

3 BMI ändert ohne triftigen Grund Vereinbarung mit einem Land – Zusatzausgabe 3 Mio. Euro

(Kapitel 0604 Titel 261 02 und 632 03, Kapitel 1408 Titel 632 01 und 632 91)

Zusammenfassung

Das BMI hat einem Land ohne triftigen Grund nach über zwölf Jahren rückwirkend 3 Mio. Euro für die Erledigung von Bauaufgaben gezahlt. Das Land hat seine Forderung ohne Kostennachweis durchgesetzt. Das BMI hat dabei weder die Forderung des Landes hinreichend überprüft noch das Bundesministerium der Finanzen (BMF) beim Abschluss der Verwaltungsvereinbarung beteiligt.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMI künftigen Forderungen auf zusätzliche Erstattungen nicht nachkommt, wenn ein Land einen Anspruch nicht im Einzelnen nachweisen und begründen kann. Ansonsten besteht die Gefahr, dass Länder für weit zurückliegende Zeiträume zusätzliche Erstattungen ohne Kostennachweis verlangen und zum Nachteil des Bundes durchsetzen können.

3.1 Prüfungsfeststellungen

Länder übernehmen Bauaufgaben des Bundes gegen Kostenerstattung

Der Bund hat mit den 15 Ländern (alle ohne Land Berlin) vereinbart, dass diese für ihn Bauaufgaben im Hochbau (sog. Bundeshochbau) erledigen. Die Länder übernehmen mit ihren Bauverwaltungen dabei für den Bund beispielsweise die Planung und Leitung von Baumaßnahmen. Der Bund erstattet den Ländern hierfür jährlich mehr als 600 Mio. Euro. Grundlage der Kostenerstattungen sind Verwaltungsvereinbarungen zwischen Bund und Ländern (Vereinbarungen). Für den Abschluss dieser Vereinbarungen und die Prüfung der jährlichen Abrechnungen ist das BMI seit dem Jahr 2007 verantwortlich.

Kostenerstattung bei umsatzsteuerbefreiten Baumaßnahmen

Bestimmte Baumaßnahmen sind von der Umsatzsteuer befreit, z. B. für die Errichtung von Gebäuden der NATO-Truppen. Im Jahr 2008 verständigten sich Bund und Länder grundsätzlich, bei solchen Baumaßnahmen eine sogenannte „fiktive Umsatzsteuer“ bei der

Kostenerstattung zu berücksichtigen. Sie verständigten sich gleichzeitig darauf, dass dies ausdrücklich zwischen ihnen zu vereinbaren war. Die Berücksichtigung der fiktiven Umsatzsteuer führte bei umsatzsteuerbefreiten Baumaßnahmen zu einer höheren Zahlung an das Land.

Der Bundesrechnungshof kritisierte das BMI in früheren Jahren, wenn es Abrechnungen anerkannt hatte, obwohl entsprechende Vereinbarungen zur fiktiven Umsatzsteuer zwischen Bund und Land fehlten. Das BMI schloss sich dieser Rechtsauffassung an. Zuletzt kürzte es im Jahr 2019 die Forderung eines Landes auf rückwirkende Kostenerstattung.

BMI vereinbarte nachträglich Kostenerstattung von weiteren 3 Mio. Euro

Für Leistungen im Bundeshochbau in den Jahren 2005 bis 2007 erstattete das BMI einem Land 199 Mio. Euro. Im Jahr 2018, mehr als zehn Jahre später, forderte das Land für diesen Zeitraum erstmals eine höhere Kostenerstattung. Es wollte, dass das BMI nachträglich auch eine fiktive Umsatzsteuer berücksichtigt. Dies war bis dato zwischen Bund und Land nicht vereinbart und insofern für das BMI unerwartet.

Anfang 2019 schloss das BMI hierzu mit dem Land eine Änderungsvereinbarung zur Kostenerstattung. Danach war rückwirkend ab dem Jahr 2005 eine fiktive Umsatzsteuer zu berücksichtigen. Die Erstattungsansprüche für die Jahre 2005 bis 2007 stiegen nachträglich um 3 Mio. Euro. Im weiteren Verlauf des Jahres 2019 zahlte das BMI die geforderten 3 Mio. Euro an das Land.

Die BHO regelt die Voraussetzungen, nach denen die Verwaltung Verträge zum Nachteil des Bundes ändern darf. Dies ist nur in besonders begründeten Ausnahmefällen gestattet und bedarf bei einem Betrag von 3 Mio. Euro der Einwilligung des BMF.

Das BMI prüfte vor Abschluss seiner Vereinbarung mit dem Land nicht, ob ein „besonders begründeter Ausnahmefall“ im Sinne des Haushaltsrechts vorlag. Jedenfalls fehlt hierzu jegliche Dokumentation. Es berief sich auf die grundsätzliche Verständigung aus dem Jahr 2008. Das BMI beteiligte auch das BMF nicht. Ein Nachweis der tatsächlichen Ausgaben des Landes in den Jahren 2005 bis 2007 für Leistungen im Bundeshochbau liegt ebenfalls nicht vor. Gegenüber dem Bundesrechnungshof gab das BMI an, dass es nicht ohne Weiteres habe prüfen können, ob die Kostenerstattung angemessen war. Eine solche Prüfung sei wegen der Datenlage nach mehr als zehn Jahren zudem „sehr aufwändig, wenn nicht undurchführbar“.

3.2 Würdigung

Das BMI hat eine nachträgliche Kostenerstattung in Millionenhöhe zulasten des Bundes mit dem Land vereinbart, ohne zuvor festzustellen, ob

- das Land in ausreichendem Maße seine Forderung begründete sowie

- die zusätzliche Vereinbarung zwischen ihm und dem Land zulässig und notwendig war.

Der Gesetzgeber hat im Haushaltsrecht strenge Anforderungen für den Fall formuliert, dass die Verwaltung Vereinbarungen zum Nachteil des Bundes ändern will. Ein besonders begründeter Ausnahmefall ist anzunehmen, wenn ein Festhalten am Vertrag den Vertragspartner nach Lage des Einzelfalles unbillig benachteiligt. In diesem Fall hat das Land die erhebliche Kostenunterdeckung gegenüber dem Bund nachzuweisen und seine Forderung zu begründen.

Hier aber hat nicht nur der Nachweis des Landes gefehlt, sondern auch die Fähigkeit des BMI, einen etwaigen Nachweis überhaupt prüfen zu können. Insofern hat kein Anspruch des Landes gegen den Bund bestanden. Zudem hat das BMI versäumt, die Einwilligung des BMF einzuholen.

Es sind keine Gründe erkennbar, die eine rückwirkende Änderungsvereinbarung rechtfertigen.

3.3 Stellungnahme

Das BMI hat erklärt, dass es sein Vorgehen und die Zahlung an das Land für rechtmäßig halte. Es hat sich erneut auf die grundsätzliche Verständigung aus dem Jahr 2008 zwischen dem Bund und den Ländern berufen. Die im Jahr 2019 vereinbarte Kostenerstattung sei Ergebnis von Verhandlungen gewesen. Sie stehe „im Kontext zur früheren uneinheitlichen Erstattungspraxis“. Darüber hinaus sei sie im Lichte der sonstigen mit dem Land getroffenen Absprachen „zu lesen bzw. im Sinne eines vermuteten/fiktiven Parteiwillens zu interpretieren“.

Auch hat das BMI erklärt, dass es nicht erforderlich gewesen sei, dass BMF zu beteiligen. Das BMF, damals noch selbst zuständig, habe im Jahr 2006 mit einem anderen Land die Berücksichtigung fiktiver Umsatzsteuern rückwirkend für das Jahr 2005 vereinbart. Insofern habe das BMI auch hier von einer Einwilligung des BMF ausgehen können. Es habe ein Ausnahmefall vorgelegen, anderenfalls wäre das Land gegenüber einem anderen Land unbillig benachteiligt worden. Zur Notwendigkeit der rückwirkenden Vereinbarung hat sich das BMI nicht weiter geäußert.

Das BMI nehme die Rechtsauffassung des Bundesrechnungshofes zur Kenntnis. Allerdings dürfte „eine vergleichbare Fragestellung durch die inzwischen weit überwiegend neu abgeschlossenen Verträge in Zukunft nicht mehr auftreten“.

3.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Kritik fest. Der Verweis des BMI auf die rückwirkende Vereinbarung des BMF mit einem anderen Land im Jahr 2006 geht fehl. Das BMF

schloss diese Vereinbarung zeitnah und nicht zwölf Jahre später. Frühere Vereinbarungen waren zudem so unterschiedlich ausgestaltet, dass eine Berufung darauf ausscheidet. Das BMI durfte nicht unterstellen, dass sich das BMF durch seine Vereinbarung im Jahr 2006 selbst gebunden hatte. Es durfte deshalb nicht auf eine Beteiligung des BMF verzichten.

Dem Bund entstand durch die Vereinbarung und die daraus resultierende Zahlung ein Schaden von 3 Mio. Euro. Das BMI sollte prüfen, ob Regressansprüche bestehen und diese ggf. durchsetzen.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMI Forderungen auf zusätzliche Erstattungen nur dann nachkommt, wenn ein Land einen Anspruch begründen und belegen kann. Ohne Nachweis darf es Vereinbarungen nicht rückwirkend ändern. Ferner ist das BMF nach Maßgabe des Haushaltsrechts vorab zu beteiligen. Ansonsten besteht die Gefahr, dass auch künftig Länder für weit zurückliegende Zeiträume zusätzliche Erstattungen ohne Kostennachweis verlangen und durchsetzen können. Die Auffassung des BMI, dass „eine vergleichbare Fragestellung [...] in Zukunft nicht mehr auftreten dürfte“, trifft nicht zu. Obwohl das BMI mit dem Land bereits einen Vertrag nach neuem Muster geschlossen hatte, entsprach es den Nachforderungen.