge bei Grundstücksinvestitionen stellten die Umsatzsteuervoranmeldungsstellen in der Regel bereits bei erstmaliger Geltendmachung der Vorsteuer im Voranmeldungsverfahren Ermittlungen über die geplante Verwendung der Grundstücke an. Bei fünf der sechs geprüften Finanzämter werteten die Umsatzsteuervoranmeldungsstellen die hierzu eingegangenen Informationen jedoch nur im Hinblick auf die aktuell abzugsfähige Vorsteuer aus. Schlußfolgerungen hinsichtlich der ggf. erforderlichen Überwachung der für den Vorsteuerabzug maßgebenden Verhältnisse in späteren Veranlagungszeiträumen zogen sie nicht. Infolgedessen unterblieb die Unterrichtung der Veranlagungsstellen, die für das Anlegen der Überwachungsblätter zuständig waren.

Gleichartige Feststellungen hat der Bundesrechnungshof hinsichtlich der Tätigkeit der Umsatzsteuersonderprüfungsstellen bei vier Finanzämtern getroffen.

Soweit Überwachungsblätter nicht geführt wurden, unterblieb bei den betreffenden Finanzämtern auch die alle drei Jahre vorzunehmende Versendung von Fragebögen zur Überprüfung der für den Vorsteuerabzug maßgebenden Verhältnisse.

78.2.2.3

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes besaßen die mit der Überwachung von Einzelfällen betrauten Bediensteten der Umsatzsteuervoranmeldungsstellen, der Veranlagungsstellen und der Um-

satzsteuersonderprüfungsstellen zwar häufig allgemeine Kenntnisse über die Berichtigung des Vorsteuerabzugs nach § 15 a UStG. Sie waren jedoch überwiegend nicht in der Lage zu erkennen, für welche Wirtschaftsgüter eine Überwachung mittels Überwachungsblättern nach den Weisungen der vorgesetzten Behörden durchzuführen war. Außerdem waren sie über die Einleitung der notwendigen Überwachungsmaßnahmen und über den von ihnen dabei jeweils konkret zu erbringenden Beitrag, wie z. B. das Erheben der erforderlichen Angaben, das Weiterleiten der gewonnenen Informationen oder das Anlegen der Überwachungsblätter, häufig nicht hinreichend informiert.

78.3

78.3.1

Der Bundesrechnungshof ist bei Beurteilung der Verwaltungspraxis davon ausgegangen, daß eine gezielte Überwachung der Verwendung jedes einzelnen Wirtschaftsgutes weder möglich noch erforderlich ist und im allgemeinen zur Überwachung von Grundtatbeständen die Kontrollmöglichkeiten des automatisierten Verfahrens ausreichend sind. Bei Vorliegen bestimmter Sachverhalte ist jedoch eine Einzelüberwachung durch die Finanzämter unerlässlich.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß eine ordnungsgemäße Überwachung des Vorsteuerabzugs während des maßgebenden Berichtigungszeitraums nach § 15 a UStG derzeit weder im automatisierten Verfahren noch im Verfahren der Einzelüberwachung mittels Überwachungsblättern gewährleistet ist; die rechtzeitige und vollständige Erhebung der Steuern ist damit nicht sichergestellt. In Anbetracht der im Grundstücksbereich anfallenden hohen Vorsteuern werden von den Finanzbehörden Steuerausfälle in beträchtlicher Höhe in Kauf genommen.

Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, daß die obersten Finanzbehörden der neuen Bundesländer die vorgefundenen Mängel bei der Überwachung der für den Vorsteuerabzug maßgebenden Verhältnisse im Zusammenwirken mit dem Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) beseitigen und künftig nicht neu entstehen lassen.

78.3.2

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium gebeten zu prüfen, ob die Kennziffern, die zur Gewährleistung der Überwachung im automatisierten Verfahren erforderlich sind und die in vergangenen Veranlagungszeiträumen zu Unrecht nicht erfaßt wurden, nachgespeichert werden können.

78.3.3

Zur Vermeidung künftiger Erfassungslücken im automatisierten Verfahren sollten die programmtechnischen Voraussetzungen dafür geschaffen werden, daß bereits die Umsatzsteuervoranmeldungsstellen alle Fälle, die künftig maschinell zu überwachen sein

werden, durch Eingabe zusätzlicher Prüfkennziffern elektronisch kennzeichnen werden. Diese zusätzlichen Prüfkennziffern sollten für das Jahr der geplanten Erstnutzung einen maschinellen Abgleich mit der Umsatzsteuererklärung ermöglichen und Prüfhinweise bewirken, falls darin die erstmalige Nutzung eines Grundstücks nicht erklärt wurde oder falls die erforderlichen Angaben über steuerfreie Umsätze nach § 4 Nr. 12 UStG fehlen.

78.3.4

Der Bundesrechnungshof führt den unzureichenden Zustand der Überwachung von Einzelfällen bei der Mehrzahl der Finanzämter darauf zurück, daß die Bediensteten der Umsatzsteuervoranmeldungsstellen, der Veranlagungsstellen und der Umsatzsteuersonderprüfungsstellen überwiegend nicht in der Lage waren, ihre Aufgaben ordnungsgemäß zu erfüllen.

Das Bundesministerium sollte daher bei den obersten Finanzbehörden der Länder darauf hinwirken, daß geeignete Maßnahmen ergriffen werden, um die Bediensteten aller beteiligten Stellen der Finanzämter in die Lage zu versetzen, Sachverhalte, bei deren Vorliegen eine Einzelüberwachung der betreffenden Wirtschaftsgüter mittels Überwachungsblättern erfolgen muß, von sich aus zu erkennen.

78.3.5

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium gebeten zu prüfen, ob bei den von Beginn an zu überwachenden Fällen, in denen Überwachungsblätter noch nicht angelegt wurden oder in denen bereits fällig gewesene turnusmäßige Überprüfungen noch nicht stattgefunden haben, die Versäumnisse nachgeholt werden können.

78.4

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, daß die Anregungen des Bundesrechnungshofes zur Ergänzung der automatisierten Verfahren mit den obersten Finanzbehörden der Länder besprochen werden müssen. Die Erörterungen und die ggf. zu erarbeitenden Lösungskonzepte würden noch einige Zeit in Anspruch nehmen.

78.5

Der Bundesrechnungshof begrüßt, daß das Bundesministerium seine Anregungen zur Gewährleistung der Überwachung im automatisierten Verfahren aufgreift. Er erwartet, daß die obersten Finanzbehörden der Länder die angekündigten Lösungskonzepte in absehbarer Zeit erstellen.

Der Bundesrechnungshof hält es weiterhin für erforderlich, in den zu überwachenden Fällen, in denen Überwachungsblätter noch nicht angelegt wurden oder in denen bereits fällig gewesene turnusmäßige Überprüfungen noch nicht stattgefunden haben, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen. Das Bundesministerium sollte darauf dringen, daß die Versäumnisse alsbald nachgeholt werden.

79 IT-Unterstützung bei der Umsatzsteuersonderprüfung (Kapitel 60 01 Titel 014 01)

79.0

Zur Sicherung des Umsatzsteueraufkommens sind effektivere Umsatzsteuersonderprüfungen erforderlich. Zur Erreichung dieses Zieles sollte die IT-Unterstützung der Umsatzsteuersonderprüfung verbessert werden. Außerdem sollte den Umsatzsteuerprüfern zur Kontrolle der Besteuerung und zur Bekämpfung der Betrugsanfälligkeit ein automatisierter Abruf der dafür benötigten Daten ermöglicht werden.

79.1

Die Umsatzsteuer wird von den Ländern im Auftrag des Bundes verwaltet und ist neben der Lohnsteuer für die Bundes- und Länderhaushalte die bedeutsamste Einnahmequelle. Das Aufkommen betrug im Jahre 1996 rd. 237 Mrd. DM, davon entfielen rd. 37 Mrd. DM auf die Einfuhrumsatzsteuer.

Der Bundesrechnungshof hatte bereits in den Bemerkungen 1997 (Drucksache 13/8550 Nr. 53) darauf hingewiesen, daß sich seit der Einführung des Umsatzsteuer-Binnenmarktes zum 1. Januar 1993 die Zahl betrügerischer Manipulationen im Bereich der Umsatzsteuer erhöht hat. Solche Manipulationen führen zum Teil zu hohen Steuerausfällen und werden häufig nur durch Zufälle aufgedeckt.

Beschränkte Kontrollmöglichkeiten und komplizierte Steuertatbestände erschweren der Finanzverwaltung eine ordnungsgemäße Umsatzbesteuerung. Der Innendienst der Finanzämter kann nur begrenzte, auf die Bedeutung des Falles abgestimmte Kontrollen durchführen. Daher ist die Umsatzsteuersonderprüfung von außergewöhnlicher Bedeutung für die Kontrolle der Umsatzbesteuerung.

Umsatzsteuersonderprüfungen werden unabhängig vom Turnus der allgemeinen Betriebsprüfung zeitnah vorgenommen. Umsatzsteuerausfälle, unberechtigte Umsatzsteuererstattungen und Vergütungen oder Umsatzverlagerungen können daher erheblich früher als mit allgemeinen Betriebsprüfungen entdeckt und vermieden werden. Darüber hinaus können durch Umsatzsteuersonderprüfungen auch mögliche Fehler bei anderen Steuerarten zeitnah erkannt werden.

Die Steuerverwaltungen der Länder erzielten mit Umsatzsteuersonderprüfungen im Jahre 1996 Mehrergebnisse von über 2,9 Mrd. DM. Auf jeden eingesetzten Umsatzsteuerprüfer entfielen davon über 2,5 Mio. DM.

Die Prüfungsdichte (Anzahl der durchgeführten Umsatzsteuersonderprüfungen pro Kalenderjahr im Verhältnis zu den umsatzsteuerlich geführten Unternehmen) betrug im Kalenderjahr 1996 unter 2 v. H. Demnach blieben im Jahre 1996 mehr als 98 v. H. der geführten Umsatzsteuerfälle ungeprüft. Die Entwicklung der Prüfungsdichte im Vergleich der letzten Ka-

lenderjahre (1987 bis 1995) ist insgesamt rückläufig. Außerdem sind die Unterschiede zwischen den Ländern hinsichtlich der Zahl der eingesetzten Prüfer, der je Prüfer geprüften Fälle und der Prüfungsdichte zum Teil erheblich.

79.2

Der Bundesrechnungshof hat bei Bundes- und Landesfinanzbehörden die Entwicklung und den Stand der Umsatzsteuersonderprüfung und deren IT-Unterstützung untersucht.

79.2.1

Obwohl sich die obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder seit etwa fünf Jahren mit der IT-Unterstützung für Umsatzsteuersonderprüfungen befaßt haben, wurden für diese Prüfungsart bislang bundesweit – im Rahmen eines Anwenderprogramms für die allgemeine Betriebsprüfung – nur Programme zur Berechnung und Festsetzung der Jahresumsatzsteuer sowie zur Vorsteuerkontrolle eingesetzt. Diese Programme stellten sich nach Ansicht der Leiter der zuständigen Fachreferate der obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder wegen ihrer eingeschränkten Verwertbarkeit als unzureichend heraus.

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes hat bislang nur ein Land ein speziell auf die Erfordernisse der Umsatzsteuersonderprüfung zugeschnittenes Anwenderprogramm entwickelt. Drei Länder entwickelten lediglich verschiedene Arbeitsblätter, Prüfprogramme und Vordrucke. Die Länder unterrichteten über ihre Eigenentwicklungen weder das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) noch andere Länder. Einige Umsatzsteuerprüfer erstellten zur Effizienzsteigerung ihrer Tätigkeit selbst Programme, mit deren Hilfe zum Teil deutlich mehr Kontrollmitteilungen und Anfragen über die Berechtigung zum Vorsteuerabzug der geprüften Unternehmer an andere Finanzämter versandt werden konnten.

79.2.2

Zur Verbesserung der IT-Unterstützung bei Umsatzsteuersonderprüfungen erstellte eine Arbeitsgruppe Mitte des Jahres 1996 das Arbeitspapier „Anforderungsprofil an die IT-Unterstützung der Umsatzsteuersonderprüfung“. Im Rahmen der Erörterung dieses Arbeitspapiers faßten die Leiter der zuständigen Fachreferate der obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder den Beschluß, die Umsatzsteuerprüfer mit Laptops auszustatten und die vorhandenen Anwenderprogramme bundeseinheitlich abzustimmen. Zur bundeseinheitlichen Koordinierung der beschlossenen Maßnahmen richteten sie eine weitere Arbeitsgruppe ein. Des weiteren beschloß die Konferenz der Finanzminister, Maßnahmen zur Steigerung der Effizienz von Umsatzsteuersonderprüfungen untersuchen zu lassen.

79.2.3

Der Bundesrechnungshof hat weiter festgestellt, daß lediglich drei Länder ihre Prüfer vollständig mit Laptops ausgestattet haben, deren Einsatz sich als sehr vorteilhaft erwiesen hat. So konnten durch den Einsatz der Laptops Umsatzsteuersonderprüfungen erheblich verkürzt und mehr Unternehmen geprüft oder einzelne Unternehmen intensiver geprüft werden. Vergleichbare Feststellungen hat auch das Fachreferat einer Oberfinanzdirektion getroffen. Es errechnete, daß die Umsatzsteuerprüfer infolge ihrer Ausstattung mit Laptops jährlich jeweils mindestens drei zusätzliche Prüfungen durchführen könnten.

Ein beauftragtes Beratungsunternehmen hat ebenfalls festgestellt, daß sich Effektivität und Effizienz von Umsatzsteuersonderprüfungen durch eine bessere IT-Unterstützung deutlich steigern ließen. Es schlug vor, die Prüfungsberichte prüfungsbegleitend mit Hilfe eines entsprechenden Anwenderprogramms auf Laptops zu erstellen. Diese Maßnahme würde allein in einem Land eine Ausweitung der Kapazität um mindestens zehn Prüferstellen bedeuten, so daß zusätzliche Prüfungen durchgeführt werden könnten.

79.3

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sollte das Bundesministerium darauf hinwirken, daß die Länder die Anzahl der Umsatzsteuersonderprüfungen in ihrem Bereich erhöhen. Zur Umsetzung dieses Zieles sollte in einem ersten Schritt angestrebt werden, die Umsatzsteuersonderprüfungen rationeller zu gestalten sowie ihre Effizienz zu steigern und zwar durch den bundesweiten Einsatz eines effektiven und einheitlichen Anwenderprogramms zur IT-Unterstützung in diesem Bereich. Das Bundesministerium sollte die hierzu erforderlichen Maßnahmen umgehend ergreifen.

Der Bundesrechnungshof hält die Umsetzung seines Anliegens zur Gewährleistung einer ordnungsgemäßen Umsatzbesteuerung in Anbetracht des hohen Anteils der Umsatzsteuer am gesamten Steueraufkommen des Bundes und der Länder, der Betrugsanfälligkeit der Umsatzsteuer sowie der niedrigen und trotz ihrer Präventivwirkung insgesamt rückläufigen Dichte von Umsatzsteuersonderprüfungen für dringend geboten. Zwar bestimmen die für die Finanzverwaltung zuständigen obersten Landesbehörden Art, Umfang und Organisation des Einsatzes der IT für die Festsetzung und Erhebung von Steuern, die Landesfinanzbehörden im Auftrag des Bundes verwalten; zur Gewährleistung gleicher Programmergebnisse und eines ausgewogenen Leistungsstandes ist aber Einvernehmen mit dem Bundesministerium herbeizuführen (§ 20 Abs. 1 Finanzverwaltungsgesetz). Das Bundesministerium ist daher mitverantwortlich dafür, daß die Erhebung der Umsatzsteuer bundesweit wirksam kontrolliert wird. Dieser Mitverantwortung sollte es nach Auffassung des Bundesrechnungshofes durch eine nachdrückliche Aus-

übung seiner Rechts- und Fachaufsicht gerecht werden, um die rechtzeitige und vollständige Erhebung der Umsatzsteuereinnahmen des Bundes zu sichern (§ 34 Abs. 1 BHO).

Das Bundesministerium sollte daher im Zusammenwirken mit den Ländern veranlassen, daß

- ein bundeseinheitliches und effizientes Programm zur IT-Unterstützung der Umsatzsteuersonderprüfung, das ggf. neu zu entwickeln ist, eingesetzt wird,
- die IT-Unterstützung zwischen den Ländern besser koordiniert wird,
- die eingesetzten Programme ständig aktualisiert und gepflegt werden und
- die Umsatzsteuerprüfer bundesweit mit Laptops ausgestattet werden.

Schließlich hält es der Bundesrechnungshof zur Aufdeckung und Bekämpfung von Umsatzsteuerbetrügereien für erforderlich, den Umsatzsteuerprüfern einen automatisierten Abruf bereits gespeicherter Daten (z. B. Festsetzungs- und Erhebungsdaten, Daten des Grundinformationsdienstes, Daten im Zusammenhang mit innergemeinschaftlichen Umsätzen) innerhalb der gegebenen rechtlichen Grenzen zu ermöglichen. Dabei sollten sowohl Daten der zu prüfenden Unternehmen als auch Daten der mit diesen in einer Leistungsbeziehung stehenden Unternehmen innerhalb der Bundesrepublik Deutschland abrufbar sein.

79.4

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, daß es der Auffassung des Bundesrechnungshofes, wonach der Umsatzsteuersonderprüfung eine größere Bedeutung beigemessen werden muß, grundsätzlich zustimmt. Es hat darauf hingewiesen, daß inzwischen ein Bericht über die Steigerung der Effizienz der Umsatzsteuersonderprüfung und die Bekämpfung des Umsatzsteuerbetruges seitens der Umsatzsteuer-Referatsleiter von Bund und Ländern verfaßt worden sei. Es sei vorgesehen, diesen Bericht durch die Abteilungsleiter Steuer der obersten Finanzbehörden der Länder an die Konferenz der Finanzminister der Länder weiterzuleiten, womit die Fachseite dem durch die Finanzminister erteilten Auftrag nachgekommen sei, Möglichkeiten der Steigerung der Effizienz der Umsatzsteuersonderprüfungsdienste zu prüfen. Die im Bericht vorgeschlagenen Maßnahmen deckten sich im wesentlichen mit den Anmerkungen des Bundesrechnungshofes. So werde in dem Bericht eine Verstärkung der Stellen für Umsatzsteuerprüfer, eine Verbesserung der technischen Ausstattung und eine intensivierte Nutzung aller der Steuerverwaltung zur Verfügung stehenden Daten über die zu prüfenden Unternehmen gefordert.

Hinsichtlich der dringend erforderlichen Ausstattung mit Laptops könne der Bund wegen der Länderzuständigkeit lediglich auf die Notwendigkeit der Maßnahme hinweisen. Diese Forderung sei deshalb in den Bericht als eine zeitnah zu realisierende Maßnahme aufgenommen worden. Bezüglich der bun-

desweiten Entwicklung eines Anwenderprogramms würden die Ausführungen des Bundesrechnungshofes zum Anlaß einer weiteren Erörterung mit den Ländern genommen, inwieweit bundeseinheitlich vorgegangen werden könne.

Einen automatisierten Zugriff der Umsatzsteuerprüfer auf landesinterne Datenbanken, die Datenbanken anderer Länder und des Bundesamtes für Finanzen hält das Bundesministerium ebenfalls für erforderlich. Der Zugriff auf Daten des Bundesamtes für Finanzen werde zur Zeit von einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe untersucht. Ob dieser Zugriff in den Ländern genutzt werden könne, hänge auch von deren technischer Ausstattung hinsichtlich der Datenfernübertragung ab.

79.5

Der Bundesrechnungshof nimmt die grundsätzliche Zustimmung zu seinen Ausführungen zur Kenntnis. Im einzelnen hält er aber unter dem Gesichtspunkt des Gebotes der gleichmäßigen und zutreffenden Besteuerung im gesamten Bundesgebiet folgendes für wichtig:

Die vom Bundesministerium gegenüber den Ländern erhobene Forderung, die Stellen für Umsatzsteuerprüfer zu erhöhen, ist im Hinblick auf die geringe und insgesamt rückläufige Prüfungsdichte, den hohen Stellenwert der Prüfung innergemeinschaftlicher Umsätze und dem damit verbundenen größeren Zeitaufwand je Prüfung gerechtfertigt. Zur Kontrolle der Prüfungsdichte durch das Bundesministerium sollte der entsprechende Wert in die jährlich zu erstellende Statistik über Umsatzsteuersonderprüfungen aufgenommen werden.

Der Bundesrechnungshof hält es aber nicht für ausreichend, wenn das Bundesministerium lediglich auf die Notwendigkeit der Ausstattung der Umsatzsteuerprüfer mit Laptops hinweist. Es sollte vielmehr bei den Ländern mit dem gebotenen Nachdruck darauf hinwirken, daß alle Umsatzsteuerprüfer mit Laptops ausgestattet werden.

Des weiteren hält der Bundesrechnungshof eine erneute Erörterung des Bundesministeriums mit den Ländern, inwieweit zur Entwicklung eines Anwenderprogramms bundeseinheitlich vorgegangen werden könnte, allein nicht für genügend. Angesichts der Dauer von zur Zeit mehr als fünf Jahren, in denen sich das Bundesministerium und die Länder mit der Verbesserung der IT-Unterstützung für Umsatzsteuersonderprüfungen befassen, sollte das Bundesministerium ohne weitere zeitliche Verzögerungen darauf hinwirken, daß die erforderlichen Maßnahmen umgehend getroffen werden.

Hinsichtlich der Forderung des Bundesrechnungshofes, im Rahmen von Umsatzsteuersonderprüfungen einen automatisierten Abruf von gespeicherten Daten zu ermöglichen, sollte das Bundesministerium koordinierend und unterstützend darauf hinwirken, daß in den Ländern etwa vorhandene Schwierigkeiten bezüglich der Datenfernübertragung zügig beseitigt werden.

80 Steuerbefreiungen für reprivatisierte Unternehmen (Kapitel 60 01 Titel 012 01 und 014 01)

80.0

Die Finanzverwaltungen der neuen Bundesländer sind der Aufforderung des Bundesministeriums der Finanzen, alle gewährten Steuerbefreiungen für reprivatisierte Betriebe noch einmal zu überprüfen und in den falsch entschiedenen Fällen Änderungsbescheide zu erlassen, nicht gefolgt. Der Aufforderung des Bundesministeriums der Finanzen lag eine Bemerkung des Bundesrechnungshofes und ein Beschluß des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages zugrunde.

Bund und Ländern sind durch unberechtigte Steuerbefreiungen wegen Verjährung nunmehr endgültige Steuerausfälle von bis zu 1 Mrd. DM entstanden.

80.1 Rechtslage

80.1.1

Betriebe, die aufgrund eines Beschlusses des Präsidiums des Ministerrates der Deutschen Demokratischen Republik vom 9. Februar 1972 in Volkseigentum überführt worden waren, konnten gemäß § 17 des Gesetzes über die Gründung und Tätigkeit privater Unternehmen und über Unternehmensbeteiligungen (Reprivatisierungsgesetz) vom 7. März 1990 (GBl. DDR I S. 141) auf Antrag der früheren Inhaber, Gesellschafter oder deren Erben wieder in Einzelunternehmen, Personengesellschaften oder in Kapitalgesellschaften umgewandelt (reprivatisiert) werden. Nach § 3 Abs. 1 der ersten Durchführungsverordnung zum Reprivatisierungsgesetz waren die Gewinne der reprivatisierten Unternehmen sowie die Einkommen ihrer Gesellschafter für die ersten zwei Jahre der wirtschaftlichen Tätigkeit steuerfrei. Betrieben, deren Wert bei der Rückübertragung deutlich unter dem Vermögenswert des Jahres 1972 lag oder die zeitweilig unrentabel arbeiteten, sollte nach § 5 Abs. 9 der Durchführungsverordnung eine erweiterte – zusätzliche – Steuerbefreiung gewährt werden.

80.1.2

Das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) hatte mit Schreiben vom 26. November 1991 (BStBl. I S. 1012 ff.) klargestellt, daß die Steuerbefreiungen zur Anpassung an das Steuerrechtssystem der Bundesrepublik Deutschland auf das Jahr 1990 zu beschränken seien, da sie nicht in dem Katalog des gemäß dem Einigungsvertrag fortgeltenden Rechts der Deutschen Demokratischen Republik enthalten seien. Das Bundesministerium hatte weiter darauf hingewiesen, daß die Steuerbefreiung nur für die unternehmensbezogenen laufenden Einkünfte der ehemaligen Eigentümer enteigneter Betriebe und ihrer Erben gelte. Sie sei nicht zu gewähren, soweit diese Einkünfte auf neu in das Unternehmen eingetretene Gesellschafter entfielen oder ein ehemals staatlicher Anteil fortbestehe (personenbezogene Betrachtungsweise).

80.1.3

Dieser Auffassung widersprach der Bundesfinanzhof zunächst mit Urteil vom 13. Juli 1994 (BStBl. II S. 133). Der Entscheidung des Gerichtes, daß die Steuerbefreiung auch bei Neueintritt von Gesellschaftern in voller Höhe zu gewähren sei (betriebsbezogene Betrachtungsweise), schlossen sich die Finanzverwaltungen der neuen Bundesländer zunächst an.

Von dieser betriebsbezogenen Betrachtungsweise wich der Bundesfinanzhof in seinem Urteil vom 4. September 1996 jedoch wieder ab (BStBl. 1997 II S. 344) und entschied, daß die Steuerbefreiung doch nur personenbezogen zu gewähren sei, weil mit der Befreiung die enteigneten Alteigentümer oder deren Erben gefördert werden sollen, um ihnen einen Start in das private Unternehmertum zu erleichtern.

80.1.4

Eine Steuerbefreiung kommt weiterhin nicht in Betracht, wenn eine Vermögensübergabe nach dem Reprivatisierungsgesetz nicht vorliegt (Kauf des Betriebs oder Übergabe nach dem Vermögensgesetz) oder wenn ein reprivatisiertes Unternehmen in eine Personen- oder Kapitalgesellschaft eingebracht worden ist.

80.2 Prüfungsanlaß

Frühere Untersuchungen des Bundesrechnungshofes in den Jahren 1992 und 1993 hatten bei nahezu allen eingesehenen Fällen reprivatisierter Betriebe zu – zum Teil mehrfachen – Beanstandungen geführt, weil Steuerbefreiungen zu Unrecht gewährt worden waren. Der Bundesrechnungshof hatte Steuerausfälle von mindestens 500 Mio. DM befürchtet und deshalb um Überprüfung der einschlägigen Fälle gebeten (Bemerkungen 1994, Drucksache 12/8490 Nr. 60). Der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages hatte daraufhin im Jahre 1995 das Bundesministerium aufgefordert, bei den obersten Finanzbehörden der neuen Bundesländer mit dem gebotenen Nachdruck darauf hinzuwirken, daß die Finanzämter die einschlägigen Besteuerungsfälle noch einmal überprüfen. Der Ausschuß hatte dabei „die Forderung des Bundesrechnungshofes, alle Steuerfälle nochmals aufzugreifen und in den falsch entschiedenen Fällen Änderungsbescheide zu erlassen, für berechtigt angesehen“ (Drucksache 13/3167 zu Nr. 60).

80.3 Feststellungen des Bundesrechnungshofes

Das Bundesministerium übersandte im Mai 1996 den Beschluß des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages an die neuen Bundesländer und forderte sie auf, über das Veranlaßte zu berichten.

80.3.1

Der Bundesrechnungshof hat von November 1996 bis Oktober 1997 eine Kontrollprüfung durchgeführt, um zu klären, inwieweit die Finanzverwaltungen der neuen Bundesländer der Aufforderung des Bundesministeriums nachgekommen sind. Er hat dazu u. a. Erhebungen bei drei Finanzämtern durchgeführt, die

in 54 Einzelfällen die Steuerbefreiung für reprivatisierte Betriebe überwiegend zu Unrecht gewährt hatten.

80.3.2

Die neuen Bundesländer sind der Aufforderung des Bundesministeriums, alle Steuerfälle entsprechend dem Beschluß des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages nochmals aufzugreifen und in den falsch entschiedenen Fällen Änderungsbescheide zu erlassen, grundsätzlich nicht gefolgt. Zur Begründung führten sie im wesentlichen aus, daß „hierdurch ein erheblicher Verwaltungsaufwand entstanden wäre“.

80.3.3

Die neuen Einzelfalluntersuchungen des Bundesrechnungshofes führten nahezu ausnahmslos zu erneuten Beanstandungen. Der durch fehlerhafte Sachbearbeitung entstandene Steuerausfall für Bund und Länder erreicht allein in den drei geprüften Finanzämtern einen zweistelligen Millionenbetrag. Da inzwischen für den Veranlagungszeitraum 1990 regelmäßig Festsetzungsverjährung vorliegt, dürften bundesweit bei insgesamt rd. 4 000 reprivatisierten Unternehmen Steuerausfälle von bis zu 1 Mrd. DM eingetreten sein.

80.3.4

Ein neues Bundesland beachtete – zum Nachteil der Steuergläubiger – bewußt nicht das neue Urteil des Bundesfinanzhofes aus dem Jahre 1996, ohne sich zuvor mit dem Bund und den anderen neuen Bundesländern abgestimmt zu haben. Die anderen neuen Bundesländer erkannten dieses Urteil auf einer Sondersitzung der Einkommensteuer-Referatsleiter der obersten Finanzbehörden des Bundes und der neuen Bundesländer im Jahre 1997 zwar an, unterließen es jedoch, die zu Unrecht gewährten Steuerbefreiungen – soweit erforderlich – zu berichtigen. Auch das neue Bundesland, das zunächst das neue Urteil des Bundesfinanzhofes nicht anwandte, schloß sich im April 1997 der Rechtsauffassung des Bundes und der anderen neuen Bundesländer an.

80.3.5

Einem Finanzamt eines neuen Bundeslandes, das zunächst nicht das Urteil des Bundesfinanzhofes aus dem Jahre 1996 beachtete, hatte der Bundesrechnungshof im Jahre 1993 schriftliche Prüfinweise für alle eingesehenen 48 Fälle reprivatisierter Betriebe übergeben. Die erneuten Erhebungen im Rahmen der Kontrollprüfung führten überwiegend wieder zu Beanstandungen.

Nach Feststellungen des Bundesrechnungshofes sind die nunmehr endgültigen Steuerausfälle regelmäßig auf die Nichtbeachtung

- der Aufforderung des Bundesministeriums zur Umsetzung des Beschlusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages,
- der Prüfinweise des Bundesrechnungshofes durch das Finanzamt und

- des Urteils des Bundesfinanzhofes aus dem Jahre 1996 durch die oberste Finanzbehörde des neuen Bundeslandes

zurückzuführen. Insbesondere durch die Nichtbeachtung des neuen Urteils des Bundesfinanzhofes haben sich die Steuerausfälle bei den betreffenden Fällen dieses Finanzamtes gegenüber den Erhebungen im Jahre 1993 sogar noch deutlich erhöht. So hat das Finanzamt in fünf Fällen, in denen es bis Ende des Jahres 1993 die Steuer zutreffend nach der damaligen und jetzt wieder aktuellen Verwaltungsauffassung festsetzte, von sich aus die Steuerfestsetzung ungerechtfertigt aufgehoben und Steuerbefreiung gewährt.

80.3.6

Der Bundesrechnungshof hat im Rahmen seiner Kontrollprüfung in einem weiteren Finanzamt desselben neuen Bundeslandes Erhebungen in fünf Einzelfällen durchgeführt, bei denen das Finanzamt die Steuerbefreiung zu Unrecht gewährt hatte, weil eine Vermögensübergabe nach dem Reprivatisierungsgesetz nicht vorlag (Kauf des Betriebs oder Übergabe nach dem Vermögensgesetz) oder weil ein reprivatisiertes Unternehmen in eine Kapitalgesellschaft eingebracht worden war (vgl. Nr. 80.1.4).

Die Untersuchungen des Bundesrechnungshofes führten ausnahmslos zu erneuten Beanstandungen.

80.3.7

In dem dritten Finanzamt in einem anderen neuen Bundesland hatte der Bundesrechnungshof im Jahre 1992 festgestellt, daß der Gewinn einer Kapitalgesellschaft in Höhe von 10,7 Mio. DM durch mangelhafte Sachverhaltsermittlung zu Unrecht nicht besteuert worden war. Erst nach mehrmaliger Erörterung des Sachverhaltes hatte das Finanzministerium des neuen Bundeslandes im Jahre 1994 die Auffassung des Bundesrechnungshofes bestätigt.

Dennoch lehnte das neue Bundesland eine zutreffende Steuerfestsetzung weiterhin ab, nunmehr mit der Begründung, das Finanzamt habe eine verbindliche Zusage für die Steuerbefreiung erteilt. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes lag aber eine verbindliche Zusage, die eine Steuerbefreiung rechtfertigen konnte, nicht vor.

Schließlich teilte das neue Bundesland Anfang des Jahres 1998 mit, daß es trotz Bedenken jetzt grundsätzlich bereit sei, die Steuern ordnungsgemäß festzusetzen. Dem stünde aber die nunmehr eingetretene Festsetzungsverjährung entgegen, die eine Besteuerung des Gewinns von 10,7 Mio. DM nicht mehr zuließe.

Der Bundesrechnungshof hat die unzutreffende Behandlung des Falles beanstandet und darauf hingewiesen, daß durch die unsachgemäße und zögerliche Bearbeitung des Falles durch die Finanzbehörden eine zutreffende Steuerfestsetzung infolge der nunmehr eingetretenen Verjährung nicht mehr vorgenommen werden kann. Er hat das Bundesministerium gebeten zu prüfen, ob das neue Bundesland für sein Verhalten im Wege der Haftung in Anspruch genommen werden kann.

80.4 Zusammenfassende Würdigung durch den Bundesrechnungshof

Der Bundesrechnungshof hat die fehlende Bereitschaft der neuen Bundesländer, der Aufforderung des Bundesministeriums zu folgen und in den falsch entschiedenen Fällen Änderungsbescheide zu erlassen, beanstandet. Die Erklärung der neuen Bundesländer, wegen des „erheblichen Verwaltungsaufwandes“ hierauf verzichtet zu haben, kann wegen der hohen steuerlichen Auswirkungen, die durch die Kontrollprüfung des Bundesrechnungshofes belegt werden, nicht hingenommen werden. Da inzwischen für den Veranlagungszeitraum 1990 regelmäßig Festsetzungsverjährung eingetreten ist, können die Steuerbefreiungen nicht mehr rückgängig gemacht werden. Der eingetretene Schaden für Bund und Länder dürfte bis zu 1 Mrd. DM betragen.

80.5 Stellungnahmen des Bundesministeriums und der neuen Bundesländer

Das Bundesministerium hat die neuen Bundesländer aufgefordert, sich zu den Feststellungen des Bundesrechnungshofes zu äußern. Wegen noch ausstehender Antworten einzelner neuer Bundesländer konnte das Bundesministerium bisher jedoch noch keine abschließende Stellungnahme vorlegen. Vorab hat das Bundesministerium folgendes mitgeteilt:

Ein neues Bundesland habe ausgeführt, daß eine Berichtigung von Steuerbescheiden aufgrund des Urteils des Bundesfinanzhofes aus dem Jahre 1996 vor seiner Veröffentlichung im Bundessteuerblatt im Jahre 1997 nicht möglich gewesen sei.

Ein anderes neues Bundesland habe vorgetragen, aufgrund der Bemerkung des Bundesrechnungshofes aus dem Jahre 1994 habe es die Gewährung von Steuerbefreiungen für reprivatisierte Unternehmen in zwei Finanzämtern überprüft. Ein Finanzamt habe lediglich in einem Fall antragsgemäß eine Steuerbefreiung gewährt, was nicht zu beanstanden gewesen sei. In den vier weiteren eingesehenen Fällen dieses Finanzamtes sei wegen erwirtschafteter Verluste kein Antrag auf Steuerbefreiung gestellt worden. Da sich dabei die Feststellungen des Bundesrechnungshofes nicht bestätigt hätten, habe keine Veranlassung bestanden, weitere Maßnahmen zu ergreifen.

Dem Bundesrechnungshof liegen daneben zwei Stellungnahmen eines neuen Bundeslandes zu seinen Prüfungsmitteilungen über die Ergebnisse der Kontrollprüfung vor.

Das neue Bundesland, bei dem der Bundesrechnungshof in zwei Finanzämtern 53 Steuerfälle überprüfte, hat mitgeteilt, es habe 14 dieser Fälle nochmals eingesehen und dabei festgestellt, daß nur in wenigen Fällen Bearbeitungsfehler vorlägen. Der Bundesrechnungshof habe nicht bedacht, daß die Fälle, die unter Berücksichtigung des Urteils des Bundesfinanzhofes aus dem Jahre 1994 veranlagt worden seien, Vertrauensschutz gemäß § 176 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 Abgabenordnung genossen, weil aufgrund einer Änderung der Rechtsprechung eine Berichtigung der Steuerfestsetzung zuungunsten des

Steuerpflichtigen nicht zulässig sei. Das gelte auch für Veranlagungen, die unter dem Vorbehalt der Nachprüfung ergangen seien.

80.6 Abschließende Bemerkungen des Bundesrechnungshofes

80.6.1

Der Bundesrechnungshof nimmt die Stellungnahmen des Bundesministeriums und der neuen Bundesländer zur Kenntnis. Es trifft zwar zu, daß das Urteil des Bundesfinanzhofes aus dem Jahre 1996 erst im Jahre 1997 im Bundessteuerblatt veröffentlicht wurde. Den neuen Bundesländern war das Urteil jedoch bereits vor Veröffentlichung bekannt, weil es die Einkommensteuer-Referatsleiter der obersten Finanzbehörden des Bundes und der neuen Bundesländer zuvor schon in einer Sondersitzung erörtert und seine Veröffentlichung im Bundessteuerblatt beschlossen hatten. Ein neues Bundesland war sogar Beklagter des Verfahrens.

80.6.2

Der Vortrag eines neuen Bundeslandes, eigene Erhebungen hätten nicht zu Beanstandungen geführt, vermag angesichts der landesweiten Bearbeitungsfehler in anderen neuen Bundesländern nicht zu überzeugen. Nach eigenen Angaben führte das neue Bundesland nur bei zwei Finanzämtern in wenigen Fällen Erhebungen durch. Im übrigen ist dem Bundesrechnungshof bekannt, daß ein anderes Finanzamt dieses neuen Bundeslandes in einem bedeutenden Fall weder im Besteuerungsverfahren noch im Wege der Nachprüfung Prüfungshandlungen hinsichtlich der Gewährung der Steuerbefreiung durchführte. Abweichend von der Handhabung in den übrigen neuen Bundesländern, die regelmäßig zumindest die eine mögliche Reprivatisierung dokumentierenden Unterlagen (z.B. die Umwandlungserklärung) zu den Akten nahmen, fehlte es in diesem Fall an sämtlichen Nachweisen. Dennoch gewährte das Finanzamt zu Unrecht Steuerbefreiung für ein zu versteuerndes Einkommen in Höhe von 2,7 Mio. DM.

80.6.3

Die Ausführungen eines weiteren neuen Bundeslandes, nur in wenigen der vom Bundesrechnungshof beanstandeten Fälle lägen Bearbeitungsfehler vor, weil der Bundesrechnungshof nicht bedacht habe, daß aufgrund des Urteils des Bundesfinanzhofes aus dem Jahre 1996 eine Berichtigung der Veranlagungen wegen des zu beachtenden Vertrauensschutzes nicht mehr möglich sei, sind nicht zutreffend. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist nur in einem der von dem neuen Bundesland angesprochenen 14 Steuerfälle die Bearbeitung unter dem Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes nicht zu beanstanden.

Das neue Bundesland erkennt zudem, daß bei vielen weiteren Fällen das neue Urteil des Bundesfinanzhofes nicht einschlägig war und deshalb Änderungen der Veranlagungen ohne weiteres möglich waren (vgl. Nr. 80.3.6). Es überprüfte inzwischen die

Feststellungen, die der Bundesrechnungshof bei dem einen Finanzamt in fünf Fällen getroffen hatte und bestätigte, daß die materiellrechtlichen Voraussetzungen für eine Steuerbefreiung nicht vorgelegen hätten. Dem entsprechend hat das neue Bundesland in zwei Fällen zwischenzeitlich rd. 1,3 Mio. DM Ertragsteuern festgesetzt. In einem Fall konnte das neue Bundesland wegen Festsetzungsverjährung die Steuer nicht mehr zutreffend festsetzen (Steuerausfall rd. 154 000 DM). In einem weiteren Fall konnten die Steuern deshalb nicht festgesetzt werden, weil das Unternehmen einen Verlust erlitten hatte. In einem anderen Fall hatte das neue Bundesland zwar anerkannt, daß die Voraussetzungen für die Steuerbefreiung nicht vorlagen, aber dennoch das zuständige Finanzamt angewiesen, die Steuerbefreiung aus Billigkeitsgründen zu gewähren. Der Steuer ausfall aufgrund dieser aus Sicht des Bundesrechnungshofes ungerechtfertigten „Billigkeitsmaßnahme“ beträgt 524 000 DM.

80.6.4

Das Bundesministerium sollte mit Nachdruck bei den obersten Landesbehörden darauf hinwirken, daß künftig seine Vorgaben zur Umsetzung der Beschlüsse des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages beachtet werden. Bei neuen höchstrichterlichen Urteilen sollten Bund und Länder sich rechtzeitig untereinander abstimmen.

Die neuen Feststellungen des Bundesrechnungshofes geben Anlaß zu der Sorge, daß die Finanzverwaltungen der neuen Bundesländer nicht immer gewillt sind, die Steuern in der zutreffenden Höhe zu erheben. Dies verstößt gegen das Gebot der rechtzeitigen und vollständigen Erzielung von Einnahmen (§ 34 Abs. 1 BHO).

81 Steuerfahndungsstellen in den neuen Bundesländern

(Kapitel 60 01 Titel 012 01 und 014 01)

81.0

Die Steuerfahndungsstellen der Finanzämter in den neuen Bundesländern sind zur Zeit nur bedingt in der Lage, ihrem gesetzlichen Auftrag nachzukommen.

81.1 Vorbemerkung

Die Steuerfahndungsstellen sind mit besonderen Aufgaben und einschneidenden Befugnissen ausgestattete Ermittlungsorgane der Steuerverwaltung. Sie haben insbesondere Steuerstraftaten und Steuerordnungswidrigkeiten zu erforschen und dabei die Besteuerungsgrundlagen zu ermitteln sowie unbekannte Steuerfälle aufzudecken und aufzuklären.

Für den Bereich der Strafverfolgung sind die Beamten der Steuerfahndungsstellen Hilfsbeamte der Staatsanwaltschaft. Sie können entsprechend den Vorschriften der Strafprozeßordnung insbesondere

die Papiere der von Durchsuchung Betroffenen durchsehen und Beschlagnahmen vornehmen.

Angesichts der im gesamten Bundesgebiet ständig steigenden Wirtschaftskriminalität und unter Berücksichtigung der angespannten Lage der öffentlichen Haushalte kommt dem zügigen Aufbau einer effektiven Steuerfahndung in den neuen Bundesländern besondere Bedeutung zu.

Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 1997 in allen neuen Bundesländern bei fünf Finanzämtern den Stand des Aufbaus, die Besetzung, die Organisation und die Arbeitsweise der Steuerfahndungsstellen geprüft. Dabei hat er insbesondere untersucht, ob die Steuerfahndung ihrem gesetzlichen Auftrag nachkommen kann.

81.2 Aufbauhilfe

Die alten Bundesländer sind aufgrund des Einigungsvertrages verpflichtet, Verwaltungshilfe zum Aufbau der Steuerfahndung in den neuen Bundesländern zu leisten.

Das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) bemühte sich seit der Wiedervereinigung, die alten Bundesländer zu veranlassen, die erforderliche Verwaltungshilfe zu erbringen. Die alten Bundesländer schränkten die Verwaltungshilfe für die Steuerfahndungsstellen aber zum Teil seit dem Jahre 1993 beträchtlich ein. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes erhielten drei der neuen Bundesländer seit dieser Zeit von ihren Partnerländern nur noch unzureichend Verwaltungshilfe. Die dortigen Steuerfahndungsstellen waren daher über längere Zeit in ihrer Einsatzfähigkeit erheblich beeinträchtigt. Demgegenüber wurden zwei der neuen Bundesländer in einem ausreichenden Umfang betreut.

Der Bundesrechnungshof hat die mangelhafte Unterstützung durch die alten Bundesländer beanstandet. Ein Vergleich der Unterstützungsanstrengungen einzelner alter Bundesländer zeigt, daß eine ausreichende Betreuung möglich war. Soweit die alten Bundesländer nur unzureichend Verwaltungshilfe gewährten, kamen sie ihren Verpflichtungen nach dem Einigungsvertrag nicht nach.

Der Bundesrechnungshof hat die ständigen Bemühungen des Bundesministeriums, die alten Bundesländer zu einer ausreichenden Verwaltungshilfe anzuhalten, anerkannt. Er hält es aber auch für geboten, daß das Bundesministerium auf die tatsächliche Durchführung der erforderlichen Verwaltungshilfe für die Steuerfahndung noch stärker Einfluß nimmt, um Betreuungslücken und Ungleichgewichte zu vermeiden.

81.3 Personal

81.3.1

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes waren in den neuen Bundesländern in den ersten Jahren des Aufbaus Bedienstete mit den für eine Tätigkeit als Sachgebietsleiter erforderlichen fun-

dierten theoretischen und praktischen Kenntnissen nicht vorhanden. Die neuen Bundesländer bemühten sich aber nur zum Teil frühzeitig und mit Nachdruck, z. B. durch bundesweite Ausschreibungen, für diese Tätigkeit – zumindest vorübergehend – erfahrene Bedienstete aus den alten Bundesländern zu gewinnen.

Der Bundesrechnungshof hat die zum Teil unzureichenden Anstrengungen, die Sachgebietsleiterstellen der Steuerfahndung mit qualifiziertem Personal aus den alten Bundesländern zu besetzen, beanstandet. Der Aufbau neuer funktionstüchtiger Steuerfahndungsstellen bedarf einer fachgerechten und kompetenten Führung. Die Leistungsfähigkeit der Steuerfahndungsstellen hängt daher entscheidend vom Einsatz erfahrener und qualifizierter Sachgebietsleiter ab.

Inzwischen ist mit Bediensteten und Bewerbern aus den alten Bundesländern nicht mehr zu rechnen, insbesondere wegen der auch dort angespannten Personal- und Haushaltslage und wegen des Abbaus finanzieller und anderer motivationsfördernder Maßnahmen für eine Tätigkeit in den neuen Bundesländern.

Der Bundesrechnungshof hat deshalb gefordert, umgehend alle Sachgebietsleiterstellen mit geeigneten Bewerbern zu besetzen und Programme zu deren Schulung zu erarbeiten. Er hat das Bundesministerium gebeten, die neuen Bundesländer bei der Entwicklung von Schulungsprogrammen zu unterstützen und ggf., im Zusammenwirken mit den alten Bundesländern, geeignete Dozenten zur Verfügung zu stellen.

81.3.2

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes betrug der Anteil der neu eingegangenen Fälle in den Steuerfahndungsstellen, die nicht zur Erteilung eines Prüfungsauftrages führten und nicht weiterverfolgt werden mußten, bis zu 85 v. H. Die Bearbeitung dieser Eingänge beanspruchte Sachgebietsleiter und Steuerfahnder zu Lasten ihrer Fahndungsaufgaben zeitlich stark.

In zwei neuen Bundesländern wurden daher sogenannte Fahndungshelfer zur Unterstützung der Sachgebietsleiter und Fahndungsprüfer eingesetzt. Aufgabe der Fahndungshelfer ist es, alle Eingänge vorab so weit wie möglich aufzuarbeiten und Bagatelldfälle frühzeitig auszusondern.

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes bewirkte der Einsatz von Fahndungshelfern eine spürbare Entlastung der Sachgebietsleiter und Steuerfahndungsprüfer bei Routinearbeiten, so daß sie sich vermehrt um bedeutende Fälle kümmern konnten. Die Fahndungshelfer konnten außerdem dazu beitragen, Arbeitsrückstände abzubauen.

Der Bundesrechnungshof hat die mit dem Einsatz von Fahndungshelfern verbundene Steigerung der Effizienz der Steuerfahndung begrüßt und gefordert, Fahndungshelfer in allen Steuerfahndungsstellen der neuen Bundesländer einzusetzen.

81.4 Informationstechnik

81.4.1

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes waren die Zugriffsmöglichkeiten der Steuerfahndungsstellen auf Daten des integrierten automatisierten Besteuerungsverfahrens (IABV) unzureichend. In vier Bundesländern ist es den Steuerfahndungsstellen bislang nicht möglich, über den Zuständigkeitsbereich des Finanzamtes, bei dem sie eingerichtet sind, hinaus auf Daten des IABV zuzugreifen.

Der Bundesrechnungshof hat dies beanstandet. Er hat darauf hingewiesen, daß sich der Zuständigkeitsbereich der Steuerfahndung regelmäßig auf mehrere Finanzämter erstreckt und für ihre Tätigkeit auch Daten erforderlich werden können, die von Finanzämtern außerhalb ihres Zuständigkeitsbereichs gespeichert wurden.

Die im IABV gespeicherten Daten sind für die Arbeit der Steuerfahndung von großer Bedeutung. Insbesondere bei Ermittlung der Besteuerungsgrundlagen im Zusammenhang mit Steuerverkürzungen und zur Vorbereitung der Anträge auf gerichtliche Durchsuchungs- und Beschlagnahmebeschlüsse ist ein schneller Zugriff auf Daten des IABV unerlässlich. Nur die rechtzeitige Kenntnis über zwischenzeitlich vorliegende Steuererklärungen, erfolgte Steuerfestsetzungen, ausgesetzte, gestundete und erlassene Steuern sowie vorhandene Steuerrückstände ermöglicht es, im Einzelfall schnell und sachgerecht entscheiden zu können.

Der Bundesrechnungshof hat deshalb eine Erweiterung der Zugriffsmöglichkeiten der Steuerfahndung auf das IABV gefordert. Den Steuerfahndungsstellen sollte es ermöglicht werden, landesweit auf das IABV zuzugreifen.

81.4.2

Die Steuerfahndungsstellen erfaßten ihre Eingänge in Eingangslisten und Eingangsbüchern. Prüfungsaufträge wurden in Auftragsbüchern vermerkt. Die Listen und Bücher werden zum Teil noch manuell geführt.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß der Einsatz der elektronischen Datenverarbeitung bei Führung der Listen und Bücher die Fehlerhäufigkeit (Übertragungsfehler, doppelte Vergabe oder Auslassung von Zuordnungsnummern) und den benötigten Zeitaufwand erheblich verminderte.

Der Bundesrechnungshof hat daher angeregt, diese Arbeiten künftig ausschließlich IT-gestützt durchzuführen.

81.5 Arbeitsweise

81.5.1

Die bei den Steuerfahndungsstellen neu eingegangenen Fälle sind u. a. daraufhin zu untersuchen, ob eine Fahndungsprüfung durchzuführen ist (Vorprüfungsverfahren). Das Vorprüfungsverfahren ist nach den vorliegenden Verwaltungsanweisungen inner-

halb von sechs Monaten durchzuführen. Im Anschluß an das Vorprüfungsverfahren sind umgehend die erforderlichen Maßnahmen zu veranlassen.

Die Bearbeitungsfrist für das Vorprüfungsverfahren wurde häufig nicht beachtet. Oft vergingen Jahre, bis Fälle erstmalig aufgegriffen wurden, so daß bezüglich der Festsetzung von Steuern und der Verfolgung der Steuerstraftaten vielfach die Verjährung drohte. Außerdem entstanden hohe Arbeitsrückstände.

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes liegt der Grund hierfür in den ständig wachsenden Fallzahlen und den Besonderheiten der Einzelfälle, die sich als kompliziert und vielschichtig erwiesen und einen hohen Arbeitsaufwand beanspruchten. Teilweise übten aber auch vorgesetzte Behörden, Finanzamtsvorsteher und Sachgebietsleiter ihre Dienstaufsicht nur unzureichend aus. Zudem war das eingesetzte Personal häufig nicht ausreichend geschult.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, bei den obersten Finanzbehörden der neuen Bundesländer darauf hinzuwirken, daß die Steuerfahndungsstellen auf die Notwendigkeit einer zeitnahen Bearbeitung von Eingängen hingewiesen werden. Es kann, insbesondere im Hinblick auf die vielfach drohende Festsetzungs- und Verfolgungsverjährung nicht weiter hingenommen werden, daß Eingänge zum Teil über Jahre unbearbeitet bleiben.

Die Steuerfahndungsstellen sollten künftig das Vorprüfungsverfahren zeitnah durchführen und ihre unbearbeiteten Fälle umgehend abbauen. Dabei sollten sie Fälle mit drohender Verjährung bevorzugt bearbeiten. Das eingesetzte Personal sollte vermehrt geschult werden, um den Anforderungen besser gerecht zu werden. Außerdem muß sichergestellt werden, daß vorgesetzte Behörden und das Führungspersonal in den Finanzämtern künftig ihre Dienstaufsicht ordnungsgemäß ausüben. Im übrigen sollte die Organisation der Steuerfahndung verbessert und auf dieser Grundlage die Personalbemessung ggf. den gestiegenen Fallzahlen angepaßt werden.

81.5.2

Die Steuerfahndungsstellen kamen ihrer Aufgabe, auch unbekannte Steuerfälle von sich aus zu ermitteln, bis auf wenige Ausnahmen nicht nach. Die Mehrzahl der Steuerfahndungsstellen war ausschließlich damit beschäftigt, die Eingänge zu bearbeiten und zu verwalten.

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, daß die Steuerfahndung sich dieser Aufgabe verstärkt widmen sollte, um zu einer ordnungsgemäßen Besteuerung beizutragen und zu vermeiden, daß Steuerstraftaten und Steuerordnungswidrigkeiten unentdeckt bleiben.

81.6 Zusammenfassende Würdigung durch den Bundesrechnungshof

Nach den Erkenntnissen des Bundesrechnungshofes sind die Steuerfahndungsstellen in den neuen Bundesländern zur Zeit nur bedingt in der Lage, ihrem

gesetzlichen Auftrag nachzukommen. Dies dürfte zu Steuerausfällen für Bund und Länder in beträchtlicher Höhe führen. Die unzureichende Einsatzfähigkeit der Steuerfahndung gefährdet im übrigen die präventiven Wirkungen, die von ihrer Tätigkeit ausgehen sollten. Zudem ist der Grundsatz der Gleichmäßigkeit der Besteuerung beeinträchtigt. Der Bundesrechnungshof hat daher das Bundesministerium aufgefordert, sich bei den obersten Finanzbehörden der neuen Bundesländer dafür einzusetzen, daß die festgestellten Mängel umgehend beseitigt werden.

81.7 Stellungnahme des Bundesministeriums

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, daß es die Feststellungen des Bundesrechnungshofes mit den obersten Finanzbehörden der Länder erörtern will. Es hat die Auffassung des Bundesrechnungshofes geteilt, daß die zeitnahe Bearbeitung der Eingänge und der Abbau der unbearbeiteten Eingänge in den Steuerfahndungsstellen zwingend notwendig ist.

Das Bundesministerium hat darauf verwiesen, daß es dem Aufbau einer leistungsfähigen Steuerverwaltung in den neuen Bundesländern von Anfang an eine hohe Priorität eingeräumt habe. Es habe seit langem wiederholt und mit dem gebotenen Nachdruck auf allen Ebenen auf die Länder eingewirkt, die erforderliche Verwaltungshilfe zu leisten. Zudem habe die Finanzministerkonferenz im Dezember 1994 einstimmig festgestellt, daß zwischen Bund und Ländern Einvernehmen über die Fortsetzung der Verwaltungshilfe bestehe. Die Länder hätten zugesagt, die notwendigen Maßnahmen unter Berücksichtigung der jeweiligen Verhältnisse nach Absprache mit den Partnerländern zu treffen. Das Bundesministerium habe die Frage der Verwaltungshilfe zuletzt im Januar 1998 mit den Abteilungsleitern Organisation der obersten Finanzbehörden der Länder erörtert. Die Abteilungsleiter hätten es für erforderlich gehalten, daß die personelle Unterstützung der alten Bundesländer schwerpunktmäßig u. a. bei der Steuerfahndung fortgesetzt werde.

Ein Ausschuß zur Gewährleistung der Einheitlichkeit der Aus- und Fortbildung in der Steuerverwaltung habe die Prüfung des Bundesrechnungshofes zum Anlaß genommen zu untersuchen, ob und in welcher Form Folgerungen für die Fortbildung zu ziehen seien. Der Ausschuß habe im Mai 1998 den hohen Stellenwert weiterführender Schulungen für die Beschäftigten der Steuerfahndung hervorgehoben.

81.8 Schlußbemerkung des Bundesrechnungshofes

Das Bundesministerium sollte bei den obersten Finanzbehörden der neuen Bundesländer erneut darauf dringen, umgehend sicherzustellen, daß die Steuerfahndung künftig ihrem gesetzlichen Auftrag gerecht werden kann. Die alten Bundesländer sollten hierbei im Rahmen ihrer Verpflichtungen und der gegebenen Zusagen Verwaltungshilfe leisten. Dabei sollte das Bundesministerium verstärkt darauf achten, daß die Verwaltungshilfe in dem gebotenen Umfang auch tatsächlich geleistet wird.

Im übrigen bleiben die neuen Bundesländer aufgefordert, die notwendigen Maßnahmen zur Beseitigung der vom Bundesrechnungshof festgestellten Mängel zu ergreifen.

82 Bußgeld- und Strafsachenstellen in den neuen Bundesländern (Kapitel 60 01 Titel 012 01)

82.0

Die Bußgeld- und Strafsachenstellen der Finanzämter in den neuen Bundesländern erfüllen ihre Aufgaben zur Zeit nur unzureichend.

82.1 Vorbemerkung

Die Bußgeld- und Strafsachenstellen der Steuerverwaltung haben die Aufgabe, Steuerstraftaten und Steuerordnungswidrigkeiten zu verfolgen. Von ihrer Tätigkeit gehen präventive Wirkungen aus. Ihre Funktionstüchtigkeit ist daher für die Allgemeinheit von großer Bedeutung.

82.2 Prüfung der Bußgeld- und Strafsachenstellen

Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 1997 in allen neuen Bundesländern bei fünf Finanzämtern den Stand des Aufbaus und die Arbeitsweise der Bußgeld- und Strafsachenstellen geprüft. Dabei hat er im wesentlichen folgende Feststellungen getroffen:

82.2.1 Aufbau

Die neuen Bundesländer begannen Ende des Jahres 1991 mit dem Aufbau der Bußgeld- und Strafsachenstellen. Der Aufbau wurde aber nur zögerlich vorangetrieben. Zielorientierte Planungen zum Aufbau wurden zum Teil nicht oder erst in den Jahren 1993 oder 1994 erstellt. Der Bundesrechnungshof hat den zögerlichen Aufbau der Bußgeld- und Strafsachenstellen beanstandet und empfohlen, den Aufbau zu beschleunigen.

82.2.2 Schulung des Personals

Die obersten Finanzbehörden der neuen Bundesländer vertraten im Jahre 1992 die Auffassung, daß eine allgemeine Steuerausbildung für eine Tätigkeit in den Bußgeld- und Strafsachenstellen allein nicht genügt. Sie verständigten sich deshalb darauf, die betreffenden Bediensteten fachspezifisch fortzubilden.

Ein Land besaß Ende des Jahres 1995 noch kein einheitliches Schulungskonzept. Die fachspezifischen Schulungen fanden in zwei weiteren Ländern überwiegend erst in den Jahren 1996 und 1997 statt. Sie waren auch im Jahre 1997 noch nicht in allen Ländern abgeschlossen.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß nach dem gegenwärtigen Kenntnisstand der Bediensteten der Bußgeld- und Strafsachenstellen weitere fachspezifische Fortbildungen notwendig sind.

Der Bundesrechnungshof hat die unzureichenden Schulungsmaßnahmen beanstandet. Er hat empfohlen, ggf. mit Unterstützung des Bundesministeriums der Finanzen (Bundesministerium) und der alten Bundesländer umgehend ein einheitliches Fortbildungskonzept für die Bußgeld- und Strafsachenstellen der neuen Bundesländer zu entwickeln und umzusetzen.

82.2.3 Unterstützung durch die Oberfinanzdirektionen

Die Oberfinanzdirektionen der neuen Bundesländer haben die Aufgabe, die Bußgeld- und Strafsachenstellen während ihres Aufbaus zu unterstützen sowie wesentliche Aufgaben zu koordinieren und zu überwachen. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß sie diese Aufgaben häufig aus organisatorischen Gründen nur unzureichend wahrnahmen.

Der Bundesrechnungshof hat dies beanstandet und das Bundesministerium aufgefordert, sich bei den obersten Finanzbehörden der neuen Bundesländer dafür einzusetzen, daß die Oberfinanzdirektionen zu einer ordnungsgemäßen Erfüllung dieser Aufgaben angehalten werden.

82.2.4 Verwaltungshilfe durch die alten Bundesländer

Die alten Bundesländer sind aufgrund des Einigungsvertrages verpflichtet, Verwaltungshilfe zum Aufbau der Bußgeld- und Strafsachenstellen in den neuen Bundesländern zu leisten.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß die alten Bundesländer Verwaltungshilfe in Form von personeller Unterstützung überwiegend nicht in einem ausreichenden Umfang gewährten und ihre Unterstützungsleistungen seit dem Jahre 1993 beträchtlich einschränkten. Dies führte zu erheblichen Verzögerungen beim Aufbau der Bußgeld- und Strafsachenstellen.

Die Unterstützungsleistungen der alten Bundesländer wichen erheblich voneinander ab. Vier der geprüften Bußgeld- und Strafsachenstellen erhielten nur unzureichend Verwaltungshilfe. Nur in einer Bußgeld- und Strafsachenstelle war ausreichende Verwaltungshilfe durch den langfristigen Einsatz erfahrener Bediensteter gewährleistet.

Obwohl die Abteilungsleiter Organisation der obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder im Jahre 1996 eine personelle Verwaltungshilfe der alten Bundesländer auch über dieses Jahr hinaus für notwendig erachteten, hat der Bundesrechnungshof im Rahmen seiner örtlichen Erhebungen im Jahre 1997 nur bei einer der geprüften Bußgeld- und Strafsachenstellen eine solche Hilfe festgestellt.

Der Bundesrechnungshof hat die unzureichende Verwaltungshilfe der alten Bundesländer beanstandet. Er hat das Bundesministerium aufgefordert, darauf hinzuwirken, daß die alten Bundesländer ihren Verpflichtungen und Zusagen zur Gewährung von Verwaltungshilfe auch nachkommen.

82.2.5 Einsatz von IT

Die Ausstattung der Bußgeld- und Strafsachenstellen mit IT blieb weit hinter der Ausstattung anderer Arbeitsbereiche der Finanzämter zurück. So hatten die Bußgeld- und Strafsachenstellen keine bundeseinheitlichen und speziell auf ihre Erfordernisse zugeschnittene Anwenderprogramme zur Bearbeitung und Überwachung ihrer Fälle. Entsprechende Programme werden zwar zur Zeit vom Bundesministerium im Zusammenwirken mit den obersten Finanzbehörden der Länder entwickelt. Der derzeitige Stand der technischen Entwicklung läßt ihren Einsatz kurzfristig aber nicht erwarten.

Der Bundesrechnungshof hat die unzureichende Ausstattung der Bußgeld- und Strafsachenstellen mit IT beanstandet. Er hat das Bundesministerium aufgefordert, sich für eine Beschleunigung der Entwicklung und des Einsatzes der vorgesehenen zentralen Programme einzusetzen.

82.2.6 Zugriff auf Daten der Rechenzentren

Nur die Bußgeld- und Strafsachenstelle eines neuen Bundeslandes hatte eine Zugriffsmöglichkeit auf die in dem dortigen Rechenzentrum gespeicherten Daten. In diesem Land erledigten die Sachbearbeiter jährlich 25 v. H. mehr Fälle, als in den anderen vier neuen Bundesländern. Soweit eine Zugriffsmöglichkeit nicht vorhanden war, mußten die Bußgeld- und Strafsachenstellen die benötigten Daten bei den für die Steuerfestsetzung zuständigen Finanzämtern zumeist schriftlich anfordern. Die Bearbeitungsdauer der Fälle erhöhte sich dadurch oft um Wochen.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, darauf hinzuwirken, daß in allen neuen Bundesländern eine Zugriffsmöglichkeit auf die in den jeweiligen Rechenzentren gespeicherten Daten geschaffen wird. Hierdurch könnte die Bearbeitungsdauer der Fälle erheblich vermindert werden.

82.2.7 Zusammenarbeit mit anderen Dienststellen

Die vielfältigen Verknüpfungen des Besteuerungsverfahrens mit dem Bußgeld- und Strafverfahren erfordern ein enges Zusammenwirken der betroffenen Dienststellen. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes entsprach die Zusammenarbeit der Bußgeld- und Strafsachenstellen mit anderen Dienststellen häufig nicht den Erfordernissen.

Die Bereitschaft der für die Steuerfestsetzung zuständigen Stellen der Finanzämter, den Verdacht auf eine Steuerstraftat oder eine Steuerordnungswidrigkeit weiterzugeben, war sehr unterschiedlich. Den Bußgeld- und Strafsachenstellen wurden häufig Steuerverkürzungen von größerem Umfang und Gewicht nicht angezeigt, aber Bagatellfälle gemeldet. So erstatteten die Festsetzungsstellen vielfach Anzeige auch in Fällen, in denen Steuerpflichtige ihre Steuererklärung trotz Erinnerung nicht eingereicht hatten, ohne zuvor gesetzliche Zwangsmittel zur Abgabe der Erklärung einzusetzen.

Die Prüfungsdienste der Finanzämter fertigten notwendige Vermerke für die Bußgeld- und Strafsachenstellen häufig nur unvollständig und lückenhaft.

Die Vermerke waren vielfach nicht verwertbar, da die erforderlichen Angaben fehlten. Ein Finanzamt leitete elf Umsatzsteuersonderprüfungsberichte wegen des Verdachts auf Steuerverkürzung oder -hinterziehung aus dem ersten Halbjahr 1997 erst im November 1997 an die zuständige Bußgeld- und Strafsachenstelle weiter.

Der Bundesrechnungshof hat die vorgefundene Verwaltungspraxis beanstandet und empfohlen, den Finanzämtern Leitlinien an die Hand zu geben, um künftig eine ordnungsgemäße Zusammenarbeit der Bußgeld- und Strafsachenstellen mit anderen Dienststellen der Finanzämter zu gewährleisten.

82.2.8 Arbeitsrückstände

Die Arbeitsrückstände der Bußgeld- und Strafsachenstellen waren außergewöhnlich hoch. Bei einer Bußgeld- und Strafsachenstelle erhöhte sich die Zahl unbearbeiteter Anzeigen in den Jahren 1995 bis 1997 um das Vierfache.

Die Bußgeld- und Strafsachenstellen bearbeiteten die eingegangenen Anzeigen überwiegend nicht zeitnah. Sie hielten die vorgegebene Sechsmonatsfrist für die Einleitung eines Steuerstrafverfahrens in einer Vielzahl von Fällen nicht ein. Zwei Bußgeld- und Strafsachenstellen hatten im August 1997 bei jeweils 400 Anzeigen, die im ersten Halbjahr 1996 eingegangen waren, noch nicht mit deren Bearbeitung begonnen.

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes war auch das in den Bußgeld- und Strafsachenstellen eingesetzte Personal nur unzureichend geschult und zum Teil zu knapp bemessen. Der ermittelte Personalbedarf war überwiegend nicht an den erheblich gestiegenen Arbeitsanfall angepaßt worden.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß eine zügige und sachgerechte Erledigung der den Bußgeld- und Strafsachenstellen zugewiesenen Aufgaben nicht gewährleistet war. Er hat das Bundesministerium aufgefordert, sich bei den obersten Finanzbehörden der neuen Bundesländer dafür einzusetzen, daß die Bußgeld- und Strafsachenstellen auf die Notwendigkeit einer zeitnahen Bearbeitung von Eingängen hingewiesen werden. Die vorhandenen Arbeitsrückstände sollten abgebaut werden. Es kann nicht weiter hingenommen werden, daß Fälle zum Teil über lange Zeiträume unbearbeitet bleiben. Die vorgesehenen fachspezifischen Schulungen (Nr. 82.2.2) sollten umgehend durchgeführt werden. Im übrigen sollte die Organisation verbessert werden und auf dieser Grundlage unter Berücksichtigung der erheblich gestiegenen Fallzahlen der Personalbedarf erneut ermittelt werden.

82.3 Zusammenfassende Würdigung durch den Bundesrechnungshof

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes erfüllen die Bußgeld- und Strafsachenstellen in den neuen Bundesländern ihren gesetzlichen Auftrag zur Zeit nur unzureichend. Die eingeleiteten Ermittlungsverfahren können nicht oder erst mit erheb-

licher Verspätung abgeschlossen werden. Es ist daher zu befürchten, daß Steuerstraftaten und Steuerordnungswidrigkeiten in großer Zahl ungeahndet bleiben. Die festgestellten Mängel gefährden außerdem die präventiven Wirkungen auf Steuerstraftaten und Steuerordnungswidrigkeiten, die von der Tätigkeit der Bußgeld- und Strafsachenstellen ausgehen sollten. Zudem gehen den öffentlichen Haushalten durch Steuerstraftaten und Steuerordnungswidrigkeiten Einnahmen in beträchtlicher Höhe verloren.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, sich bei den obersten Finanzbehörden der neuen Bundesländer dafür einzusetzen, daß die festgestellten Mängel umgehend beseitigt werden. Er hat insbesondere darauf hingewiesen, daß die außergewöhnlich hohe Zahl von Arbeitsrückständen bei den Bußgeld- und Strafsachenstellen nicht länger hinnehmbar ist.

82.4 Stellungnahme des Bundesministeriums

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, vor einer abschließenden Stellungnahme müsse es die Feststellungen des Bundesrechnungshofes mit den Ländern erörtern. Vorab befürworte es einen finanzamtsübergreifenden Zugriff der Bußgeld- und Strafsachenstelle auf die von den Rechenzentren der Länder gespeicherten Daten. Auch stimme es der Ansicht des Bundesrechnungshofes zu, daß eine Anzeige an die Bußgeld- und Strafsachenstelle bei Nichtabgabe der Steuererklärung erst dann zweckdienlich sei, wenn andere Zwangsmaßnahmen erfolglos blieben.

Hinsichtlich der Forderung des Bundesrechnungshofes, auf einen beschleunigten Einsatz der in Entwicklung befindlichen zentralen Programme für die Bußgeld- und Strafsachenstellen hinzuwirken, hat das Bundesministerium mitgeteilt, daß ein erstes lauffähiges Programm bis zum Jahre 1999 erstellt sei. Dieses Programm solle innerhalb der nächsten drei Jahre in allen Ländern eingesetzt werden. Im übrigen habe der Bereich „Bußgeld- und Strafsachenstelle/Steuerfahndung“ bei dem Automationsprojekt „FISCUS“ die höchste Priorität aller steuerfachlichen Entwicklungen.

Ein neues Bundesland habe bundeseinheitliche Leitlinien zur Vereinheitlichung der Abgabe von Fällen an die Bußgeld- und Strafsachenstellen nicht für zwingend erforderlich gehalten. Vielmehr sei es notwendig, die Bediensteten in den Finanzämtern durch weitere Aus- und Fortbildung zum materiellen Steuerrecht und zum Verfahrensrecht in die Lage zu versetzen, unplausible Darstellungen des Steuerpflichtigen besser zu erkennen. Im übrigen seien den

Finanzämtern dieses Bundeslandes bereits im Jahre 1991 Regelungen zur Abgabe von Vorgängen an die Bußgeld- und Strafsachenstellen an die Hand gegeben worden.

Das Bundesministerium hat weiter mitgeteilt, es wolle trotz der Stellungnahme dieses neuen Bundeslandes mit allen Ländern erörtern, ob den Finanzämtern entsprechende bundeseinheitliche Leitlinien an die Hand gegeben werden könnten. Es habe die Länder ausdrücklich gebeten, besonderen Wert auf Konzepte für die Schulung des Personals in den Bußgeld- und Strafsachenstellen zu legen. Im übrigen habe es die Länder gebeten, die Feststellungen und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes künftig zu beachten.

Ein Ausschuß zur Gewährleistung der Einheitlichkeit der Aus- und Fortbildung habe im Mai 1998 erneut den Stand der Aus- und Fortbildung in der Steuerverwaltung erörtert und den hohen Stellenwert der weiterführenden Schulungen für die Beschäftigten in den Bußgeld- und Strafsachenstellen hervorgehoben.

82.5 Schlußbemerkung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof begrüßt die Absicht des Bundesministeriums, sich für bundeseinheitliche Leitlinien zur Vereinheitlichung der Abgabe von Fällen an die Bußgeld- und Strafsachenstellen einzusetzen. Zu den Äußerungen des neuen Bundeslandes, solche Leitlinien seien nicht erforderlich, merkt der Bundesrechnungshof an, daß auch in diesem Land das Abgabeverhalten der einzelnen Finanzämter stark voneinander abwich.

Der Bundesrechnungshof hält weiter an seiner Ansicht fest, daß die Bußgeld- und Strafsachenstellen umgehend mit moderner IT und den erforderlichen Programmen ausgestattet werden müssen. Er nimmt zur Kenntnis, daß der Bereich „Bußgeld- und Strafsachenstellen/Steuerfahndung“ in dem Automationsprojekt „FISCUS“ höchste Priorität genießt. Das Bundesministerium sollte sich verstärkt dafür einsetzen, daß die Entwicklung der zentralen Programme beschleunigt wird, um sie früher als beabsichtigt in allen Ländern anwenden zu können.

Das Bundesministerium sollte bei den obersten Finanzbehörden der neuen Bundesländer mit dem gebotenen Nachdruck darauf drängen, daß die Bußgeld- und Strafsachenstellen ohne weitere Verzögerungen in die Lage versetzt werden, ihre gesetzlichen Aufgaben ordnungsgemäß zu erfüllen.

Bundesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts**Bundesanstalt für Arbeit****83 Erprobung zusätzlicher Wege in der Arbeitsmarktpolitik**
(Kapitel 11 12 Titel 685 01)**83.0**

Die Ziele des Programms „Förderung von Maßnahmen zur Erprobung zusätzlicher Wege in der Arbeitsmarktpolitik“, insbesondere die dauerhafte Eingliederung beeinträchtigter Arbeitsloser und die Schaffung neuer Dauerarbeitsplätze, wurden häufig nicht erreicht. Teilweise war dies für die Arbeitsämter schon bei der Bewilligung der einzelnen Maßnahmen erkennbar. Wesentliche haushaltsrechtliche Vorschriften wurden nicht beachtet.

83.1

Die Bundesanstalt führt im Auftrag der Bundesregierung seit dem Jahre 1995 wesentliche Teile des seit dem Jahre 1985 bestehenden Programms „Förderung von Maßnahmen zur Erprobung zusätzlicher Wege in der Arbeitsmarktpolitik“ durch. Es wird aus dem Einzelplan des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung (Bundesministerium) finanziert (Kapitel 11 12 Titel 685 01). Ziele der Förderung sind insbesondere die Befähigung von beeinträchtigten und schwer vermittelbaren Arbeitslosen zur Eingliederung in die Arbeitswelt, die Unterstützung von Arbeitslosen und von Arbeitslosigkeit Bedrohten bei der Gründung selbständiger Existenzen und die Schaffung von Dauerarbeitsplätzen. Darüber hinaus können auch Maßnahmen gefördert werden, die zur Eingliederung von beruflich nicht qualifizierten Jugendlichen beitragen. Die Projekte werden mit Zuwendungen gefördert.

83.2**83.2.1**

Der Bundesrechnungshof und das Vorprüfungsamt der Bundesanstalt haben aus diesem Programm geförderte Maßnahmen bei verschiedenen zu Modellämtern bestimmten Arbeitsämtern geprüft und dabei festgestellt, daß die für eine Erholung des Arbeitsmarktes besonders bedeutsamen Ziele der dauerhaften Eingliederung beeinträchtigter Arbeitsloser und der Schaffung neuer Dauerarbeitsplätze nur in Einzelfällen erreicht wurden.

Als bestimmende Ursache hierfür hat der Bundesrechnungshof angesehen, daß die Arbeitsämter häufig nicht neuartige Maßnahmen förderten, sondern solche, die sich im Rahmen der herkömmlichen ar-

beitsmarktpolitischen Instrumente bewegten. So betrafen 70 der 120 laufenden Projekte des Jahres 1997 überwiegend allgemeine Qualifizierungen wie Arbeitsgewöhnung, Sprachkurse und Vermittlung sozialer Kompetenz, die Unterstützung und Erleichterung der Vermittlung sowie Betreuung und Beratung. Teilweise finanzierten die Arbeitsämter nur deshalb Maßnahmen aus dem Programm, weil ihre Mittel für die gesetzlichen Maßnahmen der Arbeitsförderung erschöpft waren. Hierbei handelte es sich vor allem um Fälle der Förderung der beruflichen Bildung und ergänzender Sachkosten bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sowie der Gewährung von Lohnsubventionen bei der Arbeitsaufnahme.

Weiterhin wurden 21 Existenzgründungsprojekte gefördert, die sich teils auf die bloße Information von interessierten Arbeitslosen beschränkten, teils auch die Beratung und sonstige Unterstützung von Existenzgründern zum Gegenstand hatten. Der arbeitsmarktlche Effekt war schwer abzuschätzen und allenfalls mittelfristig zu erwarten. 20 Projekte betrafen die Chancenverbesserung benachteiligter Jugendlicher und junger Erwachsener durch berufliche Qualifizierung und soziale Betreuung. Hier stand nicht der Arbeitsmarkteffekt, sondern der Erwerb beruflicher und sozialer Kompetenz im Vordergrund.

Es verblieben neun Projekte, die durch die Förderung von Forschung und Entwicklung oder von Unternehmensgründungen (in Form von Anschubfinanzierung) der Schaffung von Dauer- oder zusätzlichen Arbeitsplätzen dienten.

Die Arbeitsämter konnten nur eingeschränkt auf Informationen über bereits von anderen Stellen erfolgreich durchgeführte Maßnahmen zurückgreifen. Sie entwickelten daher fast ausnahmslos eigene Maßnahmekonzepte, ohne bereits anderweitig gewonnene Erkenntnisse berücksichtigen zu können. Nach Übersendung des Bemerkungsentwurfs hat die Bundesanstalt im Rahmen ihrer Schriftenreihe „Informationen für die Beratungs- und Vermittlungsdienste der Bundesanstalt für Arbeit – ibv -“ im April 1998 ein Sonderheft herausgegeben, das neben den Förderplänen 1996 und 1997 eine Beschreibung nebst Erfolgsbilanz und Würdigung dreier als bedeutsam angesehener Projekte enthält (ibv 16/98).

83.2.2

Der Bundesrechnungshof hat außerdem bei der Bewilligung und Durchführung der Maßnahmen eine Vielzahl von Verstößen gegen haushaltsrechtliche Bestimmungen festgestellt. Die Arbeitsämter

- trafen keine hinreichenden Feststellungen zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Zuwendungsempfänger,
- gewährten ausnahmslos Zuschüsse, ohne zu prüfen, ob der Förderzweck auch durch die Gewährung von Darlehen erreicht werden konnte,
- setzten Einnahmen der Zuwendungsempfänger nicht als Deckungsmittel ein,
- zahlten Zuwendungen vorzeitig aus,
- beteiligten ihren technischen Beratungsdienst bei der Festlegung des Beschaffungsplans nur unzureichend und
- kontrollierten den Erfolg der Maßnahmen häufig nicht oder nicht im gebotenen Umfang.

83.3

83.3.1

Der Bundesrechnungshof hat sich gegenüber dem Bundesministerium und der Bundesanstalt dafür ausgesprochen, daß im Interesse einer nachhaltigen Entlastung des Arbeitsmarktes vermehrt Mittel für innovative Maßnahmen bewilligt werden, die darauf abzielen, Dauerarbeitsplätze zu schaffen. Der Bundesrechnungshof hat die Bundesanstalt zu einer sorgfältigeren Vorbereitung und Auswahl der Maßnahmen aufgefordert, insbesondere weil die Arbeitsämter zweifelhafte oder fehlende Erfolgsaussichten teilweise schon bei der Bewilligung hätten erkennen können. Zusätzlich hat der Bundesrechnungshof angeordnet, bei der Bundesanstalt eine Informationssammlung aufzubauen, mit der die Maßeinhalte, die Förderungsarten sowie die Ergebnisse von Maßnahmen und die sie bestimmenden Einflußfaktoren den Arbeitsämtern schnell und übersichtlich zur Verfügung stehen. So könnten die Erfahrungen mit der Förderung insbesondere modellhafter Arbeitsmarktprojekte für eine sachgerechte Entscheidung über die Förderungsfähigkeit neuartiger Maßnahmen genutzt werden. Die Arbeitsämter sollten zudem den Verlauf der Maßnahmen kontinuierlich begleiten und künftig zu jeder Maßnahme eine Erfolgskontrolle durchführen. Auf diese Weise könnte dazu beigetragen werden, daß die Mittel des Programms vorrangig für Maßnahmen eingesetzt werden, die geeignet sind, mehr Beschäftigung zu erreichen.

83.3.2

Der Bundesrechnungshof hat die Bundesanstalt außerdem aufgefordert, im Interesse des wirtschaftlichen Einsatzes von Haushaltsmitteln sicherzustellen, daß die Arbeitsämter die für die Gewährung von Zuwendungen geltenden haushaltsrechtlichen Bestimmungen beachten. Dies erfordert auch eine Schulung der mit der Bewilligung und Verwendungsnachweisprüfung befaßten Mitarbeiter.

83.4

83.4.1

Das Bundesministerium sieht in der Anregung des Bundesrechnungshofes, in stärkerem Umfang als bisher Projekte zu fördern, die auf die Schaffung von

Dauerarbeitsplätzen abzielen, eine Einengung der Zielausrichtung. Dies sei arbeitsmarktpolitisch verfehlt und mit den Vorstellungen des Haushaltsgesetzgebers nicht vereinbar. Vielmehr müßten alle denkbaren Wege zur Verbesserung der Arbeitsmarktpolitik und der Eingliederung von Arbeitslosen in neue Beschäftigung ausprobiert werden. Gleichwohl konzentrierten sich die Förderschwerpunkte auf Projekte, von denen eine besonders hohe und unmittelbare Arbeitsmarktwirkung zu erwarten sei. Darüber hinaus würden auch Projekte gefördert, die indirekt zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit beitragen. Die neue Projektausrichtung für das Jahr 1998 mit der Förderung der Eingliederung von Arbeitslosen in die Arbeitswelt, der Unterstützung der Mobilität und der Nutzung neuer Medien bei der Arbeitsvermittlung setze dafür entscheidende Akzente.

Der Anregung des Bundesrechnungshofes zum Aufbau einer Informationssammlung werde insoweit Rechnung getragen, als das Bundesministerium einen Auftrag zur Evaluierung erteilt habe. Vorrangig würden die Effizienz und Dauerhaftigkeit der im Rahmen der einzelnen Projekte geschaffenen Arbeitsplätze untersucht, darüber hinaus, unter welchen Bedingungen bestimmte Projekte ganz oder teilweise auf andere Regionen, Gewerbegebiete oder Zielgruppen übertragen werden könnten. Die Arbeitsämter würden mit dem Evaluierungsbericht über Projekthinhalte, Förderungsarten, Projektergebnisse und sie bestimmende Einflußfaktoren informiert.

Der Förderzweck habe nur durch die ausnahmslose Gewährung von Zuschüssen erreicht werden können. Mit einer Darlehensfinanzierung seien kaum Träger für Projekte zu gewinnen, die aufgrund ihres Modellcharakters mit hoher Unsicherheit verbunden seien. Die Arbeitsämter seien im Rahmen der haushaltsrechtlichen Vorschriften befugt, auf die Anrechnung von Einnahmen der Zuwendungsempfänger als Deckungsmittel zu verzichten.

83.4.2

Die Bundesanstalt hat sich zur Zielerreichung des Programms ähnlich wie das Bundesministerium geäußert. Gerade die relative Offenheit des Programms und die Erprobung vielfältiger Ansätze bildeten den strategischen Ansatzpunkt, um neue Wege der Beschäftigungsförderung aufzeigen zu können. Sie räumt ein, daß in einem Einzelfall eine Maßnahme aus dem Programm gefördert wurde, die bereits nach anderen Grundlagen förderbar war. Um jedoch solche Fälle künftig auszuschließen, habe sie ein Formblatt entwickelt, auf dem die Arbeitsämter anzugeben hätten, wie sich ihr Projektvorschlag von herkömmlichen Instrumenten der Arbeitsmarktpolitik unterscheide.

In jährlichen Dienstbesprechungen mit den Modellämtern finde ein Austausch über bisherige Erfahrungen und Projektideen statt. Die Modellämter erhielten den genehmigten Förderplan als schnelle und übersichtliche Informationsgrundlage. Alle Arbeitsämter würden durch die Veröffentlichung in den ibv 16/98 informiert.

Die Bundesanstalt hat den haushaltsrechtlichen Beanstandungen des Bundesrechnungshofes teilweise widersprochen. Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Zuwendungsempfänger sei geprüft worden. Die Ämter seien jedoch aufgefordert worden, die Prüfung künftig aktenkundig zu machen. Mit einer Darlehensfinanzierung könne der Förderzweck nicht erreicht werden. Auf die Anrechnung von Einnahmen werde nur verzichtet, wenn sie für die weitere Erreichung des Förderzwecks eingesetzt würden.

83.5

83.5.1

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, daß die Programmziele teilweise nicht erreicht wurden. Seine Feststellungen zur Förderpraxis der Arbeitsämter belegen, daß diese zu einem erheblichen Teil Maßnahmen bewilligen, mit denen keine neuen, auf eine hohe und unmittelbare Arbeitsmarktwirkung abzielenden Ansätze in der Arbeitsmarktpolitik umgesetzt werden.

Das Bundesministerium und die Bundesanstalt bleiben deshalb aufgefordert sicherzustellen, daß die Arbeitsämter mehr als bisher innovative, die dauerhafte Wiedereingliederung von Arbeitslosen unterstützen- de Projektideen erproben und umsetzen.

Der vom Bundesministerium in Auftrag gegebene Evaluierungsbericht und die von der Bundesanstalt angegebenen Dienstbesprechungen mit den Modellämtern können geeignet sein, die Arbeitsämter über Projektinhalte und bestimmende Einflußfaktoren zu informieren und damit die Planung künftiger Maßnahmen zu verbessern. Unabhängig davon hält der Bundesrechnungshof jedoch an seiner Anregung fest, daß die Bundesanstalt den Arbeitsämtern eine Informationssammlung über alle geplanten und durchgeführten arbeitsmarktlichen Maßnahmen zur Verfügung stellt – etwa nach Art der Darstellung der drei Projekte in den ibv 16/98. Diese könnte nicht nur wichtige Anhaltspunkte für weitere derartige Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik bieten, sondern auch zur Entwicklung von auf die konkreten Bedürfnisse des Arbeitsmarktes vor Ort bezogenen Maßnahmen, z. B. der Freien Förderung nach § 10 Sozialgesetzbuch Drittes Buch beitragen. Die Umstellung auf diese Art der Förderung wird in zwei der drei Darstellungen in ibv 16/98 ausdrücklich angesprochen.

83.5.2

Unabhängig davon muß die Bundesanstalt sicherstellen, daß die Arbeitsämter bei der Bewilligung und Durchführung der Maßnahmen die für die Gewährung von Zuwendungen geltenden haushaltsrechtlichen Bestimmungen einhalten. Der Bundesrechnungshof bleibt auch insoweit bei dieser Auffassung, als das Bundesministerium und die Bundesanstalt seinen Feststellungen zur haushaltsmäßigen Abwicklung widersprochen haben. Nach den einschlägigen Vorschriften stellt sowohl die Darlehensfinanzierung als auch die Anrechnung von Einnahmen

der Zuwendungsempfänger die Regel, die Gewährung von Zuschüssen oder der Verzicht auf die Anrechnung von Einnahmen die Ausnahme dar. Insbesondere in Fällen, in denen den Zuwendungsempfängern aus der Zuwendung dauerhafte wirtschaftliche Vorteile erwachsen (z. B. durch Anschaffung oder Herstellung von Anlagevermögen), ist es nicht vertretbar, wenn bereits auf die Prüfung einer Darlehensfinanzierung von vornherein verzichtet wird. Auch um das Eigeninteresse der Zuwendungsempfänger an einer erfolgreichen Projektdurchführung aufrechtzuerhalten, ist eine Anrechnung von Einnahmen regelmäßig geboten. Unabhängig davon werden die Arbeitsämter die Verwendung von Einnahmen zur weiteren Sicherung des Förderzwecks – wie von der Bundesanstalt angeführt – zu überwachen haben.

84 Arbeitnehmerhilfe für Saisonbeschäftigte (Kapitel 11 12 Titel 681 06)

84.0

Die Arbeitsämter besetzen Saisonarbeitsplätze in der Landwirtschaft nach wie vor überwiegend mit arbeitserlaubnispflichtigen ausländischen Arbeitnehmern. Damit ist das mit der vermittlung unterstützten neuen Leistung Arbeitnehmerhilfe verfolgte Ziel, vermehrt deutsche oder andere bevorrechtigte inländische Empfänger von Arbeitslosenhilfe in eine Saisontätigkeit zu vermitteln, im wesentlichen nicht erreicht worden. Umfassende und intensive vermittelnde Bemühungen der Arbeitsämter bleiben unabdingbar, unbeschadet der von ihnen nicht zu beeinflussenden rechtlichen Rahmenbedingungen über die Zulassung von ausländischen Saisonarbeitnehmern.

Die Vermittlung von inländischen Leistungsbeziehern wird erschwert, weil für arbeitserlaubnispflichtige Saisonarbeitnehmer entgegen den Bestimmungen über die Versicherungspflicht überwiegend keine Beiträge zur Sozialversicherung abgeführt werden.

84.1

Seit dem 1. April 1996 kann die Bundesanstalt als neue Leistung der Arbeitsförderung im Auftrag und zu Lasten des Bundes eine Arbeitnehmerhilfe gewähren. Sie wird Beziehern von Arbeitslosenhilfe, die eine auf längstens drei Monate befristete Beschäftigung (Saisonbeschäftigung) aufnehmen, als Zuschuß zum Arbeitslohn in Höhe von 25 DM für jeden Arbeitstag gezahlt. Ziel dieser Vermittlungshilfe ist es, Zumutbarkeitshindernisse bei befristeten Beschäftigungen mit verhältnismäßig geringer Entlohnung – insbesondere in der Landwirtschaft – zu beseitigen. Dadurch soll die Vermittlung inländischer Arbeitnehmer auch in Saisonbeschäftigungen verbessert und die Zahl der ausländischen arbeitserlaubnispflichtigen Saisonarbeitskräfte zurückgeführt werden.

In diesem Zusammenhang hat das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Bundesministerium) die Bundesanstalt angewiesen, die Zahl der Anforderungen von Saisonarbeitserlaubnissen im Jahre 1998 auf 180 000 (gegenüber 198 000 im Jahre 1996 und 206 000 im Jahre 1997) zu beschränken.

Den Zeitraum, innerhalb dessen ein Betrieb arbeitserlaubnispflichtige Arbeitnehmer beschäftigen darf, hat das Bundesministerium auf sieben Monate im Kalenderjahr begrenzt. Für die Betriebe des Obst-, Gemüse-, Wein-, Hopfen- und Tabakanbaus, die in besonderem Maße auf arbeitserlaubnispflichtige Saisonarbeitnehmer zurückgreifen, hat es ab dem 1. Januar 1998 die bis dahin bestehende zeitliche Beschränkung aufgehoben. Diese Betriebe können damit ganzjährig arbeitserlaubnispflichtige Arbeitnehmer anfordern. Der Erfolg der Arbeitsämter bei der Vermittlung bevorzogter Arbeitnehmer wird durch die jährliche Höchstzahl für die Anforderung von Saisonarbeitserlaubnissen und den betriebsbezogenen Beschäftigungszeitraum für arbeitserlaubnispflichtige Saisonarbeitskräfte nicht unerheblich beeinflusst.

84.2

Der Bundesrechnungshof hat die mit der Gewährung von Arbeitnehmerhilfe verbundenen Vermittlungen im landwirtschaftlichen Bereich geprüft. Nach seinen Feststellungen sind die vom Gesetzgeber mit der Einführung der Leistung verfolgten Ziele bisher überwiegend nicht erreicht worden. Es ist den Arbeitsämtern nicht gelungen, die Beschäftigung inländischer Arbeitnehmer auf Saisonarbeitsplätzen deutlich zu erhöhen.

84.2.1

Die Arbeitgeber stellen nach wie vor bevorzugt nichtbevorzugte ausländische Arbeitnehmer ein, weil sie deren Arbeitsverhalten, Arbeitsgüte, Fertigkeiten und fachliche Kenntnisse günstiger bewerten als die inländischer Arbeitslosenhilfeempfänger. Sie dringen deshalb gegenüber den Arbeitsämtern darauf, daß Arbeitserlaubnisse erteilt werden, insbesondere dann, wenn es sich um Arbeitnehmer handelt, die bereits in den Vorjahren regelmäßig Saisonarbeit in ihren Betrieben geleistet haben.

Neben der tariflichen Entlohnung von 9 bis 11 DM je Arbeitsstunde spielt dabei auch eine Rolle, daß die arbeitserlaubnispflichtigen ausländischen Saisonarbeitnehmer überwiegend nicht zur Sozialversicherung angemeldet werden. Dies ist zulässig, wenn die Beschäftigung innerhalb eines Jahres auf längstens zwei Monate oder fünfzig Arbeitstage begrenzt ist, nicht jedoch, wenn die Saisonarbeit berufsmäßig ausgeübt wird. Die Bundesanstalt geht zutreffend davon aus, daß die arbeitserlaubnispflichtigen Saisonarbeitnehmer in der Mehrheit berufsmäßig tätig sind, weil sie nicht unwesentliche Teile ihres Jahresarbeitseinkommens aus Saisontätigkeiten erzielen. Eine nähere Prüfung durch die gesetzlichen Krankenkassen als Beitragseinzugsstellen unterbleibt häufig, weil die Arbeitnehmer Bescheinigungen von Arbeitgebern

und Behörden ihres Heimatstaates vorlegen, die belegen sollen, daß sie nicht berufsmäßig tätig sind. So bescheinigen Arbeitgeber des Heimatlandes, daß die Arbeitnehmer bei ihnen beschäftigt sind und für die Zeit der Tätigkeit in der Bundesrepublik Deutschland bezahlten Urlaub erhalten haben. Bescheinigungen der Heimatgemeinden sollen Tätigkeiten als Hausfrau oder Selbständiger belegen. Die vermeintliche Sozialversicherungsfreiheit bedeutet für die Saisonarbeitgeber bei Annahme gleicher Lohnbedingungen für bevorzugte inländische und nichtbevorzugte ausländische Arbeitnehmer einen Kostenvorteil von mindestens 20 v. H.

84.2.2

Vor diesem Hintergrund kommt es für den Erfolg der Vermittlung inländischer Arbeitnehmer mit Anspruch auf Arbeitnehmerhilfe in Saisontätigkeiten darauf an, daß die Arbeitsämter ihre Vermittlungsbemühungen in besonderem Maße an den spezifischen Bedingungen des landwirtschaftlichen Saisonarbeitsmarktes ausrichten. Der Bundesrechnungshof hat hierzu in den einzelnen Arbeitsämtern erhebliche Unterschiede festgestellt.

So bestand für die Vermittlungskräfte in einem Arbeitsamt die dienstliche Anweisung, für jeden Arbeitslosenhilfeempfänger einen Erhebungsbogen zur Beurteilung der Eignung für Saisontätigkeiten zu erstellen. Nach Aktenlage geeignete Bewerber wurden in Gruppenveranstaltungen über Saisontätigkeiten informiert. Soweit Teilnehmer eine Saisontätigkeit ablehnten, wurden die Gründe dafür in Einzelgesprächen ermittelt. Viele Arbeitsämter bildeten Bewerberpools, was ihnen eine schnelle Reaktion auf eingehende Stellenangebote ermöglichte und die individuelle Arbeitsmarktprüfung bei der Erteilung von Arbeitserlaubnissen erleichterte.

Andere Arbeitsämter hatten zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen noch nicht einmal untersucht, wie viele der bei ihnen gemeldeten Arbeitslosenhilfeempfänger nach abstrakten Kriterien für eine Saisontätigkeit in Betracht kommen könnten. Dort wurden nur Bewerber aus landwirtschaftlichen Berufen vermittelt. Auch bestanden keine Bewerberpools.

84.3

Der Bundesrechnungshof hat die Bundesanstalt darauf hingewiesen, daß die Gewährung von Arbeitnehmerhilfe allein nicht ausreicht, um vermehrt deutsche und andere bevorzugte Arbeitnehmer in Saisonbeschäftigung zu vermitteln. Vermittlerische Aktivitäten, wie sie von etlichen Arbeitsämtern bereits ergriffen worden sind, müssen umfassend und nachhaltig durchgeführt werden. Dauerhafte Vermittlungserfolge setzen voraus:

- umfassende Information der Arbeitsmarktpartner,
- frühzeitiger Aufbau eines Bewerberpools,
- Beseitigung von Vermittlungshemmnissen (z. B. durch Gewährung von Mobilitätshilfen und Schulungsmaßnahmen),

- leistungsrechtliche Konsequenzen bei unbegründeter Ablehnung von zumutbaren Saisonstellenangeboten,
- kritische Arbeitsmarktprüfung vor der Erteilung von Arbeiterlaubnissen für nichtbevorrechtigte Saisonkräfte.

Der Bundesrechnungshof hat die Bundesanstalt aufgefordert, bei den Arbeitsämtern darauf hinzuwirken, daß sie ihre Vermittlungsbemühungen intensivieren und die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen zur Versicherungspflicht in Zusammenarbeit mit den Krankenkassen und den Trägern der Rentenversicherung, auf die die Prüfung der Arbeitgeber ab dem 1. Januar 1999 vollständig übergeht, stärker kontrollieren.

Gegenüber dem Bundesministerium hat der Bundesrechnungshof angeregt, die Möglichkeit einer weiteren Reduzierung des Anforderungsvolumens für arbeitserlaubnispflichtige Arbeitnehmer zu prüfen, damit auch auf diese Weise die Chancen für die Vermittlung inländischer Leistungsbezieher verbessert werden. Allein die Begrenzung des Zeitraums pro Kalenderjahr, innerhalb dessen ein Betrieb arbeitserlaubnispflichtige Ausländer beschäftigen darf, reicht dafür nicht aus, zumal die auf Saisonarbeitskräfte in besonderem Maße angewiesenen landwirtschaftlichen Betriebe des Sonderkulturbaus von der Begrenzung ausgenommen sind.

84.4

Das Bundesministerium und die Bundesanstalt haben dem Bundesrechnungshof darin zugestimmt, daß die Gewährung von Arbeitnehmerhilfe allein nicht ausreicht, um vermehrt inländische Arbeitnehmer in Saisonbeschäftigungen zu vermitteln.

84.4.1

Nach Auffassung des Bundesministeriums ist dafür erforderlich, einerseits die Zulassung ausländischer Saisonkräfte zu begrenzen und andererseits die Vermittlung inländischer Arbeitnehmer zu intensivieren und effektiver zu machen. Hierzu seien mit der Bundesanstalt Maßnahmen abgesprochen worden, die den vom Bundesrechnungshof geforderten weitgehend entsprechen. Angestrebt werde insbesondere die flächendeckende Einrichtung von Bewerberpools in allen Arbeitsämtern, die verstärkte Vorschaltung kurzzeitiger, vorrangig betrieblicher Trainingsmaßnahmen sowie die strikte Anwendung der Zumutbarkeitsbestimmungen.

Um das Kontingentierungsziel von 180 000 Anforderungen im Jahre 1998 zu erreichen, würden den einzelnen Betrieben zunächst lediglich 85 v. H. der im Jahre 1996 zugelassenen Saisonkräfte bewilligt. Die Zulassung weiterer ausländischer Saisonkräfte sei davon abhängig, daß die Betriebe nachweisbar inländische Arbeitnehmer einstellten.

Die Bundesanstalt werde Ende des Jahres 1998 über die Erfahrungen mit den Maßnahmen zur Intensivierung der Vermittlung und zur Begrenzung der Zahl der Anforderungen auf 180 000 berichten. Dann wer-

de kritisch geprüft, ob die für das Jahr 1998 angestrebten Ziele erreicht worden seien.

Ob die Bestimmungen über die Versicherungspflicht eingehalten würden, lasse sich nur vor Ort beim Arbeitgeber prüfen. In den Fällen, die dem Bundesministerium bekannt geworden seien, habe die Prüfung durch die Träger der Rentenversicherung zur Nacherhebung von Beiträgen geführt.

84.4.2

Die Bundesanstalt hat mitgeteilt, daß inzwischen auch die Arbeitsämter, bei denen der Bundesrechnungshof Vermittlungsdefizite festgestellt hatte, die vom Bundesrechnungshof angeregten Aktivitäten entwickelt hätten. Nunmehr würden auch Empfänger von Arbeitslosenhilfe aus allen Berufen in die Bewerberpools und Vermittlungsbemühungen mit Arbeitnehmerhilfe einbezogen.

Alle Arbeitsämter hätten in zahlreichen Gesprächen mit Arbeitgebern und ihren Verbänden sowie den in Betracht kommenden Arbeitslosen die Arbeitsmarktlage aufgezeigt, insbesondere auf die in den landwirtschaftlichen Saisonbereichen bestehenden Erwerbsmöglichkeiten für Arbeitslose und die Möglichkeit der Gewährung von Arbeitnehmerhilfe hingewiesen. Durch diese und weitere Maßnahmen (z. B. Quotenabsprachen mit den Arbeitgebern) hätten etliche Arbeitsämter auch eine Reduzierung der Zulassung ausländischer Saisonkräfte erreicht. Die Stellenbesetzung werde in vielen Fällen jedoch erschwert, weil die landwirtschaftlichen Betriebe mit öffentlichen Verkehrsmitteln nicht zu erreichen seien, die Arbeitslosenhilfeempfänger aber häufig kein eigenes Fahrzeug hätten. Im Bezirk eines Arbeitsamtes sei dies bei 80 v. H. der in Betracht kommenden Arbeitslosen der Fall gewesen.

Die Landesarbeitsämter seien inzwischen gebeten worden, bei den Einzugsstellen verstärkt darauf zu achten, ob sie die Versicherungspflicht arbeitserlaubnispflichtiger Saisonkräfte prüfen und Beiträge zutreffend erheben. Über ihre Feststellungen würden die Landesarbeitsämter Ende des Jahres 1999 berichten.

84.5

Der Bundesrechnungshof sieht in der Arbeitnehmerhilfe ein grundsätzlich taugliches Instrument zur Verbesserung der Vermittlung bevorrechtigter inländischer Arbeitnehmer auch in Beschäftigungen mit weniger günstigen Arbeits- und Lohnbedingungen. Durch die nunmehr von der Bundesanstalt ergriffenen und in Aussicht gestellten Maßnahmen, ggf. auch in Verbindung mit leistungsrechtlichen Konsequenzen, dürfte sich ihr Wirksamkeitsgrad deutlich erhöhen. Objektiven Erschwernissen der Arbeitsaufnahme (z. B. Erreichbarkeit der Arbeitsstätte) kann mit Maßnahmen der Freien Förderung nach § 10 Sozialgesetzbuch Drittes Buch oder Maßnahmen zur Erprobung zusätzlicher Wege in der Arbeitsmarktpolitik (Kapitel 11 12 Titel 685 01 des Bundeshaushaltsplans) begegnet werden. Zur erfolgreichen Umsetzung bedarf es jedoch insgesamt noch erheblicher

Anstrengungen der Arbeitsämter sowohl bei den Arbeitnehmern als auch bei den Arbeitgebern. Dabei ist eine stärker als bisher steuernde Einwirkung der Bundesanstalt auf die Ämter hilfreich und in bestimmten Fällen auch geboten. Unabhängig davon ist die Sozialversicherungspflicht der ausländischen Saisonarbeitnehmer stärker zu überprüfen.

Das Bundesministerium sollte die Auswirkungen der in seiner Zuständigkeit liegenden Maßnahmen (Festlegung der jährlichen Höchstzahl für die Anforderung von Saisonarbeitserlaubnissen und des betriebsbezogenen Beschäftigungszeitraums für arbeitserlaubnispflichtige Saisonkräfte) auf die Vermittlungsbemühungen der Arbeitsämter bedenken. Eine die Interessen der Betriebe zu sehr berücksichtigende Praxis beeinträchtigt die von den Arbeitsämtern aufgebauten Vermittlungsstrukturen, wirkt den zwischen dem Bundesministerium und der Bundesanstalt abgesprochenen Maßnahmen entgegen und schwächt so die mit der Arbeitnehmerhilfe verbundene Zielsetzung.

85 Neuverkabelung der Arbeitsämter

85.0

Die Bundesanstalt erneuerte vorwiegend aus „haushaltstechnischen Gründen“ im Jahre 1996 die Verkabelung von etwa 850 Liegenschaften, um ab dem Jahre 1999 Voraussetzungen für eine Neuorganisation der Arbeitsämter zu schaffen. Sie wandte hierfür rd. 240 Mio. DM auf.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, daß die Bundesanstalt durch die zu frühe Erneuerung gegen das Haushaltsrecht verstieß und vermeidbare Kapitalkosten (Zinsen und Abschreibungen) verursachte, die bis zum Jahresende 1998 eine Höhe von rd. 90 Mio. DM erreichen werden.

85.1

Die Bundesanstalt beabsichtigt, mit dem „Vorhaben Informationstechnik-2000“ (IT-2000) stufenweise Voraussetzungen für eine Neuorganisation im Rahmen des Vorhabens „Arbeitsamt-2000“ zu schaffen. Sie will die bisher mit den Rechnern der Arbeitsämter verbundenen Bildschirme durch Arbeitsplatzcomputer ersetzen und eine dezentrale Rechnerarchitektur aufbauen.

Ihre IT-Rahmenplanung sah im Jahre 1996 vor, in einer ersten Stufe ab dem Jahre 1999 die neu zu erstellenden Programme „Computerunterstützte Leistungsgewährung (coLei)“ und „Computerunterstützte Arbeitsvermittlung (coArb)“ zunächst in drei Versuchsarbeitsämtern zu erproben und anschließend in drei weiteren Stufen bis zum Jahresende 2001 an allen Arbeitsplätzen einzusetzen. Dazu sollte vorher ein neues, leistungsfähigeres Netz aufgebaut werden. Ein Hinweis darauf, daß der Aufbau des neuen Netzes besonders dringlich sei, war in der Rahmenplanung nicht enthalten.

Die Bundesanstalt erneuerte das vorhandene Kabelnetz im zweiten Halbjahr 1996. Ihr Präsident bescheinigte der „Verkabelung nach Europäischer Norm im Jahre 1996 (Route 96)“ höchste geschäftspolitische und strategische Bedeutung.

Der Leiter der für IT zuständigen Abteilung war im Jahre 1996 zugleich Beauftragter für den Haushalt. Er vertrat die Auffassung, auch unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten sei es geboten, die Verkabelung möglichst schnell als gemeinsame Plattform für das Vorhaben „IT-2000“ zu beginnen, da sich bereits Engpässe zeigten, die ohne das neue Netz nur durch unwirtschaftlich hohe Ausgaben gelöst werden könnten.

Eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterblieb entgegen Anregungen der Organisationseinheit „IT-Controlling“. Es hatte vor allem darauf hingewiesen, daß das Kabelnetz vorwiegend aus „haushaltstechnischen Gründen“ bereits im Jahre 1996 erneuert werden sollte.

Etwa 3 700 Montagekräfte setzten im Sommer und Herbst des Jahres 1996 in 850 Liegenschaften rd. 240 000 neue Daten- und Telefondosen und verlegten etwa 13 500 km neue Kabel, zwischen den Stockwerken in Glasfaser und innerhalb der Stockwerke aus Kupfer. Die Ausgaben betrugen etwa 240 Mio. DM; sie entsprachen etwa der Hälfte der jährlichen Ausgaben der Bundesanstalt für IT.

Als Gewährleistungszeitraum waren drei Jahre vereinbart worden.

Nachdem im Dezember 1996 anlässlich eines Berichts der Bundesanstalt über die „Beschaffung von Informationstechnik“ vor dem Rechnungsprüfungsausschuß des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages zur Sprache gekommen war, daß die Bundesanstalt die Verkabelung entgegen ihrer früheren Zusage nicht öffentlich ausgeschrieben hatte, veranlaßte der Bundesrechnungshof das Vorprüfungsamt der Bundesanstalt, das Projekt wegen seiner Bedeutung zu prüfen.

Es kam zu dem Ergebnis, daß die Bundesanstalt ihre verbindlichen Verfahrensregelungen für die Abwicklung von IT-Projekten unter Hinweis auf die höchste Dringlichkeit des Vorhabens außer acht gelassen hatte. Die Bundesanstalt hatte insbesondere versäumt, vor Ausführungsbeginn den Bedarf – wie bei einem Vorhaben dieser Größenordnung erforderlich – zu ermitteln.

Das Vorprüfungsamt der Bundesanstalt bezweifelte die Dringlichkeit der neuen Verkabelung, insbesondere die behaupteten Engpässe im bisherigen Netz, und vertrat die Auffassung, daß das bisherige Netz bis zur Einführung der „IT-2000“ ausgereicht hätte. Engpässe seien nur örtlich, vereinzelt und in geringem Umfang aufgetreten. Sie hätten keinesfalls die Notwendigkeit der „Route 96“-Verkabelung begründet.

Der Bundesrechnungshof stellte im November 1997 fest, daß die neu eingebauten Kupferkabel für die Verbindung der bereits früher vorhandenen Bildschirme, Drucker und Telefone nur genutzt wurden,

weil die alten Kabel außer Betrieb gesetzt worden waren. Von den in 850 Liegenschaften neu verlegten Glasfaserkabeln werden bisher nur die im Arbeitsamt Ingolstadt zu Versuchszwecken genutzt.

Die Bundesanstalt plant inzwischen, das neue Netz Ende des Jahres 1998, d. h. ein Jahr früher, schrittweise in Betrieb zu nehmen.

85.2

Der Bundesrechnungshof hat die frühe, nicht bedarfsgerechte Verkabelung und die bis zur vollständigen, bestimmungsgemäßen Inbetriebnahme des neuen Netzes entstehenden Kapitalkosten beanstandet. Bei 6 v. H. als Zinssatz und einer von der Bundesanstalt angegebenen Abschreibung von acht Jahren werden die kalkulatorischen Kapitalkosten für die aufgewendeten 240 Mio. DM bis zum Jahresende 1998 rd. 90 Mio. DM erreichen. Treten bei der Verwirklichung des Vorhabens „IT-2000“ Verzögerungen ein, werden sich die Kapitalkosten in jedem weiteren Monat, der ohne bestimmungsgemäße Nutzung der neuen Kabel verstreicht, um etwa 3,7 Mio. DM erhöhen.

Der Bundesrechnungshof hat auch kritisiert, daß die Gewährleistungsfrist für das neue Netzwerk bei Beginn seiner vollständigen, bestimmungsgemäßen Nutzung abgelaufen sein wird.

Er hat beanstandet, daß die Bundesanstalt im Zusammenhang mit der Verkabelung das Haushaltsrecht, insbesondere den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit, sowie ihre Verfahrensvorschriften für die Abwicklung von IT-Projekten mißachtete.

Der Bundesrechnungshof hat wegen der Gefahr von Interessenkollisionen auch gerügt, daß die Bundesanstalt die Aufgaben des Beauftragten für den Haushalt, der die Gesamtbelange des Bundeshaushalts zur Geltung bringen und darauf achten soll, daß Ausgaben nicht früher als notwendig geleistet werden (§ 34 BHO), durch den Leiter der Fachabteilung wahrnehmen ließ, der gleichzeitig für Investitionsausgaben in Millionenhöhe fachlich verantwortlich war.

85.3

Die Bundesanstalt hat auf die Frage nach den Gründen für den frühen Netzaufbau und den Zeitdruck auf eine Aufforderung des Haushaltsausschusses ihres Vorstandes vom Juni 1996 verwiesen, noch im laufenden Jahr für einen möglichst hohen Mittelabfluß zu sorgen.

Sie hat erneut auf Mängel am früher bestehenden Netz hingewiesen. Das Netz habe zumindest teilweise aktuellen Anforderungen, etwa einer verbesserten Textverarbeitung, nicht entsprochen. Auf-

grund der neuen Kabel könnten Drucke anstatt auf den Arbeitsplatz-Druckern nunmehr auf einem gesonderten Bereichsdrucker ausgegeben werden. Die dafür notwendige Erweiterung des alten Netzes hätte Ausgaben von 22 Mio. DM bis 27 Mio. DM erfordert.

Darüber hinaus wären ohne die neuen Kabel weitere Ausgaben von 10 Mio. DM notwendig gewesen, um bereits 5 000 vorhandene Arbeitsplatzcomputer mit den Zentralrechnern zu verbinden.

Die Bundesanstalt hat auch mitgeteilt, daß sie die Wahrnehmung der Aufgaben des Beauftragten für den Haushalt und derjenigen des Leiters einer Fachabteilung seit dem Jahre 1997 trennt.

85.4

Der Bundesrechnungshof bleibt dabei, daß die Bundesanstalt gegen Haushaltsrecht verstoßen hat. Die vermeidbaren Kapitalkosten sind nicht unwesentlich darauf zurückzuführen, daß der Beauftragte für den Haushalt der Bundesanstalt seine Aufgaben nur unzureichend erfüllte und die Bundesanstalt den Empfehlungen der Organisationseinheit „IT-Controlling“ nicht folgte.

Der Hinweis der Bundesanstalt auf „Fehlinvestitionen“ in Höhe von 37 Mio. DM, die sie mit der vorgezogenen Verkabelung vermeiden wollte, geht fehl, weil die kalkulatorischen Kapitalkosten schon jetzt den angeblich ersparten Aufwand für das alte Netz um mehr als das Doppelte übersteigen.

Außerdem hat die Bundesanstalt von den 5 000 Arbeitsplatzcomputern bisher lediglich 160 eines Arbeitsamtes zur Erprobung mit den Zentralrechnern verbunden.

85.5

Für die Zukunft erwartet der Bundesrechnungshof, daß die Bundesanstalt ihre Regelungen und Verfahren so anwendet, daß Ausgaben unter strikter Einhaltung des Haushaltsrechts wirtschaftlich und sparsam geleistet werden. Die Bundesanstalt hat insbesondere dafür zu sorgen, daß

- der Beauftragte für den Haushalt seine Verpflichtungen gegenüber den Gesamtbelangen des Bundeshaushalts erfüllt,
- die Aufgaben der Organisationseinheit „IT-Controlling“ wirksam und projektunabhängig wahrgenommen und
- die verbindlichen Verfahrensregelungen für die Abwicklung von IT-Projekten stets angewandt werden.

Der Bundesrechnungshof wird beobachten, ob die Bundesanstalt die notwendigen Schritte unternimmt.

Bundesversicherungsanstalt für Angestellte

86 Lehrbetrieb im Fachbereich Sozialversicherung der Fachhochschule des Bundes

86.0

Die Bundesversicherungsanstalt bildet Inspektorenanwärter für Rentenversicherungsträger an dem ihr zugeordneten Fachbereich Sozialversicherung der Fachhochschule des Bundes aus. Vom Jahre 1994 bis zum Jahre 1997 ging der Anteil der Lehrveranstaltungsstunden am Gesamtdeputat dieses Fachbereichs von 80 v. H. auf rd. 70 v. H. zurück. Im Jahre 1997 unterrichteten die hauptamtlich Lehrenden dort nicht mehr – wie es ein Erlaß des Bundesministeriums des Innern vorsieht – 18 Lehrveranstaltungsstunden, sondern aufgrund des Anrechnungskatalogs des Fachbereichsleiters der Fachhochschule des Bundes nur noch 12,7 Lehrveranstaltungsstunden wöchentlich. Außerdem werden die hauptamtlich Lehrenden durch die Anrechnung bestimmter Zeiten nach dem Anrechnungskatalog doppelt entlastet.

86.1

86.1.1

Nach der am 28. September 1978 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Bundesversicherungsanstalt abgeschlossenen Verwaltungsvereinbarung ist der Fachbereich Sozialversicherung der Fachhochschule des Bundes (Fachbereich) der Bundesversicherungsanstalt zugeordnet. Die Bundesversicherungsanstalt verpflichtet sich, dem Fachbereich ihre Ausbildungseinrichtungen zur Verfügung zu stellen und die Personal- und Sachkosten zu tragen. Am Fachbereich bildet die Bundesversicherungsanstalt den gehobenen nichttechnischen Dienst für den eigenen und den Bedarf mehrerer Landesversicherungsanstalten aus.

86.1.2

Am 15. März 1987 erließ das Bundesministerium des Innern eine „Regelung der Dienstpflichten der hauptamtlich Lehrenden an der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung“ (Dienstpflichtenregelung). Nach Abschnitt I dieses Erlasses gehören zu den Dienstpflichten der hauptamtlich Lehrenden u. a. die Durchführung von Lehrveranstaltungen für Aus- und Fortbildung, die Mitwirkung an der Aufstellung und Weiterentwicklung von Studien- und

Ausbildungsplänen, die Herstellung und Entwicklung von Lehr- und Lernmitteln, die Mitwirkung an der Zwischen- und Laufbahnprüfung sowie die Übernahme angemessener Verwaltungsaufgaben.

Nach Abschnitt II des Erlasses beträgt die Regellehrverpflichtung – unbeschadet der übrigen Dienstpflichten nach Abschnitt I – jährlich 684 Lehrveranstaltungsstunden (38 Wochen à 18 Wochenstunden von jeweils 45 Minuten). Dies entspricht der Vereinbarung der Länder über die Lehrverpflichtung an Hochschulen (ohne Kunsthochschulen) vom 18. März 1992. Danach beträgt die Regellehrverpflichtung von Professoren an Fachhochschulen 18 und von Professoren an Hochschulen 8 Lehrveranstaltungsstunden.

In der Dienstpflichtenregelung ermächtigt das Bundesministerium des Innern den Fachbereichsleiter, Entscheidungen zur Sicherstellung einer möglichst gleichmäßigen Auslastung der hauptamtlich Lehrenden und über zeitliche Kürzungen der Regellehrverpflichtung im Einzelfall zu treffen. Am 1. August 1996 trat hierzu im Fachbereich der sogenannte „Anrechnungskatalog“ mit umfangreichen Regelungen über Anrechnungs- und Ermäßigungstatbestände in Kraft. Er ersetzte die seit Februar 1989 geltende Regelung.

Im einzelnen sind im Anrechnungskatalog u. a. Regelungen über die anzurechnenden Zeiten für Entwurf, Begutachtung und Bewertung von Leistungsnachweisen, Teilnahme an Fachbereichsrats- und Senatssitzungen, Probelehrveranstaltungen sowie die Übernahme der Funktion eines Koordinators oder Sprechers am Fachbereich enthalten. Ermäßigungen des Lehrdeputats aufgrund schriftlicher Leistungsnachweise und Prüfungen kommen allerdings nur zum Abzug, soweit sie im Jahr eine Belastung von 36 Lehrveranstaltungsstunden übersteigen.

86.2

86.2.1

Der Bundesrechnungshof hat den Anrechnungskatalog geprüft. Nach den Aufzeichnungen im Fachbereich hat sich der Anteil der angerechneten Stunden an den insgesamt aufgezeichneten Stunden in den Jahren 1994 bis einschließlich 1997 wie folgt entwickelt:

	(1) Ausbildung der Inspektoren- anwärter	(2) Ausbildung der Sozialfach- angestellten	(3) Sonstige Fortbildung	(4) Summe der Lehrver- anstaltungs- stunden (1) + (2) + (3)	(5) angerechnete Stunden (6)–(4)	(6) Gesamt- stunden	(7) angerechnete Stunden in v. H. der Gesamt- stunden (5)/(6)
1994	46 086	15 104	10 542	71 732	17 927	89 659	20,0
1995	46 143	14 708	6 827	67 678	19 067	86 745	22,0
1996	43 720	14 145	8 277	66 142	18 196	84 338	21,6
1997	35 686	10 086	10 177	55 949	23 335	79 284	29,4

Die Tabelle verdeutlicht die stetige Abnahme des Anteils der Lehrveranstaltungsstunden: Von knapp 80 v. H. im Jahre 1994 ist er auf rd. 70 v. H. im Jahre 1997 gesunken. Um die Auswirkung auf die Perso-

nalbemessung im Fachbereich zu verdeutlichen, sind die Stundenangaben in den Spalten (4), (5) und (6) in Dozentenstellen (bei jährlich 684 Lehrveranstaltungsstunden) umgerechnet worden:

	(4)		(5)		(6)	
	Summe der Lehrveranstaltungsstunden		angerechnete Stunden		Gesamtstunden	
		Dozenten (4)		Dozenten (5)		Dozenten (6)
1994	71 732	105	17 927	26	89 659	131
1995	67 678	99	19 067	28	86 745	127
1996	66 142	97	18 196	27	84 338	124
1997	55 949	82	23 335	34	79 283	116

Dem zurückgehenden Personalbedarf für die Durchführung der Lehrveranstaltungen steht ein steigender Stellenansatz aufgrund der Anrechnungstatbestände gegenüber. Während im Jahre 1994 auf eine angerechnete Stunde noch 4,0¹⁾ Lehrveranstaltungsstunden entfielen, ist dieses Verhältnis im Jahre 1997 bis auf 2,4²⁾ gesunken. Tatsächlich lehren die Dozenten am Fachbereich nicht mehr 18, sondern durchschnittlich nur noch 12,7³⁾ Wochenstunden.

86.2.2

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß nach der Dienstpflichtenregelung des Bundesministeriums des Innern aus dem Jahre 1987 die Regellehrverpflichtung „unbeschadet der übrigen Dienstpflichten nach Abschnitt I“ besteht. Aus dieser Formulierung ergibt sich, daß die Lehrverpflichtung die unter Nr. 86.1.2 genannten Dienstpflichten umfaßt.

Die Vereinbarung der Länder aus dem Jahre 1992 unterscheidet – wie schon ausgeführt – zwischen der Lehrverpflichtung von Professoren an Hochschulen und an Fachhochschulen. Dieser differenzierten Be-

handlung widerspricht es, wenn aufgrund des Anrechnungskatalogs des Fachbereichs die Grenzen zwischen den Lehrverpflichtungen von Professoren an Hochschulen einerseits und denjenigen von Professoren an Fachhochschulen sowie Lehrkräften für besondere Aufgaben andererseits verwischt werden.

Der Fachbereichsleiter hat deshalb im Anrechnungskatalog die Vorgaben des Bundesministeriums des Innern zu beachten, eine möglichst gleichmäßige Auslastung der hauptamtlich Lehrenden sicherzustellen und zeitliche Kürzungen der Regellehrverpflichtung nur im Einzelfall zuzulassen. Keinesfalls darf über die Ermächtigung des Bundesministeriums des Innern eine generelle Kürzung der Lehrverpflichtung eingeführt werden.

86.2.3

Der Bundesrechnungshof hat auch darauf aufmerksam gemacht, daß das Bundesministerium des Innern mit seinem Erlaß aus dem Jahre 1987 für die Lehrverpflichtung der am Fachbereich hauptamtlich Lehrenden nicht Zeit-, sondern Lehrveranstaltungsstunden von jeweils 45 Minuten zugrunde gelegt hat. Ferner ist die gewöhnliche Anzahl von 44 Arbeitswochen pro Jahr (52 Wochen abzüglich 6 Wochen Urlaub und 2 Wochen für Wochenenden, Feiertage u. ä.) im Fachbereich um weitere 6 Wochen auf 38 Wochen

¹⁾ 71 732/17 927 = 4,0.

²⁾ 55 949/23 335 = 2,4.

³⁾ 55 949 Lehrveranstaltungsstunden/116 Dozenten 1997/38 Wochen pro Jahr.

verringert worden. Dies und der Ansatz von Kurztunden billigen den hauptamtlich Lehrenden pauschal ohne Einzelnachweis den notwendigen Freiraum zur Erledigung ihrer sonstigen Dienstpflichten zu.

Die Anrechnung von Zeiten für die Ausführung bestimmter, genau aufgeführter Tätigkeiten im Anrechnungskatalog des Fachbereichs vom 31. Juli 1996 führt daher nicht zu mehr Einzelfallgerechtigkeit, sondern in Verbindung mit dem Erlaß des Bundesministeriums des Innern, der diese Tätigkeiten bereits ebenfalls pauschal berücksichtigt, zur doppelten Entlastung der am Fachbereich hauptamtlich Lehrenden.

86.3

Die Bundesversicherungsanstalt hat mitgeteilt, daß sie den vom Fachbereichsleiter des Fachbereichs in Abstimmung mit der obersten Dienstbehörde erlasse-

nen Anrechnungskatalog vom 31. Juli 1996 ab sofort nicht mehr anwenden und bei der Personalbedarfsberechnung für hauptamtlich Lehrende am Fachbereich nicht mehr in Ansatz bringen werde. Durch geeignete Maßnahmen werde sie sicherstellen, daß die hauptamtlich Lehrenden gleichmäßig ausgelastet und ihre Regellehrverpflichtung sowie die sonst noch von ihnen zu erledigenden Aufgaben erfüllen werden.

86.4

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, daß der Anrechnungskatalog vom 31. Juli 1996 insgesamt aufgehoben und durch eine neue Regelung ersetzt werden muß, die der Dienstpflichtenregelung des Bundesministeriums des Innern entspricht. Insbesondere darf die neue Regelung über Einzelfälle hinaus nicht zu einer generellen Kürzung der Lehrverpflichtung führen. Er erwartet, daß die sich daraus ergebenden Stellenkürzungen verwirklicht werden.

Treuhandanstalt/Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben

87 Wirtschafts- und Arbeitsförderung durch Liquidationsunternehmen der Bundesanstalt

87.0

Eine Kontrolle der ordnungsgemäßen Verwendung der von Beteiligungsunternehmen der Bundesanstalt an Beschäftigungsgesellschaften ausbezahlten Zuwendungen wurde teilweise nicht durchgeführt.

Die Finanzierung von Maßnahmen zur Wirtschaftsförderung und Strukturentwicklung aus dem von der Bundesanstalt weitgehend finanzierten Liquidationsbudget einzelner ihrer Beteiligungsunternehmen ist mit deren Aufgaben und Finanzierungskompetenz grundsätzlich nicht vereinbar.

87.1

Beteiligungsunternehmen der Bundesanstalt, die als nicht sanierungsfähig eingestuft wurden, wurden entweder im Wege eines Gesamtvollstreckungsverfahrens oder eines Liquidationsverfahrens stillgelegt. Die Kosten dieser sogenannten Abwicklungsverfahren trug weitestgehend die Bundesanstalt, da die Finanzkraft der aufzulösenden Unternehmen hierfür in der Regel nicht ausreichte.

Dabei war es neben der Verwertung des Unternehmensvermögens auch Ziel der Bundesanstalt, Arbeitsplätze zu erhalten. Dies geschah einerseits durch Privatisierung von sanierungswürdigen Teilbereichen der Unternehmen, andererseits wurden aber auch Mitarbeiter in sogenannten Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung (Beschäftigungsgesellschaften) untergebracht.

Der Bundesrechnungshof hat den Verlauf der Liquidationsverfahren und die Kostenentwicklung anhand einer Stichprobe von finanziell bedeutsamen Beteiligungsunternehmen der Bundesanstalt geprüft.

87.2 Verwendungskontrolle ausgereicherter Zuwendungen

87.2.1

Der Bundesrechnungshof stellte fest, daß Liquidationsunternehmen teilweise zweckgebundene zweistellige Millionenbeträge an Beschäftigungsgesellschaften auszahlten, deren zweckentsprechende Verwendung weder von den Liquidationsunternehmen noch von der Bundesanstalt ausreichend geprüft wurde; zum Teil hatte die Bundesanstalt von solchen Zahlungen nicht einmal Kenntnis.

87.2.1.1

So zahlte ein Liquidationsunternehmen bis Januar 1994 einen aus Darlehen der Bundesanstalt finanzierten Betrag von 26 Mio. DM an eine kommunale Beschäftigungsgesellschaft aus. Bis zum 31. Dezember 1994 waren hiervon 17,9 Mio. DM verwendet worden; der Bestand an Kassenmitteln und Bankguthaben betrug zum 31. Dezember 1994 9,671 Mio. DM.

Während diese kommunale „ABS“-Gesellschaft im Jahre 1992 als Gesellschaft für Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung mbH gegründet worden war, firmierte sie seit März 1995 als Gesellschaft für Arbeitsmarkt, Beteiligungsmanagement und Stadtentwicklung und war seitdem als Holding über teilweise mehr als zehn Tochterunternehmen tätig. Damit einher ging ein Wandel der Aufgaben-

stellung von der Durchführung von Arbeitsbeschäftigungs-, Umschulungs- und Weiterbildungsmaßnahmen hin zur Gestaltung der sozialen und wirtschaftlichen Infrastruktur der Region mit Projekten auch kultureller und touristischer Natur. Zu den Aufgaben der „ABS“-Gesellschaft gehörten seit diesem Zeitpunkt vor allem auch die Beteiligung, Führung und Verwaltung, der Betrieb, die Steuerung und Kontrolle der wirtschaftlichen Betätigungen und Beteiligungen der Kommune. Mit dem neuen Gesellschaftsvertrag vom 20. März 1995 entfiel auch die ursprüngliche Verpflichtung der Gesellschaft, selbstlos tätig zu sein und nicht in erster Linie eigenwirtschaftliche Zwecke zu verfolgen.

Eine Reaktion des Liquidationsunternehmens oder der Bundesanstalt auf diese Vorgänge war aus den Unterlagen nicht ersichtlich.

Eine erst im November 1996 durch das Liquidationsunternehmen eingeleitete Überprüfung der zweckentsprechenden Mittelverwendung durch ein Wirtschaftsprüfungsunternehmen scheiterte an der Weigerung der Beschäftigungsgesellschaft, die relevanten Unterlagen einsehen zu lassen. Bis zum Abschluß der Erhebungen des Bundesrechnungshofes lag ein entsprechender Prüfbericht nicht vor.

87.2.1.2

Ein anderes Liquidationsunternehmen gewährte einer gesondert gegründeten Beschäftigungsgesellschaft in den Jahren 1993 und 1994 zu Lasten seines Liquidationsbudgets eine Finanzhilfe von insgesamt etwa 31,8 Mio. DM, mit der die bis Ende des Jahres 1995 durch die Aufnahme seiner ehemaligen Arbeitnehmer entstehenden Personal- und Sachkosten finanziert werden sollten.

Die bis zum 31. Dezember 1995 berechnete und bereits in den Jahren 1993 und 1994 vollständig an die Beschäftigungsgesellschaft ausbezahlte Finanzhilfe des Liquidationsunternehmens war Ende des Jahres 1995 noch nicht aufgebraucht. Daher vereinbarte das Liquidationsunternehmen mit der Beschäftigungsgesellschaft die Zulässigkeit der weiteren Verwendung bislang nicht verbrauchter Mittel. Diese Vereinbarung stand unter dem Vorbehalt der Zustimmung durch die Bundesanstalt; eine entsprechende Zustimmung war in den Akten nicht dokumentiert.

Die Prüfung der ordnungsgemäßen Mittelverwendung der Finanzierungshilfe bis 31. Dezember 1995 durch ein Wirtschaftsprüfungsunternehmen ergab, daß bis zu diesem Zeitpunkt 9,5 Mio. DM der Finanzhilfe noch nicht ordnungsgemäß verwendet waren.

Im Rahmen seiner Erhebungen stellte der Bundesrechnungshof fest, daß das Liquidationsunternehmen über die ursprünglich gewährte Finanzhilfe hinaus weitere Zahlungen in Höhe von etwa 11 Mio. DM im Rahmen von § 249 h-Maßnahmen (Beschäftigungswirksame Maßnahmen zur Förderung der Umwelt, der sozialen Dienste und der Jugendhilfe nach § 249 h Arbeitsförderungsgesetz) und eines Kooperationsvertrages an die Beschäftigungsgesellschaft aus dem Liquidationsbudget bezahlt und somit dieser insgesamt knapp 43 Mio. DM gewährt hatte.

Nach den Jahresabschlüssen der Beschäftigungsgesellschaft betrug der Bestand an Kassenmitteln und Bankguthaben jeweils zum 31. Dezember des Jahres 1994 11,470 Mio. DM, des Jahres 1995 7,344 Mio. DM und des Jahres 1996 4,949 Mio. DM.

Mangels begleitender zeitnaher Kontrollen der Mittelverwendung erkannten weder das Liquidationsunternehmen noch die Bundesanstalt, ob und in welchem Maße die Mittel nicht zweckentsprechend verwendet worden waren. Aus den Unterlagen war nicht ersichtlich, daß das Ergebnis der späteren Überprüfung der Mittelverwendung durch das Wirtschaftsprüfungsunternehmen zu einer Rückforderung geführt hat.

87.2.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß die Liquidationsunternehmen teilweise zweckgebundene zweistellige Millionenbeträge an Beschäftigungsgesellschaften ausgezahlt haben, ohne die zweckentsprechende Mittelverwendung ausreichend, insbesondere zeitnah und laufend zu kontrollieren. Die angeführten Beispiele zeigen, daß es unter diesen Umständen zu gravierenden Fehlern beim Umgang mit den Mitteln der Bundesanstalt gekommen ist. Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß seine aus den geprüften Einzelfällen gewonnenen Erkenntnisse befürchten lassen, daß die von den Liquidationsunternehmen bzw. der Bundesanstalt ausgereichten Mittel durch die Beschäftigungsgesellschaften häufig nicht ordnungsgemäß verwendet wurden. Auszahlungen an die Beschäftigungsgesellschaften sollten auch nur insoweit erfolgen, wie sie in den Unternehmen zur Finanzierung von Beschäftigungsmaßnahmen unmittelbar benötigt werden. Die teilweise hohen Bestände an liquiden Mitteln bei Beschäftigungsgesellschaften hat der Bundesrechnungshof als Anzeichen dafür gesehen, daß die von Liquidationsunternehmen ausgezahlten Mittel zu einem großen Teil nicht benötigt wurden.

Der Bundesrechnungshof hat die Bundesanstalt daher aufgefordert, sich über die von Beteiligungsunternehmen für beschäftigungsfördernde Maßnahmen ausgereichten Mittel zu informieren, die ordnungsgemäße Mittelverwendung prüfen zu lassen und etwaige Rückforderungsansprüche durchzusetzen.

87.2.3

Die Bundesanstalt hat eingeräumt, daß die Feststellungen des Bundesrechnungshofes zutreffen. Sie hat zugesagt, sich von den Liquidatoren über die an Beschäftigungsgesellschaften ausgereichten Mittel und bereits erfolgte Verwendungskontrollen informieren zu lassen, bislang fehlende Mittelverwendungskontrollen zu veranlassen und für die Rückforderung nicht benötigter bzw. nicht ordnungsgemäß verwendeter Mittel Sorge zu tragen.

87.2.4

Der Bundesrechnungshof begrüßt die aufgrund seiner Hinweise eingeleiteten Maßnahmen der Bundes-

anstalt hinsichtlich der Ausreichung zweckgebundener Mittel und deren Verwendungskontrolle; er wird die weitere Entwicklung beobachten.

87.3 Direkte regionale Wirtschaftsförderung durch Beteiligungsunternehmen aus dem Liquidationsbudget

87.3.1

Der Bundesrechnungshof stellte weiter fest, daß in Liquidation befindliche Beteiligungsunternehmen der Bundesanstalt teilweise auf ihrem Betriebsgelände Gewerbeparks einrichteten und so die Ansiedlung von Industrieunternehmen aus ihrem Liquidationsbudget förderten. Darüber hinaus vergab eines der geprüften Unternehmen Existenzgründungsdarlehen. Die Liquidationsunternehmen finanzierten damit zu Lasten des Bundes den Ländern obliegende Aufgaben der regionalen Wirtschaftsförderung und Strukturentwicklung. Im folgenden werden einige Fälle exemplarisch geschildert.

87.3.1.1

Ein Unternehmen, dessen Liquidation im Januar 1994 eingeleitet worden war, wollte auf seinem Betriebsgelände durch Errichtung eines Gewerbeparks 1 560 neue Arbeitsplätze schaffen. Die Finanzierung dieses Projekts mit Plankosten für Investitionen von etwa 175 Mio. DM sollte zu 90 v. H. aus Fördermitteln der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ bestritten werden. Da Antragsteller insoweit nur eine Kommune sein konnte, die hier in Betracht kommende Stadt jedoch wegen ihrer schlechten Haushaltslage den nach dem Förderprogramm vorgeschriebenen Eigenanteil in Höhe von 10 v. H. nicht aufbringen konnte, schloß das Liquidationsunternehmen im August 1994 nach Genehmigung durch die Bundesanstalt mit dieser Stadt einen sogenannten „Finanzierungs- und Kooperationsvertrag“, nach dem die Stadt zwar Antragstellerin für die Fördermittel, Maßnahmeträger jedoch das Liquidationsunternehmen war, das auch die erforderlichen Eigenmittel in Höhe von 17,5 Mio. DM aus dem Abwicklungsbudget bereitzustellen hatte. Zudem sah der Vertrag die unentgeltliche Übertragung von etwa 100 000 m² Grund an die Stadt und die Mithaftung der Bundesanstalt für Rückforderungen zweckwidrig verwendeter Fördermittel vor.

Wegen der Errichtung und des Betriebs des Gewerbeparks ist das Ende des Liquidationsverfahrens erst mit Ablauf des Jahres 2000 geplant. Nach den Berechnungen des Bundesrechnungshofes auf Basis der Einnahmen-/Ausgabenplanung des Liquidators bis zum Jahre 2000 hat das Liquidationsunternehmen für Errichtung und Betrieb des Gewerbeparks insgesamt etwa 36 Mio. DM zu Lasten seines Abwicklungsbudgets zu tragen. Diese Kosten verringern das Liquidationsergebnis und belasten damit die Bundesanstalt zusätzlich.

87.3.1.2

Ein weiteres Liquidationsunternehmen hat einen Industriepark eingerichtet, obwohl noch die Treu-

handanstalt der von der Geschäftsführung vor Einleitung der Liquidation gegründeten „Industrieparkentwicklungsgesellschaft“ ihre Zustimmung ausdrücklich versagt hatte.

Im Februar 1996 teilte der Liquidator der Bundesanstalt mit, daß die im Februar 1994 eingeleitete Liquidation nicht wie geplant am 31. Dezember 1996 beendet werden könne, sondern bis zum 31. Dezember 1997 fortgeführt werden müsse. Allein im Geschäftsbereich Industriepark umfaßte der Personalbestand des Liquidationsunternehmens im Januar 1994 160 Beschäftigte, im Januar 1995 107 Beschäftigte und im Januar 1996 42 Beschäftigte. Für die Verlängerung des Liquidationszeitraums um das Jahr 1997 plante der Liquidator Personalkosten in Höhe von 6,6 Mio. DM und Sachkosten in Höhe von 5,0 Mio. DM.

87.3.1.3

Ein anderes Liquidationsunternehmen hat nach Feststellungen eines Wirtschaftsprüfers im Geschäftsjahr 1995 Existenzgründungsdarlehen in Höhe von insgesamt 1,088 Mio. DM ohne Besicherung an fünf Gesellschaften ausgereicht. Der Abschlußprüfer konnte die Werthaltigkeit dieser Forderungen des Liquidationsunternehmens nicht beurteilen und versah seinen Bestätigungsvermerk mit einer entsprechenden Einschränkung. Aus den Akten war nicht ersichtlich, daß die Ausführungen des Wirtschaftsprüfers für die Bundesanstalt Anlaß zur Überprüfung der Vorgänge sowie der ausgereichten Gelder waren.

87.3.2

Der Bundesrechnungshof hat der Bundesanstalt mitgeteilt, daß er eine direkte regionale Wirtschaftsförderung und Strukturentwicklung durch die von der Bundesanstalt finanzierten Liquidationsunternehmen für prinzipiell nicht vereinbar mit den Aufgaben der Bundesanstalt und deren Finanzierungskompetenz im Abwicklungsbereich hält. Er hat weiter darauf hingewiesen, daß derartige Maßnahmen die Liquidationsverfahren erheblich verteuern und verlängern. Der Bundesrechnungshof hat insoweit auf einen Vorstandsbeschluß der Treuhandanstalt vom November 1992 zu einem anderen finanziell bedeutsamen Liquidationsverfahren verwiesen, in dem unter Hinweis auf die Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern klargestellt worden war, daß im Zuge der Abwicklung von Beteiligungsunternehmen der Bundesanstalt keine Ansiedlungsaufgaben übernommen werden dürften, sondern diesbezügliche Aktivitäten auf eine „Beräumung des Geländes für die Herstellung seiner Verkaufsfähigkeit“ zu beschränken seien.

Die Bundesanstalt hat im Rahmen der Abwicklung in Liquidation befindlicher Unternehmen die Aufgabe, deren Vermögen zu verwerten und deren Gläubiger zu befriedigen. Nur in diesem Rahmen kann die Bundesanstalt auch ihrem Auftrag zur Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen nachkommen. Mit dem Rechtscharakter einer Liquidation ist jedoch die Errichtung und das Betreiben von Gewerbeparks nicht vereinbar, da damit den aufzulösenden Unter-

nehmen neue Aufgaben übertragen werden. Zudem verstößt die Übertragung von Ansiedlungsaufgaben auf von der Bundesanstalt finanzierte Liquidationsunternehmen gegen die Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern.

Dadurch, daß diese erheblichen Kosten für Errichtung und Betrieb von Gewerbeparks nach außen hin undifferenziert als reguläre Kosten der Stilllegung nicht sanierungsfähiger Unternehmen erscheinen, leidet nach Auffassung des Bundesrechnungshofes die Kostentransparenz in erheblichem Maße.

Soweit bei öffentlich geförderten Investitionsvorhaben der vorgeschriebene Eigenanteil des Investors unter Ausnutzung von Gestaltungsmöglichkeiten aus Mitteln der Bundesanstalt und damit letztlich zu Lasten des Bundeshaushalts geleistet wird, handelt es sich um unzulässigerweise zu 100 v. H. aus Bundes-/Landesmitteln finanzierte Maßnahmen; insofern fehlt der erforderliche Anreiz für Investoren zum sparsamen Umgang mit öffentlichen Mitteln.

Die Gefahr eines zu großzügigen Umgangs mit den Mitteln der Bundesanstalt wird dadurch verstärkt, daß die Bundesanstalt die Durchführung der Liquidationsverfahren keiner direkten Kontrolle oder gar Steuerung unterzieht (vgl. Nr. 87.2.2).

Gleiches gilt für die Fälle, in denen Liquidationsunternehmen in Einzelfällen Existenzgründungsdarlehen ausgereicht und somit auch in anderer Weise direkte Wirtschaftsförderung aus Mitteln betrieben haben, die aus dem Bundeshaushalt ausschließlich zur Finanzierung der durch Unternehmensstillegungen entstehenden Kosten bereitgestellt worden waren.

Der Bundesrechnungshof hat es daher für geboten gehalten, daß sich die Bundesanstalt über wirtschaftsfördernde Finanzierungsbeiträge ihrer Liquidationsunternehmen umfassend informieren läßt, entsprechende Hinweise von Wirtschaftsprüfern zum Anlaß sofortiger Überprüfungen nimmt und

die finanzielle Beteiligung alsbald sozialverträglich beendet.

87.3.3

Die Bundesanstalt hat darauf verwiesen, sie habe mit der Erschließung des Geländes großer Kombinatbetriebe, deren Sanierung als Ganzes nicht möglich gewesen sei, und der Ansiedlung neuer mittelständischer Unternehmen, die einzige Chance gesehen, in Erfüllung des Treuhandauftrages neue Arbeitsplätze zu schaffen.

Das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) teilt grundsätzlich die Auffassung, daß Errichtung und Betrieb von Gewerbeparks als Maßnahmen der regionalen Wirtschaftsförderung und Strukturanpassung keine Aufgabe des Bundes darstellen, sondern den Ländern obliegen. Das Bundesministerium wies jedoch auf die begrenzten finanziellen Möglichkeiten von Ländern und Kommunen hin und hielt im Rückblick das finanzielle Engagement der Bundesanstalt für gerechtfertigt. Gleichwohl hat es zugesichert, der Empfehlung des Bundesrechnungshofes zu folgen.

87.3.4

Die grundsätzlichen Bedenken des Bundesrechnungshofes gegen eine mit Bundesmitteln durch Beteiligungsunternehmen der Bundesanstalt betriebene direkte regionale Wirtschaftsförderung und Strukturentwicklung bleiben bestehen. Dies beruht nicht nur auf der Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern, sondern auch darauf, daß dabei in Kombination mit Fördermitteln der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ Großprojekte ohne eigenen Finanzierungsanteil des Investors finanziert wurden.

Der Bundesrechnungshof begrüßt jedoch die Zusage des Bundesministeriums, die betreffenden Liquidationsverfahren und damit die Beteiligung der Liquidationsunternehmen an den Gewerbeparks alsbald zu beenden.

Teil III

Weitere Prüfungsergebnisse

Auswärtiges Amt (Einzelplan 05)

88 Zuwendungen zu den Betriebskosten Deutscher Schulen im Ausland (Kapitel 05 04 Titel 686 22; bis zum Haushaltsjahr 1997: Titel 686 53)

88.1

Der Bund unterstützt den Betrieb von Deutschen Schulen im Ausland mit Zuwendungen zu den Betriebskosten, der sogenannten Schulbeihilfe. Darüber hinaus finanziert er auch die Beschaffung von Einrichtungsgegenständen sowie Lehr- und Lernmitteln. Die Förderung kommt 117 Deutschen Schulen (Stand: 1996) zugute.

88.2

Der Bundesrechnungshof hatte in seinen Bemerkungen 1990 (Drucksache 11/7810 Nr. 77.2) hinsichtlich der damaligen Zuwendungspraxis beanstandet, daß

Schulbeihilfen sehr großzügig bemessen und Einzelbeschaffungsmaßnahmen ohne Bedarfsnachweis gefördert würden. Auf diese Weise hatte der Bund Zuwendungen an Schulen gewährt, ohne daß diese eigene Finanzierungsmöglichkeiten ausschöpfen mußten.

Das Auswärtige Amt definierte daraufhin die Zielsetzung und die Bemessungskriterien für die Schulbeihilfe neu und erließ „Grundsätze für die finanzielle Förderung der Deutschen Schulen im Ausland (Schulbeihilfe)“. Die entsprechenden Förderrichtlinien kamen – nach Beratung durch den Bundesrechnungshof und unter Beteiligung des Bundesministeriums der Finanzen – erstmals für das Schuljahr 1993/1994 zur Anwendung. Sie sollten aufgrund der gesammelten Erfahrungen nach drei Jahren überprüft werden.

Die Ausgaben für Schulbeihilfen und Beschaffungsmaßnahmen (Ist-Angaben in TDM) entwickelten sich seit dem Jahre 1992 wie folgt:

Kapitel 05 04 Titel 686 53	1992	1993	1994	1995	1996
Titelansatz insgesamt	70 808	69 346	58 670	60 338	58 996
davon Schulbeihilfe	66 566	65 636	57 632	56 849	56 814

Der gezieltere Einsatz der Fördermittel führte damit innerhalb von vier Jahren zu einer dauerhaften Senkung der jährlichen Ausgaben um fast 10 Mio. DM (= rd. 15 v. H.).

88.3

Im Dezember 1996 übersandte das Auswärtige Amt dem Bundesrechnungshof eine Neufassung der Förderrichtlinien und merkte an, daß sich die bisherigen Grundsätze bewährt und die Schulträger die erreichte Transparenz bei der Festsetzung der Schulbeihilfe sehr begrüßt hätten.

Die Neufassung der Richtlinien war Gegenstand einer Anschlußprüfung durch den Bundesrechnungshof. Er stellte fest, daß bei der künftigen Bemessung der Schulbeihilfe weitere Einsparungen möglich sind, und schlug insbesondere vor, bei der Bemessung neben den Ausgaben auch die Entwicklung der zugrundeliegenden Schulgeldeinnahmen zu berücksichtigen. Das Bundesministerium ist den Anregungen mit dem Inkraftsetzen der neuen Förderrichtlinien am 1. August 1997 im wesentlichen gefolgt und wird hierdurch nochmals rd. 1,7 Mio. DM jährlich einsparen.

Bundesministerium des Innern
(Einzelplan 06)**89 Wirtschaftlichkeit, Ordnungsmäßigkeit und Sicherheit beim Einsatz externer Mitarbeiter in der Informationstechnik der Bundesverwaltung****89.1**

Der Bundesrechnungshof hat in einer Querschnittsprüfung festgestellt, daß die Bundesverwaltung im Bereich der Informationstechnik (IT) immer mehr externe Auftragnehmer einsetzt.

Die finanziellen Aufwendungen hierfür stiegen in den letzten vier Jahren um insgesamt mehr als 73 v. H. und lagen im Jahre 1997 bei rd. 440 Mio. DM.

Die Behörden verfügten nicht selbst über ausreichend qualifiziertes Fachpersonal im IT-Bereich. Um die durch den Einsatz neuer IT-Verfahren prognostizierten Einsparpotentiale dennoch zu erreichen, wurden in großem Umfang externe Auftragnehmer beauftragt.

89.2

Da die Bundesbehörden im Betrachtungszeitraum restriktiven Vorgaben bei den Personalausgaben unterlagen, stellte der Einsatz Externer im IT-Bereich über die Sachkostentitel für die Behörden kurzfristig oft die einzig realisierbare Möglichkeit dar, benötigtes IT-Personal zu gewinnen. Hierdurch entstand ein ständig zunehmender Personal- „Schattenhaushalt“.

Diese Entwicklung ist für den Bundeshaushalt insgesamt betrachtet unwirtschaftlich, verschleiert die tatsächlichen Kosten für IT-Personal und kann zu einem irreführenden Eindruck über die Sparerfolge der Behörden führen.

Grundsätzlich befürwortet der Bundesrechnungshof den Einsatz Externer in der IT der Bundesverwaltung. Mit der Beauftragung Externer können die Behörden flexibler auf kurzfristige Anforderungssteigerungen reagieren und von deren fachlichem „Know-how“ profitieren.

Entscheidend ist aber, daß im Rahmen von Alternativüberlegungen jeweils der wirtschaftliche Weg zur Aufgabenerfüllung gefunden wird. Diese Alternativüberlegungen vermißte der Bundesrechnungshof vielfach bei den geprüften Behörden.

89.3

Der Bundesrechnungshof stellte fest, daß bei der Beauftragung Externer in vielen Fällen, vor allem bei längerfristigen Aufgaben, unwirtschaftlich und wenig sachgerecht vorgegangen wurde. Der von allen Behörden gewünschte „Know-how-Transfer“ von

externen zu eigenen Mitarbeitern blieb häufig weit hinter den Erwartungen zurück. Einmal durch Firmen wahrgenommene Aufgaben konnten später fast nie mehr in eigener Verantwortung weitergeführt werden. Vielmehr begaben sich Behörden durch Kettenverträge oftmals in eine weitgehende fachliche Abhängigkeit zu den beauftragten Firmen oder einzelnen Firmenmitarbeitern. Dabei ging die behördeneigene Handlungs- und Urteilsfähigkeit durch den zunehmenden Einsatz Externer auch bei konzeptionellen Aufgaben immer mehr verloren.

Es zeigte sich, daß Behörden im Rahmen von Anforderungen an die IT meist keine systematischen Überlegungen zu alternativen Lösungen wie Umorganisation, Einsatz eigenen Personals, Konzentration von Aufgabenfeldern oder Outsourcing/Privatisierung von Teilbereichen anstellten. Die umfangreiche Beauftragung Externer ist um so problematischer zu sehen, als die damit verbundenen Erwartungen nur zum Teil erfüllt wurden. Deutlich spürbare Stelleinsparungen im Sachbearbeiterbereich durch den Einsatz von neuen IT-Verfahren fanden, wenn überhaupt, nur in sehr geringem Umfang statt.

89.4

Im Rahmen der Prüfung wurden eine Vielzahl von Verstößen gegen Wirtschaftlichkeits-, Ordnungsmäßigkeits- und Sicherheitskriterien festgestellt. Teilweise gab es in diesem Zusammenhang auch Regelungsdefizite in Behörden.

So verstießen die Behörden bei der Auftragsvergabe meist gegen Bestimmungen der Bundeshaushaltsordnung und der Verdingungsordnung für Leistungen (in der Regel freihändige Vergabe ohne Wettbewerb). Auch bei der Vertragsgestaltung handelten die Behörden vielfach gegen die einschlägigen Bestimmungen und schlossen z. B. Dienstleistungs- statt Werkverträge ab.

Die für den zunehmenden Einsatz Externer größtenteils mitursächlichen Qualifikationsmängel beim eigenen IT-Personal der Behörden gründeten auch in erheblichen Aus- und Fortbildungsdefiziten, die wiederum aus Mängeln in der Organisation, der Personalführung und der Zuordnung von Haushaltsmitteln resultieren.

89.5

Der Bundesrechnungshof gibt in seinem Bericht Empfehlungen, um die möglichen Nachteile beim Einsatz Externer zu vermeiden.

Die Bundesbehörden haben den Feststellungen des Bundesrechnungshofes nicht widersprochen. Sie

weisen jedoch nochmals auf die personalwirtschaftlichen Engpässe gerade im IT-Bereich und auf den Aufgabenzuwachs hin.

Der Rechnungsprüfungsausschuß des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages hat den Bericht des Bundesrechnungshofes zustimmend zur Kenntnis genommen und die Bundesbehörden aufgefordert, die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes umzusetzen und bis zum 31. Dezember 1999 über die Ergebnisse zu berichten. Der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages hat sich diesem Votum angeschlossen.

90 Nutzung des INTERNET/INTRANET in der Bundesverwaltung

Das INTERNET ist das größte Computernetz der Welt mit derzeit über 60 Millionen Benutzern. Ursprünglich als ausfallsicheres Datennetz für das amerikanische Verteidigungsministerium geplant, hat es sich im Laufe der Zeit wegen seiner vorteilhaften technischen Eigenschaften und geräteunabhängigen Schnittstellen und Datenübertragungsprotokolle sehr schnell als bevorzugtes Netz für Universitäten, Firmen und Behörden durchgesetzt. Es kann kostengünstig genutzt werden und ist durch sogenannte Browser-Programme einfach zu bedienen. Die Möglichkeiten, zum Telefonortstarif weltweit

- in Datenbanken und Informationssystemen zu recherchieren (WWW),
- Programme und Dateien zu übertragen (FTP),
- Informationen aktuell und schnell anzubieten, sowie
- elektronische Post auszutauschen (E-Mail),

wurden – wie eine Untersuchung des Bundesrechnungshofes im Jahre 1997 zeigte – bereits an über 7000 Arbeitsplätzen in mehr als 100 Behörden genutzt. Über 50 Behörden boten ihrerseits Informationen und Dokumente auf allgemein zugänglichen Server-Rechnern im INTERNET an.

Die Techniken des INTERNET wurden ebenfalls verstärkt in behördeneigenen Netzwerken (INTRANET) genutzt. So ist der behördenübergreifende „Informationsverbund Berlin – Bonn (IVBB)“ als INTRANET-Lösung realisiert.

Der Bundesrechnungshof informierte sich querschnittlich über den Umfang und die Art des derzeitigen und geplanten INTERNET-Einsatzes bei verschiedenen Bundesbehörden. Dabei hat er folgendes festgestellt und die Bundesregierung entsprechend beraten:

90.1 Recherchen in Datenbanken und Informationssystemen des INTERNET

Dieser Service des INTERNET wurde von den Behörden genutzt, ohne zuvor die damit verbundenen Ziele und erwarteten Auswirkungen in einem Einführungskonzept konkret untersucht zu haben.

Die Schulungen und Hilfen für die Anwender waren nicht ausreichend, so daß es zu unproduktiven Suchzeiten („surfen“) im vielfältigen Angebot des INTERNET kam.

Die Kosten für diese Abfragen waren weder bei der Einführung geschätzt noch während der Nutzung erfaßt worden; es fehlten auch die notwendigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen. Von der Möglichkeit für die obersten Bundesbehörden, kostenlos Informationen aus dem INTERNET über den zentralen Zugang des Bundesbehördennetzes abzurufen, wurde nicht ausreichend Gebrauch gemacht. Ebenso wurde der Bedarf einzelner Behörden nicht zusammengefaßt, um kostengünstige Sammelverträge mit INTERNET-Anbietern (Provider) zu schließen.

90.2 Angebot von Behörden-Informationen im INTERNET

Die Behörden hatten vielfach selbst Informationen im INTERNET angeboten. Sie versäumten jedoch zuvor zu untersuchen, welche Zielgruppen überhaupt damit angesprochen werden sollten und in welchem Maße Kosten für die Öffentlichkeitsarbeit an anderer Stelle (z. B. für bisher gedruckte und über den Postweg verteilte Publikationen) reduziert werden könnten. Zwischen den Behörden war die Art der Informationsdarstellung nicht abgestimmt.

Die Informationsaufbereitung und -darstellung wurde meist vollständig externen Auftragnehmern überlassen, wofür erhebliche Ausgaben anfielen. Kostenvergleiche zwischen verschiedenen Anbietern wurden nicht durchgeführt; so stellte der Bundesrechnungshof Preisunterschiede bei vergleichbaren Leistungen von bis zu 500 000 DM fest. Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen und Kostenermittlungen fehlten zumeist.

90.3 Behördeninternes INTRANET

Immer mehr Behörden beabsichtigten, auf der Basis der INTERNET-Technologie ein internes INTRANET aufzubauen.

Auch hier fehlten die notwendigen Voruntersuchungen. Es war unklar, wie diese neue Technik in die bestehende IT-Infrastruktur der jeweiligen Behörden integriert werden konnte und wie sie sich auf bestehende Arbeitsabläufe auswirkte. Die Kosten einer solchen Umstellung waren ebenfalls nicht ermittelt und ausgewiesen.

90.4 IT-Sicherheit im INTERNET/INTRANET

Die Nutzung des global offenen INTERNET ist mit besonderen Risiken für die Sicherheit der angeschlossenen IT-Systeme verbunden. Es besteht die Gefahr, daß sogenannte „Hacker“ unberechtigt und unbemerkt in die IT-Systeme der Behörden eindringen könnten.

Diese Risiken waren in den wenigsten Fällen von den Behörden in ihren Sicherheitskonzepten berücksichtigt. Anwender kannten weder die Gefährdungen noch waren sie über notwendige Sicherheits-

maßnahmen ausreichend informiert. So waren INTERNET-Abfragestationen ohne Schutzvorkehrungen (Firewall) unmittelbar am jeweiligen Behördennetz angeschlossen, mit dem Risiko, daß dort sensible Daten im Netz ausgespäht, manipuliert oder zerstört werden konnten.

Eine besondere Schwachstelle zeigte sich beim Versenden elektronischer Post (E-Mail). Hier konnten schadenverursachende Programme und Texte mit sogenannten Makroviren über das INTERNET und den IVBB in Behördenrechner übertragen und verbreitet werden. Eine Prüfung der elektronischen Post aus dem INTERNET mit Hilfe sogenannter Viren-Scannern, die schadenverursachende Software erkennen und unschädlich machen können, unterblieb meist.

90.5 Empfehlungen des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof empfahl den Behörden, die Rahmenbedingungen für den INTERNET/INTRANET-Einsatz festzulegen und die Integration in ihre bisherige IT-Strategie und -Infrastruktur sicherzustellen.

Da das INTERNET für die Behörden die Möglichkeiten bietet, auch selbst Informationen der breiten Öffentlichkeit aktuell und umfassend anzubieten, ist es notwendig, insbesondere die Mitarbeiter des Bereichs der Öffentlichkeitsarbeit bei der Realisierung der INTERNET-Nutzung einzubinden und zu schu-

len. Auch ist es erforderlich, die interne Organisation an die geänderten Arbeitsabläufe infolge der verstärkten Nutzung der INTERNET/INTRANET-Dienste anzupassen, um die Arbeitseffektivität weiter zu steigern.

Da in den geprüften Behörden im wesentlichen gleichartige Mängel vorlagen, hat der Bundesrechnungshof die Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesregierung für Informationstechnik in der Bundesverwaltung und das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik gebeten, einheitliche Lösungen und Arbeitshilfen zu den Problemkreisen

- Einführungskonzepte,
- Wirtschaftlichkeit der Informationsabfragen und des Informationsangebotes im INTERNET,
- Sicherheit des INTERNET-Betriebes und
- Übergang vom INTERNET zum behördeninternen INTRANET

zu erarbeiten und den Behörden zur Verfügung zu stellen.

Nach dem Grundsatz „Einer für alle“ könnten so kostenverursachende Parallelentwicklungen vermieden werden. Zwischenzeitlich hat das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik entsprechende Sicherheitsmerkbblätter veröffentlicht und als Datei in das INTERNET eingestellt.

Bundesministerium der Finanzen (Einzelplan 08)

91 Modellvorhaben zur Erprobung flexibler Haushaltsinstrumente in der Bundesverwaltung

91.1

In den Jahren 1995 bis 1997 wurden bei fünf Behörden aus unterschiedlichen Geschäftsbereichen flexible Haushaltsverfahren in einem Modellvorhaben erprobt. Wesentliche Bestandteile waren dabei erweiterte Möglichkeiten zur Übertragbarkeit und Deckungsfähigkeit von Ausgaben. Als Ausgleich hierfür hatten die Modellbehörden eine Effizienzrendite zu erbringen. Mit dem Modell sollte untersucht werden, ob die Instrumente Beiträge zur Verwaltungsvereinfachung und zu einem wirtschaftlichen Mitteleinsatz leisten können. Der Bundesrechnungshof hat das Modellvorhaben begleitet.

Um Auswirkungen der zugelassenen Instrumente besser bewerten zu können, hat er dem Modellvorhaben der Jahre 1995 bis 1997 zum Vergleich Daten der drei Vorjahre 1992 bis 1994 gegenübergestellt. Dabei ergab sich im einzelnen:

Die Ist-Ausgaben der Verwaltungshaushalte der fünf Modellbehörden lagen mit rd. 800 Mio. DM deutlich

unter der Vergleichszahl für die Jahre 1992 bis 1994 (rd. 818 Mio. DM). Gemessen an den Soll-Ausgaben erwirtschafteten die Behörden in den Modelljahren mit rd. 97 Mio. DM wesentlich höhere Minderausgaben als im Vergleichszeitraum (rd. 53 Mio. DM). Dies deutet auf eine verantwortungsvolle Bewirtschaftungspraxis und Anwendung der Flexibilisierung während des Modellvorhabens hin. Dabei trug die Möglichkeit, Ausgabereste ohne Einsparauflagen im selben Einzelplan in späteren Haushaltsjahren in Anspruch nehmen zu können, zu einer zurückhaltenden Bewirtschaftung mit geringerem „Dezemberfieber“ bei.

Die vereinbarte Effizienzrendite konnte von allen Modellbehörden aus den von ihnen erwirtschafteten Minderausgaben erbracht werden. Sie war mit rd. 2 v. H. in ihrer kassenmäßigen Wirkung allerdings wesentlich geringer als die früheren vollständigen Abschöpfungen der Minderausgaben, die in den Vergleichsjahren rd. 6 v. H. der Soll-Ausgaben betrugen.

Über die drei Modelljahre hinweg summierten sich übertragbare Ausgabereste auf rd. 80 Mio. DM. Diese „Bugwelle“ von Ansparungen ist vergleichsweise hoch und führt bezogen auf den Haushaltsplan

1998 bei den Modellbehörden zu einem erhöhten Ausgaben-Soll einschließlich Übertragungen von fast 130 v. H.

Bei den einzelnen Hauptgruppen traten stark abweichende Minderausgaben gegenüber den Soll-Ausgaben auf. Am größten waren sie aufgrund relativ weiter Bewirtschaftungsspielräume bei der Hauptgruppe 5 (Sächliche Verwaltungsausgaben) mit rd. 49 Mio. DM (16 v. H.). Die geringsten Minderausgaben von rd. 4 Mio. DM (1 v. H.) erwirtschafteten die Modellbehörden wegen des weitgehenden Fixkostencharakters bei der Hauptgruppe 4 (Personalausgaben).

Die erweiterte Deckungsfähigkeit wurde hauptsächlich innerhalb der Hauptgruppen genutzt; Ausgleichs über verschiedene Hauptgruppen hinweg hatten demgegenüber keine große Bedeutung. Das Instrument wurde hauptsächlich verwendet, um auf kurzfristige Abweichungen von den Planungen flexibel reagieren zu können. Insbesondere konnten z. B. Anträge auf überplanmäßige Ausgaben entfallen und erforderliche Deckungen von den Behörden in eigener Zuständigkeit bestimmt werden.

91.2

Nach den Erfahrungen mit dem Modellvorhaben kann der Einsatz flexibler Haushaltsinstrumente grundsätzlich begrüßt werden. Das Modellvorhaben hat jedoch gezeigt, daß die Flexibilisierung allein keinen entscheidenden Beitrag für eine Haushaltskonsolidierung leisten kann und Aufgabenkritik sowie Organisationsverbesserungen bei strikter Haushaltsdisziplin zielstrebig weiterverfolgt werden müssen.

Die Flexibilisierung kann auch kein Ersatz für eine sorgfältige Mittelveranschlagung sein. Eine solide Planung der Haushaltsansätze ist weiterhin erforderlich. Wichtig ist ferner, daß das flexibilisierte Haushaltsverfahren durch Beibehaltung der Titelstruktur im Haushaltsplan und in der Rechnungslegung transparent und im einzelnen nachvollziehbar bleibt.

Die übertragenen Ausgabereste führten im Modellvorhaben zu einer beträchtlichen „Bugwelle“. Dies birgt die Gefahr, daß die Verwendung solcher „Ermächtigungsreserven“ vom Bundesministerium nur sehr bedingt gesteuert werden kann. Übertragungen über einen bestimmten Umfang hinaus sollten daher auf ein notwendiges Maß begrenzt und hinsichtlich ihrer sachlichen Erforderlichkeit überprüft werden.

Die Deckungsfähigkeit innerhalb der Hauptgruppen war in der Praxis zwar bedeutsamer als Ausgleichs zwischen verschiedenen Hauptgruppen. Der Bundesrechnungshof hat dennoch – auch im Hinblick auf Artikel 115 GG – angeregt, die gegenseitige Deckungsfähigkeit zwischen konsumtiven und investiven Hauptgruppen zu überdenken. Hierbei könnte überlegt werden, Investitionstitel z. B. nur gegenseitig untereinander und einseitig aus konsumtiven Titeln deckungsfähig zu machen.

91.3

Der Bundesrechnungshof hat den Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages mit seinem Bericht „Flexible Haushaltsinstrumente in der Bundesverwaltung“ über die Ergebnisse seiner Prüfungen unterrichtet.

Der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages hat den Bericht am 6. Mai 1998 nach ausführlicher Erörterung zur Kenntnis genommen. Dabei bestand Einvernehmen, die vom Bundesrechnungshof aufgeworfenen Fragen im Rahmen einer Weiterentwicklung der Flexibilisierungsinstrumente aufzugreifen.

92 Nutzung von Kosten- und Leistungsrechnungen und Controlling zur Verbesserung von Haushaltsaufstellung und -kontrolle

92.1

Das Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz vom 22. Dezember 1997 gibt dem Haushaltsgesetzgeber die Möglichkeit, der Verwaltung größere Spielräume bei der Verwendung von Haushaltsmitteln einzuräumen. Gleichzeitig wird durch die für geeignete Bereiche vorgesehenen Kosten- und Leistungsrechnungen eine breitere Informationsbasis zu Kosten, Ergebnissen und Wirkungen öffentlicher Aufgaben und Leistungen geschaffen. Diese Informationen sollen es Parlament und Verwaltung ermöglichen, die Haushaltsplanung zu verbessern und die Erfüllung der Aufgaben während und nach Abschluß des Haushaltsjahres besser zu steuern und zu kontrollieren. Voraussetzung für eine stärkere Ergebnisorientierung ist die Definition der von der Verwaltung zu erbringenden Aufgaben und Leistungen in Form von Produkten, die sich jeweils aus einer Vielzahl von Einzelleistungen zusammensetzen können. Für die Produkte werden Empfänger, Mengen, Qualitätsmerkmale, beabsichtigte Wirkungen und Kosten geplant und erfaßt. Mit Produktbudgets ist es möglich, Fach- und Finanzverantwortung zusammenzuführen und sie als zentrale Entscheidungs- und Steuerungsgrößen zu verwenden.

92.2

Die gegenwärtigen Haushaltspläne enthalten ungleichmäßig verteilte und teilweise lückenhafte Informationen sowie oftmals nur allgemeine und wenig konkret bestimmte Vorgaben für die Verwaltung. Einerseits bestehen zwar relativ differenzierte Informationen über einzelne Ausgabearten. Andererseits ist jedoch nicht erkennbar, welche Mittel auf welche Produkte entfallen, da die Ausgaben (z. B. für Personal und Geschäftsbedarf) für eine Vielzahl von Aufgaben zusammen veranschlagt werden, ohne daß eine Zurechnung zu einzelnen Produkten erfolgt. So ist z. B. dem Haushaltsplan des Bundesverwaltungsamtes nicht zu entnehmen, welche Ausgaben einzelne Aufgabenbereiche wie die Verwaltung und Einziehung von Ausbildungsdarlehen, die Betreuung von Vertriebenen und Spätaussiedlern oder die

Staatsangehörigkeits- und Visaangelegenheiten verursachen. Insgesamt fehlt beim Haushaltsplan und bei der Rechnungslegung eine durchgängige und vollständige Verbindung von Ausgaben (Ressourceninput) und Produkten (Leistungoutput).

92.3

Verschiedene Reformansätze des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens im In- und Ausland begegnen diesen Defiziten, indem sie Programme und Produkte als wesentliche Bezugspunkte in den Haushaltsplan und in die Rechnungslegung integrieren. Insbesondere auf kommunaler Ebene finden sich Beispiele für ergebnis- bzw. produktorientierte Haushaltspläne. Dabei werden vielfach neben die weiter fortgeführten traditionellen Haushaltspläne zusätzlich produktorientierte Haushaltspläne gestellt. Teilweise gingen Gemeinden bereits den konsequenten Weg einer Ablösung von Haushalten alter Art durch Produkthaushalte. Auch in den Ländern gibt es Pilotprojekte, in denen produktbezogene Fach- und Finanzinformationen im Haushaltsplan bereitgestellt werden.

92.4

Eine stärkere Steuerung der Verwaltung mit Hilfe produktorientierter Haushalte erfordert die eindeutige Bestimmung der Produkte. Dies führt zu einer kritischen Überprüfung der Prioritätensetzungen

und zu verbesserter Transparenz. Hierdurch werden wirksamere und zielführendere Vorgaben der Politik an die Verwaltung möglich, welche Produkte mit den erteilten Ausgabeermächtigungen (Budgets) zu erstellen sind, um die gewünschten Ziele und Wirkungen zu erreichen.

Der Bundesrechnungshof schlägt vor, Verfahren und Definitionen für ein stärker ergebnisorientiertes Haushaltswesen in Pilotprojekten zu testen. Hierfür bieten sich zunächst insbesondere Behörden des nachgeordneten Bereiches an, bei denen die zu erbringenden Leistungen und Aufgaben gut als Produkte darstellbar sind. In einem weiteren Schritt könnte die beschriebene Vorgehensweise auch auf geeignete Programm- und Zweckausgaben ausgedehnt werden.

92.5

Der Bundesrechnungshof hat seinen Bericht über die „Nutzung von Kosten- und Leistungsrechnungen und Controlling zur Verbesserung von Haushaltsaufstellung und -kontrolle“ dem Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages vorgelegt, der ihn am 23. Juni 1998 zur Kenntnis genommen und das Bundesministerium aufgefordert hat, ein Konzept für ein Pilotprojekt zu erstellen, anhand dessen Produkthaushalte auf ihre Eignung als Steuerungsinstrument für Parlament und Regierung getestet werden können.

Bundesministerium für Verkehr (Einzelplan 12)

93 Empfehlungen für die Straßenbaumaßnahmen des Bundes (Kapitel 12 10)

93.1

Die Präsidentin des Bundesrechnungshofes hat als Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (Bundesbeauftragte) auf der Grundlage der bisherigen Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes Empfehlungen herausgegeben, die zu wirtschaftlichem Verwaltungshandeln im Bereich des Bundesfernstraßenbaus beitragen sollen.

93.2

Der Bundesrechnungshof stellte fest, daß sich bestimmte Fehler und Mängel beim Planen, Vorbereiten, Durchführen und Abrechnen von Straßenbaumaßnahmen des Bundes wiederholten. Zusammen mit seinen Beanstandungen gab er dem Bundesministerium und den in dessen Auftrag tätigen Straßenbauverwaltungen der Länder immer wieder Empfeh-

lungen und Hinweise zur Fehlervermeidung. Seine Beanstandungen und Empfehlungen beruhten im wesentlichen auf folgenden typischen Sachverhalten:

- Zu aufwendige Planung und Ausführung von Straßenbaumaßnahmen, insbesondere bei Tunnels, zusätzlichen Anschlußstellen an Bundesautobahnen sowie bei Brücken, Lärmschutzwänden und anderen Ingenieurbauwerken,
- Unzureichende Bauvorbereitung mit der Folge umfangreicher Auftragserweiterungen,
- Neu- oder Ausbau von Kreuzungen und Ortsdurchfahrten ohne Kostenvereinbarung mit den Beteiligten und ohne vollständige Aufwandsermittlung,
- Abnahme mangelhafter Leistungen von Ingenieurbüros und unzureichende Verfolgung von Gewährleistungsansprüchen,
- Fehlerhafte Vertragsgestaltung und Preisverhandlung bei Nachtragsaufträgen (Mengenerhöhungen),

- Ungerechtfertigte Verwendung von Bundesmitteln für den Ausbau von Umleitungsstrecken bei Sperrung von Bundesstraßen,
- Versäumte Abstufung von Bundesstraßen, die nicht mehr dem weiträumigen Verkehr dienen,
- Überzahlung von Leistungen infolge fehlerhafter Abrechnung in den Straßenbauämtern; Inanspruchnahme von Haushaltsmitteln des Bundes in Höhe mehrerer Millionen DM bei Zahlungspflicht der Länder,
- Mehrausgaben in Millionenhöhe und Korruptionsmöglichkeiten infolge fehlerhafter Auftragsvergabe, insbesondere Verletzung des Gebots öffentlicher Ausschreibung.

93.3

Die Bundesbeauftragte hat im September 1997 Empfehlungen zum besseren Planen, Vorbereiten, Durchführen und Abrechnen von Straßenbaumaßnahmen des Bundes herausgegeben. Mit den Erkenntnissen des Bundesrechnungshofes werden konkrete Anregungen zu wirtschaftlichem Verwaltungshandeln im Bereich des Bundesfernstraßenbaus gegeben. Der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages hat im Dezember 1997 die Empfehlungen zur Kenntnis genommen und einen Bericht des Bundesministeriums über die Umsetzung der Maßnahmen einschließlich der „zu aufwendigen Bauten“ und der „fehlenden Abstufungen“ erbeten.

93.4

Das Bundesministerium, dessen Bericht der Bundesbeauftragten noch nicht vorliegt, hat gegen deren Empfehlungen keine Einwände erhoben.

93.5

Die Bundesbeauftragte erwartet, daß das Bundesministerium und die Straßenbauverwaltungen der Länder die Empfehlungen beachten und die Gelder des Bundes im Bereich des Straßenbaus künftig sparsamer verwenden werden.

94 Ortsumgehung Celle (Kapitel 12 10)

Die zuständige Landesverwaltung plante, die Bundesstraße 3 um die Stadt Celle zu leiten. Sie schlug dem Bundesministerium eine östliche Umgehung mit einem Tunnel zu geschätzten Ausführungskosten von 237 Mio. DM vor.

Der Bundesrechnungshof prüfte die geplante Ortsumgehung. Er hat dem Bundesministerium bei veränderter Linienführung eine Brücke statt eines Tunnels empfohlen und die Kosten der Verwirklichung auf rd. 200 Mio. DM geschätzt. Den Verzicht auf den teuren Tunnel hat er auch mit dem Hinweis darauf gefordert, daß lediglich etwa 10 bis 15 v. H. des Verkehrsaufkommens der Bundesstraße auf überregionalen Durchgangsverkehr entfällt, der in die Zuständigkeit des Bundes fällt.

Das Bundesministerium hat die vom Bundesrechnungshof empfohlene Linienführung nicht weiter verfolgt. Es hat jedoch auf den Tunnel verzichtet und sich für die Ortsumgehung mit einer Brücke bei einem geschätzten Kostenaufwand von rd. 205 Mio. DM entschieden.

Der Bundesrechnungshof begrüßt, vor allem wegen des verhältnismäßig geringen Interesses des Bundes an dem Vorhaben, daß das Bundesministerium die kostengünstigere Ortsumgehung bevorzugt hat. Er empfiehlt dem Bundesministerium, in Zukunft bei der Genehmigung und Gestaltung von Straßenbaumaßnahmen das Bundesinteresse stärker zu berücksichtigen.

95 Empfehlungen für die Korruptionsbekämpfung im Straßenbau (Kapitel 12 10)

95.1

Der Bundesrechnungshof beschäftigt sich seit längerem mit der Aufdeckung und Bekämpfung der Korruption, insbesondere im Bereich des Bundesfernstraßenbaus. Dabei arbeitet er eng mit den Landesrechnungshöfen und dem Bundesministerium zusammen. Er wird von den Prüfungsämtern des Bundes unterstützt.

95.2

Ende des Jahres 1996 führte er eine Sondertagung durch, an der eine Reihe von Fachleuten teilnahm. Die Tagungsergebnisse veröffentlichte er in einer umfangreichen Dokumentation mit dem Titel „Sondertagung Korruption und Vergabemanipulation im Bundesfernstraßenbau“, die zeigt, wie Korruption und Vergabemanipulation im Bereich des Bundesfernstraßenbaus verhindert oder bekämpft werden können. Die Dokumentation enthält eine grundsätzliche Beschreibung der Besonderheiten korrupten Verhaltens aus der Sicht von Behörden des Bundes und der Länder, die mit einer Darstellung von Verfahren zur unerlaubten Einflußnahme bei der Vergabe öffentlicher Aufträge und Fällen von Korruption ergänzt wurde. Weiter stellte der Bundesrechnungshof eine Liste mit Indizien vor, die das Erkennen von Korruption im Straßenbau erleichtern.

95.3

Die Dokumentation zeigt, daß korruptes Verhalten auch in der Bundesrepublik Deutschland vorkommt und hohen volkswirtschaftlichen Schaden verursacht. Im öffentlichen Dienst erweisen sich Ämter und Dienststellen, zu deren Aufgaben der Ankauf von Gütern und Leistungen gehört, als besonders gefährdet. Das Risiko von Korruption steigt mit dem Wert einer Beschaffung. Neben dem finanziellen Schaden für die öffentlichen Haushalte verursacht Korruption im öffentlichen Dienst auch einen Vertrauensverlust der Bürger in die ordnungsgemäße Erfüllung seiner Aufgaben.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt zur Verhinderung und Bekämpfung korrupten Verhaltens in der Bundesverwaltung Maßnahmen wie

- Verbesserung der Dienst- und Fachaufsicht,
- Einrichtung behördeninterner Kontrollinstanzen und unabhängiger Prüfkommisionen/Innenrevisionen,
- Trennung bestimmter Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten,
- Einführung regelmäßiger Personalwechsel,
- Aufklärung und Unterrichtung der Mitarbeiter,
- Anwendung strenger Maßstäbe bei der Genehmigung von Nebentätigkeiten,
- Verbot der Annahme von Geschenken,
- Einführung einer Anzeigepflicht bei Korruptionsverdacht und
- Bestellung eines Korruptionsbeauftragten in jeder Behörde.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt weitere Vorbeugemaßnahmen im Bereich von Bau- und Auftragsver-

gabe. Er hält es für erforderlich, korruptes Verhalten als sozialschädlich und strafrechtlich bedeutsam zu begreifen und die Öffentlichkeit hierüber stärker aufzuklären.

95.4

Der Bundesrechnungshof hat die Dokumentation dem Bundesministerium, den Obersten Straßenbaubehörden der Länder sowie vielen Personen und Einrichtungen zugeleitet. Sein Ziel ist es, mit konkreten Anregungen zur wirksamen Verhinderung oder Bekämpfung korrupten Verhaltens im Bereich der Bundesverwaltung beizutragen. Das Bundesministerium hat keine Einwände gegen den Inhalt der Dokumentation erhoben.

95.5

Der Bundesrechnungshof erwartet, daß das Bundesministerium und die Straßenbauverwaltungen der Länder die in der Dokumentation enthaltenen Anregungen und Empfehlungen beachten.

Bundesministerium der Verteidigung (Einzelplan 14)

96 Verzicht auf die Standortbekleidungskammer in Nienburg (verschiedene Titel)

Im Rahmen der Truppenreduzierung wurde die Standortverwaltung Dörverden zum 1. Januar 1997 aufgelöst. Deren Aufgaben übernahm die Standortverwaltung Nienburg. Diese versorgt seitdem die Truppe in Nienburg und Dörverden weiterhin aus zwei Standortbekleidungskammern mit Bekleidung und persönlicher Ausrüstung.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß die Truppe in beiden Standorten um insgesamt etwa 40 v.H. reduziert worden ist und daher eine Standortbekleidungskammer die Versorgung der

Soldaten beider Standorte problemlos gewährleisten kann.

Zur Einsparung von Personal- und Sachausgaben (etwa 1 Mio. DM jährlich) hat der Bundesrechnungshof empfohlen, auf die Standortbekleidungskammer in Nienburg zu verzichten. Die Standortbekleidungskammer in Nienburg befindet sich außerhalb der Kaserne auf einem Areal von rd. 3,5 ha mit einer Gebäudenutzfläche von 3 200 m². Wegen des beträchtlichen Verwertungserlöses von etwa 3 Mio. DM sollte die Liegenschaft zur Verwertung ins Allgemeine Grundvermögen abgegeben werden.

Das Bundesministerium hat der Empfehlung des Bundesrechnungshofes entsprochen. Es beabsichtigt, die Liegenschaft im IV. Quartal 1998 in das Allgemeine Grundvermögen abzugeben.

Die Bemerkungen sind vom Großen Senat des Bundesrechnungshofes beschlossen worden.

Frankfurt am Main, 23. November 1998

Bundesrechnungshof

Dr. von Wedel