Deutscher Bundestag
13. Wahlperiode

Drucksache 13/2600

09. 10. 95

Unterrichtung

durch den Bundesrechnungshof

Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 1995 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung (einschließlich der Feststellungen zur Jahresrechnung des Bundes 1993)

Inhaltsverzeichnis

	Nummer	Seite
Vorbemerkung	1	7
Gegenstand der Bemerkungen	1.1	7
Politische Entscheidungen	1.2	7
Prüfungsumfang und Prüfungsrechte	1.3	7
Beratungstätigkeit	1.4	8
Weiterverfolgung früherer Prüfungsfeststellungen	1.5	8
Zusammenarbeit mit anderen Prüfungseinrichtungen	1.6	8
Mitwirken des Bundesrechnungshofes bei der Prüfung von internationalen Einrichtungen	1.7	9
Feststellungen zur Haushalts- und Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 1993	2	10
Entlastung für das Haushaltsjahr 1992	2.1	10
Haushaltsführung im Haushaltsjahr 1993	2.2	10
Rechnungslegung für das Haushaltsjahr 1993	2.3	11
Ordnungsmäßigkeit der Rechnung (Mitteilung nach § 97 Abs. 2 Nr. 1 BHO)	2.4	12
Einzelerkenntnisse aus der Prüfung der Jahresrechnung 1993	2.5	12
Inanspruchnahme von Kreditermächtigungen	2.6	13
Abführungen der Deutschen Bundesbank	2.7	15
Sondervermögen des Bundes	2.8	15
Bundesbetriebe	2.9	17

Zugeleitet mit Schreiben der Präsidentin des Bundesrechnungshofes – I 1-20 81 02 (95) – vom 6. Oktober 1995 gemäß § 97 Abs. 1 der Bundeshaushaltsordnung.

	Nummer	Seite
Feststellungen zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes	3	19
Haushaltswirtschaft des Bundes	3.1	19
Weitere Belastungen zukünftiger Haushalte	3.2	23
Finanzierung staatlicher Vorhaben mit privatem Kapital	3.2.1	23
Finanzierung von Leistungen nach dem Entschädigungs- und Ausgleichsleistungsgesetz	3.2.2	26
Besondere Prüfungsergebnisse		
Auswärtiges Amt		
Übernahme von DDR-Auslandsliegenschaften durch das Auswärtige Amt	4	27
Bundesministerium des Innern		
Organisation des Bundesarchivs	5	29
Bundesministerium der Finanzen		
Umwandlung ehemaliger Grenzzollstellen in Binnenzollstellen	6	33
Bund-Länder-Projekt ISYBAU	*s. 32*	*s. 92*
Allgemeine Finanzverwaltung	*s. 38–47*	*s. 105*
Treuhandanstalt/Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben	*s. 49–54*	*s. 133*
Bundesministerium für Wirtschaft		
Erhebung von Gebühren und Vereinbarung von Entgelten durch die Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung	7	35
Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten		
Pflicht zur Äußerung zu Prüfungsergebnissen des Bundesrechnungshofes (§ 96 Abs. 1 Satz 1 BHO)	8	36
Regelungen über die Bewirtschaftung von Drittmitteln durch die Bundesforschungsanstalten	9	37
Gebühren für Amtshandlungen der Biologischen Bundesanstalt für Land- und Forstwirtschaft	10	39
Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung		
Beratungshilfe beim Aufbau ausländischer Arbeitsverwaltungen	11	41
Außergewöhnlich hohe Renten	12	43
Erfassung versicherungspflichtiger Selbständiger	13	47
Beteiligung der Rentenversicherungsträger an Wohnungsbaugesellschaften	14	48
Bundesanstalt für Arbeit	*s. 48*	*s. 131*
Bundesministerium für Verkehr		
Tarifliche Eingruppierungen von Arbeitnehmern in der Wasser- und Schiffahrtsverwaltung des Bundes	15	54
Planmäßige Unterhaltung der maschinen- und elektrotechnischen Einrichtungen der Wasser- und Schiffahrtsverwaltung des Bundes	16	56
Informationszentren der Wasser- und Schiffahrtsverwaltung des Bundes	17	57
Private Vorfinanzierung von Bundesfernstraßen	18	58

	Nummer	Seite
Synoptisch-klimatologisches Meß- und Beobachtungsnetz des Deutschen Wetterdienstes	19	62
Finanzierung des Wirtschaftsplanes 1995 des Bundeseisenbahnvermögens aus Mitteln des Bundeshaushaltes 1994	20	63
Bundeseisenbahnvermögen		
Ärztlicher Dienst beim Bundeseisenbahnvermögen	21	65
Bundesministerium für Post und Telekommunikation		
Sondervermögen Deutsche Bundespost		
Gesamtjahresabschluß 1993 der Deutschen Bundespost	22	68
Bundesministerium der Verteidigung		
Erhaltung der Flugberechtigung von überzähligen Strahl-Luftfahrzeugführern und Waffensystemoffizieren in den fliegenden Kampfverbänden der Bundeswehr	23	72
Flugdienst eines Reserveoffiziers	24	75
Ausstattung der Soldaten mit militärischer Bekleidung und persönlicher Ausrüstung	25	76
Bauausgaben für militärische Anlagen	26	77
Nutzung von Fliegerfaustsystemen der ehemaligen Nationalen Volksarmee	27	80
Entwicklung und Beschaffung des Stör- und Täuschsenders TORNADO Self Protect Jammer	28	82
Materialhilfen und NATO-Verteidigungshilfe für die Türkei und Griechenland	29	85
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit		
Vertragliche Vereinbarungen und Zusammenarbeit des Bundesministeriums mit einer Gesellschaft, an der der Bund maßgeblich beteiligt ist	30	87
Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend		
Revolvingfonds bei der Bank für Sozialwirtschaft GmbH in Köln	31	90
Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau		
Bund-Länder-Projekt ISYBAU	32	92
Überprüfen und Genehmigen von Haushaltsunterlagen für Baumaßnahmen	33	97
Überwachung der Leistungen der für Hochbaumaßnahmen des Bundes tätigen freiberuflichen Architekten und Ingenieure durch Bauverwaltungen des Beitrittsgebietes	34	98
Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen zugunsten der Stadt Brandenburg	35	99
Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie		
Wirtschaftlichkeit des Leasings oder der Miete von beweglichen Sachen	36	101
Zivile Verteidigung		
Förderung der Errichtung von öffentlichen Schutzräumen des Grundschutzes in Verbindung mit unterirdischen baulichen Anlagen	37	103

	Nummer	Seite
Allgemeine Finanzverwaltung		
Steuerliche Behandlung von Golf-Clubs	38	105
Gewinnermittlung nach Durchschnittssätzen bei land- und forstwirtschaftlichen Einkünften	39	108
Erhebung der Umsatzsteuer im Abzugsverfahren	40	115
Umsatzsteuerliche Erfassung grenzüberschreitender Personenbeförderung mit Kraftomnibussen	41	117
Gewerbesteueroase in Schleswig-Holstein	42	119
Außenprüfung bei der Versicherungsteuer	43	122
Behandlung der Steuerfälle mit hohen Abschlußzahlungen durch die Finanzämter im Beitrittsgebiet	44	123
Steuerliche Behandlung des Geschäftswertes von Apotheken im Beitrittsgebiet	45	124
Stundungen durch die Finanzämter im Beitrittsgebiet	46	125
Wertansätze in den DM-Eröffnungsbilanzen zum 1. Juli 1990	47	127
Bundesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts		
Bundesanstalt für Arbeit		
Arbeitsmarkt- und berufskundliche Informationsmittel	48	131
Beratungshilfe beim Aufbau ausländischer Arbeitsverwaltungen	*s. 11*	*s. 41*
Treuhandanstalt/Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben		
Konzeption der von der Treuhandanstalt begründeten Management-Kommanditgesellschaften	49	133
Tantieme für Geschäftsführer von Management-Kommanditgesellschaften	50	137
Vergütung der Liquidatoren für die Abwicklung von Beteiligungsunternehmen der Treuhandanstalt	51	139
Aufhebungsvereinbarungen der Treuhandanstalt mit leitenden Angestellten	52	143
Wahrnehmung des Vertragsmanagements durch die Treuhandanstalt/Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben	53	146
Reprivatisierung von Unternehmen durch die Treuhandanstalt/Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben	54	151
Beratungstätigkeit des Bundesrechnungshofes		
Anzahl der Boote beim Bundesgrenzschutz See	55	154
Art der Personalbedarfsermittlung in der Bundesverwaltung	56	154
Abwägungskriterien für den Bau von Straßentunneln	57	155
Feldversuch für eine automatisierte streckenbezogene Gebührenerhebung auf Bundesautobahnen	58	156
Zahlungen des Bundes an das Bundeseisenbahnvermögen	59	157
Rahmenverträge für Instandsetzungen am Standort der Geräte	60	158
Beratungshilfe und Förderung zum Aufbau von Demokratie und Marktwirtschaft in Ländern Mittel- und Osteuropas und der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten	61	159

	Nummer	Seite
Beratungstätigkeit der Präsidentin des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung		
Gutachtliche Stellungnahme zu den Organisationsstrukturen der Bundesanstalt für Arbeit	62	161
Bedeutsame Fälle, in denen die Verwaltung Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt ist		
Reinigung von Dienstgebäuden	63	162
Beschäftigung von Aushilfskräften in der Bundesverwaltung	64	162
Zuschläge in Personalbemessungsverfahren der Zollverwaltung	65	163
Förderung von Umweltschutzinvestitionen in den neuen Bundesländern	66	163
Ausfallrisiko des Bundes beim Eigenkapitalhilfeprogramm	67	164
Verzinsung von Zuwendungen, die vom Empfänger zu erstatten sind	68	164
Überwachung der Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit	69	164
Auskünfte der Geldinstitute zur Zahlung von Renten über den Sterbemonat hinaus	70	166
Architekten- und Ingenieurverträge für Straßenbauvorhaben in den neuen Bundesländern	71	166
Organisation und Personalbedarf von Dienststellen und Kommandobehörden der Luftwaffe am Standort Köln-Wahn	72	167
Organisation und Personalbedarf der Wehrtechnischen und Wehrwissenschaftlichen Dienststellen	73	167
Abzugsbesteuerung bei Sportveranstaltungen	74	167
Anwendung der umsatzsteuerlichen Mindestbemessungsgrundlage auf Arbeitnehmer-Sachzuwendungen bei Mitarbeitern von Fluggesellschaften	75	168
Ermittlung der Bemessungsgrundlagen bei Abschreibungen für Gebäude im Beitrittsgebiet	76	169
Investitionszulage-Sonderprüfungen im Beitrittsgebiet	77	170
Haushalts- und Wirtschaftsführung auf dem Gebiet des Beitragseinzugs zur Sozialversicherung in den neuen Bundesländern	78	170
Prüfung der Voraussetzungen für die Berücksichtigung von Kindern bei der Höhe von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe	79	171
Begrenzung der Anspruchsdauer bei originärer Arbeitslosenhilfe	80	172
Zuordnung von Verwaltungs- und Finanzvermögen der DDR auf kommunale Gebietskörperschaften	81	173

1 Vorbemerkung

1.1 Gegenstand der Bemerkungen

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

Die Bemerkungen sind nicht auf ein Haushaltsjahr beschränkt (s. § 97 Abs. 3 BHO). Das gilt auch für die Feststellungen zur Haushalts- und Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 1993 (vgl. Nr. 2), die besondere Bedeutung für die Entscheidung über die Entlastung haben. Die Bemerkungen erfassen Prüfungsergebnisse so zeitnah wie möglich.

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

In einem besonderen Abschnitt berichtet der Bundesrechnungshof über seine Beratungstätigkeit (vgl. Nrn. 55 bis 61) und über die Beratungstätigkeit der Präsidentin als Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (vgl. Nr. 62).

Außerdem wird zur Unterrichtung des Deutschen Bundestages und des Bundesrates über bedeutsame Fälle, in denen die Verwaltung Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt ist, in einer Kurzfassung berichtet (vgl. Nrn. 63 bis 81).

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

1.2 Politische Entscheidungen

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

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

1.3 Prüfungsumfang und Prüfungsrechte

1.3.1

Die Prüfung des Bundesrechnungshofes erstreckt sich auf alle Einzelpläne des Bundeshaushaltsplanes, Sondervermögen des Bundes, bundesunmittelbare und sonstige juristische Personen des öffentlichen Rechts und die Betätigung des Bundes bei privatrechtlichen Unternehmen, zu denen nach ihrer Privatisierung auch die Deutsche Post AG, Deutsche Postbank AG, Deutsche Telekom AG und die Deutsche Bahn AG gehören.

1.3.2

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

Die Prüfungstätigkeit und Berichterstattung des Bundesrechnungshofes werden erschwert, wenn die geprüften Stellen die Prüfungsmitteilungen nicht in angemessener Zeit beantworten. Der Deutsche Bundestag hat die Bundesregierung mehrfach in Entschlie-

ßungen aufgefordert, die Berichtspflichten fristgerecht zu erfüllen, damit eine zeitnahe Berichterstattung und Verwertung der Ergebnisse bei den Haushaltsberatungen gewährleistet ist. Dennoch hat der Bundesrechnungshof wiederholt die Stellungnahmen von Bundesministerien anmahnen müssen (vgl. Nr. 8). Der Bundesrechnungshof bedauert auch, daß berechtigten Beanstandungen von Vorprüfungsstellen manchmal erst abgeholfen wird, wenn er sich einschaltet (vgl. Nr. 68).

1.3.3

Nach § 79 Abs. 4 Nr. 2 BHO regelt das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) das Nähere über die Einrichtung der Bücher und Belege im Einvernehmen mit dem Bundesrechnungshof. Unter den Regelungsbereich des § 79 BHO fallen auch alle automatisierten Verfahren des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens, insbesondere für die Berechnung und Festsetzung von Zahlungen, Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln, Erteilung von Kassenanordnungen, Zahlbarmachung, Buchführung und Rechnungslegung. Dies gilt auch für alle Verfahren außerhalb der Bundesverwaltung, mit denen Bundesmittel bewirtschaftet werden. Bei diesen Verfahren prüft der Bundesrechnungshof, ob die Vollständigkeit, Transparenz und Richtigkeit der Buchführung sowie die Nachprüfbarkeit der Entscheidungen einschließlich der Verantwortlichkeiten gewährleistet sind.

1.3.4

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

1.4 Beratungstätigkeit

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

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

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

Im Jahre 1994 hat der Bundesrechnungshof neben zahlreichen Stellungnahmen für den Rechnungsprüfungsausschuß dem Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages oder den Berichterstattern 23 Berichte zugeleitet. Über einzelne Beratungsfälle berichtet der Bundesrechnungshof in den Nrn. 55 bis 61.

1.5 Weiterverfolgung früherer Prüfungsfeststellungen

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

1.6 Zusammenarbeit mit anderen Prüfungseinrichtungen

1.6.1

Die Prüfung der Finanzmittel der EG obliegt dem Europäischen Rechnungshof in Luxemburg, der nach dem neuen EG-Vertrag über die EU den Rang eines Gemeinschaftsorgans erhalten hat.

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

1.6.2

Auf Anregung des Bundesrechnungshofes ist im Jahre 1994 eine Arbeitsgruppe, bestehend aus dem Europäischen Rechnungshof sowie dem Bundesrechnungshof, dem französischen Cour des Comptes, dem italienischen Corte dei Conti, der niederländischen Algemene Rekenkamer und dem britischen National Audit Office gebildet worden. Sie hat der Präsidentenkonferenz der Obersten Rechnungskontrollbehörden der EU einen ersten Prüfungsbericht über „Mehrwertsteuer-Kontrollen im innergemeinschaftlichen Handelsverkehr" vorgelegt. Die Zusammenarbeit wird nach einem Beschluß der Präsidentenkonferenz mit einem zweiten gemeinsamen Prü-

fungsobjekt in diesem Bereich im Jahre 1995 fortgesetzt.

1.6.3

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

1.7 Mitwirken des Bundesrechnungshofes bei der Prüfung von internationalen Einrichtungen

Die Bundesrepublik Deutschland ist Mitglied einer Vielzahl von inter- und supranationalen Einrichtungen. Im Haushaltsjahr 1994 erhielten diese (ohne EU) aus dem Bundeshaushaltsplan Mittel in Höhe von etwa 6,6 Mrd. DM. Die Prüfungsrechte des Bundesrechnungshofes als Organ der nationalen Finanzkontrolle beschränken sich auf die Zahlung der Mittel an die internationalen Organisationen und auf die Ausübung der Mitgliedsrechte des Bundes durch die zuständigen Bundesministerien in den Gremien dieser Organisationen. Dagegen unterliegt die Verwendung der Mittel durch die internationalen Organisationen nicht der Prüfung durch die nationalen Rechnungshöfe, sondern der Kontrolle durch die jeweiligen externen Prüfungsorgane der Organisationen.

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

Im Jahre 1995 sind zwei Beamte als hauptamtliche Prüfer beim Internationalen Rechnungsprüfungsamt der NATO tätig. Nebenamtlich wirken Beamte des Bundesrechnungshofes u. a. mit bei der Prüfung der Organisation der Vereinten Nationen für industrielle Entwicklung (UNIDO), der Westeuropäischen Union (WEU), des Europäischen Zentrums für mittelfristige Wettervorhersage (EZMW), des Instituts Max v. Laue – Paul Langevin, Grenoble (ILL), der Europäischen Synchrotronstrahlungsanlage, Grenoble (ESRF), des Deutsch-Französischen Forschungsinstituts Saint Louis (ISL) und des Deutsch-Französischen sowie des Deutsch-Polnischen Jugendwerks.

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

2 Feststellungen zur Haushalts- und Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 1993

2.1 Entlastung für das Haushaltsjahr 1992

Für das Haushaltsjahr 1992 hat der Bundesrat am 16. Dezember 1994 (Plenarprotokoll 678/94) der Bundesregierung gemäß Artikel 114 GG i. V. m. § 114 BHO Entlastung erteilt. Die Entlastung durch den Deutschen Bundestag stand im Zeitpunkt der Veröffentlichung dieser Bemerkungen noch aus.

2.2 Haushaltsführung im Haushaltsjahr 1993

Das Haushaltsgesetz 1993 vom 21. Dezember 1992 stellte die Einnahmen und Ausgaben des Bundes auf 435,6 Mrd. DM [1]) fest (Haushalts-Soll). Für Steuereinnahmen waren 359,8 Mrd. DM veranschlagt; für sonstige Einnahmen 32,8 Mrd. DM. Das Haushaltsgesetz enthielt eine Ermächtigung für das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium), zur Deckung von Ausgaben für das Haushaltsjahr 1993 Kredite bis zur Höhe von 43 Mrd. DM aufzunehmen (Nettokreditaufnahme); die Summe der im Haushaltsjahr für Investitionen veranschlagten Ausgaben belief sich auf 65,8 Mrd. DM.

Die Eckwerte der Haushaltsplanung 1993 wurden mit dem Nachtragshaushaltsgesetz vom 18. Juni 1993 aufgrund des „konjunkturbedingten Anpassungsbedarfs, der haushaltsmäßigen Auswirkungen des Föderalen Konsolidierungsprogramms und weiterer Hilfen für die neuen Länder" neu festgelegt (vgl. dazu Haushaltsrechnung S. 12). Das Haushalts-Soll wurde mit 458,1 Mrd. DM, die Steuereinnahmen mit 356,1 Mrd. DM und sonstige Einnahmen mit 34,4 Mrd. DM veranschlagt. Der Ansatz für die Nettokreditaufnahme wurde auf 67,6 Mrd. DM und die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten investiven Ausgaben auf 67,9 Mrd. DM erhöht.

Auf der Grundlage dieser gesetzlichen Vorgaben hat der Bundesrechnungshof die **Haushaltsführung der Bundesregierung** unter Ordnungsmäßigkeitsgesichtspunkten geprüft. Die Prüfung hat zu folgendem Ergebnis geführt:

2.2.1

Im **Ist-Ergebnis** beliefen sich die **Ausgaben** [2]) auf 457,5 Mrd. DM; sie lagen damit um 0,15 v. H. unter dem Soll (458,1 Mrd. DM). Soweit über- und außerplanmäßige Ausgaben geleistet wurden, konnten sie durch Einsparungen im Gesamthaushalt gedeckt werden. Allerdings wurde das in der Bundeshaushaltsordnung vorgegebene Ziel, über- und außerplanmäßige Ausgaben durch Einsparungen bei anderen Ausgaben in demselben Einzelplan auszugleichen (§ 37 Abs. 3 BHO), nicht bei allen Einzelplänen erreicht (vgl. dazu im einzelnen Nr. 2.5.4).

Ohne Berücksichtigung der Nettokreditaufnahme wurden insgesamt **Einnahmen** [3]) in Höhe von 391,3 Mrd. DM erzielt. Damit wurde das im Haushaltsplan veranschlagte Soll (390,6 Mrd. DM) um 0,19 v. H. überschritten.

2.2.2

Beim Vollzug des Bundeshaushalts 1993 wurden zur Deckung der Ausgaben Kredite in einer Gesamthöhe von 66,2 Mrd. DM aufgenommen; damit wurde der veranschlagte Kreditrahmen um 1,4 Mrd. DM unterschritten (vgl. dazu im einzelnen Nr. 2.6.1). Die Summe der für Investitionen ausgewiesenen Ausgaben betrug 65,1 Mrd. DM; sie lag um 2,8 Mrd. DM unter dem Soll (67,9 Mrd. DM). Aufgrund dieser Zahlen hat das Bundesministerium in der Jahresrechnung 1993 ausgeführt, daß „die Eckwerte des Bundeshaushalts 1993 im Haushaltsvollzug sowohl für die Ausgaben- wie die Einnahmenseite eingehalten werden konnten" (Haushaltsrechnung S. 12).

Aus der Sicht des Bundesrechnungshofes wird die haushaltswirtschaftliche Bedeutung, die die Verfassung dem Verhältnis von Nettokreditaufnahme und investiven Ausgaben beimißt, nicht hinreichend berücksichtigt, wenn beide Größen bei dem in der Jahresrechnung vorgenommenen Soll-Ist-Vergleich nur losgelöst voneinander betrachtet werden. Das Grundgesetz verpflichtet nämlich den Gesetzgeber, im Haushaltsplan grundsätzlich nicht mehr an Krediten zu veranschlagen als für Investitionen ausgegeben werden soll (Artikel 115 Abs. 1 Satz 2 1. Halbsatz GG). Mit der **Kreditobergrenze** soll – wie das Bundesverfassungsgericht in einem Urteil vom 18. April 1989 (BVerfGE 79, 311 ff., 334) ausgeführt hat – der „haushaltswirtschaftliche Vorgriff auf zukünftige Einnahmen jedenfalls dadurch begrenzt werden, daß der Kredit nur im Umfang der Ausgaben mit zukunftsbegünstigendem Charakter in Anspruch genommen werden darf". Diese Deckungsregel wurde im Nachtragshaushaltsgesetz 1993 eingehalten, denn der Ansatz für die Nettoneuverschuldung (67,6 Mrd. DM) lag bei der Haushaltsplanung noch um 0,3 Mrd. DM unter der Summe der veranschlagten investiven Ausgaben (67,9 Mrd. DM). Im Ist-Ergebnis zeigt der Vergleich der Nettokreditaufnahme mit den Ausgaben für Investitionen jedoch, daß bei der Ausführung des Haushaltsplans konsumtive Ausgaben in Höhe von 1,1 Mrd. DM im Wege der Kreditaufnahme finanziert wurden.

[1]) Die nachfolgenden Zahlen sind durchweg gerundet

[2]) Ohne haushaltstechnische Verrechnungen und durchlaufende Mittel

[3]) Einschließlich Münzeinnahmen und Saldo der durchlaufenden Mittel

Der Bundesrechnungshof hatte dazu bereits in den Bemerkungen 1994 die Auffassung vertreten, die Bundesregierung hätte für die Überschreitung der Kreditobergrenze beim Haushaltsvollzug einer gesetzlichen Ermächtigung bedurft; er hat gefordert, daß die Bundesregierung die für die Überschreitung maßgebenden Gründe darlegt (Drucksache 12/8490 Nr. 3.1.2).

Zur Begründung hat er darauf verwiesen, daß das Grundgesetz eine Überschreitung der Kreditobergrenze nur im Ausnahmefall zuläßt, um eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abzuwehren (Artikel 115 Abs. 1 Satz 2 2. Halbsatz GG). Die Entscheidung, ob eine bevorstehende oder eingetretene Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts ausnahmsweise mit der Kreditfinanzierung konsumtiver Ausgaben bekämpft werden soll, ist vom Gesetzgeber zu treffen und politisch zu verantworten (vgl. dazu BVerfGE, a.a.O., S. 342, 343). Sofern sich beim Haushaltsvollzug die – nicht vorhergesehene – Notwendigkeit ergeben sollte, konsumtive Ausgaben im Wege der Kreditaufnahme zu finanzieren, sieht der Bundesrechnungshof die Bundesregierung deshalb als verpflichtet an, die notwendige Ermächtigung des Gesetzgebers zu erwirken oder spätestens im parlamentarischen Entlastungsverfahren Rechenschaft über die eigenen haushaltswirtschaftlichen Entscheidungen abzulegen. Bei der mit ihren Entscheidungen verbundenen Interessenabwägung hat die Bundesregierung auch den verfassungsrechtlichen Grundsatz zu berücksichtigen, nach dem „Verfassungsorgane verpflichtet sind, bei Inanspruchnahme ihrer verfassungsmäßigen Kompetenzen auf die Interessen der anderen Verfassungsorgane Rücksicht zu nehmen" (vgl. BVerfGE 45, 1 ff., 39). Daraus ergeben sich besondere Pflichten zur Beratung und Abstimmung auch bei der Einschätzung, ob eine rechtzeitige Entscheidung des Gesetzgebers zur Höhe der Kreditermächtigung herbeigeführt werden kann.

In der Sitzung des Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 10. Februar 1995 hat das Bundesministerium die grundsätzliche Bereitschaft der Bundesregierung erklärt, im Entlastungsverfahren Stellung zu nehmen, sofern im Haushaltsvollzug die Kreditaufnahme die tatsächlichen Ausgaben für Investitionen übersteigt (Kurzprotokoll der 2. Sitzung, S. 18). Dem grundsätzlichen – von der Haushaltsführung im Entlastungsjahr 1993 unabhängigen – Anliegen des Bundesrechnungshofes ist damit Rechnung getragen.

Der Erklärung im Rechnungsprüfungsausschuß entsprechend hat das Bundesministerium im Juni 1995 bezogen auf das Haushaltsjahr 1993 folgendes ausgeführt:

„Der Bundeshaushaltsplan 1993 ist wegen der anhaltenden Konjunkturschwäche durch den Nachtragshaushalt im Juni 1993 maßgeblich verändert worden. Im Ergebnis mußten Steuermindereinnahmen von 6,4 Mrd. DM und ein Mehrbedarf bei Arbeitsmarktausgaben von über 19 Mrd. DM berücksichtigt werden. Der konjunkturbedingte Anpassungsbedarf von über 25 Mrd. DM wurde durch eine Erhöhung der Nettokreditaufnahme um 24,6 Mrd. DM auf 67,6 Mrd. DM finanziert; die Investitionsausgaben beliefen sich auf 67,9 Mrd. DM.

Die Konjunkturentwicklung im 2. Halbjahr 1993 verlief schwächer als ursprünglich angenommen. Die Steuerschätzung mußte im November gegenüber dem Frühjahr nochmals um rd. 1,5 Mrd. DM nach unten korrigiert werden. Die Ausgabenseite des Haushalts wurde bestimmt durch weiteren erheblichen Mehrbedarf für die Bundesanstalt für Arbeit. Gleichzeitig ergaben sich jedoch im Haushaltsvollzug Hinweise auf wesentliche Minderausgaben bei anderen Zuschüssen und Zuweisungen, also des konsumtiven Bereiches.

Bei den Verwaltungseinnahmen zeichnete sich eine ebenfalls positive Entwicklung ab.

Nach den Einschätzungen im Haushaltsablauf war im Ergebnis zwar ein knappes Überschreiten des veranschlagten Kreditrahmens und auch der Ausgaben für Investitionen nicht ausgeschlossen. Andererseits war die Hochrechnung der Gesamtentwicklung von Ausgaben und Einnahmen jedoch mit so hohen Schätzrisiken verbunden, daß sich Mehr- und Minderausgaben im konsumtiven Bereich in etwa ausgleichen konnten. Dies galt um so mehr, als sich im letzten Quartal 1993 in der Tendenz deutlich ansteigende Entlastungen beim konsumtiven Teil der Ausgabenseite des Bundeshaushalts ergaben. Die Soll/Ist-Abweichungen betrugen zum Jahresende dann auch in der Summe mit 1,4 Mrd. DM nur 0,16 v. H. der Ausgaben und Einnahmen.

Für ein haushaltwirtschaftliches Gegensteuern der Bundesregierung bestand daher kein Anlaß; außerdem wäre die damit verbundene Öffentlichkeitswirkung in der damaligen konjunkturellen Situation bei ersten Anzeichen einer wirtschaftlichen Belebung mit erheblichen Risiken verbunden gewesen."

Der Bundesrechnungshof hält die Darlegungen des Bundesministeriums für hinreichend.

2.3 Rechnungslegung für das Haushaltsjahr 1993

Das Bundesministerium hat dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat die Haushaltsrechnung und die Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 1993 am 17. Januar 1995 als Grundlage für das parlamentarische Verfahren zur Entlastung der Bundesregierung vorgelegt (Drucksache 13/867). Nach der Regelung im Grundgesetz hätte die Rechnungslegung im Laufe des Jahres 1994 vorgenommen werden müssen (Artikel 114 Abs. 1 GG).

Schon bei der Rechnungslegung für die Haushaltsjahre 1990 und 1991 hatte das Bundesministerium die von der Verfassung vorgegebene Frist nicht eingehalten. Der Bundesrechnungshof hat dies in den Bemerkungen 1993 aufgegriffen, aber nicht beanstandet, weil die Haushaltsführung in den Jahren 1990 und 1991 infolge der deutschen Vereinigung mit besonderen Problemen verbunden war. Das Bun-

desministerium hat die verspätete Rechnungslegung für das Jahr 1993 nunmehr mit organisatorischen Problemen begründet, die sich infolge des verzögerten Haushaltsaufstellungsverfahrens für das Haushaltsjahr 1995 ergeben haben.

Der Bundesrechnungshof geht davon aus, daß mit der beabsichtigten – auch die Bereiche der Buchführung und der Rechnungslegung umfassenden – Einführung des automatisierten Verfahrens für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen (HKR-Verfahren) die Möglichkeit geschaffen wird, die fristgerechte Rechnungslegung zu gewährleisten.

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

Der Bundesrechnungshof hat die Haushaltsrechnung und die Vermögensrechnung mit Unterstützung der Vorprüfungsstellen für das Haushaltsjahr 1993 unter Ordnungsmäßigkeitsgesichtspunkten geprüft. Er hat keine Abweichungen zwischen den Beträgen festgestellt, die in diesen Rechnungen und in den Büchern aufgeführt sind. Dies gilt auch für die Rechnungen der Sondervermögen.

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

2.5 Einzelerkenntnisse aus der Prüfung der Jahresrechnung 1993

Die Jahresrechnung 1993 besteht aus der Haushaltsrechnung und der Vermögensrechnung. In der Haushaltsrechnung sind die im Haushaltsjahr 1993 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 1993 sowie die Veränderungen während des Jahres nachgewiesen (§ 86 BHO).

Aus der Sicht des Bundesrechnungshofes sind – neben den bereits dargelegten Erkenntnissen (Nr. 2.2 bis Nr. 2.4) – folgende Feststellungen in der Jahresrechnung 1993 für die Entlastung der Bundesregierung von Bedeutung:

2.5.1

Das **kassenmäßige Jahres- und Gesamtergebnis** schließt für das Haushaltsjahr 1993 mit Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben in Höhe von 457,981 Mrd. DM ausgeglichen ab (Nr. 2.1.1 der Haushaltsrechnung). Zugunsten des Haushaltsjahres 1992 wurden Einnahmen aus Krediten in Höhe von 2,1 Mrd. DM aus dem Haushaltsjahr 1993 umgebucht. Vom Haushaltsjahr 1993 wurde ein Betrag von 16,9 Mrd. DM zugunsten des Haushaltsjahres 1994 umgebucht. Der Ausgleich wird durch den Vermerk bei Kapitel 32 01 zugelassen, wonach Einnahmen aus Kreditaufnahmen in das folgende Haushaltsjahr umgebucht und am Anfang des folgenden Haushaltsjahres eingehende Einnahmen aus Kreditaufnahmen noch zugunsten des abzuschließenden Haushaltsjahres gebucht oder umgebucht werden dürfen.

2.5.2

Die Finanzierungsübersicht des Nachtrags zum Gesamtplan sah einen **Finanzierungssaldo** von 68,470 Mrd. DM vor. Infolge von Mehreinnahmen (0,812 Mrd. DM) und Minderausgaben (0,679 Mrd. DM) verringerte sich dieser Betrag um 1,522 Mrd. DM[4]) auf 66,948 Mrd. DM (Nr. 2.1.2 der Haushaltsrechnung).

2.5.3

Mehreinnahmen gegenüber dem Soll ergaben sich insbesondere bei der Lohnsteuer (1,34 Mrd. DM), der veranlagten Einkommensteuer (1,72 Mrd. DM) und der Körperschaftsteuer (1,02 Mrd. DM). Die größten **Mindereinnahmen** sind beim Zinsabschlag (5,82 Mrd. DM) zu verzeichnen.

Die größten **Mehrausgaben** wurden beim Zuschuß an die Bundesanstalt für Arbeit (6,42 Mrd. DM) und für die Arbeitslosenhilfe (1,68 Mrd. DM) geleistet. Bedeutende **Minderausgaben** entstanden insbesondere bei der Erstattung von Zinsleistungen des Sondervermögens „Kreditabwicklungsfonds" (2,42 Mrd. DM).

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

2.5.4

Im Haushaltsjahr 1993 wurden über- und außerplanmäßige Ausgaben in Höhe von 9,6 Mrd. DM geleistet. Von diesen Haushaltsüberschreitungen beruhen rd. 98 v. H. auf gesetzlichen Verpflichtungen zur Leistung von Ausgaben. Auf überplanmäßige Ausgaben entfielen 9,5 Mrd. DM, auf außerplanmäßige Ausgaben 0,06 Mrd. DM. Der Gesamtbetrag entspricht 2,1 v. H. des Haushalts-Solls (458,1 Mrd. DM). Die Haushaltsüberschreitungen waren um rd. 2,1 Mrd. DM niedriger als im Vorjahr.

Überplanmäßige Ausgaben wurden in besonderem Umfang bei den Leistungen nach dem Arbeitsförderungsgesetz und bei gleichartigen Leistungen festgestellt. So wurden für

- Zuschüsse an die Bundesanstalt für Arbeit 6,419 Mrd. DM,
- Arbeitslosenhilfe 1,675 Mrd. DM,
- Eingliederungshilfe für Aussiedler 313 Mio. DM,

[4]) Einschließlich Saldo der durchlaufenden Mittel (30,2 Mio. DM)

- Altersübergangsgeld für Empfänger in den neuen Bundesländern 188 Mio. DM,
- Sachkosten bei Teilnahme an Deutsch-Sprachlehrgängen für Aussiedler 133 Mio. DM

überplanmäßig ausgegeben. Auch bei den Beiträgen an die Vereinten Nationen wurden 212 Mio. DM überplanmäßig geleistet. In den betroffenen Einzelplänen des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung sowie des Auswärtigen Amtes wurden die überplanmäßigen Ausgaben weitgehend nicht durch Einsparungen bei anderen Ausgaben ausgeglichen (vgl. Nr. 2.2.1).

Außerplanmäßige Ausgaben in der Größenordnung von 10 Mio. DM und mehr sind entstanden für die Sonderhilfe Georgien (20 Mio. DM bei Kapitel 23 02 Titel 866 08) und die Sonderhilfe Bosnien (10 Mio. DM bei Kapitel 23 02 Titel 866 10). Im einzelnen sind die Haushaltsüberschreitungen unter Nr. 3.4 des Abschlußberichts und Nr. 4.1 der Übersichten zur Haushaltsrechnung dargestellt.

Über- und außerplanmäßige Ausgaben bedürfen aufgrund verfassungsrechtlicher Vorgaben der **Zustimmung des Bundesministeriums;** die Zustimmung darf nur im Falle eines „unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses" erteilt werden (Artikel 112 GG). Von den in der Haushaltsrechnung 1993 dargelegten Haushaltsüberschreitungen wurden in 36 Fällen (Vorjahr 61 Fälle) insgesamt 67,5 Mio. DM (Vorjahr 38,8 Mio. DM) ohne die notwendige Zustimmung geleistet, und zwar bei 14 Einzelplänen. Etwa 45 v. H. dieser Leistungen (rd. 30,6 Mio. DM) erfolgten aufgrund gesetzlicher Verpflichtungen, z. B. für die Arbeitslosenhilfe. Fünf Fälle wurden als Vorgriff behandelt (§ 37 Abs. 6 BHO).

Das Bundesministerium hat in elf Fällen (rd. 35 Mio. DM) in der Haushaltsrechnung bestätigt, daß es bei rechtzeitiger Vorlage des Antrags seine Zustimmung zu einer Haushaltsüberschreitung erteilt hätte. In den verbliebenen 25 Fällen (rd. 32,5 Mio. DM) hat das Bundesministerium eine solche Erklärung nicht abgegeben. Dies ist darauf zurückzuführen, daß die Verwaltung nicht hinreichend dargelegt und begründet hat, daß ein „unvorhergesehenes und unabweisbares Bedürfnis" für die geleisteten Ausgaben vorlag; insoweit wurde gegen bestehendes Haushaltsrecht verstoßen (§§ 37, 116 BHO).

Der Bundesrechnungshof hat sich in den Bemerkungen 1994 ausführlich mit der hohen Zahl von über- und außerplanmäßigen Ausgaben befaßt, die ohne Zustimmung des Bundesministeriums geleistet wurden (Drucksache 12/8490 Nr. 2.3.1.4). Er hat die Erwartung ausgesprochen, daß die Ressorts in ihrem Verantwortungsbereich dem parlamentarischen Anliegen stärker Rechnung tragen, über die haushaltsrechtliche Ermächtigung hinausgehende Ausgaben zu vermeiden. Die Zahl der angesprochenen Fälle ist von 61 im Jahre 1992 auf 36 im Jahre 1993 zurückgegangen. Der Bundesrechnungshof wird die weitere Entwicklung beobachten und – soweit erforderlich – auch im Einzelfall prüfen, welche Gründe für Verstöße gegen das Haushaltsrecht maßgebend waren.

2.5.5

Im Haushaltsjahr 1993 waren **globale Minderausgaben** in Höhe von 3,368 Mrd. DM veranschlagt. Sie wurden innerhalb der betroffenen Einzelpläne erwirtschaftet. Für den Einzelplan 60 (Allgemeine Finanzverwaltung) wurde die globale Minderausgabe im Rahmen des Gesamthaushalts erbracht. Einzelheiten sind aus dem Vorwort der betreffenden Einzelpläne in der Haushaltsrechnung ersichtlich.

2.5.6

Die in das Haushaltsjahr 1994 übertragenen **Ausgabereste** belaufen sich auf insgesamt 9,778 Mrd. DM; darin sind **Vorgriffe** zu Lasten des Haushaltsjahres 1994 in Höhe von 1,061 Mio. DM enthalten. Die Ausgabereste betragen 2,1 v. H. der Ist-Ausgaben. Die Einzelheiten ergeben sich aus der vom Bundesministerium für die Haushaltsjahre 1990 bis 1994 erstellten Übersicht (Nr. 4.9 zur Haushaltsrechnung).

2.5.7

Nach der Anlage zur Haushaltsübersicht standen dem Bund im Haushaltsjahr 1993 Ermächtigungen zum Eingehen von Verpflichtungen, die in künftigen Haushaltsjahren zur Leistung von Ausgaben führen können, in Höhe von insgesamt 68,006 Mrd. DM zur Verfügung. Über die Inanspruchnahme der **Verpflichtungsermächtigungen** hat das Bundesministerium erstmals mit der Haushaltsrechnung 1993 Rechnung gelegt. Danach wurden im Jahre 1993 Verpflichtungen in Höhe von 49,021 Mrd. DM eingegangen.

Die zur Haushaltsrechnung (Nr. 6.4) erstellte Übersicht zu den im Haushaltsjahr 1993 eingegangenen Verpflichtungen weist als Summe der Einzelpläne Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von 69,048 Mrd. DM aus, also 1,042 Mrd. DM mehr als im Haushaltsplan vorgegeben (68,006 Mrd. DM). Die Gründe für diese Abweichung sind aus der Jahresrechnung nicht ersichtlich. Das Bundesministerium hat dazu mitgeteilt, daß bei der – erstmaligen – Rechnungslegung der Verpflichtungen die besondere Darstellung der über- und außerplanmäßigen Verpflichtungsermächtigungen versehentlich unterblieben sei. Grundsätzlich werde der Einwilligung in eine über- und außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigung nur gegen Einsparung zugestimmt.

Der Bundesrechnungshof geht davon aus, daß in der Haushaltsrechnung des Jahres 1994 die über- und außerplanmäßigen Verpflichtungsermächtigungen einschließlich der Einsparungsauflagen dargestellt werden.

2.6 Inanspruchnahme von Kreditermächtigungen

Die dem Bundesministerium im Jahre 1993 zur Deckung von Ausgaben, zur Tilgung und zur Marktpflege zur Verfügung stehenden **Kreditermächtigungen** waren zum 31. Dezember 1993 wie folgt in Anspruch genommen (Nr. 3.3 der Vermögensrechnung):

Übersicht 1

	Ermächtigungsbetrag	in Anspruch genommen
	in Mrd. DM	
Restlicher Ermächtigungsbetrag aufgrund des Haushaltsgesetzes 1992	27,168	27,168
Zur Deckung von Ausgaben (§ 2 Abs. 1 Haushaltsgesetz 1993)	69,675	41,092
Zur Tilgung (§ 2 Abs. 2 Haushaltsgesetz 1993)	64,021	64,021
Vorgriffsermächtigung gemäß § 2 Abs. 3 Haushaltsgesetz 1993	18,326	16,920
Zur Marktpflege (§ 2 Abs. 5 Haushaltsgesetz 1993)	57,760	0,114
Gesamtermächtigung 1993 [5]	236,950	–
Bruttokreditaufnahme 1993 [5] (Gesamtinanspruchnahme)	–	149,315

[5] In kalendermäßiger Abgrenzung

Die nicht in Anspruch genommene Kreditermächtigung zur Deckung von Ausgaben gemäß § 2 Abs. 1 Haushaltsgesetz 1993 stand im Haushaltsjahr 1994 zunächst noch zur Verfügung (§ 18 Abs. 3 BHO), und zwar in Höhe von 28,583 Mrd. DM (Unterschiedsbetrag zwischen 69,675 Mrd. DM und 41,092 Mrd. DM in ***Übersicht 1)***.

Von der für die Übergangsfinanzierung der Haushaltsjahre 1993/1994 vorgesehenen Vorgriffsermächtigung in Höhe von 18,326 Mrd. DM (§ 2 Abs. 3 Haushaltsgesetz 1993) wurden 16,920 Mrd. DM auf das Haushaltsjahr 1994 umgebucht.

Die Ermächtigung zur Aufnahme von Krediten für den Ankauf von Schuldtiteln des Bundes im Wege der Marktpflege (§ 2 Abs. 5 Haushaltsgesetz 1993) wurde im Jahre 1993 in Höhe des Saldos zwischen den Einnahmen und Ausgaben bei der Marktpflege (0,114 Mrd. DM) beansprucht.

Nach § 3 des Haushaltsgesetzes 1993 i. V. m. Artikel 1 Nr. 1 des Nachtragshaushaltsgesetzes 1993 war das Bundesministerium zur Aufnahme von **Kassenverstärkungskrediten** in Höhe von 36,651 Mrd. DM (bis zur Höhe von 8 v. H. der Summe des Haushalts) ermächtigt. Nach § 18 Abs. 2 Nr. 2 Satz 2 BHO konnte diese Ermächtigung – jeweils nach Rückzahlung vorher in Anspruch genommener Kassenverstärkungskredite – wiederholt in Anspruch genommen werden.

Aus der Übersicht des Bundesministeriums über die zur vorübergehenden Verstärkung der Betriebsmittel der Bundeshauptkasse aufgenommenen Kredite (Nr. 4.11 der Haushaltsrechnung) geht hervor, daß an 41 Tagen (im Vorjahr an 36 Tagen) Kassenverstärkungskredite in Anspruch genommen wurden; der Höchstbetrag belief sich auf 9,279 Mrd. DM (im Vorjahr 14,969 Mrd. DM), d. s. 2,0 v. H. der Summe des Haushalts (im Vorjahr 3,5 v. H.). Die Buchkredite der Deutschen Bundesbank, die nach § 20 Abs. 1 Nr. 1a des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank im Entlastungsjahr auf 6 Mrd. DM begrenzt waren, waren mit 6,75 bis 9,50 v. H. zu verzinsen. Die Zinssätze für bei anderen Kreditgebern aufgenommene Geldmarktmittel betrugen 6,04 bis 9,00 v. H. An Zinsen für Kassenverstärkungskredite mußten insgesamt 45,3 Mio. DM (im Vorjahr 58,9 Mio. DM) gezahlt werden. Am 31. Dezember 1993 hatte der Bund keine Kassenverstärkungskredite in Anspruch genommen.

2.6.1

Die im Haushaltsplan in der Fassung des Nachtragshaushaltsgesetzes 1993 veranschlagte **Nettokreditaufnahme** in Höhe von 67,570 Mrd. DM wurde um 1,415 Mrd. DM unterschritten (vgl. Nr. 2.2.2). Die Einzelheiten sind in der ***Übersicht 2*** dargestellt:

Übersicht 2

	Ermächtigungsbetrag	in Anspruch genommen
	in Mrd. DM	
Bruttokreditaufnahme in kalenderjährlicher Abgrenzung (vgl. Übersicht 1)		149,315
Im Haushaltsjahr 1992 aufgenommen (§ 72 Abs. 6 BHO [6])		– 2,105
In das Haushaltsjahr 1994 umgebucht (§ 72 Abs. 6 BHO [6])		–16,920
Bruttokreditaufnahme in haushaltsmäßiger Abgrenzung	219,904	130,290
Tilgungen aus Kreditmarktmitteln (einschl. Marktpflege)	–152,334	–64,135 [7]
Nettokreditaufnahme 1993 in haushaltsmäßiger Abgrenzung	67,570	66,155

[6] In Verbindung mit dem Haushaltsvermerk bei Kapitel 32 01
[7] Mehreinnahmen aus der Abführung des Bundesbankgewinns in Höhe von 6,092 Mrd. DM waren zur Tilgung fälliger Schulden zu verwenden (§ 2 Abs. 2 Satz 2 Haushaltsgesetz 1993), so daß insgesamt 70,227 Mrd. DM getilgt wurden

2.6.2

Am Ende des Haushaltsjahres 1993 betrug die **Gesamtverschuldung des Bundes** (ohne Sondervermögen) 685,508 Mrd. DM (s. Nr. 3.2 der Vermögensrechnung). Sie setzt sich aus folgenden Beträgen zusammen:

Übersicht 3

	in Mrd. DM
Finanzkredite	685,412
Verbindlichkeiten aus der Investitionshilfe-Abgabe	0,079
Kassenverstärkungskredite	0,000
Schuldmitübernahme Ausgleichsfonds	0,017
Gesamtverschuldung	685,508

2.7 Abführungen der Deutschen Bundesbank

Die Deutsche Bundesbank hat im Haushaltsjahr 1993 von dem Bilanzgewinn des Geschäftsjahres 1992 (14,725 Mrd. DM) 13,092 Mrd. DM an den Bund abgeführt; davon wurden 6,092 Mrd. DM zur Schuldentilgung verwendet. Im Haushaltsjahr 1994 betrug die Abführung an den Bund 18,255 Mrd. DM (davon 11,255 Mrd. DM zur Schuldentilgung) und im Haushaltsjahr 1995 10,237 Mrd. DM (davon 3,237 Mrd. DM Zuführung an den Erblastentilgungsfonds).

Im Finanzplanungszeitraum bis zum Jahre 1999 geht die Bundesregierung davon aus, daß Gewinnablieferungen der Deutschen Bundesbank in Höhe von jeweils 7 Mrd. DM zur Ausgabenfinanzierung verwendet werden können. Die Entwicklung der Bundesbankgewinne seit dem Jahre 1982 ist in der ***Übersicht 4*** dargestellt; sie macht deutlich, daß die Bundeseinnahmen insoweit erheblichen Schwankungen unterliegen.

Die ***Übersicht 4*** zeigt ferner die Auswirkungen einer gesetzlichen Regelung, die erstmals in das Haushaltsgesetz 1989 (§ 2 Abs. 2 Satz 2) übernommen wurde; nach dieser Regelung wurden die über den Haushaltsansatz hinausgehenden Mehreinnahmen aus der Gewinnabführung nicht zur Ausgabenfinanzierung, sondern zur Tilgung fälliger Schulden verwendet. Nach dem Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms (Artikel 37 FKPG) werden die jährlichen Einnahmen aus dem Bundesbankgewinn ab dem Jahre 1995 dem Erblastentilgungsfonds zugeführt, soweit sie 7 Mrd. DM übersteigen.

Der Einfluß, den der als Einnahme im Bundeshaushaltsplan veranschlagte Anteil des Bundes am Reingewinn der Deutschen Bundesbank (Kapitel 60 02 Titel 121 04) auf die Höhe der Nettokreditaufnahme hatte und haben wird, wird ebenfalls in der ***Übersicht 4*** deutlich. Zum Vergleich ist darin auch die Summe der Ausgaben für Investitionen dargestellt.

2.8 Sondervermögen des Bundes

Das Bundesministerium hat der Haushaltsrechnung unter Nr. 4.2 eine Übersicht über den Bestand an Sondervermögen und deren Einnahmen und Ausgaben beigefügt (§ 85 Nr. 2 BHO; vgl. auch Nr. 2.2.1 der Vermögensrechnung). Danach verfügte der Bund Ende des Haushaltsjahres 1993 über insgesamt 18 Sondervermögen.

Übersicht 4

Haushaltsjahr	Nettokreditaufnahme	Gewinnablieferung Deutsche Bundesbank			Ausgaben für Investitionen
		Verwendung zur Ausgabenfinanzierung	Verwendung zur Schuldentilgung [8]	Insgesamt	
	in Mrd. DM				
1982	37,2	10,5	–	10,5	32,2
1983	31,5	11,0	–	11,0	31,5
1984	28,3	11,4	–	11,4	33,8
1985	22,4	12,9	–	12,9	33,7
1986	22,9	12,7	–	12,7	33,3
1987	27,5	7,3	–	7,3	33,8
1988	35,4	0,2	–	0,2	33,4
1989	19,2	5,0	5,0	10,0	36,2
1990 [9]	46,7	7,0	3,0	10,0	45,0
1991	52,0	7,0	1,3	8,3	61,5
1992	38,6	7,0	7,5	14,5	65,8
1993	66,2	7,0	6,1	13,1	65,1
1994 [10]	50,1	7,0	11,3	18,3	61,6
1995 [11]	49,0	7,0	3,2 [12]	10,2	72,4
1996 [13]	59,8	7,0			67,0
1997 [14]	49,5	7,0			63,9
1998 [14]	41,0	7,0			62,4
1999 [14]	29,0	7,0			62,0

[8]) Aufgrund § 2 Abs. 2 Satz 2 der Haushaltsgesetze seit dem Jahre 1989; ab dem Jahre 1995 Zuführung an den Erblastentilgungsfonds (Artikel 37 FKPG)
[9]) Einschließlich Abschnitt B des Bundeshaushalts 1990
[10]) Abschlußzahlen 1994 (Drucksache 13/198); zur Höhe der Gewinnablieferung der Deutschen Bundesbank vgl. Geschäftsbericht der Deutschen Bundesbank für das Jahr 1993
[11]) Haushaltsplan 1995; zur Höhe der Gewinnablieferung der Deutschen Bundesbank vgl. Geschäftsbericht der Deutschen Bundesbank für das Jahr 1994
[12]) Zuführung an den Erblastentilgungsfonds (Artikel 37 FKPG; § 4 Haushaltsgesetz 1995)
[13]) Regierungsentwurf des Haushalts 1996
[14]) Finanzplan 1995 bis 1999

Über das seit 1. Januar 1994 bestehende Bundeseisenbahnvermögen wird unter Nrn. 20, 21 und 59 berichtet. Auf die Deutsche Bundespost wird unter Nr. 22 eingegangen.

2.8.1

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

2.8.1.1

Das Sondervermögen **„Kreditabwicklungsfonds"** wurde mit dem Beitritt der DDR zur Bundesrepublik Deutschland errichtet; es bestand bis Ende des Jahres 1994 fort. Dem Sondervermögen wurde im Einigungsvertrag (Artikel 23 und 24) und in dem Gesetz

über die Errichtung eines Fonds „Kreditabwicklungsfonds" (KAF-Gesetz) die Aufgabe zugewiesen, folgende finanziellen Lasten zu übernehmen:

- die Gesamtverschuldung des Republikhaushalts der DDR,
- die Verbindlichkeiten gegenüber dem Ausgleichsfonds Währungsumstellung aus der Zuteilung von Ausgleichsforderungen,
- die Verpflichtungen des Bundes aus der Gewährträgerhaftung für die Staatsbank Berlin,
- die Kosten der Abwicklung von Forderungen und Verbindlichkeiten gegenüber dem Ausland und der Bundesrepublik Deutschland, soweit sie in Wahrnehmung staatlicher Aufgaben der DDR begründet wurden.

Mit der Verwaltung des Sondervermögens war das Bundesministerium beauftragt; es war ermächtigt, die für die Schuldendienstverpflichtungen des Kreditabwicklungsfonds erforderlichen Mittel im Wege der Kreditaufnahme zu beschaffen (Artikel 23 Abs. 1 Satz 2 Einigungsvertrag, § 5 Abs. 1 KAF-Gesetz).

Die Verbindlichkeiten des Kreditabwicklungsfonds beliefen sich am 31. Dezember 1993 auf 101,2 Mrd. DM (Nr. 2.2.1.12 der Vermögensrechnung).

Die am Ende des Jahres 1994 aufgelaufene Verschuldung des Kreditabwicklungsfonds in Höhe von 102,6 Mrd. DM ging am 1. Januar 1995 auf das neu geschaffene Sondervermögen **„Erblastentilgungsfonds"** über.

2.8.1.2

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

Vom Jahre 1993 an betrugen die jährlichen Fondsleistungen

- 35,2 Mrd. DM (davon 15 Mrd. DM kreditfinanziert) für das Jahr 1993 und
- 34,6 Mrd. DM (davon 5 Mrd. DM kreditfinanziert) für das Jahr 1994.

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

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

Das Fondsgesetz bestimmt nicht den Zeitpunkt, zu dem das Sondervermögen aufgelöst wird. Nach Auslaufen der Fondsleistungen an die neuen Bundesländer im Jahre 1994 betrugen die Schulden des Fonds nach Angaben des Bundesministeriums Ende des Jahres 1994 rd. 89,5 Mrd. DM. Die daraus folgenden Schuldendienstverpflichtungen (Zinsen und Tilgung) sind vom Jahre 1995 an durch die vorgenannten Schuldendienstzuschüsse so lange zu finanzieren, bis die Schulden des Fonds getilgt sind. Die Tilgungsdauer wird im wesentlichen von der Entwicklung der Kapitalmarktzinsen abhängen, weil die Fondsschulden nur in dem Maße getilgt werden können, in dem die Schuldendienstzuschüsse (10 v. H. der am 31. Dezember 1994 in Anspruch genommenen Kreditermächtigung von 95 Mrd. DM) nicht für die Zahlung von Zinsen benötigt werden.

Die Verbindlichkeiten des Fonds beliefen sich am 31. Dezember 1993 auf rd. 88 Mrd. DM (Nr. 2.2.1.11 der Vermögensrechnung).

2.8.1.3

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

Die gesetzlichen Regelungen zur Höhe der Entschädigung, zu ihrer Bemessungsgrundlage und ihrer Finanzierung sind in dem Entschädigungs- und Ausgleichsleistungsgesetz vom 27. September 1994 (BGBl. I S. 2624) getroffen worden.

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

Das Gesamtausgabevolumen des Entschädigungsfonds wird vom Bundesministerium ab dem Jahre 1994 auf rd. 18,6 Mrd. DM geschätzt. Diese Ausgaben sollen in Höhe von 8,4 Mrd. DM aus den dem Fonds gesetzlich zugewiesenen Einnahmen und mit einem Zuschuß von 10,2 Mrd. DM aus dem Bundeshaushalt finanziert werden. Der Bundeszuschuß an den Entschädigungsfonds soll nach der vorgesehe-

nen Tilgung und Verzinsung der Schuldverschreibungen ab dem Jahre 2004 fällig werden.

Das Sondervermögen hat zum 31. Dezember 1993 Rücklagen in Höhe von 190,6 Mio. DM ausgewiesen, die im wesentlichen zweckgebunden waren (Nr. 2.2.1.13 der Vermögensrechnung).

2.8.1.4

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

Mit der deutschen Vereinigung wurde das Kreditgeschäft des ERP-Vermögens stark erweitert. Der jährliche Umfang der ERP-Darlehensprogramme hat sich seit dem Jahre 1989 mehr als verdoppelt und betrug im Jahre 1994 über 10,7 Mrd. DM. Am Jahresende 1994 erreichte der Schuldenstand des Sondervermögens einen Betrag von 27,94 Mrd. DM; der Wirtschaftsplan 1995 enthält eine Kreditermächtigung von 6,88 Mrd. DM.

Der Vermögensbestand zum 31. Dezember 1993 betrug 21,3 Mrd. DM (im Vorjahr 20,5 Mrd. DM). Die Verbindlichkeiten beliefen sich insgesamt auf 28,1 Mrd. DM; im Vorjahr 24,3 Mrd. DM (s. auch Nr. 66).

2.8.1.5

Zu den Sondervermögen Ausgleichsfonds (Lastenausgleich), Ufi-Abwicklungserlös, Ausgleichsfonds zur Sicherung des Steinkohleneinsatzes und Ausgleichsfonds für überregionale Maßnahmen zur Eingliederung Schwerbehinderter in Arbeit, Beruf und Gesellschaft hat der Bundesrechnungshof keine Prüfungserkenntnisse, die für das Entlastungsjahr 1993 Bedeutung erlangen.

2.8.2

Sondervermögen, die **von Stellen außerhalb der Bundesverwaltung verwaltet** werden, sind das Zweckvermögen bei der Deutschen Siedlungs- und Landesrentenbank, das Zweckvermögen bei der Landwirtschaftlichen Rentenbank, das Treuhandvermögen für den Bergarbeiterwohnungsbau, das Bergmannssiedlungsvermögen, der Freistellungsfonds und der PDS-Rentenfonds (neu in der Haushaltsrechnung). Zu diesen Sondervermögen liegen keine Prüfungserkenntnisse vor, die für das Entlastungsjahr 1993 von Bedeutung sind. Über den Revolvingfonds wird in Nr. 31 berichtet.

2.9 Bundesbetriebe

Das Bundesministerium hat der Haushaltsrechnung unter Nr. 4.3 eine Übersicht über den Jahresabschluß bei den Bundesbetrieben beigefügt (§ 85 Nr. 3 BHO). Zum Jahresende 1993 wurden danach folgende Betriebsergebnisse ausgewiesen:

2.9.1

Die **Maschinenzentrale Kiel-Wik** versorgt die Kasernenanlagen und schwimmenden Einrichtungen der Bundesmarine – neben gewerblichen und privaten Abnehmern – in Kiel mit Strom, Dampf, Warm- und Kaltwasser. Sie arbeitet mit dem Ziel der Kostendekkung. Bei einem Betriebskapital von rd. 4,5 Mio. DM entstand ein Verlust von 588 DM.

2.9.2

Die **Wasserwerke Oerbke** beliefern seit Kriegsende außer den militärischen Anlagen des NATO-Truppenlagers Fallingbostel die Stadt Fallingbostel sowie die Orte Ostenholz, Oerbke, Bockhorn und Westenholz mit Wasser. Sie erwirtschafteten einen Gewinn von 188 843 DM bei einem Betriebskapital von rd. 2,2 Mio. DM.

2.9.3

Die **Wirtschaftsbetriebe Meppen** bewirtschaften die Sicherheitszonen auf dem Schieß- und Erprobungsplatz Meppen. Sie wiesen zum Ende des Wirtschaftsjahres am 30. Juni 1993 bei einem Betriebskapital von rd. 8,8 Mio. DM einen Bilanzverlust von 764 913 DM aus, der durch einen Zuschuß des Bundes in Höhe von 500 000 DM aus Kapitel 08 07 Titel 682 02 und Deckungsmitteln des Betriebes ausgeglichen wurde.

2.9.4

Das **Westvermögen** wurde noch vom Deutschen Reich der Deutschen Bau- und Grundstücks-Aktiengesellschaft zur treuhänderischen Verwaltung übertragen. Das Vermögen umfaßt gegenwärtig rd. 10 300 Wohneinheiten, die jeweils etwa zur Hälfte in den Jahren 1922/1924 und nach dem zweiten Weltkrieg unter Einsatz von Wohnungsfürsorge- und öffentlichen Mitteln errichtet wurden. Der Wohnungsbestand dient der Unterbringung von Bediensteten der öffentlichen Hand, insbesondere von Bundesbediensteten. Das Westvermögen erzielte einen Jahresüberschuß von rd. 6,0 Mio. DM bei einem Treuhandkapital von 120,6 Mio. DM.

2.9.5

Zum Aufgabenbereich der **Bundesdruckerei** gehörte die Herstellung von Druckerzeugnissen für den Bund und die Länder, die für die Ausübung hoheitlicher Aufgaben benötigt werden. Zur Erfüllung dieser Aufgaben waren drei Betriebe eingerichtet, und zwar die Zentrale in Berlin sowie die Zweigbetriebe in Neu-Isenburg und Bonn. Die Bundesdruckerei verzeichnete einen Bilanzverlust von 47,5 Mio. DM (Vorjahr Bilanzgewinn von 18,6 Mio. DM) bei einem Eigenkapital von 422,0 Mio. DM (ohne Rücklagen und Bilanzverlust).

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

2.9.6

Die **Kleiderkasse für die Bundeswehr** hat die Aufgabe, die zweckentsprechende Verwendung der Bekleidungsentschädigung (Kapitel 14 11 Titel 516 02) und damit die Versorgung der Selbsteinkleider der Bundeswehr und des Bundesgrenzschutzes mit vorschriftsmäßiger Dienstkleidung zu angemessenen Preisen sicherzustellen. Sie wies einen Fehlbetrag von 102 339 DM bei Umsatzerlösen (Rohgewinn) von rd. 7,1 Mio. DM sowie anderen Erträgen von 713 978 DM aus.

2.9.7

Von den insgesamt neun **behördeneigenen Kantinen** in den Geschäftsbereichen der Bundesministerien der Finanzen, für Wirtschaft sowie für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten haben sechs Kantinen Überschüsse erzielt (insgesamt rd. 46 000 DM), drei Kantinen haben Verluste erwirtschaftet (insgesamt rd. 48 000 DM).

3 Feststellungen zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes

Der Bundesrechnungshof hat in den Bemerkungen der vergangenen Jahre wiederholt über Erkenntnisse berichtet, denen er für die Beurteilung der finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes Bedeutung beigemessen hat. Er ist dabei insbesondere auf die verfassungsrechtliche Begrenzung der Kreditaufnahme sowie auf die Auswirkungen der hohen Verschuldung des Bundes und seiner Sondervermögen eingegangen. Ferner hat er sich mit der Frage befaßt, in welchem Umfang die Bundesregierung ihre haushaltswirtschaftlichen Zielvorstellungen, die der fünfjährigen Finanzplanung zugrunde lagen, verwirklicht hat (zuletzt: Drucksache 12/8490 Nr. 3).

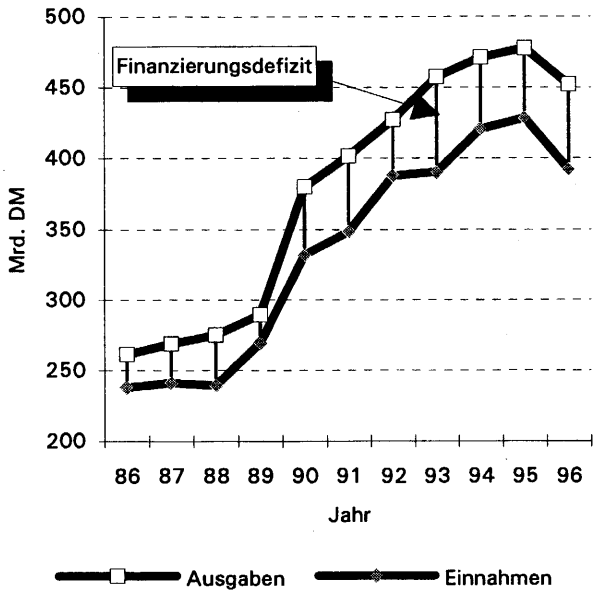
3.1 Haushaltswirtschaft des Bundes

Die in der ***Übersicht 1*** dargestellten Eckwerte verdeutlichen die finanzwirtschaftliche Entwicklung in den Haushaltsjahren 1993 bis 1996. Die Zahlen sind entnommen aus der Haushaltsrechnung 1993, aus den vom Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) bekanntgegebenen Abschlußzahlen für das Jahr 1994, aus dem Haushaltsplan 1995 sowie aus dem Haushaltsentwurf 1996, der von der Bundesregierung am 5. Juli 1995 beschlossen wurde (Drucksache 13/2000).

Die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben des Bundes[6]) in den letzten zehn Jahren ist in dem ***Schaubild 1*** dargestellt. Das Schaubild macht deutlich, daß das Finanzierungsdefizit, das sich aus der Gegenüberstellung von Einnahmen und Ausgaben ergibt, in den meisten Haushalten der Jahre 1987 bis 1996 angestiegen ist.

Schaubild 1

Entwicklung von Einnahmen, Ausgaben und Finanzierungssaldo



Dementsprechend stieg die Nettokreditaufnahme von 22,9 Mrd. DM im Jahre 1986 über einen Höchstwert von 66,2 Mrd. DM im Jahre 1993 auf geplante 59,8 Mrd. DM im Jahre 1996 an. Das ***Schaubild 2*** (s. Seite 20) macht diese Entwicklung deutlich.

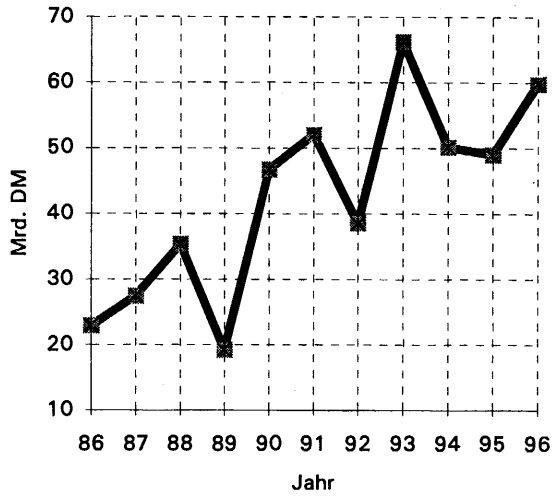
Übersicht 1

	1993[1])		1994[2])		1995[3])	1996[4])
	Soll	Ist	Soll	Ist	Soll	Soll
	in Mrd. DM					
Ausgaben	458,1	457,5	480,0	471,3	477,7	452,0
davon für Investitionen	67,9	65,1	64,3	61,6	72,4	67,0
Zinsen[5])	45,7	46,1	53,2	53,4	54,7	56,0
Einnahmen	389,7	390,5	410,3	420,6	428,2	392,0
Finanzierungssaldo	68,5	66,9	69,7	50,6	49,5	60,0
Nettokreditaufnahme	67,6	66,2	69,1	50,1	49,0	59,8

[1]) Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben sind bereinigt (ohne Münzeinnahmen, Haushaltskredite, haushaltstechnische Verrechnungen und durchlaufende Mittel)
[2]) Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben sind bereinigt
[3]) Haushaltsplan 1995
[4]) Regierungsentwurf des Haushaltsplans 1996
[5]) Laut Kapitel 32 05, ohne Schuldendienstleistungen aus Kapitel 32 09; einschließlich Ausgaben für die Kreditbeschaffung
[6]) Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben bis zum Jahre 1994 sind bereinigt; für die Jahre 1995 und 1996 wurden Soll-Zahlen zugrunde gelegt

Schaubild 2

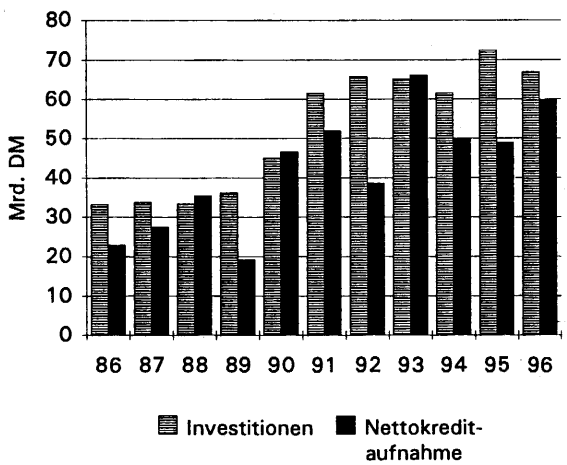
Entwicklung der Nettokreditaufnahme



Die vergleichende Betrachtung der Nettokreditaufnahme mit den für Investitionen ausgewiesenen Ausgaben zeigt, daß die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze bei der Ausführung der Haushalte 1988, 1990 und 1993 überschritten wurde. Für die Jahre 1988 und 1990 war diese Überschreitung bereits in der Haushaltsplanung vorgesehen; der Bundesrechnungshof hat sich damit in den Bemerkungen 1990 (Drucksache 11/7810 Nr. 2.9.3) und in den Bemerkungen 1992 (Drucksache 12/3250 Nr. 2.14.3) ausführlich befaßt. Auf die Überschreitung der Kreditobergrenze beim Vollzug des Haushalts 1993 wurde bereits eingegangen (vgl. Nr. 2.2.2). Die Entwicklung der für Investitionen ausgewiesenen Ausgaben im Verhältnis zur Nettokreditaufnahme ist für die Jahre 1986 bis 1996 im ***Schaubild 3*** dargestellt; dabei wurden bis zum Jahre 1994 die Ist-Zahlen und für die Jahre 1995 und 1996 die in der ***Übersicht 1*** dargestellten Soll-Zahlen zugrunde gelegt.

Schaubild 3

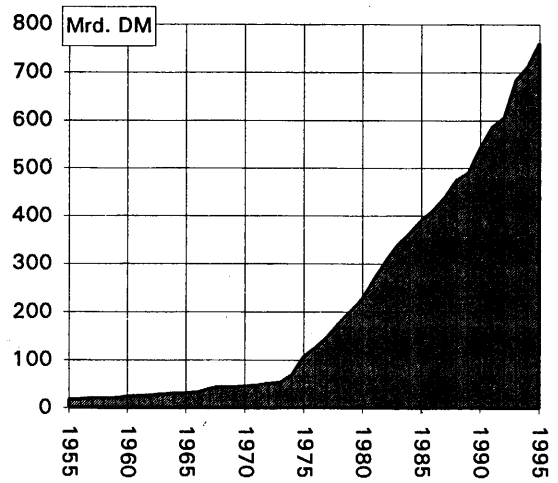
Entwicklung der Investitionen im Verhältnis zur Nettokreditaufnahme



Die hohe Neuverschuldung hat dazu geführt, daß die Schulden des Bundes Ende des Jahres 1994 einen Stand von rd. 712 Mrd. DM erreichten. Die langfristige Entwicklung der Finanzkredite (ohne Sondervermögen) seit dem Jahre 1955 ist in dem ***Schaubild 4*** dargestellt. Die Zahlen für die Jahre 1955 bis 1994 wurden dem statistischen Teil zum Jahresbericht 1994 der Bundesschuldenverwaltung (S. 39 ff.) entnommen; für das Jahr 1995 wurde die geplante Nettokreditaufnahme von 49 Mrd. DM hinzugerechnet. Das Schaubild zeigt, daß die Staatsverschuldung insbesondere seit dem Jahre 1973 ständig angestiegen ist. Der Einzelplan 32 (Bundesschuld) hat seit dem Jahre 1992 im Bundeshaushalt das zweitgrößte Ausgabenvolumen nach dem Einzelplan 11 (Arbeit und Sozialordnung).

Schaubild 4

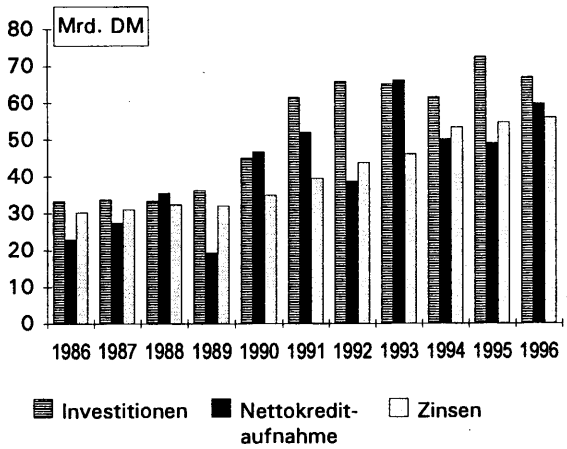
Entwicklung der Finanzkredite des Bundes (ohne Sondervermögen) von 1955 bis 1995



Die stark anwachsende Belastung des Bundeshaushaltes mit Zinsverpflichtungen wird in dem ***Schaubild 5*** dargestellt; den Zinsverpflichtungen sind hier die Ausgaben für Investitionen und die Nettokreditaufnahme gegenübergestellt *(vgl. dazu **Schaubild 3**)*.

Schaubild 5

Entwicklung Investitionen, Nettokreditaufnahme und Zinsen



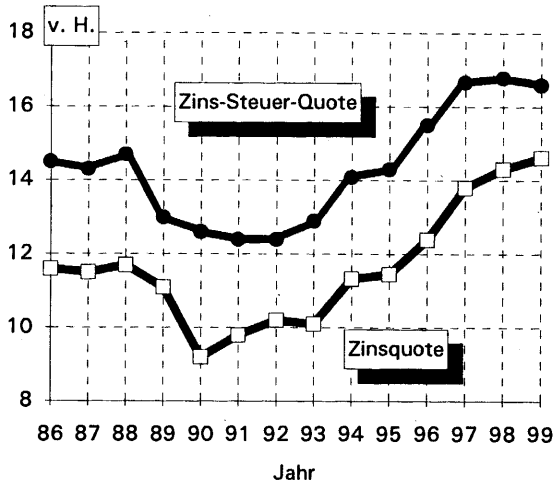
Die Zinsverpflichtungen haben erhebliche Auswirkungen auf die Planung zukünftiger Haushalte. Die Grenzen, die dem politischen Ermessen bei der Entscheidung über die Ausgabenplanung schon heute gezogen werden, werden durch den Vergleich der Beträge deutlich, die in der derzeitigen Finanzplanung für Zinsverpflichtungen, Gesamtausgaben und erwartete Steuereinnahmen vorgesehen sind. Danach wird der Anteil der Zinsausgaben an den Gesamtausgaben des Bundes **(Zinsquote)** im Zeitraum von 1994 bis 1999 von 11,3 v. H. (Ist) auf 14,6 v. H. (Planung) steigen, der Anteil der Zinsausgaben an den Steuereinnahmen **(Zins-Steuer-Quote)** von 14,1 v. H. (Ist) auf 16,6 v. H. (Planung).

Die Entwicklung der Zinsquote und der Zins-Steuer-Quote nach den Zahlen der Finanzplanung (1995 bis 1999) ist in ***Schaubild 6*** dargestellt; sie macht die ansteigende relative Belastung des Bundeshaushaltes mit Zinsausgaben während des Finanzplanungszeitraums im Vergleich zu früheren Jahren deutlich. Die geringere Zinsquote im Haushaltsjahr 1990 ist im wesentlichen auf den hohen Anstieg der einigungsbedingten Gesamtausgaben des Bundes zurückzuführen.

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

Schaubild 6

Verhältnis der Zinsausgaben zu den Gesamtausgaben und zu den Steuereinnahmen



Die Verpflichtungen aus Finanzkrediten sind nur ein Teil der finanziellen Belastungen, die erheblichen Einfluß auf die zukünftige Haushaltswirtschaft haben werden. In der Vergangenheit hat der Bund zusätzliche Kredite über Sondervermögen aufgenommen und im Bereich der mittelbaren Staatsverwaltung Kreditermächtigungen erteilt, die ihn letztlich selbst

Übersicht 2

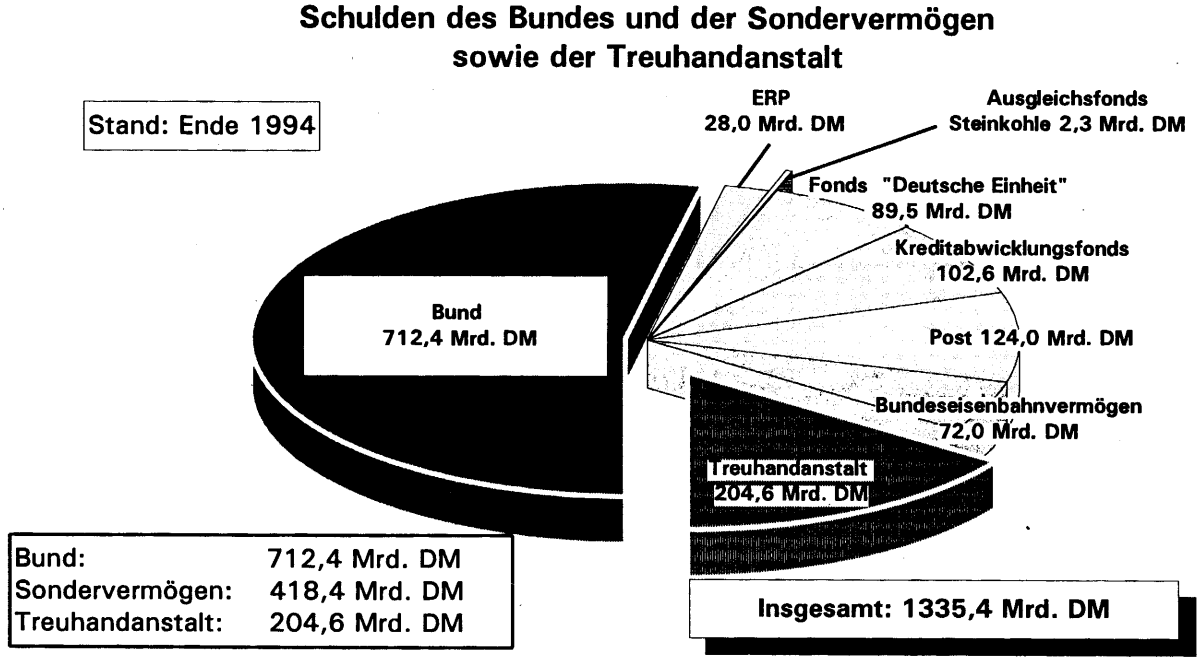
Haushaltsjahr	Gesamtausgaben	Steuereinnahmen	Zinsen[7])		
			Betrag	in v. H. der	
	in Mrd. DM			Gesamtausgaben	Steuereinnahmen
1985	257,1	206,3	29,2	*11,3*	*14,1*
1986	261,5	208,9	30,3	*11,6*	*14,5*
1987	269,0	217,0	31,0	*11,5*	*14,3*
1988	275,4	220,3	32,3	*11,7*	*14,7*
1989	289,8	247,1	32,1	*11,1*	*13,0*
1990[8])	380,2	277,5	34,9	*9,2*	*12,6*
1991	401,8	317,9	39,5	*9,8*	*12,4*
1992	427,2	352,9	43,7	*10,2*	*12,4*
1993	457,5	356,0	46,1	*10,1*	*12,9*
1994	471,3	379,0	53,4	*11,3*	*14,1*
1995[9])	477,7	382,7	54,7	*11,5*	*14,3*
1996[10])	452,0	361,3	56,0	*12,4*	*15,5*
1997[11])	458,0	379,2	63,2	*13,8*	*16,7*
1998[11])	470,0	400,3	67,2	*14,3*	*16,8*
1999[11])	483,0	425,3	70,6	*14,6*	*16,6*

[7]) Laut Kapitel 32 05, d. h. ohne Ausgaben aus Anlaß der Beschaffung von Kreditmitteln aus Kapitel 32 03 (bis 1992) und Schuldendienstleistungen aus Kapitel 32 09; ab 1993 einschließlich Ausgaben für die Kreditbeschaffung
[8]) Einschließlich Abschnitt B des Bundeshaushalts
[9]) Haushaltsplan 1995
[10]) Regierungsentwurf des Haushaltsplans 1996
[11]) Finanzplan 1995 bis 1999

belasten. Das ***Schaubild 7*** verdeutlicht den Gesamtumfang der Schulden, für die der Bund am Ende des Haushaltsjahres 1994 (Ist-Ergebnis) einzustehen hatte. Von insgesamt 1 335,4 Mrd. DM Schulden entfielen auf den Bund 712,4 Mrd. DM, auf seine Sondervermögen 418,4 Mrd. DM und auf die Treuhandanstalt 204,6 Mrd. DM.

Der Bundesrechnungshof hat sich mit den finanzwirtschaftlichen Problemen, die sich aus der hohen Verschuldung der Sondervermögen und der früheren Treuhandanstalt ergeben haben, in den Bemerkungen 1994 eingehend befaßt (Drucksache 12/8490 Nr. 3.3). Er hat dargelegt, daß eine Gegenüberstellung der Neuverschuldung allein im Bereich der un-

Schaubild 7[12])



mittelbaren Bundesverwaltung mit den im Bundeshaushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen keine ausreichende Grundlage dafür bildet, die Vorbelastungen des Bundes für die Zukunft angemessen und umfassend zu bewerten.

Die finanziellen Belastungen des Bundes aus der Verschuldung der Sondervermögen sind in der ***Übersicht 3*** dargestellt. Die Belastungen sind so berechnet, daß beim Sondervermögen Fonds „Deutsche Einheit" die Erstattungen der Bundesländer für den Schuldendienst, die mehr als zwei Drittel der Ge-

Übersicht 3

Zuführungen aus dem Bundeshaushalt

	1993 (Ist)	1994 (Ist)	1995	1996	1997	1998	1999
	in Mrd. DM						
Fonds „Deutsche Einheit" (netto)	3,8	4,5	2,7	2,7	2,7	2,7	2,7
Kreditabwicklungsfonds[13])	4,2	2,7	–	–	–	–	–
Erblastentilgungsfonds[14])	–	–	25,4	26,3	26,6	26,9	27,1
Bundeseisenbahnvermögen[15])	–	4,8	5,2	6,1	6,1	6,3	6,3
Zusammen	8,0	12,0	33,3	35,1	35,4	35,9	36,1

[12]) Die in dem Schaubild ausgewiesene Verschuldung der Post in Höhe von 124 Mrd. DM ist ab 1. Januar 1995 keine Verschuldung eines Sondervermögens des Bundes mehr. Nach der Privatisierung der Postunternehmen handelt es sich um Kredite einer Beteiligung des Bundes

[13]) Der Kreditabwicklungsfonds geht ab dem Jahre 1995 in dem Erblastentilgungsfonds auf

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

[15]) Ausgaben für Zinszahlungen

samtbelastung betragen, abgezogen wurden. Bei dem Sondervermögen „Kreditabwicklungsfonds" sind die Erstattungen der früheren Treuhandanstalt für Zinsleistungen ebenfalls abgezogen worden.

Bezieht man die Zuführungen aus dem Bundeshaushalt für die Erfüllung dieser Schuldendienstverpflichtungen in die Berechnung des Anteils der Zinsausgaben an den Gesamtausgaben (**Zinslastquote**[16])) und den Steuereinnahmen (Zins-Steuer-Quote) des Bundes ein, führt dies zu folgendem Ergebnis: Bereits im Jahre 1996 wird die Zinslastquote eine Größenordnung von 20 v. H. erreichen; die Zins-Steuer-Quote wird über 25 v. H. liegen. Im Haushaltsjahr 1998 werden die Zinsausgaben des Bundes einschließlich seiner Sondervermögen nach der derzeitigen Finanzplanung erstmals den Betrag von 100 Mrd. DM (103,1 Mrd. DM) übersteigen.

Die vorstehenden Erkenntnisse geben dem Bundesrechnungshof wie im Vorjahr Veranlassung, daran zu erinnern, daß dem finanzpolitischen Ermessensspielraum der Bundesregierung verfassungsrechtliche Grenzen gezogen sind (Artikel 115 Abs. 1 und Artikel 109 Abs. 2 GG). Die Bundesregierung hat bei der Ausübung ihres Initiativrechts im Haushaltsgesetzgebungsverfahren die „Regulierungsfunktion" zu beachten, die nach dem – bereits erwähnten – Urteil des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 1989 (vgl. Nr. 2) von Artikel 109 Abs. 2 GG „für die staatliche Kreditaufnahme schon vor und außerhalb der Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts" ausgehen soll. Daraus erwächst die finanzpolitische Pflicht, der Gefahr entgegenzuwirken, daß sich „ein stetig wachsender Schuldensockel bildet, der schließlich die Fähigkeit des Staatshaushaltes, auf die Probleme der Gegenwart und der Zukunft zu reagieren, in Frage stellt" (BVerfGE 79, 311 ff., 355, 356).

3.2 Weitere Belastungen zukünftiger Haushalte

Die Ausmaße des im Verantwortungsbereich des Bundes entstandenen Schuldensockels lassen sich nach Auffassung des Bundesrechnungshofes nur dann umfassend beurteilen, wenn in die finanzwirtschaftliche Betrachtung auch solche staatlichen Verpflichtungen einbezogen werden, die zwar nicht als unmittelbare Kreditaufnahme des Bundes und seiner Sondervermögen angesehen werden können, die aber die Haushalte zukünftiger Jahre in vergleichbarer Weise belasten. Die praktischen Auswirkungen dieser Überlegungen lassen sich mit zwei Beispielen verdeutlichen:

3.2.1 Finanzierung staatlicher Vorhaben mit privatem Kapital

Die knappen Haushaltsmittel haben in den letzten Jahren auch im Verantwortungsbereich des Bundes dazu geführt, daß neue Möglichkeiten zur Finanzierung staatlicher Vorhaben gesucht und erprobt wurden. In diesem Zusammenhang haben die Leasingfinanzierung und andere Finanzierungsmodelle bei den haushaltswirtschaftlichen Entscheidungen einzelner Ressorts praktische Bedeutung erlangt. Der Bundesrechnungshof hat verschiedene solcher Maßnahmen in den Geschäftsbereichen des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie sowie des Bundesministeriums für Verkehr geprüft.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß bei der Beschaffung beweglicher Sachen der bereits in der Planungsphase vorgeschriebene Wirtschaftlichkeitsvergleich zwischen Kauf und Fremdfinanzierung nicht vorgenommen wurde. Er hat darauf hingewiesen, daß der Mangel an Haushaltsmitteln für den käuflichen Erwerb einer Sache nicht die Entscheidung für eine Leasingfinanzierung rechtfertigen kann (vgl. Nr. 36 im nachfolgenden Teil dieser Bemerkungen).

Bei der Prüfung einzelner Straßenbauprojekte hat der Bundesrechnungshof festgestellt, daß die von der Verwaltung gewählte Finanzierungsform im Vergleich mit der unmittelbaren Finanzierung aus dem Haushalt unwirtschaftlich ist. In diesem Zusammenhang hat er sich eingehend mit dem Bau und der Finanzierung von Bundesfernstraßen nach dem „Konzessionsmodell" befaßt (vgl. Nr. 18 im nachfolgenden Teil dieser Bemerkungen).

Für einen weiteren Teilbereich der Haushaltswirtschaft – die Finanzierung staatlicher Hochbauten durch private Investoren (Immobilienleasing) – hat der Bundesrechnungshof mit dem Bundesministerium die haushaltsrechtlichen Grenzen der Finanzierung staatlicher Investitionen mit privatem Kapital erörtert. Diese Erörterung hatte keinen unmittelbaren Bezug zu Prüfungsfeststellungen im Einzelfall, weil der Bund bisher noch keine Gebäude geleast hat und Leasinggeschäfte nach der Einlassung des Bundesministeriums auch in Zukunft die Ausnahme bleiben dürften. Wegen der finanzwirtschaftlichen Bedeutung möglicher Entscheidungen des Bundes zum Immobilienleasing und mit dem Blick auf haushaltswirtschaftliche Entscheidungen anderer – insbesondere kommunaler – Gebietskörperschaften berichtet der Bundesrechnungshof gleichwohl über den Stand des bisherigen Meinungsaustausches.

Die Finanzierung staatlicher Hochbaumaßnahmen durch private Investoren muß sich zunächst am **Grundsatz der Wirtschaftlichkeit** (Artikel 114 GG, § 7 BHO) messen lassen. Soweit sich eine Baumaßnahme als notwendig erweist (§ 6 BHO), müssen mögliche Kostenvorteile einer Leasingfinanzierung dargelegt und der Eigenbaulösung gegenübergestellt werden. Die notwendige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung muß sich auf die geplante Maßnahme selbst beziehen und gesamtwirtschaftliche Gesichtspunkte sowie die steuerlichen Auswirkungen der Leasingfinanzierung berücksichtigen. Die Prüfung der Wirtschaftlichkeit muß am Einzelfall ausgerichtet sein. Daneben sind aus der Sicht des Bundesrechnungshofes für die **haushaltsrechtliche Beurteilung von Immobilienleasing** folgende Überlegungen maßgebend:

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

3.2.1.1

Die verfassungsrechtliche **Kreditobergrenze** (Artikel 115 Abs. 1 GG) begrenzt den haushaltswirtschaftlichen Vorgriff auf künftige Einnahmen dadurch, „daß der Kredit nur im Umfang der Ausgaben mit zukunftsbegünstigendem Charakter in Anspruch genommen werden darf" (vgl. Nr. 2.2.2). Die Aufnahme von Krediten bedarf einer gesetzlichen Ermächtigung (Artikel 115 Abs. 1 Satz 1 GG), weil es nach der Zielsetzung des Grundgesetzes „dem Gesetzgeber vorbehalten bleiben muß, über die Höhe der Kreditaufnahme zu befinden und damit die Kreditaufnahme des Bundes zu steuern" (Schriftlicher Bericht des Rechtsausschusses zu Drucksache V/3605, S. 13). Diese Grundsätze wirken sich auf den finanzpolitischen Ermessensspielraum bei der Entscheidung über Immobilienleasing in zweifacher Hinsicht aus:

3.2.1.1.1

Die Entscheidung, ob Hochbauten des Bundes über private Investoren finanziert werden sollen, bleibt dem Haushaltsgesetzgeber vorbehalten. Die mit dieser Entscheidung verbundene **haushaltsrechtliche Ermächtigung** kann unmittelbar im Haushaltsgesetz oder als Verpflichtungsermächtigung im Haushaltsplan ausgebracht werden.

Beim Immobilienleasing werden staatliche Bauvorhaben zunächst von privaten Investoren (Leasinggebern) finanziert – häufig auch durchgeführt –, die sie dann der staatlichen Verwaltung (Leasingnehmer) für eine bestimmte Zeit (Grundmietzeit) gegen Zahlung von Leasingraten überlassen. Dem Leasingnehmer ist grundsätzlich eine Option eingeräumt, den Leasinggegenstand zu erwerben oder die Mietzeit zu verlängern. Die Leasingraten sind im Regelfall so kalkuliert, daß sie die Abschreibung des Leasingobjekts, eine marktübliche Verzinsung des eingesetzten Kapitals sowie Finanzierungs- und Verwaltungskosten, Steuern, Gewinnzuschläge und mögliche Risikozuschläge des Leasinggebers enthalten. Die Grundmietzeit erfaßt in den meisten Fällen einen Zeitraum in der Größenordnung von mindestens 20 Jahren.

Es liegt nahe, solche Vereinbarungen über Immobilienleasing aufgrund ihres wirtschaftlichen Gehalts haushaltsrechtlich wie Kreditaufnahmen des Staates zu werten. Leasingverpflichtungen werden wie Kreditverpflichtungen zu Lasten mehrerer Haushaltsjahre eingegangen und sind grundsätzlich nur aus besonderem Grund kündbar. Sie verlagern die für ein öffentliches Bauvorhaben notwendige Bereitstellung von Haushaltsmitteln des Staates auf den Leasinggeber. Die Mittel zur Finanzierung eines Bauvorhabens werden vom Leasinggeber zwar außerhalb des Bundeshaushalts beschafft, über die Zahlung von Leasingraten aber letztlich aus dem Bundeshaushalt bedient. Ohne eine Ermächtigung des Gesetzgebers würden Leasingverpflichtungen außerhalb des vom Parlament vorgegebenen Kreditrahmens abgewikkelt, obwohl sie den haushaltspolitischen Handlungsspielraum für die Zukunft in ähnlichem Maße einengen wie eine unmittelbare staatliche Kreditaufnahme.

Der Bund/Länder-Arbeitsausschuß „Haushaltsrecht und Haushaltssystematik" hat sich mit den hier dargestellten haushaltswirtschaftlichen Auswirkungen von Leasinggeschäften bereits im Jahre 1982 befaßt. Er hat die Auffassung vertreten, daß sich das Leasingverfahren „bei wirtschaftlicher Betrachtungsweise als 100%ige Fremdfinanzierung" darstelle und mit der Verlagerung der Kreditaufnahme auf einen Dritten – nämlich die Leasinggesellschaft – „die Kreditaufnahme im Haushalt künstlich verringert" werde. Der Ausschuß hat in diesem Zusammenhang von einer „verdeckten Verschuldung im Wege des Leasingverfahrens" gesprochen (vgl. Ergebnisniederschrift über die Sitzung am 15./16. Juni 1982, Nrn. 10 bis 12 sowie die Beilage dazu). Aus diesen Gründen wird die Belastung des Haushalts mit Leasingverpflichtungen auch an anderer Stelle als „graue Finanzschuld" bezeichnet (vgl. dazu Jahresbericht 1994 des Bayerischen Obersten Rechnungshofes, S. 57).

3.2.1.1.2

Ausgaben für die Erfüllung von Verpflichtungen aus Leasinggeschäften sind **keine Investitionsausgaben** im Sinne der Bundeshaushaltsordnung. Die Leistung von Leasingraten wird nicht unmittelbar für eine Baumaßnahme des Bundes erbracht (§ 13 Abs. 3 Nr. 2a BHO); sie dient im Regelfall auch nicht dem Erwerb von unbeweglichen Sachen (§ 13 Abs. 3 Nr. 2c BHO). Deshalb dürfen Leasingraten im Bundeshaushaltsplan nicht als investive Ausgaben veranschlagt werden.

Der gesetzliche Investitionsbegriff wurde mit der Änderung des Haushaltsgrundsätzegesetzes und der Bundeshaushaltsordnung im Jahre 1990 so ausgestaltet, daß er sämtliche Bruttoausgaben bei den Hauptgruppen 7 und 8 des Gruppierungsplans erfaßt (Drucksache 11/6940, S. 4). In dem Gesetzgebungsverfahren hat die Bundesregierung die Auffassung vertreten, daß dieser – auch in der früheren Staatspraxis – verwendete Investitionsbegriff „die ihm von der Verfassung zugedachte Funktion der Kreditbegrenzung erfüllen" könne (Drucksache 11/6939, S. 5). Im Jahre 1991 hat eine Arbeitsgruppe der Bundesregierung in ihrem Bericht „Private Finanzierung öffentlicher Infrastruktur" zutreffend ausgeführt, daß „Leasingraten nicht in die Kategorie der Investitionsausgaben fallen" (Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 44, S. 33).

Das Bundesministerium sieht nunmehr die Möglichkeit, Leasingausgaben als investive Ausgaben zu veranschlagen, weil der Erwerb des Leasinggegenstandes später beabsichtigt sei. Somit handele es sich um ein Rechtsgeschäft, das auf den Erwerb einer unbeweglichen Sache gerichtet sei – wenn auch spätere Entscheidungsmöglichkeiten erhalten blieben. Für die haushaltssystematische Darstellung könne es jedoch nicht darauf ankommen, zu welchem Zeitpunkt die wirtschaftliche oder steuerliche Zuordnung von einem Dritten auf die öffentliche Hand übergehe.

Der Bundesrechnungshof hat am Beispiel der Ausgaben für die Inanspruchnahme aus Gewährleistungen und der Ausgaben für Darlehen bereits früher darge-

legt, daß der in die Bundeshaushaltsordnung übernommene Investitionsbegriff schon sehr weit gefaßt ist, weil er auch Ausgaben erfaßt, deren Investitionscharakter zweifelhaft sein kann. Er ist der Auffassung, daß eine weitere Ausdehnung dieses Begriffs in der Verwaltungspraxis sich mit dem Sinn und Zweck der verfassungsrechtlichen Begrenzung staatlicher Kreditaufnahme nicht vereinbaren ließe (vgl. dazu BVerfGE 79, 311 ff., 334, 337). Folgerichtig müssen die von dem Bundesministerium im Wege von Verwaltungsvorschriften vorgegebenen Veranschlagungsregelungen so gestaltet werden, daß sie der gesetzlichen Regelung des Investitionsbegriffs Rechnung tragen. Im Haushaltsplan dürfen danach nur solche Ausgaben als Investitionen des Bundes veranschlagt werden, die für den Erwerb einer unbeweglichen Sache bestimmt sind. Investitionen auf der Grundlage von Leasinggeschäften sind im Regelfall dem wirtschaftlichen Bereich des Leasinggebers zuzuordnen; für den Leasingnehmer begründen sie bis zur Ausübung einer Kaufoption nach Ablauf der Grundmietzeit lediglich Nutzungsrechte. Die für die Leasingraten erforderlichen staatlichen Ausgaben sind deshalb nicht als investive, sondern als konsumtive Ausgaben anzusehen.

Für dieses Ergebnis spricht auch die steuerliche Behandlung von Leasinggeschäften. Der Leasinggeber wird im Regelfall entscheidendes Interesse daran haben, ein Leasinggeschäft mit der staatlichen Verwaltung so auszugestalten, daß ihm das wirtschaftliche Eigentum an dem Leasingobjekt wegen der damit verbundenen steuerlichen Vorteile (insbesondere Abschreibungsmöglichkeiten) zugerechnet wird. Sofern es ihm gelingt, die von der Finanzverwaltung dafür vorgegebenen Voraussetzungen zu erfüllen, müssen Ausgaben, die dem Erwerb des Leasingobjekts dienen, als Investitionen des Leasinggebers im privaten Bereich, nicht aber als Investitionen des Leasingnehmers im öffentlichen Bereich angesehen werden.

Im übrigen sind in den Leasingraten Ausgabenanteile enthalten, denen auch im Falle einer vorzeitigen Ausübung der Kaufoption kein „zukunftsbegünstigender Charakter" in dem dargestellten Sinn beigemessen werden kann, z. B. die Anteile für Finanzierungs- und Verwaltungskosten des Leasinggebers (im einzelnen vgl. Nr. 3.2.1.1.1).

3.2.1.2

Die Einnahmen und Ausgaben des Bundes sind in den Bundeshaushaltsplan vollständig einzustellen (Artikel 110 Abs. 1 GG). Bei der Aufstellung des Haushaltsplans hat die Bundesregierung ihre Vorstellungen zu den einzelnen Ansätzen möglichst genau und für das Parlament sowie die Öffentlichkeit nachvollziehbar darzulegen. Diese Verpflichtung ergibt sich aus dem hergebrachten **Grundsatz der Haushaltsklarheit** (§§ 13, 14, 15, 17 BHO), der gleichzeitig das Verbot enthält, finanzwirtschaftlich bedeutsame Sachverhalte zu verschleiern oder vorzutäuschen.

Das Bundesministerium hat die Auffassung vertreten, daß die Grundsätze der Haushaltsklarheit und Vollständigkeit keine Änderung der Veranschlagung von Leasingraten erfordern. In seiner Stellungnahme heißt es: „Der Anteil der Leasingausgaben im Bundeshaushalt ist gering. Eine Ausweitung ist auch nicht geplant. Haushaltswirtschaftlich bedeutsame Sachverhalte liegen damit nicht vor, so daß auch keine Verschleierung stattfindet. Dem Grundsatz der Vollständigkeit wird durch die Veranschlagung der Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen bei den einzelnen Titeln Rechnung getragen."

Aus der Sicht des Bundesrechnungshofes sollte bei der Veranschlagung von Ausgaben für Leasingraten sichergestellt werden, daß der Haushaltsplan und seine Anlagen aussagekräftige und insgesamt überschaubare Angaben zu Art und Zweck des Leasinggegenstands sowie – getrennt nach Haushaltsjahren – vollständige Einzelangaben zu Höhe und Dauer der anfallenden Leasingverpflichtungen enthalten. Die Belastungen der Haushaltswirtschaft während – aber auch nach Ablauf – des laufenden Finanzplanungszeitraums müssen verdeutlicht werden.

Die mit möglichen Leasingverpflichtungen des Bundes verbundene Einengung des Entscheidungsspielraums künftiger Haushaltsgesetzgeber sollte bereits im Haushaltsaufstellungsverfahren nachvollziehbar dargestellt werden. Die öffentlichen Haushalte werden zu Beginn der Laufzeit von Leasingverträgen kurzfristig entlastet, weil im Vergleich zur unmittelbaren Haushaltsfinanzierung eines Bauvorhabens während der Herstellungszeit keine Bauausgaben veranschlagt werden. Wird dieser nur scheinbar größere finanzwirtschaftliche Handlungsspielraum für weitere Maßnahmen genutzt, ist zu berücksichtigen, daß während der verhältnismäßig langen Grundmietzeit indisponible Haushaltsansätze (Leasingraten) entstehen.

3.2.1.3

Aus dem föderativen Staatsaufbau der Bundesrepublik Deutschland ergeben sich Verpflichtungen, die der Bund ebenso wie die Länder und die Kommunen bei ihrer Haushaltswirtschaft zu beachten haben. Im Rahmen ihrer **gesamtwirtschaftlichen Verantwortung** wird die Bundesregierung darauf hinzuwirken haben, daß bei möglichen Entscheidungen über Leasingfinanzierung folgende Überlegungen berücksichtigt werden:

3.2.1.3.1

Der Bund und die Länder haben bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen (Artikel 109 Abs. 2 GG). Die jeweilige Konjunkturlage kann eine abgestimmte Haushaltspolitik notwendig machen, die Fehlentwicklungen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts entgegenwirkt (§ 1 Satz 2 Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft). Sollen z. B. Nachfrageausweitungen, die die volkswirtschaftliche Leistungsfähigkeit übersteigen, durch Beschränkung der staatlichen Investitionsausgaben zurückgeführt werden, darf der Erfolg einer solchen konjunkturpolitischen Maßnahme nicht dadurch gefährdet werden, daß staatliche Stel-

len eigene Investitionen vermeiden, indem sie Leasingverpflichtungen eingehen, die zwangsläufig verstärkte Investitionen im privatwirtschaftlichen Bereich zur Folge haben. Diese Überlegungen gelten umgekehrt im Falle einer gesamtwirtschaftlichen Lage, in der die Nachfrage gesteigert werden soll.

Die Empfehlungen des Finanzplanungsrats für gemeinsame gesamt- und finanzwirtschaftliche Zielsetzungen des Bundes und der Länder lassen sich nur bei Haushaltsregelungen verwirklichen, die sicherstellen, daß die öffentlichen Haushalte nach **gleichen Grundsätzen** aufgestellt werden. Die Gebietskörperschaften müßten daher das gemeinsame Anliegen haben, die haushaltswirtschaftlichen Daten und Kennzahlen (Gesamtausgaben, Finanzierungsdefizit, Investitionsausgaben, Zinsausgaben sowie daraus abgeleitete Quoten) vergleichbar zu gestalten. Aus diesem Grund sollten auch für die Veranschlagung von Leasingverpflichtungen einheitliche Regelungen getroffen werden.

3.2.1.3.2

In dem Rechtsverhältnis zwischen Bund und Ländern gilt der ungeschriebene, verfassungsrechtlich anerkannte **Grundsatz der Bundestreue**. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts verpflichtet dieser Grundsatz die Gebietskörperschaften, dem Wesen des föderativen Staatsaufbaus entsprechend „zusammenzuwirken und zu seiner Festigung und zur Wahrung der wohlverstandenen Belange des Bundes und der Glieder beizutragen" (BVerfGE 6, 309 ff., 361). Die Pflicht zur Bundestreue erstreckt sich nach Auffassung des Bundesrechnungshofes auch auf finanzwirksame Entscheidungen, die von den Ländern und Kommunen im Rahmen der bestehenden Haushaltsautonomie getroffen werden, die aber über den begrenzten Raum dieser Gebietskörperschaften hinausreichende Auswirkungen haben.

Die Anwendung dieser Grundsätze auf die Entscheidung über die Art der Finanzierung von staatlichen Hochbaumaßnahmen hat zur Folge, daß die Gebietskörperschaften in ihre eigenen finanzwirtschaftlichen Überlegungen auch die Auswirkungen auf das Steueraufkommen anderer Gebietskörperschaften einzubeziehen haben. In der Praxis bedeutet dies, daß ein Land oder eine Kommune bei der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit von Immobilienleasing auch die Steuerausfälle zu berücksichtigen hat, die dem Bund insbesondere im Bereich der Gemeinschaftsteuern durch mögliche Steuerersparnisse privater Leasinggeber entstehen können. So kann die Pflicht zur Bundestreue verletzt werden, wenn eine Kommune Steuerausfälle aufgrund von Leasingmaßnahmen verursacht, die in erster Linie nicht sie treffen, sondern zu einem wesentlichen Teil das Steueraufkommen von Bund und Ländern mindern.

3.2.2 Finanzierung von Leistungen nach dem Entschädigungs- und Ausgleichsleistungsgesetz

Die Ansprüche auf Entschädigungen und Ausgleichsleistungen nach dem Entschädigungs- und Ausgleichsleistungsgesetz vom 27. September 1994 mit einem voraussichtlichen Volumen von rd. 12,6 Mrd. DM werden in der Regel dadurch erfüllt, daß das Sondervermögen „Entschädigungsfonds" Schuldverschreibungen zuteilt, die vom Jahre 2004 an in fünf gleichen Jahresraten zu tilgen und mit 6 v. H. zu verzinsen sind (vgl. Nr. 2.8.1.3).

Die vom Entschädigungsfonds zu leistenden Ausgaben (insgesamt rd. 18,6 Mrd. DM ab dem Jahre 1994) sind in Höhe von rd. 10,2 Mrd. DM durch einen Zuschuß aus dem Bundeshaushalt zu finanzieren, der nach der gesetzlich vorgesehenen Tilgung und Verzinsung den Bund ab dem Jahre 2004 belasten wird. Die damit verbundenen Haushaltsbelastungen werden in einer Größenordnung von 10 Mrd. DM so weit in die Zukunft verlagert, daß sie für mehrere Jahre von der Finanzplanung des Bundes nicht erfaßt werden. Die aktuelle Finanzplanung umfaßt nur den Zeitraum 1995 bis 1999.

Besondere Prüfungsergebnisse

Auswärtiges Amt
(Einzelplan 05)

4 Übernahme von DDR-Auslandsliegenschaften durch das Auswärtige Amt
(Kapitel 05 03)

4.0

Das Bundesministerium hat DDR-Auslandsliegenschaften für seine Zwecke beansprucht, ohne den Bedarf ermittelt und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen angestellt zu haben. Liegenschaften wurden über Jahre nicht oder nur teilweise genutzt. Hierdurch entstanden dem Bund Vermögensschäden, die in einem Fall allein rd. 1 Mio. DM betragen.

4.1

4.1.1

Mit der deutschen Vereinigung übernahm der Bund im Jahre 1990 die Auslandsliegenschaften der DDR. Deren Verwaltung überließ das für das Bundesvermögen zuständige Bundesministerium der Finanzen aus Zweckmäßigkeitsgründen übergangsweise dem Bundesministerium. Dieses hatte zu prüfen, ob die ehemaligen Dienstgebäude und -wohnungen wieder für Verwaltungszwecke zu verwenden oder zu verwerten waren. Die Entscheidung darüber oblag dem Bundesministerium der Finanzen.

Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 1994 vorwiegend solche Fälle untersucht, über die noch nicht abschließend entschieden worden war, und dabei folgendes festgestellt:

4.1.2

Die Auslandsvertretung in Harare bezeichnete mehrere Wohnhäuser als für Verwaltungszwecke entbehrlich, nutzte jedoch die Residenz des früheren DDR-Botschafters (Grundstücksgröße: 3 300 m²; Wohnfläche: über 300 m² zuzüglich Schwimmbad) seit Anfang 1991 als Dienstwohnung. Das Bundesministerium hatte vor der Vereinigung die Vorhaltung von Dienstwohnungen in Harare als nicht erforderlich bezeichnet.

Die frühere DDR-Residenz in Windhuk (Grundstücksgröße: 5 184 m²; Wohnfläche: 175 m² zuzüglich Schwimmbad und Tennisplatz) diente der Auslandsvertretung seit dem Jahre 1990 als Dienstwohnung, ohne daß zuvor ein Bedarf nachgewiesen war.

In New York wurden ehemalige DDR-Gästehäuser mit erheblichen Bewirtschaftungskosten über vier Jahre ungenutzt als zukünftige Dienstwohnungen vorgehalten. Erst Anfang 1995 wurde auf Veranlassung des Bundesministeriums der Finanzen die Veräußerung der Häuser eingeleitet.

Die Auslandsvertretung in Belgrad nutzte mit ihrer Visaabteilung seit dem Jahre 1992 von der ehemaligen DDR-Kanzlei nur rd. 440 m² der Gesamtfläche; 700 m² Büroraum blieben ungenutzt. Das Bundesministerium unterließ es, die Wirtschaftlichkeit der gewählten Lösung zu untersuchen. Im April 1995 erklärte das Bundesministerium schließlich die Liegenschaft als entbehrlich und verlegte den ausgelagerten Teil der Visaabteilung in das Hauptgebäude der Auslandsvertretung zurück.

4.1.3

Die Kanzlei der ehemaligen VN-Vertretung der DDR in New York war in einem neunstöckigen Doppelhaus in bester Lage (Park Avenue) untergebracht (Nutzfläche 2 400 m²). Mangels eigenen Bedarfs regte die deutsche VN-Vertretung auf Drängen des Bundesministeriums eine Nutzung durch das Deutsche Informationszentrum (Informationszentrum) an. Dieses ist bis zum Jahre 1999 in gemieteten Räumen (etwa 950 m² zuzüglich zweier Lagerräume) untergebracht, die der Bund im Jahre 1984 für rd. 1,35 Mio. DM hatte herrichten lassen. Wegen des Überangebots an Büroflächen in New York konnte es zwischenzeitlich eine Mietzinssenkung um rd. 15 v. H. erreichen.

Das Bundesministerium beantragte im August 1992 die Übernahme der Liegenschaft in der Park Avenue. Es machte einen Bedarf von 930 m² für das Informationszentrum und von 100 m² als Dienstwohnung für den Hausmeister geltend. Für die verbleibenden 1 370 m² Nutzfläche legte es keine Planungen vor; es begründete auch nicht die Notwendigkeit des Umzugs.

Das Haus in der Park Avenue steht seit dem Jahre 1990 leer; lediglich Teile werden von Informationszentrum und VN-Vertretung als Lagerraum genutzt. An der zum Zeitpunkt der Vereinigung guten Bausubstanz sind in den vergangenen Jahren Schäden durch defekte Heizkörper sowie undichte Außenwände und Fenster eingetreten. Das Gebäude ist im jetzigen Zustand nicht mehr bewohnbar.

Die Bewirtschaftung der Liegenschaft hat in den Jahren 1990 bis 1994 jährlich durchschnittlich

53 000 DM gekostet; für Notreparaturen fielen bis September 1994 rd. 114 000 DM an. Mit den vor einer Veräußerung erforderlichen Arbeiten im Wert von rd. 600 000 DM werden sich die gesamten Kosten für das Vorhalten der Liegenschaft auf rd. 1 Mio. DM belaufen.

Das Bundesministerium plant unter Berufung auf hohe Mietkosten in New York nunmehr den Neubau eines gemeinsamen Bürogebäudes für die VN-Vertretung, das Generalkonsulat und das Informationszentrum. Bei Verwirklichung dieses Vorhabens will das Bundesministerium die Liegenschaft Park Avenue aufgeben.

4.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß das Bundesministerium DDR-Auslandsliegenschaften seit mehr als vier Jahren nutzt oder vorhält, ohne dafür einen Bedarf nachzuweisen. Weder die Auslandsvertretungen noch das Bundesministerium haben sich sachgerecht mit Fragen der Bedarfsermittlung und -deckung auseinandergesetzt; erforderliche Zustimmungen des Bundesministeriums der Finanzen wurden nicht eingeholt.

Nachdem das Bundesministerium den Bedarf in Harare zuvor selbst verneint und in Windhuk nicht nachgewiesen hatte, war die Nutzung der Residenzen als Dienstwohnungen nicht gerechtfertigt. Über die Nutzung der ehemaligen Gästehäuser in New York hätte es beschleunigt befinden müssen; für eine Nutzung der ehemaligen Kanzlei in Belgrad bestand keine Notwendigkeit.

Im Falle der Liegenschaft Park Avenue wären die erforderlichen Bedarfs- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bereits im Hinblick auf die beabsichtigte Nutzung von weit weniger als der Hälfte der verfügbaren Nutzfläche geboten gewesen. Dabei hätten auch der verringerte Mietzins und die seinerzeitigen Umbaukosten für die durch das Informationszentrum gemieteten Räume einbezogen werden müssen. Wegen der vom Bundesministerium zu verantwortenden Verzögerungen konnte der Bund diese Liegenschaft bisher nicht veräußern und wird zudem mit erheblichen Kosten belastet.

4.3

Das Bundesministerium hat eingeräumt, die Übernahme der hohen Zahl ehemaliger DDR-Auslandsliegenschaften neben der laufenden Betreuung des vorhandenen Bestandes habe zu Verzögerungen geführt. Gleichwohl sei lediglich zu 34 von 205 Wirtschaftseinheiten eine Entschließung noch offen.

Man habe nicht vorschnell nur die gegenwärtige Bedarfslage berücksichtigen, sondern auch zukünftigen Entwicklungen Rechnung tragen müssen; dabei sei es auch zu Unzulänglichkeiten gekommen. Ursächlich für die teilweise lange Verfahrensdauer sei auch die vorgeschriebene umfassende Beteiligung mehrerer Ressorts gewesen.

Die Nutzung der Liegenschaften in Harare und Windhuk als Dienstwohnungen sei zu befürworten, da der dortige Markt für Mietobjekte eng und teuer sei. In Harare stünden überdies verfügungsbeschränkende Vorschriften einer wirtschaftlichen Verwertung bundeseigener Liegenschaften entgegen; es seien nur 10 bis 20 v. H. des tatsächlichen Wertes zu erzielen. Die ehemaligen Gästehäuser in New York seien zum Zeitpunkt der Übernahme nicht bezugsfähig gewesen. Unmittelbar nach der Ablehnung des Bundesministeriums der Finanzen, sie als Dienstwohnungen zu nutzen, habe man deren Entbehrlichkeit festgestellt. Zur Teilnutzung der ehemaligen Kanzlei in Belgrad habe es keine Alternative gegeben.

Amtlichen Bedarf für die Liegenschaft Park Avenue hat das Bundesministerium mit dem Wert der Liegenschaft und eventuell künftigen Einsparungen am Hochmietstandort New York begründet. Der Substanzverlust habe nicht das vom Bundesrechnungshof behauptete Ausmaß angenommen. Eine Nutzung wäre nur durch das Informationszentrum als kleinster Vertretung in Betracht gekommen. Dies sei nunmehr durch die neuen Planungen überholt.

4.4

Der Bundesrechnungshof hält die Stellungnahme des Bundesministeriums für nicht geeignet, dessen Versäumnisse bei der Übernahme der DDR-Auslandsliegenschaften zu rechtfertigen. Er verkennt nicht, daß deren hohe Zahl die Liegenschaftsverwaltung vor besondere Herausforderungen stellte. Dies berechtigte jedoch nicht dazu, vollendete Tatsachen zu schaffen, ohne einen Bedarf und die Wirtschaftlichkeit der Verwendung der Auslandsliegenschaften zu ermitteln. Letzteres wäre allein schon im Hinblick auf den erheblichen Wert der Liegenschaften geboten gewesen.

Verzögerungen bei der Beteiligung anderer Ressorts hat in den vom Bundesrechnungshof geprüften Fällen das Bundesministerium selbst verursacht, indem es Unterlagen teilweise nicht, teilweise unvollständig und teilweise verspätet übermittelt hat.

Das Bundesministerium hat nicht nachgewiesen, daß sich in Harare der zuvor verneinte Bedarf nach der Vereinigung grundlegend verändert sowie in Windhuk überhaupt ein Bedarf ergeben hätte. Im übrigen hätte die Begründung, verfügungsbeschränkende Vorschriften stünden einer wirtschaftlichen Verwertung von Liegenschaften in Harare entgegen, auch für die Veräußerung der anderen Wohnhäuser dort gelten müssen.

Bei den ehemaligen Gästehäusern in New York hat das Bundesministerium nicht belegt, warum es die nicht bezugsfähigen Wohnungen über mehr als vier Jahre vorhielt, um sie erst auf Veranlassung des Bundesministeriums der Finanzen für entbehrlich zu erklären.

In Belgrad ist die Rückverlagerung der Visastelle in das Hauptgebäude der Botschaft Beweis dafür, daß es der zwischenzeitlichen Teilnutzung der früheren DDR-Kanzlei nicht bedurft hätte.

Schließlich war das Bundesministerium auch im Falle der Park Avenue nicht berechtigt, die wertvolle Liegenschaft über mehr als vier Jahre vorzuhalten und dabei zum Teil als Lagerraum zu benutzen. Hierfür bestand kein unabweisbarer Eigenbedarf. Außerdem wäre die ursprünglich beabsichtigte Nutzung durch das Informationszentrum unwirtschaftlich gewesen. Die Vorläufigen Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung verpflichten die Dienststellen, Grundstücke zurückzugeben, die nicht innerhalb von höchstens drei Jahren für Verwaltungszwecke benötigt werden. Entsprechendes mußte auch bei der Verwaltung und Verwertung von DDR-Liegenschaften gelten. Die zögerlichen und wechselnden Planungen des Bundesministeriums stehen hiermit nicht in Einklang, zumal es auch jetzt noch die wirtschaftliche Verwertung dieser Liegenschaft von der Verwirklichung des gemeinsamen Bauvorhabens für VN-Vertretung, Generalkonsulat und Informationszentrum abhängig macht. Hierdurch entstehen neben der Beseitigung der von VN-Vertretung und Informationszentrum geschilderten und vom Bundesrechnungshof zugrunde gelegten Bauschäden laufend weitere Kosten.

4.5

Das Bundesministerium wird ohne weitere Verzögerungen über die noch nicht abgewickelten Liegenschaftsfälle zu befinden und für die Liegenschaft Park Avenue unverzüglich eine Verwertung zu ermöglichen haben.

Bundesministerium des Innern
(Einzelplan 06)

5 Organisation des Bundesarchivs
(Kapitel 06 13)

5.0

Der Stellenzuwachs beim Bundesarchiv aufgrund der deutschen Vereinigung ist – gemessen an der Zunahme der Bestände – nicht in allen Bereichen plausibel und bedarf der Überprüfung.

Die wegen der Übernahme von Archivgut aus der ehemaligen DDR ausgeweitete Aufbauorganisation des Bundesarchivs muß gestrafft werden. Die Zahl der Standorte sollte weiter vermindert werden.

Für das Lastenausgleichsarchiv ist keine Abteilung erforderlich, die Personalausstattung kann verringert werden.

Das Bundesministerium will den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes weitgehend folgen.

5.1

Der Bundesrechnungshof hat die Auswirkungen der deutschen Vereinigung auf Organisation und Personalbedarf des Bundesarchivs geprüft.

Das Bundesarchiv mit Hauptsitz in Koblenz hat u. a. das Archivgut des Bundes, der zentralen Behörden der DDR, der Besatzungszonen und des Deutschen Reiches zu sichern, nutzbar zu machen und wissenschaftlich zu verwerten. Entsprechendes gilt für das Archivgut des Zentralarchivs für den Lastenausgleich (Lastenausgleichsarchiv), das als räumlich abgesetzte Abteilung in Bayreuth geführt wird, sowie für das Archivgut der ebenfalls an das Bundesarchiv angegliederten „Stiftung Archiv der Parteien und Massenorganisationen der DDR" in Berlin. Das Bundesarchiv nimmt außerdem filmarchivarische Aufgaben wahr.

Mit der Vereinigung übernahm das Bundesarchiv umfangreiches Archivmaterial der ehemaligen DDR an einer Vielzahl von Standorten. Der Bestand hat sich dadurch um rd. 95 000 laufende Meter (lfdm) auf insgesamt rd. 244 000 lfdm Schriftgut (Stand: Ende 1994) erhöht. Der Filmbestand verdoppelte sich.

5.2 Personalbedarf

5.2.1

Das Bundesarchiv verfügte am 1. September 1994 unter Berücksichtigung der Stellenkürzungen durch das Haushaltsgesetz 1994 über 830 Planstellen/Stellen gegenüber 310 Planstellen/Stellen vor der Vereinigung. Von den Stellen waren 36 mit kw-Vermerk versehen. Der Zuwachs in Höhe von 520 Stellen (168 v. H.) ist u. a. darauf zurückzuführen, daß Mitarbeiter nach Artikel 13 des Einigungsvertrages zu übernehmen waren, Planstellen/Stellen von der aufgelösten Bundesanstalt für gesamtdeutsche Aufgaben umgesetzt wurden und das Berlin Document Center in die Zuständigkeit des Bundesarchivs überführt wurde.

Für den Bundesrechnungshof ist der Personalmehrbedarf in dieser Höhe nicht nachvollziehbar. Weder die Aufgabenerweiterung noch der Umfang der Aufgabenzunahme machen diesen plausibel. Dies gilt vor allem für den Stellenbedarf in Organisationseinheiten, die aus der DDR übernommenes Archivgut verwalten. Beispielsweise wurden zum Zeitpunkt der Erhebungen des Bundesrechnungshofes im Filmarchiv in den Aufgabenbereichen Dokumentation, Benutzung und Archivierung für jeweils annähernd die gleiche Anzahl von Filmtiteln in Koblenz 12, in Berlin aber 44 Kräfte eingesetzt. Dabei wird nicht verkannt, daß der Bestand nur einer von mehreren Einflußfak-

toren für den Personalbedarf ist. Der Stellenbedarf der einzelnen Bereiche ist bisher auch nicht durch sachgerechte Bemessungs- und Bewertungsverfahren belegt.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, den Planstellen-/Stellenbedarf des Bundesarchivs – soweit wie möglich unter Einsatz analytischer Bemessungsverfahren – eingehend zu überprüfen. Damit dies in angemessener Zeit geschehen kann, hat der Bundesrechnungshof eine personelle Verstärkung des Organisationsreferates angeregt.

5.2.2

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, daß beim Organisationsreferat des Bundesarchivs nach dessen personeller Verstärkung inzwischen eine Projektgruppe eingerichtet worden sei, um das Bemessungs- und Bewertungsverfahren durchzuführen. In Teilbereichen sei mit den Personalbedarfsermittlungen bereits begonnen worden. Der Personalbedarf werde auf der Grundlage der angestrebten Neuorganisation des Bundesarchivs dann flächendeckend ermittelt.

5.3 Anzahl der Referate

5.3.1

Die Zahl der Referate beim Bundesarchiv (ohne Lastenausgleichsarchiv und ohne die Stiftung Archiv der Parteien und Massenorganisationen der DDR) wurde im Zuge der Vereinigung von 29 auf 63 erhöht. Durch die Einrichtung von bis zu drei Parallelreferaten für jeweils gleichgelagerte Tätigkeiten und durch ein weitergehendes Aufgliedern der Arbeitsvorgänge nach Funktionen stieg allein die Anzahl der mit der Archivierung von Filmen befaßten Referate von 4 auf 15.

Bei den Referaten des Bundesarchivs handelt es sich zudem überwiegend um kleine und sehr kleine Referate. In 34 Referaten war nur ein oder gar kein Sachbearbeiter beschäftigt. In rd. 58 v. H. der Referate waren dem Referatsleiter weniger als vier Dienstkräfte unterstellt.

Der Bundesrechnungshof hat immer wieder darauf hingewiesen, daß kleine Referate einen hohen Abstimmungsaufwand bedingen und grundsätzlich vermieden werden sollten. In Referaten mit wenigen oder keinen Sachbearbeitern befassen sich die Führungskräfte, meist Angehörige des höheren Dienstes, überdies zwangsläufig mit Sachbearbeiter- und Hilfstätigkeiten. Die Referate sind dringend mit dem Ziel zu überprüfen, die archivfachlichen Aufgaben in größeren Basisorganisationseinheiten zusammenzufassen und eine anforderungsgerechte Personalstruktur zu erreichen. Die Parallelreferate des Filmarchivs in Berlin können im übrigen sofort zusammengefaßt werden; es gibt keine sachlichen Gründe, die Maßnahme noch weiter zu verzögern.

5.3.2

Das Bundesministerium macht geltend, daß im Bundesarchiv – vor allem zur Bewertung des historischen Gewichts der von den Ressorts und nachgeordneten Dienststellen übernommenen Bestände – ein wesentlich höherer Anteil an wissenschaftlich ausgebildetem Personal als in einer Verwaltungsbehörde benötigt wird. Aufgabenumfang, Betreuungsfunktion sowie die erforderlichen historischen und verwaltungsgeschichtlichen Kenntnisse ließen einen größeren Referatszuschnitt schwierig erscheinen. Im Bundesarchiv befaßten sich Referatsleiter mit Hilfstätigkeiten nur, soweit der fehlende notwendige personelle Unterbau dies zwingend erfordere. Es gebe keine Laufbahn des mittleren Archivdienstes.

Trotzdem sei nach dem Entwurf für eine neue Aufbauorganisation geplant, die Anzahl der Referate um ein Drittel zu verringern. Bereits mit Ablauf des 31. März 1995 habe das Bundesarchiv die am Dienstort Koblenz eingerichteten Filmfachreferate und die Filmdokumentation aufgelöst. Die Anzahl der Referate des Filmarchivs solle weiter vermindert werden; Parallelreferate werde es in Zukunft nicht mehr geben.

5.3.3

Der Bundesrechnungshof begrüßt, daß die Zahl der Referate um ein Drittel verringert werden soll, hält jedoch eine weitere Straffung der Aufbauorganisation für erforderlich. Er bleibt bei seiner Forderung nach einer bedarfsgerechteren Personalstruktur. Im übrigen teilt er die von Archivaren allgemein anerkannte Auffassung, daß ein zahlenmäßiges Verhältnis von 1 : 2 zwischen dem höheren und gehobenen Archivdienst einer angemessenen Personalstruktur am nächsten kommt. Sofern daneben auch beim Bund eine Laufbahn des mittleren Archivdienstes, wie beispielsweise in Bayern, für erforderlich gehalten wird, wäre es Aufgabe des Bundesministeriums, die dafür erforderlichen Voraussetzungen zu schaffen.

5.4 Einrichtung von Referatsgruppen

5.4.1

Von den Referaten des Bundesarchivs wurden nach der Vereinigung 25 in 9 Referatsgruppen zusammengefaßt. Mit Ausnahme der Referatsgruppe für Filmtechnik waren in den Referatsgruppen zwischen 2 und 8 Sachbearbeiter eingesetzt, im Durchschnitt 4,4.

Für die zusätzliche Ebene der Referatsgruppe gibt es keine Notwendigkeit. Weder entstünden bei ihrer Abschaffung unzumutbare Leitungsspannen (Zahl der unmittelbar unterstellten Referatsleiter), noch erzwingen gleichgelagerte Arbeiten an unterschiedlichen Standorten eine derartige zusätzliche Hierarchiestufe. Sie erschwert vielmehr die Entscheidungsprozesse und verlängert die Kommunikationswege. Der Bundesrechnungshof hat daher vorgeschlagen, die Ebene der Referatsgruppen umgehend wieder abzuschaffen.

5.4.2

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, daß der Entwurf eines Organisationskonzeptes – von je einer Ausnahme in zwei Abteilungen abgesehen – keine Referatsgruppen mehr vorsehe.

5.5 Anzahl der Abteilungen

5.5.1

Die Anzahl der für das nichtmilitärische Schriftgut zuständigen Fachabteilungen wurde durch die Einrichtung der Abteilungen „Deutsches Reich" und „DDR" von einer auf drei erhöht. Die Bestände in den Zwischenarchiven mit eingerechnet, verwalten die beiden in Potsdam neu eingerichteten Abteilungen zusammen weniger Schriftgut als die Abteilung „Bundesrepublik Deutschland" in Koblenz.

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß, gemessen an der quantitativen Zunahme der Bestände, drei Fachabteilungen für Schriftgut auf Dauer nicht zwingend erforderlich sind. Zur Zeit sprechen allerdings noch archivfachliche Gründe und die große Benutzernachfrage dafür, für eine Übergangszeit die beiden Abteilungen „Deutsches Reich" und „DDR" mit der jetzigen Aufgabenstellung beizubehalten.

Darüber hinaus wurde eine zweite Abteilung für Grundsatzfragen und archivfachliche Querschnittsaufgaben eingerichtet. Sowohl die Grundsatzaufgaben als auch die querschnittlichen Fachaufgaben überschneiden sich mit denen anderer Abteilungen, was zu unscharfen Abgrenzungen der Zuständigkeiten und einem hohen Abstimmungsbedarf führt.

Die Einrichtung einer zweiten Abteilung für Grundsatzaufgaben, auch wenn dieser daneben noch fachliche Aufgaben übertragen sind, ist nicht hinnehmbar. Der Bundesrechnungshof hat vorgeschlagen, die Abteilung aufzulösen, ihre Aufgaben anderen Abteilungen zu übertragen, und die frei werdenden Planstellen, insbesondere die des Abteilungsleiters, mit kw-Vermerken zu versehen.

5.5.2

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, voraussichtlich werde mindestens eine Abteilung wegfallen. Die Abteilungen „Deutsches Reich" und „DDR" hält es einstweilen für erforderlich, damit das Archivgut gesichert und der große Ansturm der Benutzer bewältigt werden könne. Es wolle jedoch in fünf bis zehn Jahren erneut prüfen, ob die Aufgaben nach Art und Umfang von anderen Abteilungen übernommen oder in einer Abteilung zusammengefaßt werden können.

Es sei beabsichtigt, die Planstelle des Abteilungsleiters der Besoldungsgruppe (BesGr) A 16 einzusparen. Über einen eventuellen Wegfall von Referatsleiterstellen könne erst entschieden werden, wenn nach der anstehenden Personalbemessung sicher sei, daß sie nicht in Referentenstellen umgewandelt werden müßten.

5.5.3

Der Bundesrechnungshof begrüßt, daß das Bundesministerium eine Abteilung auflösen will. Er erwartet, daß eine Planstelle der BesGr A 16 unverzüglich mit kw-Vermerk versehen wird und daß die Personalbemessung alsbald durchgeführt wird. Ferner sollte spätestens in fünf Jahren geprüft werden, ob eine weitere Abteilung eingespart werden kann.

5.6 Anzahl der Standorte

5.6.1

Die Zahl der Dienstorte (politische Gemeinden), in denen Teile des Bundesarchivs untergebracht sind, hat sich infolge der Vereinigung von sieben auf zwölf erhöht. Dabei ist die Zahl der Standorte noch einmal um die Hälfte höher, weil in Berlin und Potsdam Archivgut auf mehrere Stellen im Stadtgebiet verteilt ist. Dabei ist schon berücksichtigt, daß das Bundesarchiv bereits Archivdepots und Teildienststellen im Beitrittsgebiet aufgelöst hat. Es ist auch weiterhin bemüht, die Zahl der Standorte zu verringern, weil es die räumliche Aufsplitterung fachlich, organisatorisch und personalwirtschaftlich für nachteilig hält.

Allerdings will das Bundesministerium am Standort Freiburg für das Militärarchiv festhalten. Daneben ist noch am Standort Potsdam militärisches Archivgut eingelagert. Außerdem plant das Bundesarchiv, ein zweites Zwischenarchiv in Dahlwitz-Hoppegarten einzurichten.

Das Militärarchiv war aufgrund einer Vereinbarung zwischen dem Bundesministerium und dem Bundesministerium der Verteidigung aus dem Jahre 1968 von Koblenz nach Freiburg an den Sitz des Militärgeschichtlichen Forschungsamtes (Forschungsamt) verlegt worden, um

- das von den Alliierten an die Dokumentenzentrale des Forschungsamtes zurückgegebene Archivgut militärischen Ursprungs in den Besitz des Bundesarchivs zu überführen und
- dem Forschungsamt andererseits weiterhin einen leichten und schnellen Zugriff auf das für seine Arbeit benötigte Archivgut zu ermöglichen.

Dabei sollten Serviceeinrichtungen (Bibliothek, Buchbinderwerkstatt usw.) gemeinsam genutzt werden.

Das Forschungsamt hat inzwischen seinen Sitz von Freiburg nach Potsdam verlagert.

Für das Bundesarchiv und seine Benutzer war die Verlegung des Militärarchivs nach Freiburg von Nachteil. Die gemeinsame Nutzung der Serviceeinrichtungen kam nicht zustande. So konnten infolge der Zersplitterung räumliche, sächliche und personelle Kapazitäten und Ressourcen nicht so genutzt werden, wie dies im Falle der Konzentration der Aufgaben des Bundesarchivs an einem Ort möglich gewesen wäre. Außerdem mußten Benutzer sowohl in Koblenz als auch in Freiburg recherchieren, da sich zeitgeschichtliche Themen im allgemeinen nicht auf militärische Gesichtspunkte beschränken lassen. Das Archivgut des Militärarchivs ist schon seit Jahren in

Freiburg in unzulänglichen Räumlichkeiten untergebracht und müßte dringend in einen Zweckbau überführt werden. Der geplante Neubau für das Forschungsamt und das Bundesarchiv wurde nicht verwirklicht. Außer sozialen Rücksichtnahmen auf das in Freiburg beschäftigte Personal gibt es nach dem Wegzug des Forschungsamtes keinen Grund mehr, das Militärarchiv in Freiburg zu belassen. Alle archivfachlichen und wirtschaftlichen Gründe sprechen vielmehr dafür, es mit anderen Teilen des Bundesarchivs in Koblenz oder im Berliner Raum unterzubringen.

5.6.2

Das Bundesministerium hat sein Festhalten am Standort Freiburg damit begründet, daß in Koblenz der Platz für eine Erweiterung des dortigen Zweckbaus nicht ausreiche und in Berlin weder ein geeignetes Grundstück noch geeignetes Personal in den unteren Lohngruppen zu finden sei. Außerdem macht es soziale Gründe geltend. Ergänzend weist es darauf hin, daß der Standort des Militärarchivs nur unter Beteiligung der in der 13. Legislaturperiode wieder vorgesehenen Föderalismuskommission verändert werden könne.

5.6.3

Die vorgebrachten Gründe können den Bundesrechnungshof nicht überzeugen. Insbesondere wirtschaftliche und archivfachliche Gründe sowie die mangelhafte Unterbringung in Freiburg sprechen gegen diesen Standort. Den sozialen Gründen kann durch flankierende Maßnahmen Rechnung getragen werden.

5.7 Lastenausgleichsarchiv

5.7.1

Im Jahre 1989 ist das Lastenausgleichsarchiv als Abteilung des Bundesarchivs mit Sitz in Bayreuth errichtet worden. Seine Hauptaufgabe besteht darin, alle – über drei Millionen – **Feststellungsakten** der Ausgleichsämter zu Schäden an Einheitswertvermögen zu übernehmen, zu sichern und für die wissenschaftliche Forschung nutzbar zu machen. Daneben übernimmt das Lastenausgleichsarchiv aus jeder der 20 Leistungsarten des Lastenausgleichs eine repräsentative Auswahl von je 2 000 **Leistungsakten,** insgesamt 40 000 Akten, nach bestimmten, den örtlichen Lastenausgleichsämtern vorgegebenen Kriterien. Außerdem soll der kirchliche Suchdienst die Bestände seiner Heimatortskarteien übergeben. Weitere Unterlagen übernimmt das Lastenausgleichsarchiv von den Heimatauskunftsstellen.

Nach den Planungen des Bundesarchivs aus dem Jahre 1989 soll das Lastenausgleichsarchiv im Endausbau aus 5 Referaten mit zusammen 56 Mitarbeitern bestehen. Von den bis heute bewilligten 28 Planstellen nimmt das Lastenausgleichsarchiv derzeit 17 in Anspruch. Die übrigen 11 Stellen werden gegenwärtig in anderen Aufgabenbereichen verwendet, darunter die nach BesGr A 16 bewertete Stelle des Abteilungsleiters.

Nachdem die Grundsatzfragen der Bestandsbildung und -abgrenzung sowie der Erfassung geklärt sind, besteht die Arbeit des Lastenausgleichsarchivs für die überwiegende Anzahl der Akten derzeit im wesentlichen darin, die Akten von den Ausgleichsämtern körperlich zu übernehmen, die Angaben auf den Vorblättern auf Vollständigkeit und Plausibilität zu prüfen, eventuell Korrekturen vorzunehmen und die Akten gesichert und für einen jederzeitigen Zugriff geordnet abzulegen. Die maschinenlesbare Erfassung der Erschließungsdaten (Aktenzeichen des Ausgleichsamts, Archivsignatur, Name und Geburtsdatum des Geschädigten, Schadensort, Art des Vermögensverlustes) auf den von Ausgleichsämtern ausgefüllten Vorblättern ist einer Fremdfirma übertragen. Die Findmittel werden aufgrund der Erschließungsdaten IT-unterstützt erstellt. Die konservatorische Tätigkeit besteht im wesentlichen im Binden (Lumbecken) oder im „Umbetten" in Mappen. Im Jahre 1994 wurden fünf Benutzungen nachgewiesen, in den Jahren zuvor keine.

Das Lastenausgleichsarchiv ist kein Archiv im klassischen Sinne. Denn für den weit überwiegenden Teil der Feststellungsakten und der Unterlagen der Heimatauskunftsstellen entfällt die archivtypische, ein hohes Maß an Fachkenntnissen voraussetzende Bewertung, bei der aufgrund einer Analyse der Aussagekraft, der Evidenz und des Informationswertes entschieden wird, ob Unterlagen für eine dauerhafte Aufbewahrung und Nutzung in Frage kommen. Da die Feststellungsakten nach vorgegebenen einheitlichen Kriterien bereits von den Ausgleichsämtern erschlossen werden, ist für den weit überwiegenden Teil der Akten auch die Erschließung entbehrlich. Das Lastenausgleichsarchiv hat daher den Charakter einer Registratur oder Dokumentationsstelle. Seine Funktion und Stellung innerhalb des Bundesarchivs ist vergleichbar mit der Zentralnachweisstelle in Kornelimünster, für deren Leiter eine Planstelle der BesGr A 13 g ausgewiesen ist, oder der Außenstelle Berlin-Zehlendorf, dem früheren Berlin Document Center, das mit einer Planstelle der BesGr A 14 für den Leiter ausgestattet ist. Die beiden Einrichtungen verwalten wie das Lastenausgleichsarchiv personenbezogene Daten und Unterlagen.

Bedeutung und Schwierigkeitsgrad der Aufgaben liegen deutlich unter denen der übrigen Abteilungen des Bundesarchivs. Die Planungen zur Organisation und zum Personalbedarf beruhen zudem nicht auf einer realistischen Analyse und gesicherten Organisationsgrundsätzen; die Verwendung von elf Stellen in anderen Aufgabenbereichen belegt dies anschaulich. Der Bundesrechnungshof hält es daher für dringend erforderlich, die Stellung des Lastenausgleichsarchivs im Bundesarchiv, seine innere Struktur und seine Personalausstattung kritisch zu überprüfen.

5.7.2

Das Bundesministerium teilt nicht die Auffassung, daß das Lastenausgleichsarchiv kein Archiv im klassischen Sinne ist und daß die Aufgaben geringere Anforderungen an die Aufgabenträger als in normalen Archiven stellen, denn auch für das Lastenaus-

gleichsarchiv gelte das Bundesarchivgesetz. Es hat gleichwohl zugesagt, die Personalausstattung und die Organisationsstruktur des Lastenausgleichsarchivs zu überprüfen. Nach einem bereits vorliegenden Entwurf für die neue Aufbauorganisation des Bundesarchivs werde es keine gesonderte Abteilung für den Lastenausgleich mehr geben.

5.7.3

Der Bundesrechnungshof erwartet, daß bei der Neuorganisation von folgender Zielrichtung ausgegangen wird:

- keine Abteilung, sondern Außenstelle oder Referat einer Abteilung (z. B. der Abteilung IV „Bundesrepublik");
- Leitung durch einen Beamten des höheren Dienstes maximal der BesGr A 15, dem höchstens ein weiterer Beamter des höheren Dienstes als Vertreter beigegeben werden könnte;
- Gliederung in von Beamten des gehobenen Dienstes geleitete Sachgebiete.

Der Bundesrechnungshof geht davon aus, daß damit eine weitere Abteilung wegfallen kann.

Bundesministerium der Finanzen
(Einzelplan 08)

6 Umwandlung ehemaliger Grenzzollstellen in Binnenzollstellen

6.0

Von den 15 nach Vollendung des Binnenmarktes verbliebenen Grenzzollstellen, die als Binnenzollstellen weiterbetrieben werden, können weitere acht Dienststellen wegen fehlenden Bedarfs aufgehoben werden. Dadurch würden etwa 140 Arbeitskräfte für Zolldienststellen frei, bei denen Personalmangel herrscht.

Von den restlichen sieben Zollstellen haben fünf erweiterte Öffnungszeiten. Dies erscheint bei vier Stellen nicht gerechtfertigt.

6.1

Seit Vollendung des Binnenmarktes am 1. Januar 1993 wird der innergemeinschaftliche Handel nicht mehr zollamtlich überwacht. Dies hat zu einem vollständigen Wegfall der grenzbezogenen Aufgaben bei den Grenzzollämtern an den innergemeinschaftlichen Grenzen zu den Niederlanden, Belgien, Luxemburg und Frankreich sowie zu einem nicht unerheblichen Rückgang des Arbeitsanfalls bei den Zollstellen im Landesinnern, den alten Binnenzollstellen, geführt.

Das Bundesministerium hat daher an diesen Binnengrenzen 109 von 124 Zolldienststellen geschlossen und die 15 noch verbliebenen in neue Binnenzollämter mit im Prüfungszeitpunkt rd. 250 Arbeitskräften umgewandelt. Für diese neuen Binnenzollstellen wurden – anders als für die alten Binnenzollstellen – überwiegend erweiterte Öffnungszeiten, zum Teil werktags von 0 bis 24 Uhr, festgesetzt. Ihr Personalbestand ist besonders hoch, weil dort Dienst in mehreren Schichten und auch samstags zu leisten ist.

Der Bundesrechnungshof hat die 15 an den Westgrenzen als neue Binnenzollstellen weiterbetriebenen Dienststellen untersucht und festgestellt, daß für den Fortbestand von acht dieser Binnenzollstellen kein allgemeines öffentliches Bedürfnis besteht; denn die nach der Vollendung des Binnenmarktes noch verbleibenden Zollaufgaben rechtfertigen diese Dienststellen nicht, sie können durch andere Dienststellen erledigt werden. Der Personalbestand der acht Stellen betrug im Prüfungszeitraum rd. 140 Arbeitskräfte.

Von den sieben weiteren Zollstellen haben fünf erweiterte Öffnungszeiten. Bei einer sind Ausfuhrabfertigungen von Marktordnungswaren außerhalb der üblichen Bürozeiten erforderlich. Bei den vier anderen fallen Aufgaben nicht in dem Umfang an, daß erweiterte Öffnungszeiten notwendig sind. Die Öffnungszeiten entsprechen nicht den in den jeweiligen Wirtschaftsregionen üblichen Geschäftszeiten.

Nach dem Beitritt Österreichs zur EU am 1. Januar 1995 unterhält das Bundesministerium an der deutsch-österreichischen Grenze noch acht ehemalige Grenzzollstellen als neue Binnenzollstellen mit erweiterten Öffnungszeiten.

6.2

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium vorgeschlagen, acht Binnenzollstellen zu schließen und die Öffnungszeiten in vier weiteren zu verkürzen. Er hat das Bundesministerium ferner aufgefordert zu prüfen, ob noch alle acht ehemaligen Grenzzollstellen an der deutsch-österreichischen Grenze erforderlich sind.

6.3

Das Bundesministerium erkennt die Feststellungen des Bundesrechnungshofes zwar grundsätzlich an; es beabsichtigt aber, erst im Jahre 1997 mit der Prüfung der Aufgaben- und Personalsituation bei den zu Binnenzollämtern umgewandelten ehemaligen Grenzzollämtern zu beginnen. Es ist der Meinung, eine kurzfristige Schließung dieser Binnenzollämter würde Widerstand von seiten der Politik, der Wirtschaft und der Kommunen hervorrufen, weil

- die von der Schließung betroffenen Beteiligten wirtschaftliche Nachteile erlitten,

- Arbeitsplätze im privatwirtschaftlichen Bereich verlorengingen und
- die Wirtschaftsstruktur in den betroffenen Regionen beeinträchtigt würde.

Für zwei der neuen Binnenzollstellen, die Abfertigungsstelle Bad Bentheim-Autobahn und das Zollamt Aachen-Autobahn-Nord, trägt das Bundesministerium vor, die Schließung dieser Dienststellen sei nicht gerechtfertigt, weil die Möglichkeit zur sogenannten Unterwegsverzollung von Waren bei diesen Dienststellen wirtschaftsfreundlich sei und die Binnenzollstellen am Bestimmungsort entlasteten. Außerdem sei es auch ökologisch vorteilhaft, wenn die Zollbehandlung des Schwerlastverkehrs von den meist in innerstädtischen Bereichen liegenden alten Binnenzollämtern zu den neuen Binnenzollstellen verlagert werde.

Das Bundesministerium habe in zwei Fällen die Öffnungszeiten verkürzt und für zwei weitere Dienststellen in Aussicht gestellt, in absehbarer Zeit die Öffnungszeiten zu prüfen und dem allgemeinen Verkehrsbedürfnis anzupassen.

6.4

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest, daß acht der neuen Binnenzollstellen kurzfristig zu schließen sind. Die dadurch frei werdenden rd. 140 Arbeitskräfte könnten zu Dienststellen umgesetzt werden, bei denen Personalmangel herrscht.

Die vom Bundesministerium vorgetragenen Gründe, die Auflösung dieser Zollstellen um mindestens zwei weitere Jahre hinauszuzögern, überzeugen nicht; denn es ist nicht zu erkennen, aus welchen Gründen der behauptete Widerstand von seiten der Politik und Wirtschaft nach zwei Jahren entfallen sein sollte. Wirtschafts- und Regionalpolitik zu betreiben und zu fördern, ist nicht Aufgabe der Zollverwaltung.

Durch die Aufhebung der acht neuen Binnenzollstellen werden die betroffenen Importeure keine schwerwiegenden Nachteile erleiden. Sie können die in das Gebiet der EU eingeführten Waren bereits an den Außengrenzen der EU, am Bestimmungsort oder bei jeder anderen am Transportweg gelegenen Binnenzollstelle zollamtlich behandeln lassen, so daß sie nicht auf die zu schließenden Zolldienststellen angewiesen sind; zumal in der Regel im Umkreis von etwa 20 km von diesen Zollstellen weitere Binnenzollstellen vorhanden sind. Darüber hinaus können die Importeure vereinfachte Zollabfertigungsverfahren in Anspruch nehmen, die es ihnen sogar ermöglichen, ihren zollrechtlichen Verpflichtungen nachzukommen, ohne dazu eine Zollstelle aufsuchen zu müssen.

Die Europäische Gemeinschaft hat zudem bereits in den Jahren 1992 und 1993 umfangreiche Maßnahmen vorgesehen, um die möglichen wirtschaftlich nachteiligen Folgen aus der Vollendung des Binnenmarktes aufzufangen (vgl. insbesondere den Beschluß der EG-Kommission vom 6. Mai 1992, veröffentlicht in der Pressemitteilung IP (92) 354).

Lediglich die wenigen noch bei den ehemaligen Grenzzollstellen ansässigen Speditionsunternehmen, die die von der Europäischen Gemeinschaft angebotenen Unterstützungen anscheinend nicht genutzt haben, wären von der Schließung unmittelbar betroffen. Ihre Zahl und das geringe Arbeitsaufkommen reichen allerdings nicht aus, ein allgemeines öffentliches Bedürfnis für den Fortbestand der Zollstellen zu begründen.

Die vom Bundesministerium für den Fortbestand des Zollamts Aachen-Autobahn-Nord und der Abfertigungsstelle Bad Bentheim-Autobahn ins Feld geführten sogenannten Unterwegsverzollungen sind in der Regel unwirtschaftlich und nicht zwingend erforderlich. Die Importwaren werden nämlich nach ihrer obligatorischen Zollbehandlung an den Außengrenzen der EU im Rahmen eines Zollverfahrens zu den Zollstellen, die die Unterwegsverzollungen durchführen sollen, gebracht. Die Transporte werden mithin auf dem Weg zum Bestimmungsort nicht nur an der Außengrenze der EU, sondern zusätzlich bei einer „Unterwegs"-Binnenzollstelle unterbrochen. Da der Importeur seinen Sitz regelmäßig nicht am Ort der Unterwegsverzollung hat, wird er sich dort durch ein Speditionsunternehmen vertreten lassen müssen. Neben der Transportverzögerung entstehen ihm mithin zusätzlich Kosten.

Außerdem lassen nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes bei den genannten zwei Zollstellen ganz oder überwiegend nur solche Importeure abfertigen, die ihren Sitz nicht in der näheren Umgebung der Zollstelle haben. Sie sind daher nicht zwingend auf die Abfertigung gerade durch diese Zollstellen angewiesen. Es besteht daher auch für die Existenz dieser beiden Zollstellen kein allgemeines öffentliches Bedürfnis.

Schließlich sind Unterwegsverzollungen nicht geeignet, die Zollstellen am Bestimmungsort der Waren nennenswert zu entlasten. Die bei einer „Unterwegs"-Zollstelle durchgeführten Zollbehandlungen betreffen Waren zahlreicher Bestimmungsorte, so daß die Zollstellen an den Bestimmungsorten durch die Unterwegsverzollungen nur zu einem Bruchteil entlastet werden können. Beim Wegfall der Unterwegsverzollungen würde daher – umgekehrt – die verhältnismäßig geringfügige Mehrbelastung der Zollstellen am Bestimmungsort leicht aufgefangen werden können, zumal auch bei ihnen durch die Vollendung des Binnenmarktes der Arbeitsanfall in nicht unwesentlichem Umfang zurückgegangen sein dürfte. Den befürchteten ökologischen Nachteilen könnte durch die Zollbehandlung im Betrieb begegnet werden.

Der Bundesrechnungshof begrüßt, daß das Bundesministerium in zwei Fällen bereits die Öffnungszeiten verkürzt hat. Im übrigen wird er die weiteren Maßnahmen des Bundesministeriums zur Verkürzung der Öffnungszeiten bei den fortbestehenden ehemaligen Grenzzollstellen an den Westgrenzen beobachten. Außerdem sollte das Bundesministerium die Notwendigkeit der acht neuen Binnenzollstellen an der deutsch-österreichischen Grenze nach den aufgezeigten Grundsätzen untersuchen und die erweiterten Öffnungszeiten prüfen.

Bundesministerium für Wirtschaft
(Einzelplan 09)

7 Erhebung von Gebühren und Vereinbarung von Entgelten durch die Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung
(Kapitel 09 07 Titel 111 01, 119 02, 271 01 und 380 01)

7.0

Die Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung ermittelt ihre abrechenbaren Kosten nicht hinreichend zuverlässig. Ihre Gebühren und vertraglichen Entgelte entsprechen nicht dem Arbeitsaufwand; sie sind seit Jahren nicht angepaßt worden. Ihre Einnahmen bleiben weit hinter ihren Kosten zurück.

7.1 Allgemeines

Zu den Aufgaben der Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung (Bundesanstalt) gehört die Prüfung und Untersuchung von Stoffen und technischen Produkten auf der Grundlage von Gesetzen, Verordnungen oder technischen Regeln. Hierfür erhebt sie in Gebührenordnungen festgesetzte Gebühren. Die Bundesanstalt führt ferner vergleichbare Arbeiten auf vertraglicher Grundlage aus und berechnet – ähnlich privaten Forschungseinrichtungen – hierfür Entgelte.

Der Deutsche Bundestag hatte sich Anregungen des Bundesrechnungshofes in dessen Bemerkungen 1983 (Drucksache 10/574 Nr. 8) angeschlossen und von der Bundesanstalt ständige kostendeckende Anpassungen ihrer Gebühren und Entgelte verlangt (vgl. Plenarprotokoll 10/73 S. 5303 i. V. m. Drucksache 10/1500). Das Bundesministerium hat noch im Jahre 1989 die Bundesanstalt aufgefordert, jedenfalls für vertragliche Entgelte die entstehenden Kosten in voller Höhe in Rechnung zu stellen.

7.2 Kostendeckungsgrad

7.2.1

Der Bundesrechnungshof überprüfte in den Jahren 1993 und 1994 die Gebührenerhebung und die Vereinbarung von Entgelten durch die Bundesanstalt und stellte fest, daß diese noch immer nicht über ein System verfügte, in dem die einzelnen Kosten erfaßt und verursachungsgerecht zugeordnet werden. Auch war der jeweils zugrunde gelegte Zeitaufwand häufig nicht nachvollziehbar. Ein Beratungsunternehmen hatte der Bundesanstalt in einem Gutachten u. a. die Einführung einer Betriebskostenrechnung vorgeschlagen.

Nach Berechnungen des Bundesrechnungshofes deckten die Einnahmen aus Gebühren und Entgelten nur rd. 36 v. H. des entsprechenden Arbeitsaufwandes. Jährlich bleibt ein Fehlbetrag von rd. 70 Mio. DM.

7.2.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß die Bundesanstalt nach wie vor nicht über eine leistungsfähige Kostenrechnung verfügt und zu Lasten des Bundeshaushaltes nicht kostendeckende Gebühren und Entgelte berechnet. Sie verstößt damit gegen die Forderung des Deutschen Bundestages und den Grundgedanken des § 63 Abs. 3 BHO, wonach Leistungen grundsätzlich nicht unter ihrem vollen Wert abgegeben werden sollen. Das Bundesministerium sollte dafür sorgen, daß eine Kostenrechnung unverzüglich eingeführt wird. Die Bundesanstalt sollte den jeweiligen Zeitaufwand genau erfassen; ggf. sollte sie auch Nachkalkulationen durchführen. Nicht kostendeckende Aufträge sollte die Bundesanstalt ablehnen, zumal sie damit verzerrend in den Wettbewerb eingreift.

7.2.3

Das Bundesministerium hat auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verwiesen; er gelte für die Bundesanstalt, habe Verfassungsrang und gehe dem § 63 BHO vor. Aufgabenstellung der Bundesanstalt und wirtschaftspolitische Gründe rechtfertigten es, Aufwand der Verwaltung und wirtschaftlichen Nutzen des Empfängers gegeneinander abzuwägen und in einzelnen Bereichen begünstigende, nicht kostendeckende Gebühren festzusetzen.

Der Bundesrechnungshof habe den Kostendekkungsgrad zu niedrig ermittelt. Den Empfängern von Prüfungs- oder Untersuchungsleistungen könnten nicht alle Kosten der Bundesanstalt angelastet werden. Auszunehmen seien jedenfalls diejenigen, die im öffentlichen Interesse am Bestehen einer Forschungs- und Prüfungseinrichtung wie der Bundesanstalt lägen.

Das Bundesministerium will nunmehr eine Kosten- und Leistungsrechnung einführen und die Zeiterfassung verbessern.

7.2.4

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht, daß bei Prüfungen und Untersuchungen auf der Grundlage von Gesetzen, Verordnungen und technischen Regeln aus übergeordneten Gründen ausnahmsweise auch nicht kostendeckende Gebühren vertretbar sein können. Um dies beurteilen zu können, müssen aber zunächst die tatsächlichen Kosten zuverlässig ermit-

telt werden. Danach wären die Gründe darzulegen, warum im Einzelfall nicht kostendeckende Gebühren vertretbar sind.

Für gesetzlich nicht vorgeschriebene Leistungen der Bundesanstalt, die freiwillig auf der Grundlage von Verträgen erbracht werden, müssen jedoch stets kostendeckende Entgelte erhoben werden; anderenfalls könnte auch Einwänden anderer im Wettbewerb stehender Anbieter nicht begegnet werden.

7.3 Anpassung der Stundensätze

Seit dem Jahre 1990 sind die von der Bundesanstalt in Rechnung gestellten Stundensätze nicht mehr angepaßt worden.

Der Bundesrechnungshof hält es für angezeigt, die Stundensätze regelmäßig auf ihren Kostendekkungsgrad zu überprüfen und alljährlich zu Beginn des Haushaltsjahres Anpassungen vorzunehmen.

Das Bundesministerium hat häufigere Anpassungen der Stundensätze zugesagt, will diese jedoch nicht vor Ablauf von jeweils zwei Jahren veranlassen.

Der Bundesrechnungshof hält die zweijährige Anpassung nur dann für angemessen, wenn sie die absehbare Kostenentwicklung von zwei Jahren entsprechend berücksichtigt.

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
(Einzelplan 10)

8 Pflicht zur Äußerung zu Prüfungsergebnissen des Bundesrechnungshofes (§ 96 Abs. 1 Satz 1 BHO)

8.0

Das Bundesministerium beantwortete Prüfungsmitteilungen in ungewöhnlicher Zahl und Zeitdauer nicht fristgerecht. Teilweise standen seine Stellungnahmen zu Prüfungsmitteilungen länger als drei Jahre, in einem Fall sogar über fünf Jahre aus.

8.1

Der Bundesrechnungshof übersandte seit dem Jahre 1988 dem Bundesministerium u. a. 16 Prüfungsmitteilungen, für deren Beantwortung ein bestimmtes Referat der Zentralabteilung des Bundesministeriums zuständig war. Der Bundesrechnungshof gewährte üblicherweise eine Frist von zwei bis drei Monaten zur erstmaligen Beantwortung oder für eine weitere Stellungnahme, wenn ein Prüfungsverfahren mit der ersten Stellungnahme noch nicht abgeschlossen werden konnte.

Das zuständige Referat hielt sich grundsätzlich nicht an diese Fristen. So nahm es trotz mehrfacher Erinnerung bis Februar 1995 zu sechs der 16 Prüfungsmitteilungen nicht Stellung, obwohl diese dem Bundesministerium bereits seit dem Jahre 1991 bzw. – in einem Falle – seit dem Jahre 1992 vorlagen. In fünf weiteren Prüfungsverfahren stand die erneute Stellungnahme des Bundesministeriums mehrere Monate aus, in einem Einzelfall sogar fünf Jahre. Bei den restlichen Prüfungsmitteilungen war die Beantwortungsfrist im Februar 1995 teilweise wiederum abgelaufen.

Nachdem der Bundesrechnungshof im März 1993 dem Bundesministerium mitgeteilt hatte, daß er beabsichtige, den Sachverhalt zum Gegenstand einer Bemerkung zu machen, führte das Bundesministerium im April 1993 u. a. aus, daß diese auch aus seiner Sicht unbefriedigende Situation insbesondere auf

- den hohen Arbeitsanfall in dem betreffenden Referat, besonders aufgrund der deutschen Vereinigung,
- die Erledigung einer Vielzahl unaufschiebbarer, teilweise termingebundener Arbeiten in diesem Referat,
- den erforderlichen Abstimmungsbedarf hinsichtlich der Abfassung genereller Regelungen (z. B. Neufassung der Verordnung über Kosten der Biologischen Bundesanstalt für Land- und Forstwirtschaft, Drittmittelerlaß)

zurückzuführen sei. Verzögerungen seien schließlich auch durch fehlende fachliche Stellungnahmen der geprüften Stellen bedingt. Das Bundesministerium habe aber veranlaßt, daß die Bearbeitung aller noch offenen Punkte nunmehr zügig erfolge, so daß „zu allen Verfahren innerhalb der nächsten drei Monate im wesentlichen abschließende Stellungnahmen vorliegen".

Im Hinblick auf diese Zusicherung nahm der Bundesrechnungshof zunächst von einer Bemerkung Abstand. Nach Ablauf dieser drei Monate lag aber lediglich eine Stellungnahme vor. Auch Ende 1993 und Ende 1994 stand die überwiegende Zahl der Stellungnahmen noch aus.

Als dem Bundesministerium bekannt wurde, daß der Bundesrechnungshof wiederum beabsichtigte, dieses Versäumnis in seine Bemerkungen aufzunehmen, legte es im Februar 1995, nach persönlicher Einschal-

tung des Bundesministers und unter Abstimmung mit dem Bundesrechnungshof, einen Zeitplan für die Erledigung der zu diesem Zeitpunkt 13 offenen Stellungnahmen vor. Es sagte nunmehr die Erledigung bis Juni 1995 verbindlich zu.

Bis zum Ablauf dieser Frist hatte das Bundesministerium aber nur acht der angekündigten Stellungnahmen abgegeben. Von den fünf noch offenen Vorgängen wurde ein Vorgang aus dem Jahre 1991 überhaupt noch nicht beantwortet. Zu den übrigen vier Vorgängen waren bereits vor längerer Zeit Stellungnahmen eingegangen. Dabei blieben aber wesentliche Punkte offen, die das Bundesministerium entgegen seiner Zusage unbeantwortet ließ.

8.2

Das Bundesministerium hat gegen die Darstellung des Sachverhalts keine Einwände erhoben.

Der im Jahre 1993 vom Bundesministerium vorgetragenen erheblichen Arbeitsbelastung durch die Vereinigung Deutschlands und anderer „unaufschiebbarer, teilweise termingebundener Arbeiten" war vom Bundesrechnungshof im übrigen in den Jahren 1991 und 1992 ausreichend durch eine allgemeine Fristverlängerung von über einem Jahr zur Erledigung der noch rückständigen Stellungnahmen Rechnung getragen worden.

8.3

Das Bundesministerium hat seine Verpflichtung zur Beantwortung der Prüfungsmitteilungen innerhalb einer vom Bundesrechnungshof zu bestimmenden Frist (§ 96 Abs. 1 BHO) nachhaltig verletzt. Die erheblichen Verzögerungen erschweren die fristgerechte Abwicklung der Prüfungsverfahren und verhindern die Umsetzung der Prüfungsergebnisse bzw. Beiträge für die Bemerkungen nach § 97 BHO. Auch allgemeine Terminangelegenheiten oder Abstimmungserfordernisse im Bundesministerium dürfen nicht zu einer mehrjährigen Verzögerung der Bearbeitung von Prüfungsmitteilungen führen, da dem Bundesrechnungshof hierdurch die zeitnahe Berichterstattung gegenüber dem Parlament und damit die Erfüllung seiner verfassungsmäßigen Aufgaben nahezu unmöglich wird.

Das Bundesministerium hat mit seinem Verhalten auch gegen die Entschließung des Deutschen Bundestages im Rahmen des Entlastungsverfahrens für das Haushaltsjahr 1991 verstoßen, durch die die Bundesregierung aufgefordert wird, die Berichtspflichten fristgerecht zu erfüllen, damit eine zeitnahe Berichterstattung und Verwertung der Ergebnisse bei den Haushaltsberatungen gewährleistet ist (s. Drucksache 12/5171 S. 3 vom 17. Juni 1993).

8.4

Das Bundesministerium sollte die erforderlichen Maßnahmen treffen, um die vom Bundesrechnungshof gesetzten Fristen künftig einhalten zu können.

9 Regelungen über die Bewirtschaftung von Drittmitteln durch die Bundesforschungsanstalten

(Kapitel 10 10 Titel 119 09, 380 01, 271 01 sowie Titelgruppe 02)

9.0

Aufträge, die die Bundesforschungsanstalten im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Dritte ausführen, sind grundsätzlich kostendekkend abzurechnen. Obwohl dem Bundesministerium aufgrund der Prüfungen des Bundesrechnungshofes bei verschiedenen Bundesforschungsanstalten bekannt ist, daß die Anstalten die Aufträge unterschiedlich und in der Regel nicht kostendeckend abrechnen, traf es noch keine einheitliche Regelung zur Bewirtschaftung der Drittmittel. Hierdurch dürften erhebliche Einnahmeausfälle zu Lasten des Bundes entstanden sein.

9.1

Die Bundesforschungsanstalten (Anstalten) im Geschäftsbereich des Bundesministeriums haben die Aufgabe, wissenschaftliche Entscheidungshilfen für die Ernährungs-, Land- und Forstwirtschaftspolitik sowie die Verbraucherpolitik zu erarbeiten und damit zugleich die wissenschaftlichen Erkenntnisse auf diesen Gebieten zum Nutzen des Gemeinwohls zu erweitern. Neben diesen originären Aufgaben im Rahmen der Ressortforschung führen die Anstalten Forschungs- und Untersuchungsaufträge für Dritte durch. Auftraggeber sind z. B. andere Bundesbehörden, die EU, die Deutsche Forschungsgemeinschaft, der Forschungskreis der Ernährungsindustrie e. V. (ein Zuwendungsempfänger des Bundesministeriums für Wirtschaft), Unternehmen der Wirtschaft und Förderervereine. Daneben werben die Anstalten Spenden ein.

Die Einnahmen aus Aufträgen Dritter werden im Bundeshaushalt vereinnahmt. Sie dienen ausschließlich zur Durchführung der übernommenen Aufträge. Im Jahre 1993 betrugen die Einnahmen hierfür rd. 6 v. H. des Haushaltes der Anstalten.

Um die Entgeltfestsetzung für diese Leistungen der Anstalten weitgehend zu vereinheitlichen, erließ das Bundesministerium im Jahre 1986 eine Rahmenentgeltordnung (Entgeltordnung). Von deren Regelungen sind Forschungsvorhaben der EU und der Deutschen Forschungsgemeinschaft ausdrücklich ausgenommen, ohne daß eine andere Regelung für diese Auftraggeber getroffen wurde. Ihre Aufträge werden von den Anstalten in Anlehnung an die Entgeltordnung abgewickelt. Die Erstattung von Aufwendungen für die Inanspruchnahme der Anstalten durch andere Bundesressorts erfolgt nicht nach der Entgeltordnung, sondern nach den Grundsätzen über die Zusammenarbeit der Bundesministerien bei der Nutzung der überwiegend vom Bund getragenen Forschungseinrichtungen (Grundsätze über die Zusammenarbeit) vom 5. Mai 1976.

9.2

Der Bundesrechnungshof hat in den Jahren 1989 bis 1991 bei mehreren Prüfungen festgestellt, daß die Anstalten unterschiedlich abrechneten, da die Regelungen in der Entgeltordnung nicht eindeutig waren. Nur in wenigen Fällen wurden kostendeckende Entgelte erhoben. So ist nach der Entgeltordnung grundsätzlich ein Gemeinkostenanteil in Höhe von 20 v. H. des jeweiligen zusätzlichen Personal- und Sachaufwands als Zuschlag zu erheben. Dieser Gemeinkostenanteil kann nach der Entgeltordnung ermäßigt werden, wenn an der Erstellung der Leistung ein „erhebliches Bundesinteresse" besteht. Diese Regelung veranlaßte die Anstalten, bei der überwiegenden Zahl von Forschungsvorhaben für Dritte ein „erhebliches Bundesinteresse" zu sehen und den Gemeinkostenanteil zu ermäßigen bzw. nicht in Rechnung zu stellen, ohne daß eine Begründung dieser Entscheidung anhand der Akten im einzelnen nachvollziehbar war. So wurden in den Jahren 1992 und 1993 bei Einnahmen aus Aufträgen Dritter (ohne Bundesbehörden) in Höhe von insgesamt rd. 28 Mio. DM nur Gemeinkostenanteile von zusammen rd. 900 000 DM (entspricht 3,2 v. H.) statt bis zu 5,6 Mio. DM (entspricht 20 v. H.) erhoben.

Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes ist eine Klarstellung erforderlich. Außerdem besteht nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes u. a. ein Regelungsbedarf hinsichtlich

- der Übernahme von Aufträgen der EU, der Deutschen Forschungsgemeinschaft und der Unternehmen der Wirtschaft;
- der sogenannten Verbundforschungsvorhaben, an denen neben Bundesressorts auch Unternehmen der Wirtschaft beteiligt sind (hier bestand Unklarheit, ob die Leistungen nach der Entgeltordnung oder nach den für den Auftraggeber günstigeren Grundsätzen über die Zusammenarbeit abzurechnen waren);
- der Gestaltung von Arbeitsverträgen für Zeitpersonal, das zur Durchführung von Aufträgen Dritter eingestellt wird (arbeitsgerichtliche Verfahren haben zu einer erheblichen Unsicherheit bei den Anstalten geführt);
- der Voraussetzungen für die Annahme und Verwendung von Spenden und deren eindeutige Abgrenzung zu Entgelten für Leistungen;
- der Verwendung von Mitteln der Förderervereine (diese Mittel wurden bisher sowohl für unmittelbare Forschungszwecke als auch zur Deckung allgemeiner Verwaltungskosten eingesetzt);
- der Übertragung von Ausgaberesten bei Mitteln für Aufträge Dritter.

Der Bundesrechnungshof hat daher eine umfassende Neuregelung der Drittmittelbewirtschaftung vorgeschlagen. Auch das Bundesministerium sah diese Notwendigkeit und erstellte im Jahre 1989 den Entwurf einer Dienstanweisung für die Behandlung der Drittmittel der Anstalten in seinem Geschäftsbereich, deren Herausgabe jedoch nicht weiter betrieben wurde. Seit dieser Zeit hat der Bundesrechnungshof immer wieder an die Notwendigkeit einer ergänzenden Regelung in einem Drittmittelerlaß erinnert.

Im Bemerkungsverfahren hat er das Bundesministerium auch darauf hingewiesen, daß die Anstalten die übernommenen Aufträge sehr unterschiedlich abrechnen und nur in wenigen der geprüften Fälle die erhobenen Entgelte kostendeckend sind.

9.3

Im Juni 1995 hat das Bundesministerium schließlich Vorentwürfe für die Neufassung der Entgeltordnung und für einen Drittmittelerlaß vorgelegt, mit denen nunmehr die Bewirtschaftung dieser Mittel einheitlich geregelt werden soll. Zu dem Hinweis des Bundesrechnungshofes auf nicht unerhebliche Einnahmeausfälle hat das Bundesministerium dargelegt, daß dies in dieser pauschalen Darstellung nicht nachvollziehbar sei. Mit der Entgeltordnung aus dem Jahre 1986 seien erstmals Regelungen für die Bewirtschaftung von Drittmitteln getroffen worden. Bisher hätten keine Erfahrungen bezüglich der Vollkostenabrechnung und Gemeinkostenanteile sowie der Behandlung von Ermäßigungstatbeständen gemacht werden können. Die Erfahrungen hätten erst mit der Anwendung der Entgeltordnung in der Praxis gesammelt werden können und seien in dem vorliegenden Entwurf eines Drittmittelerlasses berücksichtigt. Im übrigen sei wegen verschiedener offener Fragen eine Abstimmung mit anderen Ressorts, insbesondere mit dem Bundesministerium der Finanzen, erforderlich gewesen.

9.4

Der Bundesrechnungshof begrüßt die Vorlage der Entwürfe durch das Bundesministerium. Das Bundesministerium übersieht jedoch mit seiner Einlassung, man habe zunächst Erfahrungen mit der Umsetzung der Entgeltordnung sammeln müssen, daß diese bereits im Jahre 1986 erlassen wurde und somit bis zum Abschluß der Prüfungen durch den Bundesrechnungshof im Jahre 1991 ausreichend Zeit war, die Regelungen zu überarbeiten. Bei entsprechendem Engagement hätte auch die Abstimmung mit den anderen Ressorts und dem Bundesministerium der Finanzen zeitlich so erfolgen können, daß die erst jetzt zum 1. Januar 1996 geplante umfassende Neuregelung bereits früher möglich gewesen wäre.

Der Vorentwurf zum Drittmittelerlaß sieht im übrigen neben dem oben genannten Gemeinkostenanteil von 20 v. H. einen pauschalen Kostenanteil für die Inanspruchnahme des Stammpersonals in Höhe von 5 v. H. der durch den Auftrag verursachten zusätzlichen Kosten vor. Ermäßigungstatbestände sind nicht mehr vorgesehen. Sollte der Drittmittelerlaß mit diesem Regelungsinhalt in Kraft treten, hätte dies jährliche Mehreinnahmen in der Größenordnung von 3 Mio. DM zur Folge.

Das Bundesministerium sollte sicherstellen, daß grundlegende Regelungen künftig ohne Verzögerung erarbeitet werden. Insbesondere sollte das Bundesministerium dafür sorgen, daß die Neufassung der Entgeltordnung sowie der neue Drittmittelerlaß ohne weitere Verzögerung herausgegeben werden.

10 Gebühren für Amtshandlungen der Biologischen Bundesanstalt für Land- und Forstwirtschaft (Kapitel 10 10 Titel 111 01)

10.0

Die Biologische Bundesanstalt für Land- und Forstwirtschaft erhebt für ihre Amtshandlungen nach dem Pflanzenschutzgesetz Gebühren, deren Höhe das Bundesministerium in der „Verordnung über Kosten der Biologischen Bundesanstalt für Land- und Forstwirtschaft" vom 1. September 1981 festgelegt hat. Das Bundesministerium hat die Gebührensätze der Verordnung seitdem nicht mehr der allgemeinen Kostenentwicklung und auch nicht den teilweise geänderten und erweiterten Aufgaben im Pflanzenschutzgesetz aus dem Jahre 1986 angepaßt. Für bestimmte Leistungen werden keine oder nur sehr geringe Gebühren erhoben. Außerdem hat die Biologische Bundesanstalt für Land- und Forstwirtschaft die ihr vorgegebenen Rahmensätze nicht ausgeschöpft und bis zum Jahre 1992 den niedrigsten Betrag für die jeweilige Amtshandlung in Rechnung gestellt.

10.1

Nach dem Gesetz zum Schutz der Kulturpflanzen (Pflanzenschutzgesetz) vom 15. September 1986, BGBl. I S. 1505, obliegt der Biologischen Bundesanstalt für Land- und Forstwirtschaft (Bundesanstalt) die Zulassung von Pflanzenschutzmitteln und Pflanzenschutzgeräten. Für die in diesem Zusammenhang erforderlichen Amtshandlungen, z. B. das Prüfen eines neuen Pflanzenschutzmittels, erhebt die Bundesanstalt gemäß § 37 des Pflanzenschutzgesetzes i. V. m. dem Verwaltungskostengesetz vom 23. Juni 1970, BGBl. I S. 821, Gebühren. Die Höhe dieser Gebühren legte das Bundesministerium in einer Anlage (Gebührenverzeichnis) zu der „Verordnung über Kosten der Biologischen Bundesanstalt für Land- und Forstwirtschaft" (Kostenverordnung) vom 1. September 1981 fest. Das Gebührenverzeichnis gibt für die zu erhebenden Gebühren Rahmensätze mit zum Teil erheblichen Bandbreiten vor. Diese Rahmensätze wurden seit dem Jahre 1981 nicht mehr geändert, obwohl seit dieser Zeit erhebliche Kostensteigerungen eintraten und das Pflanzenschutzgesetz aus dem Jahre 1986 gegenüber der früheren Fassung vom 2. Oktober 1975 zu einigen wesentlichen Änderungen, auch hinsichtlich der Amtshandlungen, führte. So wurde die Prüfung der Unterlagen neuer Pflanzenschutzgeräte vor deren Inverkehrbringen neu in das Gesetz aufgenommen. Seit dem Inkrafttreten des neuen Pflanzenschutzgesetzes beabsichtigt das Bundesministerium, eine neue Pflanzenschutz-Kostenverordnung zu erlassen, die die bisherige Kostenverordnung ablösen soll. Ein erster Entwurf zu dieser Pflanzenschutz-Kostenverordnung aus dem Jahre 1990 sah Gebührensätze mit einer durchschnittlichen Kostendeckung von 75 v. H. vor.

Im übrigen schöpfte die Bundesanstalt bei der Erhebung der Gebühren die im Gebührenverzeichnis zur Kostenverordnung vorgegebenen Rahmensätze nicht aus, sondern erhob stets den niedrigsten Betrag für die jeweilige Amtshandlung. Dieser Betrag wurde im Jahre 1992 um durchschnittlich 30 v. H. erhöht.

Die Bundesanstalt hat ferner die Aufgabe, eine Pflanzenschutzgeräteliste zu führen, die regelmäßig im Bundesanzeiger veröffentlicht wird. In ihr sind die Pflanzenschutzgeräte aufgelistet, die so beschaffen sind, daß ihre sachgerechte Verwendung beim Ausbringen von Pflanzenschutzmitteln keine schädlichen Auswirkungen auf die Gesundheit und auf den Naturhaushalt hat (§§ 24 bis 26 des Pflanzenschutzgesetzes). Anhand der vom Hersteller, Vertreiber oder Importeur abzugebenden Erklärung nimmt die Bundesanstalt eine Plausibilitätsprüfung dieser Voraussetzungen vor. Für diese Prüfung werden keine Gebühren erhoben.

Darüber hinaus führt die Bundesanstalt für Pflanzenschutzgeräte die sogenannte freiwillige Geräteprüfung durch und vergibt ein Prüfabzeichen, wenn keine Mängel festgestellt wurden. Hierfür berechnet sie Gebühren, die rd. 50 v. H. des tatsächlichen Aufwandes decken.

10.2

Der Bundesrechnungshof hat im März 1992 u. a. beanstandet, daß die Bundesanstalt die Gebühren nicht kostendeckend erhoben hat, weil

- die Kostenverordnung aus dem Jahre 1981 weder an die Vorgaben des Pflanzenschutzgesetzes 1986 noch ausreichend an die allgemeine Kostenentwicklung angepaßt wurde;
- die Bundesanstalt die im Gebührenverzeichnis zur Kostenverordnung vorgegebenen Rahmensätze nicht ausschöpfte, sondern stets den niedrigsten Betrag berechnete;
- für Plausibilitätsprüfungen der Unterlagen zu den Pflanzenschutzgeräten keine Gebühr erhoben wurde;
- bei der sogenannten freiwilligen Geräteprüfung nur ein Kostendeckungsgrad von rd. 50 v. H. erreicht wird.

Der Bundesrechnungshof hat ferner beanstandet, daß in dem Entwurf einer neuen Pflanzenschutz-Kostenverordnung eine durchschnittliche Kostendekkung von nur 75 v. H. vorgesehen ist.

10.3

Das Bundesministerium hat in seiner mehrfach durch den Bundesrechnungshof angemahnten Stellungnahme vom 13. April 1995 ausgeführt, daß sich der Erlaß einer neuen Pflanzenschutz-Kostenverordnung durch den Wechsel der Zuständigkeit innerhalb des Bundesministeriums, durch die langwierige Klärung strittiger Fragen zum Zulassungsverfahren und zur Einbeziehung von Kosten der mitwirkenden Behörden sowie durch die arbeitsmäßige Belastung der zuständigen Stellen verzögert habe. Durch die Erhöhung der Gebühren um 30 v. H. im Jahre 1992 und die damit erreichte bessere Ausnutzung des Gebüh-

renrahmens seien die Einnahmen von rd. 580 000 DM im Jahre 1992 auf rd. 1,3 Mio. DM im Jahre 1994 gestiegen.

Nunmehr müsse aber die Novellierung der Kostenverordnung bis zur Umsetzung einer EU-Richtlinie vom 15. Juli 1991 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln in nationales Recht zurückgestellt werden. Es sei nicht abzusehen gewesen, daß sich die Umsetzung dieser Richtlinie so lange verzögern würde. Außerdem wolle die EU die genannte Richtlinie mit dem Ziel ändern, eine Norm zur Erhebung zusätzlicher Gebühren zu schaffen. Auch eine solche Regelung bedürfe der Umsetzung in nationales Recht.

Ungeachtet dieser Probleme würden die Arbeiten an der neuen Pflanzenschutz-Kostenverordnung nunmehr zügig vorangetrieben werden mit dem Ziel, diese zeitnah mit der Novellierung des Pflanzenschutzgesetzes zu erlassen.

Hinsichtlich der Gebührenerhebung für die Plausibilitätsprüfung der Unterlagen zu den Pflanzenschutzgeräten durch die Bundesanstalt hat das Bundesministerium erklärt, daß es prüfen werde, ob hierfür eine Position im Gebührenverzeichnis der zu erlassenden Pflanzenschutz-Kostenverordnung vorzusehen sei.

Im übrigen hat das Bundesministerium dargelegt, daß ihm die Problematik der geringen Kostendeckung bei der Gebührenerhebung für die freiwillige Geräteprüfung hinreichend bekannt sei. Für Pflanzenschutzgeräte bestehe das obligatorische Erklärungsverfahren, das die Voraussetzung für das erstmalige Inverkehrbringen von Pflanzenschutzgeräten darstelle. In einer weitergehenden Anerkennungsprüfung durch die Bundesanstalt, die in Ergänzung zum Erklärungsverfahren erfolge und zusätzliche Kosten verursache, sähen nur noch wenige Gerätehersteller einen zusätzlichen Nutzen. Dementsprechend niedrig sei die Anzahl erklärter und gleichzeitig geprüfter Pflanzenschutzgeräte. Es sei zu befürchten, daß bei starker Anhebung der Prüfgebühren die Nachfrage nach Anerkennungsprüfungen weiter abnehme. Dies sei ein Trend, der den Interessen des Bundesministeriums, der Bundesanstalt und des amtlichen Pflanzenschutzdienstes zuwiderlaufe. Letztendlich sei bei der Festsetzung des Gebührensatzes das Interesse des Antragstellers im Verhältnis zum Interesse der Bundesanstalt von untergeordneter Bedeutung. Daher halte es das Bundesministerium nach wie vor für gerechtfertigt, für diese Leistungen von der Erhebung kostendeckender Gebühren abzusehen.

Auf die Beanstandung der im Entwurf der Pflanzenschutz-Kostenverordnung vorgesehenen Kostendekkung von nur 75 v. H. hat das Bundesministerium erwidert, daß es ursprünglich nicht möglich gewesen sei, „das Prinzip der Kostendeckung unter Berücksichtigung der erhöhten Kosten aufrechtzuerhalten". Es sei nämlich dafür Sorge zu tragen, daß die Grenzen des wirtschaftlich Tragbaren auch für kleinere und mittlere Hersteller nicht überschritten würden. Dabei sei auch die Gefahr gesehen worden, daß hohe Gebühren die Entwicklung neuer Pflanzenschutzmittel behindern könnten. In der zu erlassenden Pflanzenschutz-Kostenverordnung solle jedoch vorgesehen werden, die Gebühren möglichst in Höhe des tatsächlichen Aufwandes zu erheben. Die vorzusehenden Ermäßigungstatbestände sollen allenfalls zu einer geringfügigen Unterdeckung führen.

Das Bundesministerium hat zu dem Entwurf eines Bemerkungsbeitrages nicht schriftlich Stellung genommen. Es hat auf Rückfrage mitgeteilt, daß Einwendungen gegen die tatsächlichen Feststellungen nicht bestünden.

10.4

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Beanstandung, daß es das Bundesministerium versäumt hat, die neue Pflanzenschutz-Kostenverordnung zeitnah zu der im Jahre 1986 erfolgten Gesetzesänderung zu erlassen. Hierdurch wurden neue kostenpflichtige Amtshandlungen der Bundesanstalt nicht in die Kostenverordnung aufgenommen. Außerdem wären in einer Neufassung der Kostenverordnung die erheblichen allgemeinen Kostensteigerungen, die auch durch die Gebührenanhebung zum 1. Januar 1992 nur teilweise aufgefangen wurden, zu berücksichtigen gewesen.

Nach § 37 des Pflanzenschutzgesetzes i. V. m. dem Verwaltungskostengesetz sind bei der Gebührenfestsetzung der Verwaltungsaufwand, der wirtschaftliche Wert der Amtshandlung, der Nutzen der Pflanzenschutzmittel und -geräte sowie die wirtschaftlichen Verhältnisse des Gebührenschuldners angemessen zu berücksichtigen. Diese Vorgabe kann jedoch nicht zu einer pauschalen Minderung der Gebührensätze führen, denn eine Ermäßigung ist im Einzelfall zu prüfen und ggf. zu gewähren. Im übrigen sind nach den Erlassen des Bundesministeriums der Finanzen zur Aufstellung der Haushaltsvoranschläge Gebühren und Entgelte kostendeckend festzusetzen; sie müssen in der Regel den personellen und sachlichen Aufwand ausgleichen. In einer Neufassung der Pflanzenschutz-Kostenverordnung sollten daher die Gebühren kostendeckend festgesetzt werden. Außerdem sollten die Gebührensätze in der Pflanzenschutz-Kostenverordnung laufend der allgemeinen Kostenentwicklung angepaßt werden. Dies schließt nicht aus, daß das Bundesministerium und die Bundesanstalt sich auch um eine Senkung der Ausgaben für die Prüftätigkeit bemühen.

Gleichzeitig sollte für die Plausibilitätsprüfung der Unterlagen zu Pflanzenschutzgeräten eine Gebühr eingeführt werden. Es ist nicht einzusehen, aus welchen Gründen diese Leistung der Bundesanstalt trotz der Forderung des Gesetzgebers nach Kostenerstattung unentgeltlich erbracht werden sollte.

Hinsichtlich der Gebührenerhebung im Zusammenhang mit der freiwilligen Geräteprüfung sollte das Bundesministerium nicht durch einen Gebührenverzicht versuchen, das Interesse der Hersteller, Vertriebsunternehmer und Einführer an einer Geräteprüfung aufrechtzuerhalten oder zu verstärken, sondern es sollte gerade wegen seines von ihm behaupteten übergeordneten Interesses und im Hinblick auf die geltend gemachte Bedeutung für die Allgemein-

heit prüfen, ob die Geräteprüfung künftig obligatorisch im Gesetz vorzusehen ist. Damit könnten der abnehmenden Nachfrage nach Anerkennungsprüfungen begegnet und die Gebühren entsprechend dem tatsächlichen Personal- und Sachaufwand berechnet werden.

Das Bundesministerium sollte daher die neue Pflanzenschutz-Kostenverordnung umgehend erlassen. Die Änderungen, die sich aufgrund von EU-Recht ergeben werden, können in der Pflanzenschutz-Kostenverordnung berücksichtigt werden, wenn sie beschlossen sind.

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung
(Einzelplan 11)

11 Beratungshilfe beim Aufbau ausländischer Arbeitsverwaltungen
(Kapitel 11 02 Titel 686 88)

11.0

Das Bundesministerium beauftragte ausschließlich die Bundesanstalt für Arbeit mit Projekten zur Reform ausländischer Arbeitsverwaltungen und verhinderte damit einen Wettbewerb um diese Beratungsleistungen. Es finanzierte die Personal- und Arbeitsplatzkosten dieser Projekte aus Mitteln der Arbeitslosenversicherung. Das Bundesministerium sollte die Vergabe der Projekte zügig neu ordnen und der Bundesanstalt für Arbeit die Personal- und Arbeitsplatzkosten erstatten.

11.1

Die Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion und die Staaten Mittel- und Osteuropas erhalten von verschiedenen Gebern u. a. Beratungshilfen beim Aufbau ihrer Arbeitsverwaltungen. Während Projekte der Weltbank oder der EU im öffentlichen Wettbewerb vergeben werden, übertrug das Bundesministerium seine Projekte ausschließlich der Bundesanstalt für Arbeit (Bundesanstalt). Die Zahl unterstützter Staaten stieg bis Ende 1994 auf 16 an. Das Bundesministerium trug aus seinem Haushalt die Sachmittel; Personal- und Arbeitsplatzkosten der Bundesanstalt erstattete es nicht.

Die Bundesanstalt betreute die Projekte zunächst in ihrem u. a. für „Internationale Zusammenarbeit und Arbeitserlaubnisrecht" zuständigen Referat. Schließlich richtete sie ein eigenes Referat „Aufbau und Reform ausländischer Arbeitsverwaltungen" mit sieben Planstellen für Beamte und einer Stelle für eine Angestellte ein. Sie setzte ferner weitere sowie im Ruhestand befindliche frühere Mitarbeiter ein.

Präsident und Vorstand der Bundesanstalt wiesen das Bundesministerium seit dem Jahre 1990 auf steigende Aufwendungen hin und hoben den politischen Charakter dieser Beratungshilfe hervor. Deren Kosten dürften nicht auf Dauer den Beitragszahlern der Bundesanstalt aufgebürdet werden.

Für das Jahr 1994 beauftragte das Bundesministerium die Bundesanstalt mit rd. 100 Einzelprojekten. Die Bundesanstalt errechnete ihre Kosten für das Jahr 1994 mit rd. 2,2 Mio. DM; der Haushaltstitel des Bundesministeriums enthielt in diesem Jahr Ausgabeermächtigungen in Höhe von rd. 16 Mio. DM. Insgesamt bezifferte die Bundesanstalt ihre Personal- und Arbeitsplatzkosten für die Jahre 1991 bis 1994 auf knapp 7 Mio. DM, darunter rd. 4 Mio. DM für das eigens eingerichtete Referat.

Das Bundesministerium räumte gegenüber der Bundesanstalt zwar ein, die Beratung ausländischer Arbeitsverwaltungen sei keine ausdrücklich durch Gesetz zugewiesene Aufgabe, lehnte aber gleichwohl ab, Personal- und Arbeitsplatzkosten zu erstatten. Die Bundesanstalt habe eine Kompetenz „kraft Sachzusammenhangs, solange die Beratung der ausländischen Staaten als Annex der eigentlichen Aufgabenerledigung der Bundesanstalt zu betrachten und der Umfang dieser Aufgaben hinsichtlich des personellen und sachlichen Aufwands von geringer Bedeutung sei". Es handele sich zudem um „eine vorübergehende Aufgabe, wenn auch über den genauen Zeithorizont keine genauen Festlegungen möglich seien".

Bei anderen Trägern von Beratungsmaßnahmen erkannte das Bundesministerium Anfang 1993 die Notwendigkeit an, auch die Personalausgaben zu erstatten, weil die Träger kein unmittelbar eigenes Interesse an der Beratungshilfe hätten und deshalb auch keine Eigenmittel einsetzen müßten. Zudem werde bei gewerbsmäßig von Beratungsunternehmen erbrachten Beratungsleistungen auch der Personaleinsatz regelmäßig als Kostenfaktor geltend gemacht.

11.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß das Bundesministerium ausschließlich die Bundesanstalt mit der Beratung ausländischer Arbeitsverwaltungen beauftragt hat. Im übrigen sollte das Bundesministerium der Bundesanstalt die Personal- und Arbeitsplatzkosten für diese nicht zu ihren Aufgaben gehörende Tätigkeit erstatten. Die Bundesanstalt darf nach § 215 Arbeitsförderungsgesetz ihre Haushaltsmittel nur für die gesetzlich vorgeschriebenen oder zugelassenen Zwecke verwenden. Der Aufgabenkatalog des Arbeitsförderungsgesetzes rechtfertigt es nicht, die Förderung ausländischer Verwaltungen einer Fachverwaltung wie der Bundesanstalt zu übertragen. Beratungshilfe ist eine typische Aufgabe der Zusammenarbeit mit anderen Staaten, für die der Bundeshaushaltsplan besondere Mittel ausweist. Der Einsatz des Personals der Bundesanstalt für diese

Aufgaben zu Lasten ihrer zweckgebundenen Haushaltsmittel ist damit nicht vereinbar.

Der Bundesrechnungshof hat auf eine von ihm eingeholte Stellungnahme des Bundesverbandes deutscher Beratungsunternehmen hingewiesen. Danach stellt „die Beratung von Regierungsinstitutionen in Mittel- und Osteuropa eine der Schwerpunktaktivitäten zur Unterstützung der jungen Demokratien im Transformationsprozeß dar"; die Beratungsunternehmen haben bereits eine Vielzahl von Projekten auch zur Beratung und zum Aufbau von öffentlichen Verwaltungen in Osteuropa durchgeführt. Ferner haben Institutionen wie die Zentralstelle für öffentliche Verwaltung der Deutschen Stiftung für internationale Entwicklung in Berlin und die Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit in Eschborn erhebliche, langjährige Erfahrungen in der Verwaltungsförderung. Die Bundesanstalt hat mit beiden Institutionen in der Vergangenheit bereits zusammengearbeitet.

Der Einsatz von Personal der Bundesanstalt für Beratungsaufgaben, die auch von privatwirtschaftlichen Beratungsunternehmen angeboten werden, beeinträchtigt nach Ansicht des Bundesrechnungshofes zudem die Entwicklung und Ausweitung eines Marktes und kann zu einem nationalen Monopol der Bundesanstalt für derartige Beratungsleistungen führen.

11.3

Das Bundesministerium hat seine Ausführungen zur Kompetenz der Bundesanstalt kraft Sachzusammenhangs und zur begrenzten Dauer der vorübergehenden Aufgabe wiederholt. Die Förderung ausländischer Arbeitsverwaltungen könne zudem den Wanderungsdruck aus den geförderten Staaten und die illegale Beschäftigung im Inland verringern. Auch trage die Beratungs- und Aufbauhilfe dazu bei, die Umsetzung bilateraler Werkvertrags- und Gastarbeitnehmerabkommen zu verbessern. Im Gegensatz zu anderen Trägern habe die Bundesanstalt daher ein erhebliches Eigeninteresse an der Beratungshilfe. Ferner würde die Übernahme der Personal- und Arbeitsplatzkosten aufgrund der Pflicht des Bundes, ein im Haushalt der Bundesanstalt entstehendes Defizit zu decken, lediglich zu einem Saldoeffekt führen. Auch verfüge nur die Bundesanstalt über das erforderliche Fachwissen. So würden u. a. privatwirtschaftliche Beratungsunternehmen, die sich erfolgreich um von der Weltbank oder der EU ausgeschriebene arbeitsmarktpolitische Projekte beworben hätten, sowie die Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit zunehmend den Sachverstand der Bundesanstalt erbitten. Das Bundesministerium sei auf extreme Sparsamkeit bedacht; daher bestünde mangels attraktiver ökonomischer Rahmenbedingungen für gewinnorientierte Beratungsunternehmen kein potentieller Markt.

11.4

Die Ausführungen des Bundesministeriums überzeugen nicht; sie sind teilweise widersprüchlich.

Internationale Kontakte und internationaler Erfahrungsaustausch von Fachverwaltungen wie der Bundesanstalt stehen zwar in eingeschränktem Umfang im Sachzusammenhang mit ihren Aufgaben; hierfür hat diese jedoch seit langem ein Referat. Der Aufwand der Bundesanstalt für die Beratungshilfe geht nach Intensität und Umfang weit über das hinaus, was internationale Kontakte fachlich verwandter Stellen üblicherweise umfassen. Die Bundesanstalt hat keine – letztlich uferlose – Kompetenz, Maßnahmen durchzuführen, die der Verringerung ausländischen Wanderungsdrucks oder der Abwicklung internationaler Abkommen durch ausländische Verwaltungen dienen.

Auch der Hinweis des Bundesministeriums auf das mangelnde Eigeninteresse anderer Träger geht fehl. Ohne ein zumindest mittelbares Interesse eines solchen Trägers an den entstehenden Arbeitskontakten hätte dieser nicht anfangs seine eigenen Personalkosten getragen. Gleiches kann übergangsweise auch für die Bundesanstalt gelten, jedoch nicht langfristig oder auf Dauer. Andernfalls wäre auch kein gesonderter Titel im Bundeshaushalt für die Beratungshilfe erforderlich gewesen.

Der Hinweis des Bundesministeriums, die Übernahme der Personalkosten führe lediglich zu einem Saldoeffekt bei der Defizitdeckung des Bundes, ist nicht hinnehmbar, weil mit den Grundsätzen der Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit nicht vereinbar.

Auch verkennt das Bundesministerium die übliche Aufgabenteilung zwischen Entwicklungshilfe- und Beratungsinstitutionen und einer Fachverwaltung wie der Bundesanstalt.

Die Beratungsinstitutionen haben Auslandserfahrung, Erfahrung in der Zusammenarbeit und Beratung in- und ausländischer Regierungsstellen sowie in der jeweils angepaßten Projektausstattung und -abwicklung. Sofern sie für ein Projekt nicht über ein erforderliches besonderes Fachwissen verfügen, verschaffen sie es sich fallweise auf dem Arbeitsmarkt. Die Bundesanstalt selbst trägt mit ihrer Zentralstelle für Arbeitsvermittlung und den dort für Auslandseinsätze gemeldeten Fach- und Führungskräften aus Privatwirtschaft oder öffentlicher Verwaltung zu diesem Arbeitsmarktausgleich bei. Mitarbeiter öffentlicher Verwaltungen können z. B. im Wege der Beurlaubung gemäß § 9 Abs. 3 der Sonderurlaubsverordnung für die Durchführung von Projekten freigestellt werden (vgl. auch die „Richtlinien für die Beurlaubung von Bundesbediensteten zur Übernahme von Aufgaben der Entwicklungshilfe"). Einer gesonderten Struktur für die Verwaltungshilfe in einer Fachverwaltung wie der Bundesanstalt bedarf es daher nicht. Der ausschließlich bei ihr vorhandene Sachverstand betrifft zudem nur einige Kernbereiche ihrer Aufgaben. Das „Modell Bundesanstalt" ist ohnehin nicht originalgetreu auf andere Staaten übertragbar.

Das Bundesministerium mag die Bundesanstalt im Rahmen seiner Regierungsverhandlungen über Ziel und Umfang der Beratungshilfe und ihre Mitarbeiter als Fachexperten bei deren Verwirklichung beteiligen. Es ist hingegen weder erforderlich noch sachge-

recht, die Bundesanstalt mit der Durchführung der Projekte zu betrauen.

Seine vorgebliche Sparsamkeit hat das Bundesministerium im wesentlichen durch die zweckwidrige Verwendung von Mitteln der Arbeitslosenversicherung erzielt und zudem wettbewerbsverzerrend in den Markt für Beratungsleistungen eingegriffen.

11.5

Das Bundesministerium wird den Einsatz des Personals der Bundesanstalt zu Lasten ihrer zweckgebundenen Haushaltsmittel beenden müssen. Es wird sich zu entscheiden haben, ob erfahrene Träger der Entwicklungszusammenarbeit mit den Projekten zur Reform ausländischer Arbeitsverwaltungen zu betrauen sind oder ob es nicht eher angezeigt ist, dem marktwirtschaftlichen Vorbild von Weltbank und EU zu folgen und die Projekte in einem öffentlichen Wettbewerb zu vergeben.

Das Bundesministerium wird bis zur Neuordnung der Beratungshilfe aus seinem Haushaltstitel alle Kosten, einschließlich der Personal- und Arbeitsplatzkosten der Bundesanstalt, zu übernehmen haben.

12 Außergewöhnlich hohe Renten (Kapitel 11 13)

12.0

Das Rentenreformgesetz des Jahres 1992 enthält Regelungen, die Beiträge aus den Jahren 1924 bis 1949 unverhältnismäßig hoch bewerten, ohne gleichzeitig Maßnahmen zur Begrenzung der Rentenhöhe zu treffen. Während diese Beiträge vor dem Jahre 1992 im Wege einer pauschalen Begrenzung oder im Rahmen der Höherversicherung zu verhältnismäßig geringen, nicht dynamisierten Zuschlägen zur Rente führten, gehen sie heute voll in die Rentenberechnung ein. Dadurch erhöhen sich bestimmte Renten, die nach dem 1. Januar 1992 zu berechnen sind, so erheblich, daß Zahlungen von über 4 000 DM monatlich häufig vorkommen. Vereinzelt war die auf 60 v. H. der Versichertenrente verminderte Hinterbliebenenrente aufgrund der Neuberechnung nach dem Sozialgesetzbuch VI höher als die noch nach altem Recht berechnete Versichertenrente.

12.1

Der Bundesrechnungshof hat bei der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (BfA) Rentenfälle mit außergewöhnlich hohen Zahlbeträgen eingesehen. Anlaß war, daß nach der Rentenbestandsstatistik des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger für das Jahr 1993 in 1 723 Versichertenrenten der BfA der monatliche Zahlbetrag über 4 000 DM lag, obwohl ein Versicherter, der über einen Zeitraum von 45 Jahren ausschließlich Höchstbeiträge geleistet hat, nach heutigen Maßstäben höchstens eine Rente von rd. 3 750 DM erzielen kann.

Der Bundesrechnungshof hat in insgesamt 129 Fällen des Bestandes zum Jahresende 1993 (55 Fälle) und des Rentenzugangs des Jahres 1994 (74 Fälle) die Gründe hierfür ermittelt. In diesen Fällen lag die Versichertenrente jeweils sogar über 4 700 DM pro Monat. Die Prüfung hat folgende Ursachen für die ungewöhnlich hohen Zahlbeträge ergeben:

12.1.1

In die Rentenberechnungen waren regelmäßig hohe, meist freiwillige Beiträge von bis zu 50 Reichsmark pro Monat einbezogen, die zwischen dem 1. Januar 1924 und dem 31. Mai 1949 gezahlt worden waren. Diese seinerzeit überdurchschnittlich hohen Zahlungen (Beiträge der Klassen E bis K) führen heute zu persönlichen Entgeltpunkten bis zu einem Wert von 5,4 im Jahr und liegen weit über dem der Beitragsbemessungsgrenze entsprechenden Jahreshöchstwert nach dem Sozialgesetzbuch – SGB – VI von rd. 1,8. In vielen Fällen waren über Jahre Pflichtbeiträge hoher Beitragsklassen mit freiwilligen Beiträgen für gleiche Zeiträume gezahlt worden, oder freiwillige Beiträge wurden neben Ersatzzeiten geleistet. Der höchste festgestellte Jahreswert lag bei rd. 6,65 Entgeltpunkten für das Zusammentreffen von Pflicht- und freiwilligen Beiträgen im Jahre 1945. Dieser Jahreswert war rd. das 3,5fache des heute erreichbaren Höchstwertes. 6,65 Entgeltpunkte aus einem Versicherungsjahr ergeben heute allein eine Rente von über 300 DM im Monat.

12.1.2

Während sich die genannten Beiträge vor der Rentenreform des Jahres 1957 lediglich in Form von mäßigen Steigerungsbeträgen für relativ niedrige Renten auswirkten, blieben sie bei der Neuregelung im Jahre 1957 zunächst völlig unberücksichtigt, wenn die persönliche Rentenbemessungsgrundlage über 200 v. H. der allgemeinen Bemessungsgrundlage hinausging. Zweck dieser Beschränkung war, extreme Auswirkungen von Zahlungen über die bislang fehlenden Beitragsbemessungsgrenzen hinaus auf die nach dem neuen System der Beitragsbezogenheit ermittelten Renten zu vermeiden. Mit der Härtenovelle des Jahres 1965 führte der Gesetzgeber lediglich einen festen Steigerungsbetrag in das Angestelltenversicherungsgesetz (AVG) ein, um für diese Beiträge einen gewissen Ausgleich zu schaffen.

Das SGB VI enthält diese Beschränkung nicht mehr, wodurch sich bei der Neuberechnung für Hinterbliebene bisher schon beträchtliche Versichertenrenten über das doppelte hinaus erhöht haben. Der Begründung der Bundesregierung zum Entwurf des Rentenreformgesetzes – RRG – 1992 (Drucksache 11/4452 unter Hinweis auf Drucksache 11/4124) ist darüber nichts zu entnehmen.

Außerdem wurden vor dem Jahre 1992 freiwillige Beiträge, die neben Pflichtbeiträgen oder während Ersatzzeiten gezahlt worden waren, lediglich der Höherversicherung zugeordnet und bei der Bewertung von Ersatzzeiten, die bei dem betroffenen Personenkreis häufig sind (z. B. Militärdienst), nicht be-

rücksichtigt. Nach dem SGB VI werden alle Beiträge in vollem Umfang zusammengerechnet, bewertet und vergütet. Die erhöhten Werte wirken sich schließlich auch auf die Bewertung der beitragsgeminderten und beitragsfreien Zeiten erheblich rentensteigernd aus.

Zwei Beispiele zeigen die Auswirkungen des unbeschränkten Ansatzes aller Beiträge besonders deutlich:

12.1.2.1

Einem Versicherten wurde vom Jahre 1938 bis zum Jahre 1949 Militärdienst und gleichzeitig jeden Monat ein freiwilliger Beitrag der Klasse K angerechnet. Diese hohen Beiträge wurden vor dem Jahre 1992 lediglich der Höherversicherung zugeordnet und blieben bei der Bewertung der Ersatzzeiten von 160 Monaten unberücksichtigt. Bei der Berechnung der Hinterbliebenenrente im Jahre 1994 wurden fast 50 Entgeltpunkte allein aus diesen ehedem der Höherversicherung zugeordneten Beiträgen errechnet, was derzeit einem monatlichen Zahlbetrag von rd. 2 300 DM entspricht.

12.1.2.2

Ein anderer Versicherter hatte vom 1. Januar 1937 bis 31. März 1945 nur Beiträge der Klassen E bis K gezahlt. Er verstarb kurz vor Kriegsende. Nach dem Tode (ihres zweiten Ehemannes) erhielt die Witwe ab dem Jahre 1993 Hinterbliebenenrente, in die die geleisteten Zahlungen aus acht Jahren und drei Monaten mit rd. 30 Entgeltpunkten eingingen. Mit dem Durchschnittswert der Vergleichsberechnung von 0,3172 wurden daraufhin 284 Monate Zurechnungszeit bewertet. Diese Bewertung entspricht mehr als dem doppelten dessen, was unter Geltung des AVG erreichbar war; sie hätte auch durch Beiträge aus Höchstarbeitsverdiensten nicht annähernd erreicht werden können. Die daraus errechnete Versichertenrente belief sich Ende 1993 auf fast 5 700 DM; die Hinterbliebenenrente in Höhe von 60 v. H. hiervon beträgt rd. 3 400 DM.

12.1.3

Im Jahr der Zahlung bis zum Ende des Jahres 1991 hatten freiwillige Beiträge neben Pflichtbeiträgen oder neben Ersatzzeiten nur eine sehr beschränkte Auswirkung als statische Steigerungsbeträge. Heute werden sie in einem Umfang angerechnet, daß eine Reihe von Versicherten zum Zeitpunkt der Zahlungen wegen Überschreitung der Jahresarbeitsverdienstgrenzen überhaupt keinen Zugang zur gesetzlichen Rentenversicherung erhalten hätte. Auch zu dieser Vergünstigung für den betroffenen Personenkreis ist der Begründung zum RRG 1992 nichts zu entnehmen.

Die durchschnittliche Rentensteigerung bei einer Berechnung nach dem RRG 1992 gegenüber der bisherigen Rente betrug in den eingesehenen Fällen knapp über 1 000 DM pro Monat. Dies entspricht rd. 600 DM für die Hinterbliebenenrenten. Die Schwankungsbreite der Rentensteigerungen liegt zwischen rd. 160 DM und fast 3 800 DM pro Monat. In einigen Fällen haben Versicherte in den zwölf Jahren von 1933 bis 1945 aufgrund von hohen – teilweise freiwilligen – Beiträgen Entgeltpunkte erreicht, die bereits einem durchschnittlichen Versicherungsverlauf entsprechen und heute allein zu einer Rente von über 2 000 DM führen.

12.1.4

Die geschilderten Auswirkungen ergeben sich nur bei nach dem 31. Dezember 1991 berechneten Renten. Für Versicherte, die an diesem Stichtag bereits Rente bezogen, bleibt es bei der Kappung bei 200 v. H. bzw. dem Ansatz vieler freiwilliger Beiträge als Höherversicherungsbeiträge. Dies wird angesichts des Lebensalters der in Frage kommenden Personen der bei weitem größte Teil aller Versicherten mit solch hohen freiwilligen Beiträgen sein. Wenn eine erstmalige Rente nach dem SGB VI zu berechnen ist oder für einen Versicherten ein Rente neu zu berechnen ist, werden alle diese Beiträge aus Kriegs- und Vorkriegsjahren ohne Beschränkung der Höhe in die Rentenberechnung übernommen werden.

12.2

Renten, die freiwillige Beiträge der genannten Art enthalten können, sind auch heute noch in einer Vielzahl von Fällen nach dem durch das RRG 1992 eingeführten SGB VI festzustellen. In den meisten Fällen betrifft dies Hinterbliebene, aber auch Versicherte, die den Rentenbeginn hinausgeschoben haben, oder rd. 330 000 Bestandsrentner des Beitrittsgebietes mit Zusatz- oder Sonderversorgung. Freiwillige Beiträge in der fraglichen Zeit werden statistisch nicht erfaßt; nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes wirkt sich die fehlende Beschränkung aber in einer großen Zahl von Fällen rentensteigernd aus.

12.2.1 Hinterbliebenenrenten

Die überwiegende Zahl aller eingesehenen Fälle betrifft Renten wegen Todes, die den häufigsten Grund für eine Berechnung nach dem SGB VI darstellten. In diesen Fällen kommt es entscheidend auf den Todeszeitpunkt an: Verstarb der Ehegatte noch vor dem Jahre 1992, blieb die einmal berechnete Rente unverändert, die Witwe erhielt im Regelfall 60 v. H. des bisherigen Rentenbetrages. Starb er hingegen nach dem 31. Dezember 1991, erhöhte sich durch die Feststellung nach dem SGB VI die fiktive Versichertenrente um bis zu knapp 3 800 DM, so daß in einigen Fällen die ausgezahlte Hinterbliebenenrente nach SGB VI (60 v. H. der Versichertenrente) die zuletzt „nach altem Recht" gezahlte Versichertenrente bei weitem übertraf.

Dieses Ergebnis veranlaßte in einem Fall den Rechtsanwalt einer Witwe zur Nachfrage, ob die Rente denn in zutreffender Höhe berechnet worden sei, nachdem die Versichertenrente rd. 3 500 DM, die Hinterbliebenenrente im Sterbevierteljahr rd. 7 260 DM und die Hinterbliebenenrente mit 60 v. H. der Versichertenrente letztlich rd. 4 570 DM betrug und

damit rd. 1 000 DM höher war als die zuletzt bezogene Versichertenrente. Ursache für die Rentensteigerung war in diesem Fall, daß die Kürzung des v. H.-Satzes des Versicherten von 417,91 auf 200 v. H. mit dem SGB VI entfallen war. Dies führte dazu, daß die Neuberechnung insgesamt fast 170 Entgeltpunkte ergab.

12.2.2 Hinausgeschobener Rentenzugang

In drei Fällen war erstmalig eine Rente wegen Alters festzustellen, wobei sich durch die Feststellung nach dem SGB VI zweimal ein Rentenzahlbetrag von monatlich über 5 500 DM, einmal über 11 500 DM (nach dem jetzigen aktuellen Rentenwert bis heute auf über 12 000 DM erhöht) errechnete. Zum Zeitpunkt des Rentenbeginns waren die Versicherten 76, 77 und 80 Jahre alt.

Im letztgenannten Fall, in dem der Versicherte nach einer Rentenauskunft des Jahres 1987 damals lediglich rd. 4 350 DM erhalten hätte, haben sich die geleisteten Beiträge besonders rentensteigernd ausgewirkt. Zwar liegt eine wesentliche Ursache für die außergewöhnlich hohe Rente darin, daß der Versicherte den Rentenbeginn bis über das achtzigste Lebensjahr hinausgeschoben hat und dadurch einen Zugangsfaktor von fast 2,0 erreichte.

Dies entspricht den Zielen des Gesetzgebers und ist nicht zu beanstanden. Als weitere Ursache trat jedoch wesentlich hinzu, daß zwischen den Jahren 1932 und 1949 aus freiwilligen Beiträgen bis über 4,8 Entgeltpunkte pro Jahr erzielt wurden. Weil diese Beitragszahlungen heute unbeschränkt in die Rentenberechnung übernommen werden, verstärkt der hohe Zugangsfaktor die finanziellen Auswirkungen der Bewertung erheblich. Diese hohen Werte können sich nach dem System des SGB VI nicht mehr ergeben, da nunmehr jeweils jährlich Beitragsbemessungsgrenzen mit Durchschnittsverdiensten zu vergleichen sind und damit ein Ansatz von höchstens rd. 1,8 Entgeltpunkten pro Jahr möglich ist.

12.2.3 Ansprüche aus Zusatz- oder Sonderversorgung

Auch die Überführung der Anwartschaften aus den Zusatz- oder Sonderversorgungssystemen der DDR in die gesetzliche Rentenversicherung führt zu einer Neuberechnung der Renten nach dem SGB VI (§ 307b).

Dabei hat ein Versicherter, der – soweit ersichtlich – ausschließlich im Beitrittsgebiet gelebt hatte, aufgrund der Neufeststellung eine Rente von heute über 5 000 DM monatlich erhalten mit einer einmaligen Nachzahlung von fast 150 000 DM.

Auch hier wirkten sich in den Jahren 1934 bis 1945 geleistete freiwillige Beiträge der Klasse K mit 5,2284 bzw. 4,8444 Entgeltpunkten pro Jahr wesentlich rentensteigernd aus. Allein für die Zeit der freiwilligen Beitragsleistung, und daher für weniger als elf Jahre, wurden dem Versicherten über 55 Entgeltpunkte berechnet. Wären in diesem Zeitraum Höchstbeiträge in der Pflichtversicherung geleistet worden, hätten sich etwa 20 Entgeltpunkte ergeben.

12.3

Rentensteigerungen in der geschilderten Größenordnung sind gegenüber der Versichertengemeinschaft nicht zu verantworten. Verglichen mit dem sogenannten „Eckrentner", bei dem unterstellt wird, er habe 45 Jahre lang ohne Unterbrechung Beiträge nach dem durchschnittlichen Einkommen aller Versicherten gezahlt und der dafür heute eine Rente von 2 070 DM im Monat erhält, liegen die geschilderten Fälle außerhalb jeder vertretbaren Größenordnung. Für Hinterbliebene liegt diese „Eckrente" zur Zeit bei 1 242 DM.

Bedenklich ist auch, daß die geschilderten Auswirkungen des SGB VI lediglich eintreten, wenn ein Feststellungsgrund wie der Tod des Ehegatten zufällig vor oder nach dem Inkrafttreten des RRG 1992 liegt. In den meisten Fällen wird die Rentenberechnung vor dem RRG 1992 durchgeführt worden sein, so daß sich freiwillige Beiträge der entsprechenden Jahre nicht auswirkten.

Die BfA hatte Ende des Jahres 1994 129 Fälle mit Zahlbeträgen über 4 700 DM berechnet. Nach der Rentenbestandsstatistik zum 31. Dezember 1994 kann in der Rentenversicherung der Angestellten in weiteren knapp 2 000 Fällen von Versichertenrenten mit Zahlbeträgen zwischen 4 000 und 4 700 DM und in mehr als 12 200 Fällen von Hinterbliebenenrenten mit Zahlbeträgen über 2 400 DM (dies entspricht einer Versichertenrente von über 4 000 DM) die gleiche Fallgestaltung auftreten. Aber auch jeder Rentenzahlbetrag unter 4 000 DM kann davon betroffen sein.

12.4

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium gebeten, die Gründe mitzuteilen, warum

- die im AVG enthaltene Beschränkung des Ansatzes von hohen Beiträgen auf 200 v. H. der allgemeinen Bemessungsgrundlage bei der Rentenberechnung mit dem RRG 1992 aufgegeben wurde und
- das RRG 1992, das erstmals auch Leistungen der Höherversicherung in die normale Rentenformel übernimmt, keine Beschränkung der Bewertung enthält.

Er hat angeregt, sobald wie möglich eine gesetzliche Korrektur dieser Fehlentwicklung herbeizuführen. Obwohl eine Änderung der geschilderten Fälle und vermutlich vieler weiterer bestandskräftig entschiedener Fälle des Jahres 1994 nicht mehr möglich sein dürfte, sieht er dennoch im Hinblick auf die Hinterbliebenen auch für die Zukunft erheblichen Regelungsbedarf.

Die Dringlichkeit einer einschränkenden Regelung hat der Bundesrechnungshof auch begründet mit der bereits laufenden Neuberechnung der Bestandsrenten aus überführten Renten des Beitrittsgebietes im Falle der Zugehörigkeit zu einem Zusatz- oder Sonderversorgungssystem der ehemaligen DDR (Ärzte, Zahnärzte, Wissenschaftler, aber auch für Angehörige des ehemaligen Ministeriums für Staatssicherheit/

Amtes für Nationale Sicherheit u. a.). In diesem Bereich führt die BfA insgesamt 773 Fälle, in denen eine solche Versorgung mit freiwilligen Beiträgen zusammentrifft. 327 Fälle davon liegen trotz geringer bewerteter Entgeltpunkte Ost bei einem Zahlbetrag oberhalb 2 500 DM pro Monat.

12.5

Das Bundesministerium hat aus rechtssystematischen und insbesondere aus Gründen der Verwaltungspraktikabilität eine Gesetzesänderung nicht befürwortet. Es begründete dies in einer ersten Stellungnahme damit, daß die Rentenkappung nach dem AVG bei 200 v. H. nur noch in „verschwindend geringen Fällen Anwendung fand" (0,718 v. H. des Rentenzugangs 1991 = 1 531 Fälle). Deshalb habe es von einer erneuten Aufnahme der Vorschriften über die Rentenkappung abgesehen.

Nachdem das Bundesministerium angekündigt hatte, es werde in Zusammenarbeit mit den Trägern der gesetzlichen Rentenversicherung prüfen, ob etwa für Hinterbliebene ein Ausschluß von der Neuberechnung möglich sei, hat es in einer weiteren Stellungnahme seine ablehnende Haltung bestätigt. Es hat dargestellt, daß auch das bis Ende des Jahres 1991 geltende Recht bei bestimmten Sachverhalten unangemessene Ergebnisse bringen konnte. Dies sei der Grund für den Wegfall der Verdrängungsregelungen und für die Einführung des Begriffs der beitragsgeminderten Zeit, für die grundsätzlich alle Beiträge zu einer dynamischen Rente führen.

Der vom Bundesrechnungshof vorgenommene Vergleich von Höchstbeiträgen vor Einführung der Deutschen Mark mit solchen im heutigen Rentenversicherungssystem verbiete sich, da es jeweils auf die Relation des durch Beiträge versicherten Einkommens zum jeweiligen Durchschnittsentgelt ankomme. Schwankende Beiträge innerhalb eines Versicherungslebens seien diesem System immanent.

Das Bundesministerium hat weiter dargestellt, daß die Gründe, die beim RRG 1992 zum Wegfall der Vorschriften über die Rentenkappung führten, eine Änderung der Berechnungsgrundlagen nicht rechtfertigten. Auch eine Begrenzung einzelner Beiträge bis zu bestimmten Höchstwerten käme nicht in Betracht, da sie in verfassungsrechtlich geschützte Eigentumspositionen eingriffe.

Die Möglichkeit, Renten an Hinterbliebene nicht neu zu berechnen, sondern nach der bisher gezahlten Versichertenrente zu berechnen, hat es verneint, weil dies die Hinterbliebenen u. a. von den Vergünstigungen des RRG 1992 ausschlösse.

Schließlich hätten sich auch alle Rentenversicherungsträger und ihr Verband gegen gesetzliche Neuregelungen ausgesprochen.

12.6

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, daß die geschilderten Sachverhalte dringend zu regeln wären, soweit dies überhaupt noch möglich ist. Das Ziel des Bundesministeriums, mit der Neuregelung Unstimmigkeiten des alten Rechts zu beseitigen, darf nicht dazu führen, daß sich nunmehr noch unverständlichere Rentenfeststellungen ergeben.

12.6.1

Der Handlungsbedarf ist jedenfalls für die Hinterbliebenenversorgung nach wie vor gegeben, weil für Witwen und Witwer weiterhin Renten erstmalig nach dem SGB VI festzustellen sind. Der Bundesrechnungshof will keineswegs Hinterbliebene von Vergünstigungen durch das RRG 1992 ausschließen. Er sieht jedoch Möglichkeiten für eine Rechtsänderung zur Vermeidung von systemwidrig hohen Rentenzahlungen, die nicht diese Wirkung auslösen. Diese liegen in einer Begrenzung einzelner Beiträge bis zu bestimmten Höchstwerten für jedes Jahr, in dem Beiträge – auch zusammengerechnet – über dem heute erreichbaren Höchstwert liegen. Damit könnte vor allem verhindert werden, daß Versicherte heute für Rentenzahlungen aufkommen müssen, die sie selbst auch durch ständige Zahlung von Höchstbeiträgen nicht erreichen können.

Die verfassungsrechtlichen Probleme, die das Bundesministerium wegen eines möglichen Eingriffs in eine geschützte Eigentumsposition der Betroffenen sieht, können schon deswegen kein Hindernis für eine Rechtsänderung sein, weil – wie geschildert – bereits über viele Jahrzehnte ein unbeschränkter Ansatz von Beiträgen nicht gewährt wurde. Hinzu kommt, daß die Versicherten zum Zeitpunkt der Zahlung der Beiträge wußten, daß sie lediglich statische Rentenzuschläge erhalten würden. Insofern hält der Bundesrechnungshof es auch für zulässig, heute gezahlte Beiträge mit früheren im Hinblick auf ihre finanzielle Auswirkung zu vergleichen.

Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes liegen die Hauptschwierigkeiten einer Rechtsänderung eher in der technischen Umsetzung in den Programmsystemen der Rentenversicherungsträger. Insofern ist auch verständlich, daß diese, wie auch ihr Verband, eine gesetzliche Neuregelung ablehnen.

12.6.2

Nachdem Fälle dieser Art bereits seit dem Jahre 1992 aufgetreten sind und die entsprechenden Feststellungen des Bundesrechnungshofes dem Bundesministerium spätestens Ende des Jahres 1994 bekannt wurden, hätte dieses allerdings früher Möglichkeiten der Abhilfe prüfen und einleiten sollen. Allein die 74 geprüften Fälle des Rentenzugangs 1994 kosten die Versichertengemeinschaft rd. 500 000 DM im Jahr mehr als nach altem Recht.

Nicht nachvollziehbar ist, warum das Bundesministerium in Kenntnis der Tatsache, daß über 1 500 Hinterbliebene im Jahre 1991 eine Rentenkappung hinnehmen mußten, den Wegfall der Kürzungsvorschrift in der Begründung zum RRG 1992 ebenso wenig erwähnte wie die Folgen der ungekürzten Übernahme der Beiträge, die bisher nach den Grundsätzen der Höherversicherung in die Rentenberechnung eingeflossen waren.

Es mag sein, daß das Bundesministerium bei der Umsetzung der Deutschen Einheit auch im Rentenrecht die Auswirkungen einer Regelung möglicherweise unterschätzt hat. Es wird aber der nun erkannten Fehlentwicklung schnellstmöglich entgegenzuwirken haben.

13 Erfassung versicherungspflichtiger Selbständiger (Kapitel 11 13)

13.0

Selbständig tätige Lehrer und Erzieher, Pflegepersonen sowie Hebammen und Entbindungspfleger sind grundsätzlich in der gesetzlichen Rentenversicherung bei der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte versicherungspflichtig und haben an diese Beiträge zu entrichten. Sie sind nicht verpflichtet, sich dort zu melden. Die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte ist ihrer Aufgabe, alle Versicherungspflichtigen vollständig zu erfassen und von ihnen Beiträge zu erheben, bisher nicht ausreichend nachgekommen.

Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, eine gesetzliche Meldepflicht für versicherungspflichtige Selbständige sowie Auskunfts- und Mitteilungspflichten Dritter einzuführen.

13.1

In der gesetzlichen Rentenversicherung sind grundsätzlich versicherungspflichtig u. a. selbständig tätige

- Lehrer und Erzieher,
- Pflegepersonen in der Kranken-, Säuglings- oder Kinderpflege sowie
- Hebammen und Entbindungspfleger.

Sie haben dann Beiträge zur Rentenversicherung der Angestellten unmittelbar an den zuständigen Versicherungsträger, die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (BfA), zu entrichten. Ferner müssen sie der BfA auf Verlangen über alle Tatsachen Auskunft geben, die für die Versicherungs- und Beitragspflicht von Bedeutung sind, und die erforderlichen Unterlagen vorlegen. Demgegenüber sind weder sie noch Dritte ausdrücklich verpflichtet, der BfA zu melden, daß die Voraussetzungen für die Versicherungspflicht erfüllt sind.

Die BfA muß ihre Einnahmen rechtzeitig und vollständig erheben. Sie hat daher die Zahlung der Beiträge zu überwachen, soweit diese unmittelbar an sie zu entrichten sind.

13.2

Der Bundesrechnungshof hatte mehrfach beanstandet, daß die BfA keinen Überblick über den Personenkreis versicherungspflichtiger Selbständiger besitzt und ihrem Auftrag zur Überwachung der Beitragszahlung daher nur unvollständig nachgekommen ist. Wegen der fehlenden Meldepflicht werden Selbständige nur dann als Versicherungspflichtige erfaßt, wenn sie selbst bei der BfA vorstellig wurden, etwa anläßlich von Vorsprachen oder im Rahmen von Schriftverkehr in allgemeinen Versicherungsangelegenheiten. Sie unterlagen dann oft schon mehrere Jahre der Versicherungspflicht, ohne Beiträge entrichtet zu haben. Wegen der sich daraus ergebenden Beitragsausfälle fallen die Leistungen bei einer späteren Rentengewährung entsprechend niedriger aus. Aufgrund der Tatsache, daß die BfA in der Vergangenheit den Beitragseinzug nicht sachgerecht überwacht und nur durch Zufall von einer versicherungspflichtigen Tätigkeit der Betroffenen erfahren hatte, verzichtete sie generell aus Gründen vermeintlicher Gleichbehandlung mit anderen pflichtversicherten Selbständigen darauf, dem Grunde nach bestehende Beitragsansprüche geltend zu machen.

Die BfA versuchte bisher nur einmal, die versicherungspflichtigen Lehrer und Erzieher, Pflegepersonen sowie Hebammen und Entbindungspfleger zu erfassen und zur Beitragszahlung zu bewegen. Ihre Bemühungen, die Träger der gesetzlichen Krankenversicherung, Gewerbeaufsichtsämter oder sonstige Behörden sowie Berufs- und Interessenverbände zu veranlassen, diese Personen zu melden, schlugen jedoch weitgehend fehl. Die BfA führte dies auf fehlende gesetzliche Regelungen über derartige Mitteilungen durch die angesprochenen Behörden zurück.

13.3

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, auf die Einführung eindeutiger Meldevorschriften für den versicherungspflichtigen Personenkreis hinzuwirken. Die Vorschriften der §§ 11 ff. des Gesetzes über die Sozialversicherung der selbständigen Künstler und Publizisten vom 27. Juli 1981 (Künstlersozialversicherungsgesetz, BGBl. I S. 705) können dabei als Leitlinie dienen. Außerdem sollten gesetzliche Mitteilungs- und Auskunftspflichten Dritter (z. B. der Gewerbeaufsichtsämter) geschaffen werden, die es der BfA unabhängig von der Meldepflicht der Betroffenen ermöglichen, den versicherungspflichtigen Personenkreis zu erfassen.

Daneben hat der Bundesrechnungshof die BfA gebeten, die Berufs- und Interessenverbände der Selbständigen nachdrücklich über die mögliche Pflicht ihrer Mitglieder zur Beitragsentrichtung aufzuklären. Unabhängig von der Meldepflicht der Betroffenen sollte die BfA alle zur Verfügung stehenden Möglichkeiten ausschöpfen, den Kreis versicherungsplichtiger Selbständiger umfassend zu ermitteln. Dabei bietet es sich an, die Auskunfts- und Beratungsdienste zu örtlichen Erhebungen einzusetzen.

13.4

13.4.1

Das Bundesministerium teilt die Auffassung des Bundesrechnungshofes, daß derzeit die Beitragszahlung durch Selbständige nicht hinreichend überwacht werde. Es beabsichtige, die Vorschriften über das der

Beitragsberechnung zugrunde zu legende Einkommen aller selbständig Tätigen im Rahmen einer anstehenden Gesetzesnovelle ändern zu lassen, um eine praxisgerechte Überwachung zu erreichen. Eine Meldevorschrift sei demgegenüber nicht erforderlich.

Örtlichen Prüfungen durch die Auskunfts- und Beratungsdienste stehe entgegen, daß Selbständige nach dem aus der Gesetzesbegründung (Drucksache 11/4124 S. 193) erkennbaren Willen des Gesetzgebers nicht vor Ort auf ihre Versicherungspflicht überprüft werden sollten.

13.4.2

Die BfA hält gesetzliche Regelungen über Melde- und Auskunftspflichten für erforderlich, um eine vollständigere Erfassung der versicherungspflichtigen Selbständigen zu erreichen. Nach der derzeitigen Rechtslage bleibe ihr nur die Möglichkeit, allgemein durch Informationsschriften oder gezielt im Einzelfall bei Vorsprachen oder Schriftwechsel auf die Versicherungspflicht hinzuweisen. Sie ist ferner der Auffassung, daß es kaum noch selbständige Masseure, Krankengymnasten, Fahrlehrer und Hebammen gebe, die darüber nicht unterrichtet seien.

In Übereinstimmung mit dem Bundesministerium vertritt sie die Auffassung, örtliche Prüfungen durch die Auskunfts- und Beratungsdienste zur Erfassung versicherungspflichtiger Selbständiger seien nicht zulässig. Außerdem bestünden personelle Schwierigkeiten.

13.5

Der Bundesrechnungshof hält es nicht für ausreichend, die Regelung über das der Beitragsberechnung zugrunde zu legende Einkommen Selbständiger zu ändern. Unklar bleibt, wie dadurch die versicherungspflichtigen Selbständigen besser erfaßt werden sollen. Dazu können lediglich Vorschriften dienen, die den Betroffenen eine eindeutige Meldepflicht auferlegen. Die Frage der Beitragsberechnung spielt dabei keine Rolle. Außerdem würden von einer Änderung der Berechnungsvorschriften nicht die notwendigen Mitteilungs- und Auskunftspflichten Dritter erfaßt. Der Bundesrechnungshof hält deshalb eindeutige Melde-, Mitteilungs- und Auskunftsvorschriften für erforderlich, wie sie im Künstlersozialversicherungsgesetz für selbständig tätige Künstler und Publizisten festgelegt wurden. Damit würde der BfA die Möglichkeit einer besseren Beitragsüberwachung eingeräumt, erforderlichenfalls auch über Gewerbeaufsichtsämter und andere Behörden.

Der Bundesrechnungshof teilt nicht die Auffassung, daß der Wille des Gesetzgebers der Erfassung versicherungspflichtiger Selbständiger vor Ort entgegensteht. Dies kann jedoch offenbleiben. Die behaupteten rechtlichen und personellen Schwierigkeiten bei der Erfassung versicherungspflichtiger Selbständiger dürfen nicht dazu führen, daß eine Beitragsüberwachung weitgehend unterbleibt und lediglich die Selbständigen zur Beitragsentrichtung herangezogen werden, die von sich aus an die BfA herantreten. Dies hat zur Folge, daß sich der gleiche versicherungsrechtliche Tatbestand (Vorliegen einer Pflichtversicherung) bei verschiedenen Personengruppen, beispielsweise abhängig beschäftigten und selbständig tätigen Fahrlehrern, beitrags- und leistungsrechtlich unterschiedlich auswirkt. Die BfA sollte deshalb auch ihren Auskunfts- und Beratungsdienst für die Erfassung selbständig Tätiger vor Ort heranziehen und in regelmäßigen Abständen u. a. über die zuständigen Ordnungs- bzw. Gewerbeaufsichtsämter oder sonstige Behörden sowie über Berufs- und Interessenverbände die Information und Erfassung der Betroffenen sicherstellen.

Sofern das Bundesministerium dafür eine gesetzliche Klarstellung für erforderlich erachtet, sollte es die erforderlichen Schritte einleiten.

Es hat auf jeden Fall darauf hinzuwirken, daß die BfA alle Möglichkeiten für eine möglichst vollständige Erfassung und Überwachung der Beitragszahlung der Betroffenen ausschöpft. Deshalb sollte es die BfA auch veranlassen, über die Berufs- und Interessenverbände der betroffenen Selbständigen umfassende Aufklärung über die Versicherungspflicht zu betreiben.

14 Beteiligung der Rentenversicherungsträger an Wohnungsbaugesellschaften (Kapitel 11 13)

14.0

Die Beteiligung der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte und vieler Landesversicherungsanstalten an Wohnungsbaugesellschaften ist unzulässig. Eine Veräußerung könnte zu einer spürbaren Senkung des Beitragssatzes und zu einer Verringerung des Bundeszuschusses an die Rentenversicherungsträger führen.

Gewinnausschüttungen von brutto 4 v. H. des Stammkapitals stellen keinen angemessenen Ertrag dar und führen zu unangemessen hohen Rücklagen.

Die Vertreter der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte in der Hauptversammlung und im Aufsichtsrat der Gesellschaft sind ihren Pflichten nicht im gebotenen Umfang nachgekommen. Mitglieder des Aufsichtsrates haben geldwerte Vorteile aus Mitteln der Gesellschaft angenommen.

Dem Bundesrechnungshof wurden Geschäftsunterlagen der Gesellschaft verweigert.

14.1 Anlage der Schwankungsreserve

Rentenversicherungsträger sind an Wohnungsbaugesellschaften beteiligt. Mehrere Landesversicherungsanstalten halten Anteile im Nennwert von knapp über 50 Mio. DM. Der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (BfA) gehört eine Wohnungsbaugesellschaft mit zwei Tochtergesellschaften, die einen Beteiligungswert von rd. 100 Mio. DM hat, fast vollständig.

Der Bundesrechnungshof hat am Beispiel der BfA geprüft, ob die Beteiligung an einer Wohnungsbaugesellschaft rechtlich zulässig ist und ob die Interessen der BfA als Anteilseigner im Aufsichtsrat ordnungsgemäß vertreten wurden.

14.1.1

Die BfA hält vom Grundkapital in Höhe von 100 Mio. DM dieser bis zum Inkrafttreten des Steuerreformgesetzes 1990 gemeinnützigen Aktiengesellschaft (Gesellschaft) 99,87 v. H. der Anteile.

Ihrer Satzung entsprechend baut und bewirtschaftet die Gesellschaft Wohnungen, die nach Größe, Ausstattung und Preis für breite Schichten der Bevölkerung geeignet sind, insbesondere für bei der BfA versicherte Angestellte, deren Angehörige sowie für Rentner. Die Gesellschaft vermietet von etwa 55 000 in ihrem Eigentum stehenden Wohnungen etwa 2 100 an Mitarbeiter der BfA; rd. 30 000 Wohnungen sind preisgebunden und damit geringer verdienenden Bevölkerungskreisen vorbehalten.

Etwa 4 500 Wohnungen, d. s. etwa 8 v. H. des Bestandes, wurden zwischen den Jahren 1990 und 1992 mit Mitteln der Gesellschaft gebaut.

14.1.2

Das Angestelltenversicherungsgesetz (AVG) sah bis zur Streichung des zweiten Halbsatzes von § 85 Abs. 1 AVG zum 1. Juli 1977 vor, Mittel der Versicherten für die Förderung der Erstellung von Wohnungen und Eigenheimen für die versicherte Bevölkerung einzusetzen.

Mit Inkrafttreten des Sozialgesetzbuches – SGB – IV wurde eine Übergangsvorschrift geschaffen (Artikel II § 18 SGB IV), nach der bestehende Beteiligungen in zulässige Anlageformen zu überführen sind, „sobald und soweit dies ohne Störung der wirtschaftlichen Entwicklung sowie des Geld- und Kapitalmarkts möglich ist". Mit dieser Übergangsbestimmung wollte der Gesetzgeber den Versicherungsträgern „eine sach- und zeitgerechte Umstellung ihrer Vermögensanlage auf die neugefaßten Anlagegrundsätze" ermöglichen (vgl. amtliche Begründung zum SGB IV, Drucksache 7/4122 S. 42 zu § 15 – Anlegung der Rücklage –).

Der Überführung dieser Beteiligung in andere Anlagen stand zunächst die Gemeinnützigkeit der Gesellschaft entgegen. Danach hätten Gewinne aus der Veräußerung der Anteile nur wieder für gemeinnützige Zwecke verwendet werden dürfen. Dieses Hindernis ist entfallen, seit das Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz durch das Steuerreformgesetz 1990 aufgehoben wurde.

Die allgemeine Vorschrift (§ 83 SGB IV) für Kapitalanlagen der Sozialversicherungsträger sieht nicht vor, daß Mittel der Versicherten in einer Aktiengesellschaft angelegt werden. Nach der besonderen Liquiditätsvorschrift für Rentenversicherungsträger (§ 217 SGB VI) ist die Schwankungsreserve liquide anzulegen. § 80 Abs. 1 SGB IV verlangt für Anlagen einen angemessenen Ertrag.

14.1.3

Der Nennwert der Beteiligung von 100 Mio. DM schließt ein Anlagevermögen von bebauten Grundstücken ein, das zum Jahresende 1992 nach Buchwerten, d. s. die historischen Anschaffungs- oder Herstellungskosten abzüglich der Abschreibungen, mit rd. 2,2 Mrd. DM festgestellt wurde. Die BfA beabsichtigte zur Zeit der Erhebungen des Bundesrechnungshofes, das Kapital der Gesellschaft durch die Einlage von Grundstücken mit einem Verkehrswert von über 100 Mio. DM zu erhöhen. Die Kapitalerhöhung unterblieb, da sich das Bundesministerium dagegen wandte.

Ihre Ausschüttungen an die BfA beschränkte die Gesellschaft – ursprünglich wegen der steuerlichen Voraussetzungen der Gemeinnützigkeit – auf 4 v. H. ihres Stammkapitals vor Steuern, was zu einer Verzinsung des eingesetzten Kapitals von rd. 2 v. H. führt. Den überwiegenden Teil ihres Gewinns – von 1990 bis 1993 allein 70 Mio. DM – führte die Gesellschaft den Rücklagen zu, die insgesamt rd. 400 Mio. DM betragen.

14.1.4

Die Beteiligung der BfA an der Gesellschaft ist seit dem 1. Juli 1977 unzulässig. Die geringe Gewinnausschüttung der Gesellschaft – weniger als 1 vom Tausend des geschätzten Vermögens – ist darüber hinaus kein angemessener Ertrag (§ 80 Abs. 1 SGB IV). Der Bundesrechnungshof hat der BfA nahegelegt, das Vermögen der Gesellschaft zu veräußern und den Erlös der Rücklage zuzuführen.

Der Bundesrechnungshof hat den Verkehrswert der Gesellschaft geschätzt. Er hat dabei das Sachwertverfahren angewandt, das mit dem Verkauf der Wohnungen über einen längeren Zeitraum der Gesellschaft den größtmöglichen Ertrag erbringen würde.

Er war auf Schätzungen angewiesen, da die BfA vorhandene, zur Feststellung des Verkehrswerts und eines etwaigen Erlöses notwendige Unterlagen, z. B. ein Gutachten zur Wertermittlung sowie die Steuerbilanzen der Gesellschaft, nicht herausgegeben hat. Bei der Gesellschaft waren Erhebungen nicht möglich, da die Satzung dem Bundesrechnungshof keine Prüfungsrechte einräumt.

Der Bundesrechnungshof hat – unter Berücksichtigung eigener Berechnungen der BfA – den möglichen Veräußerungserlös der Wohnungen auf über 10 Mrd. DM geschätzt. Darin ist ein Betrag von über 3 Mrd. DM für Veräußerungskosten und Schuldentilgung enthalten. Die Schätzung stützt sich auf den Buchwert des Anlagevermögens von rd. 2,2 Mrd. DM sowie die Zahl von rd. 55 000 überwiegend gut erhaltenen Wohnungen mit einer durchschnittlichen Größe von jeweils knapp 60 m² (rd. 3,3 Mio. m² Gesamtwohnfläche). Die BfA selbst ermittelte den Verkehrswert eigener Wohnungen, die in die Gesellschaft eingelegt werden sollten. Dafür hat sie „bei vorsichtiger Schätzung" die Buchwerte der Grundstücke mit dem Faktor sechs multipliziert.

Der Erlös aus dem Verkauf der Gesellschaft würde wegen des Finanzverbunds (§ 219 SGB VI) die Rücklagen aller Rentenversicherungsträger erhöhen. Falls der vom Bundesrechnungshof geschätzte Betrag von 10 Mrd. DM der Rücklage zugeführt würde, könnte der Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung um rd. 0,5 v. H. für ein Jahr gesenkt werden. Dies würde Arbeitgeber und Arbeitnehmer zusammen mit rd. 6,4 Mrd. DM entlasten. Durch eine Verminderung des Bundeszuschusses würde der Bundeshaushalt um weitere rd. 1,6 Mrd. DM weniger belastet. Auch die Beiträge der Bundesanstalt für Arbeit an die Rentenversicherungsträger aus Lohnersatzleistungen (z. B. Arbeitslosengeld) würden spürbar sinken.

14.1.5

Der Bundesrechnungshof hat seine Auffassung

- der BfA,
- dem Bundesministerium,
- dem Bundesversicherungsamt, das die bundesunmittelbaren Rentenversicherungsträger beaufsichtigt,

sowie

- dem Bundesministerium der Finanzen wegen der finanziellen Bedeutung für den Bund

mitgeteilt.

14.1.6

14.1.6.1

Die BfA hat erklärt, sie halte die Beteiligung auch nach der Rechtsänderung im Jahre 1977 für zulässig. Die Übergangsvorschrift des SGB IV sei nicht anwendbar. Das bis zum 31. Dezember 1991 geltende Angestelltenversicherungsgesetz habe eine Sonderregelung für die Rentenversicherung getroffen. Das am 1. Januar 1992 in Kraft getretene Rentenreformgesetz 1992 enthalte ebenfalls keine Verpflichtung für die Rentenversicherung, Vermögenswerte in liquide Anlagen umzuwandeln. Der Ertrag der Gesellschaft sei angemessen, da nicht auf ihren Verkehrswert, sondern auf ihren Anschaffungswert abzustellen sei und die Ausschüttungen – verglichen mit anderen Unternehmen der Wohnungswirtschaft – in dieser Höhe üblich seien. Schließlich hätten sowohl die Liquidation der Gesellschaft als auch die Veräußerung der Anteile nicht akzeptable wirtschafts- und sozialpolitische Konsequenzen für die Versicherten und die gesamte Wohnungswirtschaft. Bei einem Verkauf sei bestenfalls ein Betrag in Höhe des Ertragswertes zu erzielen. Dieser liege bei 1,5 bis 1,6 Mrd. DM.

Die BfA ist nicht bereit, ihre Beteiligung an der Gesellschaft aufzugeben; sie hat vielmehr beabsichtigt, ihr Engagement mit einer Kapitalerhöhung durch die Einlage von Grundstücken auszuweiten.

14.1.6.2

Das Bundesministerium und das Bundesministerium der Finanzen haben in einer abgestimmten Stellungnahme mitgeteilt, der Gesetzgeber sei bei der Verabschiedung des Rentenreformgesetzes 1992 erkennbar davon ausgegangen, daß die Schwankungsreserve auch illiquide Vermögensteile enthalte. In zwei Vorschriften (§ 158 Abs. 1 und § 214 Abs. 1 SGB VI) werde von „liquiden Mitteln der Schwankungsreserve" gesprochen. Der Gesetzgeber habe dennoch eine Pflicht zur Liquidierung nicht ins Gesetz aufgenommen. Durch den Vorrang dieser neueren Vorschriften vor früheren Regelungen sei es rechtlich zumindest vertretbar, eine gesetzliche Verpflichtung zur Aufgabe der Beteiligung zu verneinen.

Die Vorschriften des SGB IV, die Anlagen in Wohnungsbaugesellschaften nicht vorsehen, einschließlich der Übergangsvorschrift des Artikels II § 18 SGB IV seien auf Rentenversicherungsträger nicht anwendbar, da das SGB VI Sondervorschriften enthalte.

Unabhängig von dieser rechtlichen Bewertung will das Bundesministerium die Frage einer Gesetzesänderung noch vertiefter prüfen. Es erkennt an, daß Wohnungsversorgung durch die BfA nur für eigene Bedienstete eine Daueraufgabe sein kann. Andere Wohnungen, die dafür entbehrlich sind, seien sozial- und marktverträglich zu veräußern. Die finanziellen Vorteile einer Veräußerung schätzt das Bundesministerium, gestützt auf ein Gutachten der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, die die Gesellschaft seit Jahren geprüft hat, mit rd. 2 Mrd. DM weit niedriger ein als der Bundesrechnungshof.

Gegen eine Veräußerung spreche auch, daß die Gesellschaft, die ursprünglich den Gewerkschaften gehörte, nach dem Krieg durch einen Vergleich der BfA zugefallen sei. Das Vertrauen der Gewerkschaften in die Geschäftsgrundlage dieser Einigung werde sonst unverantwortbar belastet.

Der Gesetzgeber sei ferner bei der Aufhebung der Wohnungsgemeinnützigkeit davon ausgegangen, die Sozialversicherungsträger würden weiterhin aufgrund ihrer traditionellen sozialen Grundsätze ausgleichend auf dem Wohnungsmarkt wirken.

Das Bundesministerium hat die Auffassung des Bundesrechnungshofes zur von der BfA beabsichtigten Kapitalerhöhung bei der Gesellschaft geteilt und darauf hingewirkt, daß diese unterbleibt. Darüber hinaus hat das Bundesministerium die Auffassung des Bundesrechnungshofes bestätigt, daß die bisherigen geringen Ausschüttungen der Gesellschaft in keiner Weise dem Gebot der Wirtschaftlichkeit genügen. Das Bundesministerium fordert künftig Ausschüttungen durch die Gesellschaft, „die unter Berücksichtigung alternativer Anlageformen in einer angemessenen Relation zumindest zu dem zuvor genannten, aufgrund einer Ertragswertberechnung ermittelten Gesellschaftswert stehen".

14.1.6.3

Das Bundesversicherungsamt hat entgegen der Auffassung des Bundesministeriums bestätigt, daß die

Anlagevorschriften des SGB IV für die Rentenversicherungsträger unmittelbar gelten. Es meint allerdings, eine Veräußerung der Beteiligung oder eine Liquidation der Gesellschaft lasse eine erhebliche Störung der wirtschaftlichen Entwicklung sowie des Geld- und Kapitalmarktes (Artikel II § 18 SGB IV) befürchten. Deshalb bleibe die Kapitalanlage zulässig.

Das Bundesversicherungsamt hat weiter verlangt, daß die Gewinne der Gesellschaft abzüglich erforderlicher Rückstellungen als Dividende ausgeschüttet werden.

14.1.7

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest, daß das geltende Recht eine Beteiligung der Rentenversicherungsträger an Wohnungsbaugesellschaften nicht zuläßt.

14.1.7.1

Diese Form der Anlage ist weder in den – auch nach Auffassung der Rechtsaufsichtsbehörde anwendbaren – gemeinsamen Vorschriften des SGB IV für alle Sozialversicherungsträger vorgesehen, noch entspricht sie den besonderen Liquiditätsvorschriften für Rentenversicherungsträger. Dies ist auch folgerichtig, denn die BfA selbst hält einen Verkauf der Anteile für wirtschaftlich nicht vertretbar. Eine Vermögensanlage kann nicht zulässig und sinnvoll sein, wenn sie dazu führt, daß im Bedarfsfall die Schwankungsreserve nicht verfügbar wäre.

14.1.7.2

Die Darstellung des Bundesministeriums ist in wesentlichen Teilen unvollständig oder berücksichtigt nicht den Gesamtzusammenhang.

Der Gesetzgeber hat sich zwar mit illiquiden Vermögensteilen der Schwankungsreserve befaßt, diese aber nicht gebilligt, wie das Bundesministerium darstellt. Auf Vorschlag des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung des Deutschen Bundestages werden vielmehr für die Beitragssatzberechnung nur die liquiden Teile der Schwankungsreserve berücksichtigt, damit „auch während der Übergangszeit, in der die Schwankungsreserve noch illiquide Vermögensteile enthält, bei der Festsetzung des Beitragssatzes nur die Mittel zu berücksichtigen sind, über die die Rentenversicherung frei verfügen kann" (Drucksache 11/5530, Begründung zu § 153). Der Wille des Gesetzgebers war also eindeutig auf eine Veräußerung der illiquiden Teile gerichtet. Es ist nicht nachzuvollziehen, wie das Bundesministerium hieraus ableiten kann, die Rentenversicherungsträger dürften ihre nicht liquiden Anlagen behalten.

Die fehlende Rechtsgrundlage kann auch nicht dadurch ersetzt werden, daß die Begründung der Bundesregierung zum Entwurf des „Gesetzes zur Überführung der Wohnungsgemeinnützigkeit in den allgemeinen Wohnungsmarkt" (Drucksache 11/2157 zu Artikel 21) die Sozialversicherungsträger erwähnt. Die Bundesregierung stellte darauf ab, daß sich möglich Mieterhöhungen in sozial verträglichen Grenzen bewegen würden, weil auch die öffentlichen Hände, Kirchen und Sozialversicherungsträger größere Beteiligungen in der Wohnungswirtschaft halten. Die Bundesregierung beschrieb den bekannten Ist-Zustand; auf eine bestimmte Regelungsabsicht des Gesetzgebers kann daraus nicht geschlossen werden.

Der Bundesrechnungshof hält den möglichen Erlös aus einer Veräußerung für wesentlich höher als die vom Bundesministerium genannten 2 Mrd. DM. Es erscheint zweifelhaft, daß Wohnungen, die überwiegend seit Jahrzehnten im Bestand der Gesellschaft sind, lediglich einen Reinerlös erbringen sollen, der deutlich unter dem Buchwert liegt. Auf jede der rd. 55 000 Wohnungen mit durchschnittlich rd. 60 m^2 Wohnfläche, die überwiegend in Städten liegen, entfiele nach Abzug aller Veräußerungskosten und Verbindlichkeiten ein Überschuß von lediglich rd. 36 000 DM (nach Einschätzung der BfA lediglich 28 000 DM).

Auch wenn die Veräußerung des Vermögens der Gesellschaft nur langfristig möglich erscheint, berechtigt dies nicht, den rechtswidrigen Zustand zu verfestigen oder auszuweiten, etwa durch die zur Zeit der Prüfung geplante Kapitalerhöhung der Gesellschaft. Im Gegenteil hätte die BfA die fast 20 Jahre seit dem Jahre 1977 nutzen müssen, um das Vermögen der Gesellschaft sozialverträglich und marktgerecht sowie unter Erhaltung des Werts in zulässige Anlagen zu überführen.

14.1.7.3

Die vom Bundesversicherungsamt befürchtete erhebliche Störung der wirtschaftlichen Entwicklung sowie des Geld- und Kapitalmarkts wäre dadurch weitestgehend vermieden worden.

14.1.8

Die BfA sollte die Interessen der Versichertengemeinschaft bei der Anlage der Mittel in den Vordergrund stellen. Nach dem Gesetz ist es nicht ihre Aufgabe, Wohnungspolitik zu betreiben. Wenn sich die BfA aus historischen Gründen dennoch hierzu berufen fühlt, sollte sie nicht zulassen, daß die Gesellschaft ungezielt wenigen, die begünstigte Wohnungen mieten können, auf Kosten aller Beitragszahler Mietvergünstigungen gewährt. Dies gilt um so mehr, da die BfA in der Regel nicht prüft, ob die Berechtigung der Mieter für derart verbilligte Wohnungen auf Dauer fortbesteht.

Beitragszahler und Vertreter von Arbeitgeber- und von Arbeitnehmerseite in den Selbstverwaltungsorganen der BfA müßten in erster Linie an einem möglichst niedrigen Beitragssatz interessiert sein. Dies setzt voraus, daß Rücklagen möglichst gewinnbringend in sichere und zugelassene Anlageformen fließen. Dazu gehören Anteile an Wohnungsbaugesellschaften nicht. Selbst wenn Bestände fortgeführt werden, liegt es im Interesse der Beitragszahler, frei-

es Kapital an die BfA auszuschütten und weitere offene oder verdeckte Kapitalzuführungen zu vermeiden.

Nachdem auch das Bundesministerium nur die Finanzierung von Wohnungen für eigene Mitarbeiter der BfA aus Rentengeldern für zulässig hält, sollte sich die BfA bemühen, die Beteiligung an der Gesellschaft zu veräußern und die erzielten Mittel dem Rücklagevermögen zuzuführen. Andernfalls müßte das Bundesministerium den gesetzgebenden Körperschaften vorschlagen, eine Rechtsgrundlage für die Beteiligung von Rentenversicherungsträgern an privatrechtlichen Gesellschaften des Wohnungsbaus zu schaffen. Eine solche Norm, die nur eine Übergangsregelung für bereits eingerichtete Unternehmen sein kann, sollte ausschließen, daß die Rentenversicherungsträger offen oder verdeckt Kapital zuführen. Allenfalls kann der Wohnungsbestand für eine Übergangszeit erhalten werden.

Ohne diese Rechtsänderung muß das Bundesministerium darauf hinwirken, daß alle betroffenen Rentenversicherungsträger ihre Beteiligungen überprüfen und sich, soweit erforderlich, davon trennen. Ferner hat es darauf zu achten, daß die BfA bei Ausschüttungen eine angemessene Verzinsung erhält, wie sie auch bei zulässigen Anlageformen erzielbar wäre. Die in den vergangenen Jahren nicht ausgeschütteten Gewinne, die in Rücklagen mit einer Größenordnung von mehreren hundert Millionen DM eingestellt wurden, sollten möglichst kurzfristig der Schwankungsreserve zugeführt werden. Über die Aufsichtsbehörden der landesunmittelbaren Sozialversicherungsträger sollte das Bundesministerium auch entsprechend auf die Landesversicherungsanstalten einwirken, weil verdeckte Kapitalzuführungen, hohe Rücklagen durch beschränkte Ausschüttungen bis hin zum vollständigen Verzicht auf einen Ertrag an der Beteiligung auch dort – zumindest teilweise – festzustellen sind.

14.2 Betätigung der BfA im Aufsichtsrat der Gesellschaft

Der Bundesrechnungshof hat auch die Betätigung der BfA in Hauptversammlung und Aufsichtsrat der Gesellschaft geprüft. Aufgrund ihrer Beteiligung von 99,87 v. H. an der Gesellschaft steht der BfA das Recht zu, alle zehn den Anteilseignern zustehenden Mandate von insgesamt 15 Sitzen im Aufsichtsrat zu besetzen. Die BfA entsendet überwiegend Mitglieder der Selbstverwaltungsorgane.

14.2.1

14.2.1.1

Da das Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz aufgehoben wurde, ist die Gesellschaft seit dem 1. Januar 1990 gewerbe- und körperschaftsteuerpflichtig. Nachdem sie für das Jahr 1991 von einer Option zur Steuerfreiheit Gebrauch gemacht hatte, mußte die Gesellschaft zum 1. Januar 1991 eine Anfangsbilanz mit den Teilwerten ihrer Wirtschaftsgüter erstellen. Der Bundesrechnungshof wollte ein Gutachten über die Ermittlung der Teilwerte sowie die Steuerbilanzen seit dem Jahre 1991 einsehen, weil diese Aussagen über den Wert des Unternehmens ermöglichen. Die Gesellschaft gab auf Weisung ihres Aufsichtsratsvorsitzenden die Unterlagen nicht an die BfA zur Vorlage beim Bundesrechnungshof heraus.

Dennoch war erkennbar, daß die Gesellschaft die Teilwerte in einem Verfahren ermittelt hatte, das nicht dem von der Finanzverwaltung vorgesehenen Verfahren entsprach. Außer einem allgemein gehaltenen Gutachten hatte sich der Aufsichtsrat keine Unterlagen vorlegen lassen, die ihn in die Lage versetzten, die Risiken des Eintritts in die Steuerpflicht zu beurteilen. Er begnügte sich mit der Feststellung des Abschlußprüfers, bei der Gesellschaft werde auf absehbare Zeit keine Körperschaftsteuer entstehen.

Schließlich beschränkte die Gesellschaft ihre Gewinnausschüttungen an die BfA mit Zustimmung von Aufsichtsrat und Hauptversammlung auf 4 v. H. des Stammkapitals vor Steuern und führte den überwiegenden Teil des Gewinns den Rücklagen zu.

14.2.1.2

In den Jahren 1990 und 1991 reiste der Aufsichtsrat der Gesellschaft nach Madrid und London. An den Studienreisen nahmen auch Vorstandsmitglieder der BfA, ehemalige Vorstandsmitglieder und „andere Personen" teil. Die Aufwendungen für diese Reisen beurteilte die Steuerverwaltung als geldwerten Vorteil aus der Tätigkeit als Aufsichtsratsmitglied und setzte Steuern von insgesamt 205 000 DM fest. Der Aufsichtsrat schlug daraufhin vor, die Zahlung der Reisekosten durch die Gesellschaft zu genehmigen und darüber hinaus die Lohnsteuerschuld der Aufsichtsratsmitglieder von der Gesellschaft übernehmen zu lassen. Die Hauptversammlung der Gesellschaft stimmte dem Antrag zu. Die BfA wurde durch ein Mitglied der Selbstverwaltungsorgane vertreten. Dem Bevollmächtigten für die Hauptversammlung hatte der Vorstand der BfA für die Abstimmungen und die Entlastung Weisungen erteilt. Vorstände der BfA waren gleichzeitig Mitglieder des Aufsichtsrates der Gesellschaft. Später beantragte der Aufsichtsrat noch, die Gesellschaft möge die Teilnahme an den Studienreisen als Sachbezug auch für die Vorstandsmitglieder, deren Vorgänger sowie die sonstigen Teilnehmer genehmigen und die hierauf entfallende Steuer von der Gesellschaft tragen lassen. Auch diesem Antrag wurde entsprochen.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesversicherungsamt gebeten, die Zulässigkeit von Reisen, die nach dem geprüften Zeitraum stattfanden, im Wege der Aufsicht zu überprüfen.

14.2.2

14.2.2.1

Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes wurden die Interessen der BfA bei der Gesellschaft nicht ordnungsgemäß vertreten. Die Aufsichtsratsmitglieder haben ihre Pflichten verletzt.

Der Aufsichtsrat hätte sich über die steuerlichen Verhältnisse umfassend unterrichten müssen, um die Ri-

siken einschätzen zu können. Er hätte sich die Steuerbilanzen und die Aufstellungen vorlegen und erläutern lassen müssen, in denen Teilwerte des Anlagevermögens dargestellt werden.

Die Erwartung der Abschlußprüfer, in absehbarer Zeit werde keine Körperschaftsteuer entstehen, kann nur eintreffen, wenn die Gesellschaft die Teilwerte ihrer Grundstücke so hoch angesetzt hatte, daß der gesamte handelsrechtliche Gewinn durch steuerliche Abschreibungen aufgezehrt wird. Die Höhe der vorgenommenen steuerrechtlichen Abschreibungen wurde bisher von der Finanzverwaltung nicht anerkannt. Der neue § 13 Abs. 3 Satz 2 ff. Körperschaftsteuergesetz, der die Verlustverrechnung beschränkt, birgt erhebliche Risiken, für die vorgesorgt werden muß.

Die außerordentlich niedrigen Gewinnausschüttungen an die BfA entsprachen nicht den Interessen der Versichertengemeinschaft.

14.2.2.2

Die lohnsteuerrechtliche Beurteilung der Studienreisen durch die Steuerverwaltung zeigt, daß es sich nicht um ausschließlich beruflich veranlaßte Dienstreisen handelte. Der Aufsichtsrat hätte die Übernahme der Steuern durch die Gesellschaft nicht beantragen sollen, da er in eigener Sache befangen war. Der Vertreter der BfA in der Hauptversammlung der Gesellschaft hätte die Studienreisen nicht genehmigen und der Übernahme der Steuern durch die Gesellschaft nicht zustimmen dürfen. Die entsprechende Weisung stammte immerhin aus demselben Selbstverwaltungsorgan der BfA, aus dem auch die Aufsichtsratsmitglieder der BfA für die Gesellschaft ausgewählt werden. Inhaltlich lagen die Genehmigungen offensichtlich nicht im Interesse der Versichertengemeinschaft. Beide Entscheidungen berührten persönliche Interessen der betroffenen Aufsichtsratsmitglieder sowie Belange der BfA und der Gesellschaft; die Interessen der BfA und der Gesellschaft wurden ohne hinreichenden sachlichen Grund zurückgestellt.

14.2.3

14.2.3.1

Die BfA hat mitgeteilt, sie sehe nicht, daß die Mitglieder des Aufsichtsrates der Gesellschaft Pflichten verletzt hätten. Bereits im Jahre 1989 sei dem Aufsichtsrat ein Gutachten über die steuerlichen Folgen des Wegfalls der Gemeinnützigkeit vorgelegt worden. Damit und mit den Ausführungen des Abschlußprüfers habe sich der Aufsichtsrat auseinandergesetzt. Mit seinen Beschlüssen über die Beschränkungen der auszuschüttenden Dividenden habe er die Selbstfinanzierungskraft des Unternehmens gestärkt, um auch für nicht erkennbare steuerliche Risiken vorzusorgen. Die Verhandlung mit der Finanzverwaltung über die Teilwerte des Anlagevermögens falle in die Zuständigkeit des Vorstandes der Gesellschaft.

Auch die Beschlüsse der Hauptversammlung und des Aufsichtsrates zur Übernahme der Kosten der Studienreisen und der dafür festgesetzten Steuern stünden mit den Vorschriften des Handelsrechts in Einklang; selbst der Wirtschaftsprüfer habe sie für rechtlich vertretbar gehalten.

14.2.3.2

Das Bundesministerium hat sich der Auffassung des Bundesrechnungshofes angeschlossen und erwartet, „daß die BfA darauf hinwirkt, daß ihre Aufsichtsratsmitglieder in Zukunft ihr Mandat so ausüben, daß auch nicht der Anschein persönlicher Interessenwahrnehmung erweckt wird".

14.2.3.3

Das Bundesversicherungsamt hält die Studienreisen ebenfalls für unzulässig. Es ist jedoch der Meinung, die BfA habe kein Weisungsrecht gegenüber Mitgliedern des Aufsichtsrates der Gesellschaft. Maßnahmen der Rechtsaufsicht gegen die BfA würden deshalb ins Leere gehen. Das Bundesversicherungsamt hat von einer rechtsaufsichtlichen Prüfung weiterer Studienreisen abgesehen, wie sie der Bundesrechnungshof angeregt hatte.

14.2.4

Der Bundesrechnungshof hält daran fest, daß allein aus dem Gutachten oder den Ausführungen des Abschlußprüfers der Umfang der mit dem Eintritt in die Steuerpflicht verbundenen Risiken nicht ausreichend deutlich werden konnte; dazu hätte es vielmehr der eingehenden Auseinandersetzung mit den erst später bekannt gewordenen genauen Zahlen des Wertgutachtens und der Steuerbilanz bedurft. Mangelnde Sorgfalt des Aufsichtsrates kann nicht mit dem Hinweis auf die Zuständigkeit des Vorstandes der Gesellschaft entschuldigt werden, da der Aufsichtsrat gerade die Geschäftsführung zu überwachen hat (§ 111 Abs. 1 Aktiengesetz).

Der Hinweis, der Wirtschaftsprüfer habe die Studienreisen sowie die formelle Vereinbarkeit der Beschlüsse des Aufsichtsrates mit dem Handelsrecht nicht beanstandet, ändern nichts an der vom Bundesrechnungshof gesehenen Verletzung der Interessen der BfA und der Gesellschaft. Der Bundesrechnungshof regt an zu prüfen, wie die für Studienreisen und Steuern aufgewandten Mittel dem Vermögen der Gesellschaft wieder zugeführt werden können.

Daß weder BfA noch Bundesversicherungsamt Einfluß auf das Verhalten der entsandten Aufsichtsratsmitglieder der Gesellschaft haben sollen, widerspricht den Berufungsrichtlinien des Bundesministeriums der Finanzen, die einen angemessenen Einfluß des Bundes auf seine Beteiligungen sicherstellen sollen. Nachdem dies nur über die entsandten Personen möglich ist, muß die Satzung der Gesellschaft so angepaßt werden, daß Aufsichtsratsmitglieder leichter abberufen werden können.

Bundesministerium für Verkehr
(Einzelplan 12)

15 Tarifliche Eingruppierungen von Arbeitnehmern in der Wasser- und Schiffahrtsverwaltung des Bundes
(Kapitel 12 03 und 12 06 bis 12 08 Titel 425 01 und 426 01)

15.0

Die tarifgerechten Beschreibungen und Bewertungen von Tätigkeiten der Angestellten und Arbeiter (Arbeitsplatzbeschreibungen) innerhalb der Wasser- und Schiffahrtsverwaltung des Bundes sind vielfach mangelhaft oder fehlen; dies führt zu übertariflichen Eingruppierungen sowie übertariflichen Bewährungs- und Fallgruppenaufstiegen. Obwohl Tätigkeitsbeschreibungen und -bewertungen fehlen, ist deren Vorliegen im Bundeshaushalt bestätigt.

15.1

Die tarifgerechte Eingruppierung der Angestellten und die Einreihung der Arbeiter sowie deren Aufstiege oder Zulagen setzen die richtige tarifliche Einordnung der auszuübenden Tätigkeit anhand detaillierter Arbeitsplatzbeschreibungen voraus. Entsprechende Hinweise und Empfehlungen des federführenden Bundesministeriums des Innern aus den Jahren 1985 und 1990 hat das Bundesministerium innerhalb seines Geschäftsbereiches durch Erlasse verbindlich umgesetzt. So hat es u. a. verfügt, daß zur Ermittlung der tarifgerechten Eingruppierung neben den rein organisatorischen Arbeitsplatzbeschreibungen Tätigkeitsbeschreibungen und -bewertungen nach den Grundsatzempfehlungen des Bundesministeriums des Innern unumgänglich sind.

Der Bundesrechnungshof hat wiederholt, zuletzt in seinen Bemerkungen 1989 (Drucksache 11/5383 Nr. 5), auf die unzureichende Beschreibung und Bewertung von Tätigkeiten der Angestellten und Arbeiter in der Bundesverwaltung hingewiesen.

Bei der Beratung der Bemerkung hat sich der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages dem angeschlossen und auf einen eindeutigen Beschluß hierzu verwiesen, den er aufgrund früherer Bemerkungen des Bundesrechnungshofes im Jahre 1984 gefaßt hatte. Es sei nicht hinnehmbar, daß einige Ressorts diesen Beschluß nicht hinreichend umgesetzt hätten und dadurch überhöhte Personalkosten entstanden seien; bei anhaltend schleppender Verfahrensweise sei mit Stellenkürzungen zu rechnen.

Der Deutsche Bundestag hat sich dem ebenfalls angeschlossen und für das Haushaltsjahr 1992 den Nachweis von Arbeitsplatzbeschreibungen in den Einzelplänen verlangt (Plenarprotokoll 11/216 S. 17052 i. V. m. Drucksache 11/7112 zu Nr. 5). Die jährlichen Stellenpläne des Bundeshaushaltes enthalten nunmehr den Hinweis, daß ihnen Arbeitsplatzbeschreibungen zugrunde liegen.

15.2

Der Bundesrechnungshof hat die Arbeitsplatzbeschreibungen sowie die Eingruppierungen und Einreihungen bei der Wasser- und Schiffahrtsverwaltung des Bundes in den Jahren 1992 und 1993 überprüft und hierzu eigene örtliche Erhebungen in ausgewählten Direktionsbezirken sowie weitere Erhebungen durch die Vorprüfungsstellen in allen Direktionsbezirken vornehmen lassen. Er hat erneut Mängel festgestellt.

Um die Ergebnisse auf eine breitere Grundlage stellen zu können, haben der Bundesrechnungshof und die Vorprüfungsstellen bis Mitte 1994 in erheblichem Umfang zusätzliche örtliche Erhebungen durchgeführt. Dabei wurden weitere 3 688 Einzelfälle in allen Direktionsbezirken sowie beim Bundesamt für Seeschiffahrt und Hydrographie und bei den Bundesanstalten für Wasserbau und Gewässerkunde, die zuvor nicht in die Erhebungen eingebunden waren, geprüft.

Die erweiterte Prüfung hat bestätigt, daß häufig keine tarifgerechten Beschreibungen und Bewertungen von Tätigkeiten für die tarifgerechte Eingruppierung von Angestellten und die Einreihung von Arbeitern vorliegen. Bei den 3 688 Einzelfällen fehlten sie in 1 275 Fällen (rd. 35 v. H.). Das Bundesamt für Seeschiffahrt und Hydrographie berichtete am 9. Mai 1994 dem Bundesministerium, für lediglich 55 v. H. seiner Angestellten- und 49 v. H. seiner Arbeiterdienstposten lägen ordnungsgemäße Tätigkeitsbeschreibungen und -bewertungen vor.

Soweit Tätigkeitsbeschreibungen und -bewertungen vorhanden waren, konnte in der Mehrzahl der geprüften Fälle die tarifgerechte Eingruppierung nicht ohne Hilfe weiterer Erkenntnisquellen festgestellt werden.

Die Eingruppierung orientierte sich vorrangig an den zur Verfügung stehenden Stellen. Es kam daher häufig zu übertariflichen Eingruppierungen und, da bereits die Ausgangseingruppierung tarifrechtlich unzutreffend war, zu übertariflichen Bewährungs- und Fallgruppenaufstiegen.

Nach vorsichtigen Schätzungen des Bundesrechnungshofes entstanden durch die fehlerhaften Eingruppierungen finanzielle Nachteile in Millionenhöhe.

15.3

Der Bundesrechnungshof hat die Eingruppierungspraxis der Wasser- und Schiffahrtsverwaltung des Bundes beanstandet.

Für sämtliche Tätigkeiten müßten Tätigkeitsbeschreibungen und -bewertungen vorliegen; diese müßten aus sich heraus verständlich sein, um den haushaltsrechtlichen Anforderungen an Belege zur Begründung von Personalausgaben zu genügen. Mangelnde oder unzureichende Tätigkeitsbeschreibungen und -bewertungen stünden zudem im Widerspruch zu den Angaben in den jährlichen Stellenplänen.

Bei jeder Eingruppierung sei die Verwaltung verpflichtet festzustellen, ob der Arbeitsplatzinhaber die Voraussetzungen der vom Stellenplan zugelassenen Vergütungsgruppe erfüllt oder niedriger einzugruppieren ist. Auch bei Bewährungs- oder Fallgruppenaufstiegen sei zuvor der Nachweis der tarifgerechten Ausgangseingruppierung zu führen. Die vorhandenen Stellen und deren Ausbringung nach Vergütungsgruppen im Haushalt seien hierbei zunächst unerheblich. Sie stellten lediglich die Obergrenze der vom Haushaltsgesetzgeber der Verwaltung erteilten Ermächtigung dar, die grundsätzlich nicht überschritten werden dürfe.

15.4

Einige Direktionen haben eingeräumt, die vom Deutschen Bundestag geforderte tarifgerechte Beschreibung und Bewertung von Tätigkeiten sei in wesentlichen Teilen noch nicht abgeschlossen. Es fehlten begründende Darstellungen über das Zutreffen von Tarifmerkmalen; die pauschale Wiederholung tariflicher Tätigkeitsmerkmale in den Bewertungen sei unzureichend. Diese Mängel träfen nicht nur auf einzelne Ämter, sondern auf nahezu alle Dienststellen der Wasser- und Schiffahrtsverwaltung des Bundes zu.

15.5

Demgegenüber hat das Bundesministerium erwidert, innerhalb der Wasser- und Schiffahrtsverwaltung des Bundes lägen entsprechend der Forderung des Deutschen Bundestages inzwischen für jeden Arbeitsplatz Beschreibungen mit den Angaben für die organisatorische Einordnung vor. Dem Verlangen des Deutschen Bundestages sei entsprochen.

Nachdem es zunächst ausgeführt hatte, die Erkenntnisse des Bundesrechnungshofes seien nicht repräsentativ, hat das Bundesministerium nach Ausweitung der örtlichen Erhebungen durch Bundesrechnungshof und Vorprüfungsstellen nunmehr weitere Bedenken erhoben. So erwecke die summarische Betrachtung des Bundesrechnungshofes bei einem objektiven Dritten, der die Verwaltungsinterna nicht kenne, einen völlig falschen Eindruck. Der Bundesrechnungshof verkenne die vollkommen unterschiedliche Struktur und Aufgabenstellung der Oberbehörden und Ämter bezüglich der Tätigkeitsbeschreibungen und -bewertungen und sehe aufgrund der verschiedenen tariflichen Sondervorschriften mit Funktionsbewertungen (z. B. Matrose, Schiffsführer oder Maschinist) insbesondere nicht die mit der Einreihung von Arbeitern verbundene Problematik. Darüber hinaus habe der Bundesrechnungshof Einzelfälle pauschaliert und verallgemeinert. Für die Eingruppierungen von Mitarbeitern seien in seinem Geschäftsbereich ausschließlich die auszuübenden Tätigkeiten und nicht der vom Stellenplan zugelassene Rahmen maßgebend.

15.6

Die Stellungnahmen des Bundesministeriums werden den Feststellungen des Bundesrechnungshofes aus seinen umfangreichen Prüfungsverfahren der vergangenen Jahre nicht gerecht.

Insbesondere die Aussage, für jeden Arbeitsplatz lägen inzwischen Beschreibungen vor, ist nicht haltbar. Sie steht im Widerspruch zur Anerkenntnis der Mängel durch mehrere Direktionen. Wenn das Bundesministerium in seiner Stellungnahme nunmehr davon ausgeht, allein organisatorische Arbeitsplatzbeschreibungen entsprächen den Forderungen des Deutschen Bundestages, verkennt es die Notwendigkeit zusätzlicher Tätigkeitsbeschreibungen und -bewertungen. Gerade hieran mangelt es jedoch innerhalb der Wasser- und Schiffahrtsverwaltung des Bundes in erheblichem Umfang, wie die Erkenntnisse des Bundesrechnungshofes und der Vorprüfungsstellen zeigen. Die Prüfung der hohen Zahl von rd. 4 000 der insgesamt rd. 15 000 Arbeitsplätze für Angestellte und Arbeiter hat eindeutig gezeigt, daß entgegen den Forderungen des Haushaltsgesetzgebers die Aufarbeitung aller eingerichteten Arbeitsplätze auch heute nicht abgeschlossen ist.

Den Ausführungen des Bundesministeriums, der Bundesrechnungshof verkenne die unterschiedliche Struktur und Aufgabenstellung der Oberbehörden und Ämter, ist entgegenzuhalten, daß die tarifgerechte Bewertung einer Tätigkeit immer nach den gleichen Vorgaben zu erfolgen hat. Es ist danach z. B. unerheblich, ob Heraushebungsmerkmale einer einfachen Tätigkeit in einem Amt oder einer wissenschaftlichen Tätigkeit bei einer Oberbehörde nachvollziehbar zu begründen sind.

Schließlich hat der Bundesrechnungshof auch nicht eindeutige Funktionsbewertungen in tariflichen Sondervorschriften angesprochen, sondern die allgemeinen tariflichen Anforderungen (wie gründliche und vielseitige Fachkenntnisse, besonders verantwortungsvolle Tätigkeit, besondere Schwierigkeit und Bedeutung oder hochwertige Arbeiten). Diese können nur eindeutig bewertet werden, sofern die zu fordernden sachgerechten Tätigkeitsbeschreibungen vorliegen.

Auch der Vorwurf, der Bundesrechnungshof verallgemeinere in unzulässiger Weise, trifft nicht zu. Der Bundesrechnungshof zeigt grundsätzliche Fehler zu-

nächst anhand von Einzelbeispielen auf. Erst wenn diese – wie hier – in einer großen Zahl festgestellt werden, trifft er eine allgemeine Aussage.

Die zögerliche Umsetzung des Beschlusses des Deutschen Bundestages und der Empfehlungen des Bundesministeriums des Innern durch das Bundesministerium bleibt zu beanstanden.

15.7

Das Bundesministerium wird der Wasser- und Schiffahrtsverwaltung des Bundes durch klare Weisungen aufzuerlegen haben, den tarif- und haushaltsrechtlichen Bestimmungen bei allen Tarifbediensteten die notwendige Beachtung zuzumessen und die hier vorhandenen Einsparungsmöglichkeiten in Millionenhöhe zu nutzen.

16 Planmäßige Unterhaltung der maschinen- und elektrotechnischen Einrichtungen der Wasser- und Schiffahrtsverwaltung des Bundes
(Kapitel 12 03)

16.0

Durch die Einführung eines zeitgemäßen, die Möglichkeiten der Informationstechnik nutzenden Verfahrens bei der Unterhaltung der maschinen- und elektrotechnischen Einrichtungen der Wasser- und Schiffahrtsverwaltung des Bundes können jährlich etwa 6 Mio. DM eingespart werden.

16.1

16.1.1

Die Wasser- und Schiffahrtsverwaltung des Bundes (Verwaltung) betreibt an den Bundeswasserstraßen rd. 470 Landanlagen wie Schleusen und Wehre, deren Wiederbeschaffungswert das Bundesministerium mit derzeit 3,5 bis 4 Mrd. DM angibt. Diese Landanlagen bestehen zu einem erheblichen Teil aus maschinen- und elektrotechnischen Einrichtungen, deren Funktionsfähigkeit durch Unterhaltung sicherzustellen ist.

16.1.2

Im Jahre 1993 durchgeführte Erhebungen des Bundesrechnungshofes ergaben, daß sich die Unterhaltungsverfahren bei den Landanlagen der Verwaltung mangels zentraler Vorgaben sehr uneinheitlich entwickelt haben. Arbeitsgrundlagen sind häufig handgefertigte, nach Herstellerangaben gefertigte Unterhaltungslisten. Einzelne Anlagen werden noch immer nach Erfahrungswerten der sie betreuenden Handwerker unterhalten. An keinem Standort werden Unterhaltungsergebnisse systematisch erfaßt, ausgewertet und in kostensenkende Maßnahmen umgesetzt.

16.1.3

Schon in den 60er Jahren war in der Fachliteratur die systematische Erfassung und statistische Auswertung der Unterhaltungsergebnisse vorgeschlagen worden. Auf diesem Weg sollten insbesondere die Festlegung bedarfsgerechter Unterhaltungsintervalle wie auch die Beseitigung konstruktiver Schwachstellen und damit eine spürbare Verringerung der Unterhaltungskosten erreicht werden.

Ende der 70er Jahre hatte eine Fachfirma im Auftrag der Verwaltung ein umfassendes, auch die Möglichkeiten der Statistik nutzendes Unterhaltungsverfahren erarbeitet. Durch die Einführung dieser „Planmäßigen Unterhaltung" sollten jährlich 6 Mio. DM eingespart werden. Die anschließenden Erprobungen unter Nutzung einer vorhandenen zentralen Rechenanlage führten zu keinen verwertbaren Feststellungen.

Im Jahre 1988 hatte eine neue Untersuchung Vorteile des Einsatzes von Arbeitsplatzrechnern anstelle der zentralen Rechenanlage für die „Planmäßige Unterhaltung" ergeben. Die Arbeit an der Konzeption für die Durchführung des Vorhabens zog sich bis zum Jahre 1994 hin.

Der Probebetrieb mit einer von einer Fachfirma entwickelten Software wurde erst im September 1994 aufgenommen. Er mußte nach kurzer Zeit unterbrochen werden, da mit dem vom Auftragnehmer vorgelegten Programm die Übernahme des vorhandenen Datenmaterials nicht gelang. Im April 1995 übergab der Auftragnehmer eine neue Software-Version.

16.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß das Bundesministerium ein einheitliches und wirtschaftliches Verfahren für die Unterhaltung der maschinen- und elektrotechnischen Einrichtungen nicht zügig entwickelt und eingeführt hat. Dadurch sind mögliche Einsparungen von jährlich etwa 6 Mio. DM unterblieben. Angesichts der Größenordnung des Unterhaltungsaufwandes und der Gleichartigkeit der zu leistenden Arbeiten in der Verwaltung wäre es erforderlich gewesen, die Entwicklung und Einführung moderner Verfahren zu beschleunigen.

16.3

Das Bundesministerium hat eingeräumt, daß die Existenz verschiedener Unterhaltungskonzepte nebeneinander unbefriedigend sei. Mit der nunmehr vorliegenden Software zeichne sich der zu Recht angemahnte Fortschritt ab. Bei „planmäßigem Verlauf der Funktionsprüfung und nach Einarbeitung der im Probebetrieb erkannten notwendigen Ergänzungen" werde die für die einheitliche und flächendeckende Einführung der „Planmäßigen Unterhaltung" erforderliche Software noch im Jahre 1995 zur Verfügung stehen.

Das Bundesministerium hat weiter ausgeführt, es werde die weitere Entwicklung mit Nachdruck verfolgen, um möglichst unverzüglich die einheitliche

„Planmäßige Unterhaltung" an den maschinen- und elektrotechnischen Einrichtungen der Wasser- und Schiffahrtsverwaltung mit Erlaß einführen zu können.

16.4

Der Bundesrechnungshof hält weitere Verzögerungen nicht mehr für hinnehmbar. Er begrüßt, daß das Bundesministerium das Projekt nunmehr „mit Nachdruck" vorantreiben will und wird die weitere Entwicklung beobachten.

17 Informationszentren der Wasser- und Schiffahrtsverwaltung des Bundes (Kapitel 12 03)

17.0

Die Wasser- und Schiffahrtsverwaltung des Bundes wendete für den Bau eines Informationszentrums, das sie ohne formelle Haushaltsunterlage errichtete, etwa 3 Mio. DM auf. Das Besucherinteresse ist relativ gering. Dennoch ist der Bau weiterer Informationszentren geplant. Der Bundesrechnungshof hat angeregt, auf den Bau weiterer Informationszentren zu verzichten, zumindest aber künftig bescheidenere Lösungen zu wählen.

17.1

17.1.1

Um das Interesse der Öffentlichkeit für Schleusen und Hebewerke auch zur Selbstdarstellung und zur Erhöhung der Akzeptanz von Ausbaumaßnahmen zu nutzen, errichtete die Wasser- und Schiffahrtsverwaltung des Bundes (Verwaltung) im Bereich dieser Bauwerke insgesamt sechs Informationszentren. Zwei weitere sind geplant.

17.1.2

17.1.2.1

Das im Jahre 1990 eröffnete Informationszentrum an der Schachtschleuse in Minden ist – wie eine mit Unterstützung durch die zuständige Vorprüfungsstelle durchgeführte Prüfung des Bundesrechnunghofes ergab – in einem architektonisch anspruchsvoll gestalteten Pavillon untergebracht. Er ersetzt eine baufällige Ausstellungshalle. Für den Pavillon wurden einschließlich Innenausbau etwa 3 Mio. DM aufgewendet. Die Betriebskosten betragen jährlich mehr als 200 000 DM. Der Pavillon wurde ohne die nach § 24 BHO vorgeschriebene Haushaltsunterlage erstellt; die erforderlichen Mittel wurden im Haushaltsplan nicht gesondert ausgewiesen. Dies war nur möglich, weil die Ausgaben für den Pavillon aus dem Investitionstitel für den Ausbau des Mittellandkanals bestritten wurden.

17.1.2.2

Die Besucherzahlen des in den Wintermonaten geschlossenen Pavillons sind niedriger als die der alten Halle und seit der Eröffnung weiter rückläufig. Etwa die Hälfte der jährlich 50 000 Besucher der Schachtschleuse verzichtet auf den kostenlosen Besuch des Informationszentrums. Zielvorstellungen, z. B. hinsichtlich der Steigerung der Besucherzahlen, waren in der Planungsphase nicht formuliert worden. Eine Erfolgskontrolle konnte deshalb nach der Eröffnung nicht durchgeführt werden.

17.2

Der Bundesrechnungshof hat zum einen die haushaltsrechtlichen Verstöße beanstandet und zum anderen darauf hingewiesen, daß allein aus dem Rückgang der Besucherzahlen abzulesen ist, daß sich der Aufwand nicht gelohnt hat. Er hat deshalb angeregt, auf den Bau weiterer Informationszentren zu verzichten, zumindest aber künftig bescheidenere Lösungen zu wählen.

17.3

17.3.1

Das Bundesministerium hat eingeräumt, daß die nach Haushaltsrecht vorgeschriebene Haushaltsunterlage nicht erstellt worden ist. Die am Informationszentrum Minden aufgezeigten Mängel bei der Veranschlagung seien in der Verwaltung eine Ausnahme. Bei künftigen Investitionsvorhaben werde der Bau von Informationszentren rechtzeitig veranschlagt.

Informationszentren seien, da als „Sonstige Bauausgaben" veranschlagt, bisher im Haushaltsplan nicht gesondert ausgewiesen worden. Künftig würden sie jedoch als Einzelmaßnahme beim zugehörigen Investitionstitel aufgeführt. Klarheit der Veranschlagung und die Zustimmung des Parlamentes seien so in Zukunft gewährleistet.

17.3.2

Die Prüfung der Zielsetzung, der Notwendigkeit, des Umfangs und der Zweckmäßigkeit des Informationszentrums sei nicht unterblieben. Die Zielsetzung der Informationszentren sei nicht der Verkauf von Informationen, sondern die Darstellung der gesetzlichen und politischen Aufgaben der Verwaltung in der Öffentlichkeit. Dazu sollten Ziele, Arbeitsmethoden, technische Abläufe und auftretende Schwierigkeiten aufgezeigt sowie beispielhafte Lösungen dargestellt werden. Der Erfolg oder Mißerfolg sei monetär nicht meßbar, jedoch bei der Umsetzung von Maßnahmen zum Ausbau von Wasserstraßen spürbar.

Das Besucherinteresse am Informationszentrum Minden sei zwar bisher relativ gering. Es sei jedoch anzunehmen, daß durch geeignete, wirtschaftlich vertretbare Maßnahmen, insbesondere aber durch den Bau der Kanalbrücke über die Weser, das Interesse zunehmen werde. Daß Informationszentren durchaus auf Akzeptanz durch die Bevölkerung stießen, zeig-

ten beispielhaft die beiden am Nord-Ostsee-Kanal gelegenen Informationszentren. Im übrigen werde bei künftigen Informationszentren durch kritische Prüfung ein angemessener Standard sichergestellt.

17.4

Der Bundesrechnungshof begrüßt die Zusagen des Bundesministeriums, sieht aber noch zusätzlichen Handlungsbedarf.

Die Besucher kommen wegen der außergewöhnlichen Bauwerke; die Informationszentren werden – wenn überhaupt – nur anläßlich einer solchen Gelegenheit besucht. Die höheren Besucherzahlen der alten, bescheidenen Ausstellungshalle in Minden belegen, daß eine baulich aufwendige Unterbringung der Exponate das Besucherinteresse nicht erhöht.

Der Bundesrechnungshof bestreitet der Verwaltung nicht das Recht zur Selbstdarstellung. Er bezweifelt aber nach wie vor, daß der tatsächliche Nutzen die Kosten aufwendiger Informationszentren rechtfertigt. Er regt deshalb an, die Besucher über die Wirkung der Informationszentren und ihrer baulichen Gestaltung zu befragen. Auf dieser Basis sollte – soweit dann nicht auf weitere Projekte zu verzichten sein wird – für künftige Informationszentren ein am Besucherinteresse ausgerichteter Standard festgelegt werden.

18 Private Vorfinanzierung von Bundesfernstraßen (Kapitel 12 10 Titel 822 12)

18.0

Das Bundesministerium hat im Jahre 1994 zwei Bundesfernstraßenprojekte mit privater Vorfinanzierung nach dem sogenannten Konzessionsmodell vergeben. Die Vergabe weiterer zehn Projekte nach im wesentlichen gleicher Finanzierungsart ist beabsichtigt.

Die gewählte Finanzierung ist gegenüber einer unmittelbaren Finanzierung aus dem Haushalt unwirtschaftlich. Die Finanzierung der im Bundesverkehrswegeplan vorgesehenen Maßnahmen wird dadurch weiter erschwert.

Der Bundesrechnungshof hat deshalb empfohlen, bei künftigen Entscheidungen über die Vergabe von Bundesfernstraßenprojekten seine Prüfungserkenntnisse zu berücksichtigen.

18.1

Das Bundesministerium läßt Abschnitte von Bundesfernstraßen als Pilotprojekte nach dem sogenannten Konzessionsmodell durch private Unternehmen erstellen. Danach werden die Verkehrswege durch den Auftragnehmer gebaut und vorfinanziert. Nach Erklärungen des Bundesministeriums sollen dadurch gesamtwirtschaftlich vorteilhafte Maßnahmen früher verwirklicht werden, als es mit Haushaltsmitteln (Haushaltsfinanzierung) möglich wäre.

Im Unterschied zur herkömmlichen Maßnahmeabwicklung wird beim Konzessionsmodell anstelle einer Aufteilung nach Baulosen die gesamte Leistung einschließlich der Finanzierung ausgeschrieben. Somit kommt als Auftragnehmer nur ein Generalunternehmer in Frage. Das Bundesministerium gibt bei der Ausschreibung zwei unterschiedliche Zinssätze für die Bauzeit und den Zeitraum nach der Bauabnahme vor (Referenzzinssätze).

Auftragnehmer waren bisher stets Bietergemeinschaften, zu denen sich jeweils Bauunternehmen und ein Kreditinstitut für die Finanzierung zusammengeschlossen hatten. Nach der Fertigstellung des Streckenabschnitts werden die aufgelaufenen Verbindlichkeiten in regelmäßig 15 Jahresraten bezahlt. Die Jahresraten setzen sich zusammen aus den Baukosten, den während der Bauzeit aufgelaufenen Zinsen (Bauzinsen), den während der Zahlung der Jahresraten anfallenden Zinsen sowie einer Gewinn- und Verwaltungskostenspanne (Marge), die von den Bietern im Angebot zu benennen ist. Nach der Fertigstellung der Straßenbaumaßnahme tritt die Bietergemeinschaft in der Regel ihre Forderung gegen den Bund einredefrei an das Kreditinstitut ab. Die Verträge ermöglichen eine vorzeitige Ablösung der Restschuld, vor allem für den Fall der Einführung von Straßenbenutzungsgebühren.

Die Jahresraten für diese Baumaßnahmen werden in dem Haushaltsjahr des jeweiligen Baubeginns im Kapitel Bundesfernstraßen des Bundeshaushaltes unter „Sonstige Ausgaben für Investitionen" als Verpflichtungsermächtigungen mit der Zweckbestimmung „Erwerb privatfinanzierter Autobahnabschnitte" veranschlagt. Eine darüber hinausgehende haushaltsgesetzliche Ermächtigung besteht nicht.

Nachdem das Bundesministerium zunächst sechs Straßenbau-Pilotprojekte nach dem Konzessionsmodell geplant hatte, erteilte das Parlament die Ermächtigung für insgesamt zwölf Maßnahmen mit einem Finanzvolumen von rd. 8,5 Mrd. DM; davon entfallen rd. 4,1 Mrd. DM auf die Finanzierungskosten.

18.2

Der Bundesrechnungshof hat den Bau und die Finanzierung von Bundesfernstraßen nach dem Konzessionsmodell unter wirtschaftlichen und haushaltsrechtlichen Gesichtspunkten geprüft. Er hat hierzu Erhebungen zur Planung und Vergabe des Baus der Bundesautobahn (BAB) A 8 – Abschnitt Merzig – Perl –, zur Vergabe des Baus der BAB A 60 – Abschnitt Bitburg – Badem –, zur Ausschreibung der vierten Elbtunnelröhre im Zuge der BAB A 7 sowie zu den Planungen weiterer Bundesfernstraßenabschnitte angestellt, die nach dem Konzessionsmodell verwirklicht werden sollen.

Der Bundesrechnungshof hat seine Feststellungen auch dem Bundesministerium der Finanzen mitgeteilt.

Dem Bundesrechnungshof ist bewußt, daß die Entscheidung für eine private Vorfinanzierung von Bundesfernstraßen politisch geprägt ist. Er hält es aber für seine Pflicht, über Voraussetzungen und Auswirkungen solcher Entscheidungen zu berichten, insbesondere wenn – wie hier – weitere Entscheidungen dieser Art anstehen.

18.2.1

18.2.1.1

Im Auftrag des Bundesministeriums vergab die saarländische Straßenbauverwaltung im Mai 1994 den Bau und die Finanzierung des Streckenabschnitts Merzig – Perl der BAB A 8 an eine Bietergemeinschaft.

Nach dem Zinsstand zum Ausschreibungszeitpunkt belief sich das Angebot auf rd. 293 Mio. DM. Der Anteil der Finanzierungskosten betrug rd. 127 Mio. DM der Gesamtsumme (rd. 43 v. H.). Das Bundesministerium hatte zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit eine Vergleichsrechnung erstellt, in der den Jahresraten beim Konzessionsmodell ein hypothetisches Darlehen für die Haushaltsfinanzierung mit einer Tilgung in 15 Jahresraten gegenübergestellt wurde. Für das Konzessionsmodell stellte das Bundesministerium die zum Stichtag der Ausschreibung gültigen Referenzzinssätze zuzüglich der angebotenen Marge und für die Haushaltsfinanzierung einen vom Bundesministerium der Finanzen veröffentlichten „Zinssatz für Kredite des Bundes zur Deckung von Ausgaben", einen Mischzinssatz aus Anleihen mit verschiedenen Laufzeiten, in die Rechnung ein. Nach dem Ergebnis dieser Wirtschaftlichkeitsrechnung soll die Privatfinanzierung insgesamt rd. 7,6 Mio. DM günstiger als eine Haushaltsfinanzierung sein.

18.2.1.2

Die rheinland-pfälzische Straßenbauverwaltung vergab im September 1994 im Auftrag des Bundesministeriums den Bau und die Finanzierung des Streckenabschnitts Bitburg – Badem der BAB A 60 an eine Bietergemeinschaft. Nach dem Zinsstand zum Tage der Ausschreibung belief sich das Angebot auch auf rd. 293 Mio. DM. Aufgrund der längeren Bauzeit müssen hier rd. 45,3 v. H. der Gesamtsumme für die Finanzierung aufgebracht werden.

18.2.1.3

Nach dem Ausschreibungsergebnis für den Bau der vierten Elbtunnelröhre als Teil der BAB A 7 vom Juli 1994 ist von Gesamtkosten von über 1,6 Mrd. DM, davon rd. 50 v. H. Finanzierungskosten, auszugehen.

18.2.1.4

Nach den Planungen für den ebenfalls privat vorzufinanzierenden Engelbergtunnel der BAB A 81 einschließlich des Ausbaus des Autobahndreieckes Leonberg ist mit über 600 Mio. DM Baukosten und über 1,2 Mrd. DM Gesamtkosten zu rechnen. Auch hier werden die Finanzierungskosten etwa 50 v. H. betragen.

18.2.2

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes ist die Vergabe nach dem Konzessionsmodell gegenüber einer Haushaltsfinanzierung unwirtschaftlich.

Das Bundesministerium hat in der Vergleichsrechnung für die BAB A 8 unterstellt, daß bei der Haushaltsfinanzierung die gesamte Bausumme aus Kreditmitteln bestritten wird und diese Kredite in 15 Jahren getilgt werden. Beim Konzessionsmodell wird dagegen davon ausgegangen, daß die Jahresraten ausschließlich aus Eigenmitteln des Bundes finanziert werden. Der Bundesrechnungshof sieht darin eine unzutreffende Annahme. In beiden Fällen müssen die Zahlungen aus dem Bundeshaushalt geleistet werden, so daß der Vergleichsrechnung keine unterschiedlichen Annahmen zur Finanzierung zugrunde gelegt werden können.

Die Vergleichsrechnung des Bundesministeriums enthält darüber hinaus einen zu hohen Ansatz beim Zinssatz für die Haushaltsfinanzierung. Der Bund hätte bezogen auf den Stichtag der Ausschreibung günstigere Kreditzinsen erhalten können als den Misch-„Zinssatz für Kredite des Bundes zur Deckung von Ausgaben".

Der Bundesrechnungshof hat daher eigene betriebswirtschaftliche Vergleichsrechnungen je nach Finanzierungsart mit verschiedenen kalkulatorischen Zinssätzen angestellt und dabei die unterschiedlichen Zahlungszeitpunkte und -beträge im Straßenbauhaushalt berücksichtigt. Er hat außerdem die tatsächlichen (nominalen) Belastungen des Bundeshaushaltes bei beiden Finanzierungsvarianten dargestellt und die hypothetischen Rechnungen des Bundesministeriums mit zeitnahen Zinssätzen gerechnet.

Alle Betrachtungsweisen haben die Unwirtschaftlichkeit der Vergabe von Bundesfernstraßenprojekten nach dem Konzessionsmodell gegenüber der Haushaltsfinanzierung ergeben. So liegen die nominalen Zahlungen für die private Vorfinanzierung der BAB A 8 um rd. 125 Mio. DM (rd. 43 v. H.) und die Barwerte bei unterschiedlichen kalkulatorischen Zinssätzen zwischen 3 und 11 v. H. höher als bei einer Haushaltsfinanzierung. Die jährlichen Zahlungen nach dem rechnerischen Ansatz des Bundesministeriums sind bei genau ermittelten Zinssätzen zum Ausschreibungszeitpunkt für das Konzessionsmodell um rd. 3,8 v. H. ungünstiger als bei einer Haushaltsfinanzierung.

Die nominale jährliche Belastung des Straßenbauhaushaltes würde sich in den Jahren, in denen Ratenzahlungen für alle zwölf geplanten Maßnahmen gleichzeitig anfallen, auf rd. 600 Mio. DM belaufen. Knapp die Hälfte der Ausgaben entfiele davon auf die Finanzierungskosten. Bei den teureren Finanzierungen nach dem Konzessionsmodell können daher innerhalb des Betrachtungszeitraums insgesamt weniger Projekte realisiert werden als bei einer unmit-

telbaren Finanzierung aus dem Bundeshaushalt. Dies wäre nach Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht sinnvoll, da dann die Zahlungsverpflichtungen aus den Konzessionsmodellen weitere gesamtwirtschaftlich vorteilhafte Investitionen gefährden können.

Der Bundesrechnungshof läßt dahingestellt, ob der Einsatz von Generalunternehmern Zeit- und damit Kostenersparnisse ermöglicht. Falls dies zuträfe, könnten Generalunternehmer auch ohne private Vorfinanzierung beauftragt werden.

Der Bundesrechnungshof hat zu bedenken gegeben, daß der Bund nach der Abtretung der Forderung auf Zahlung der Jahresraten an ein Kreditinstitut rechtlich und wirtschaftlich nicht anders dasteht als bei einem getrennten Abschluß eines Kreditvertrages mit dem Kreditinstitut selbst. Es hätte daher bei sinngemäßer Anwendung des in Artikel 115 Abs. 1 Satz 1 GG verankerten Gesetzesvorbehaltes für die Aufnahme von Krediten für den Abschluß der Verträge für die BAB A 8 und die BAB A 60 einer gesetzlichen Ermächtigung bedurft.

Der Bundesrechnungshof hat ferner erhebliche Zweifel geäußert, ob die gewählte Form der Veranschlagung der Jahresraten nach dem Konzessionsmodell die Einhaltung der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze gewährleistet.

Nach Artikel 115 Abs. 1 Satz 2 GG dürfen die Einnahmen aus Krediten die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten. Durch diese Regelung soll der Schuldenstand des Bundes begrenzt werden. Da beim Konzessionsmodell die im Haushaltsplan als Investitionen veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen auch die bis dahin aufgelaufenen Bauzinsen und die Zinsen für die Dauer der Projektfinanzierung enthalten, kann sich die Bundesschuld bei Ausschöpfung der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze über den Realwert der Investition hinaus weiter erhöhen. In Anbetracht der hohen Finanzierungsanteile in den Baupreisjahresraten für die bereits vergebenen und die geplanten Streckenabschnitte (zwischen 43 und 50 v. H.) hat der Bundesrechnungshof die gewählte Veranschlagungsform daher für nicht sachgerecht gehalten und vorgeschlagen, Baukosten und Finanzierungskosten – einschließlich der Marge – in einer Titelgruppe in gesonderten Titeln auszuweisen.

Der Bundesrechnungshof hat weiter darauf hingewiesen, daß auch gesamtwirtschaftlich vorteilhafte Projekte in der wirtschaftlichsten Form zu erstellen sind. Nach § 6 BHO dürfen nur für die Erfüllung der Aufgaben des Bundes notwendige Ausgaben oder Verpflichtungsermächtigungen in den Haushalt eingestellt werden. Die Entscheidung für eine bestimmte Finanzierungsart darf daher nicht wie hier zu Mehrkosten gegenüber der Haushaltsfinanzierung führen. Aufgrund der begrenzten Finanzierungsmöglichkeiten ist es daher unumgänglich, strenge Prioritäten bei der Haushaltsplanung zu setzen.

18.3

18.3.1

Das Bundesministerium hat ausgeführt, durch die private Vorfinanzierung wichtiger Maßnahmen in den alten Bundesländern würden Mittel für den Aufschwung Ost freigemacht. Ziel sei es, „Zeit einzukaufen". Auch sollten für künftige Betreibermodelle Erfahrungen gesammelt werden. Die Alternative habe für das Bundesministerium nicht „Private Vorfinanzierung oder Haushaltsfinanzierung", sondern „Realisierung jetzt mit privater Vorfinanzierung oder wesentlich später mit Haushaltsfinanzierung" gelautet. Der rein fiskalische Vergleich, wie ihn der Bundesrechnungshof angestellt habe, könne deshalb nur eine Hilfsgröße sein. Eine wirtschaftliche Gesamtrechnung müsse vielmehr alle unterschiedlichen Randbedingungen, wie die Bauzeitverkürzung aufgrund der Generalunternehmervergabe und die frühere Fertigstellung wichtiger Straßenbaumaßnahmen, berücksichtigen. Die Generalunternehmervergabe habe nur mühsam unter Hinweis auf den Pilotcharakter der Projekte durchgesetzt werden können. Die Auffassung des Bundesrechnungshofes, daß eine Generalunternehmervergabe auch mit Haushaltsfinanzierung möglich gewesen wäre, gehe an den politischen Realitäten vorbei.

Die endgültige Entscheidung über die Art der Rückzahlung falle in jedem Einzelfall frühestens erst bei deren Beginn auf der Grundlage der dann für den Bund gegebenen Finanzierungsmöglichkeiten. Es müsse daher derzeit nicht beantwortet werden, ob die Jahressraten aus Eigen- oder Kreditmitteln bezahlt würden. Die Vergleichsrechnung sei allerdings nur bei einem Eigenmittelansatz realistisch und rechenbar. Der Bundesrechnungshof habe dagegen unterstellt, daß die Schuld nur aus Krediten getilgt werde. Im Hinblick auf die angestrebte Haushaltskonsolidierung halte man diese Annahme für nicht realistisch. Außerdem habe der Bundesrechnungshof in die Ausgangssumme bei der privaten Vorfinanzierung die Tilgung einbezogen, obwohl gar nicht getilgt werde.

Mit der Wahl des vom Bundesministerium der Finanzen veröffentlichten Zinssatzes für Kredite des Bundes zur Deckung von Ausgaben sei hinreichend berücksichtigt, daß dem Bund am Kreditmarkt günstige Bedingungen eingeräumt würden.

Das Bundesministerium hat zugestanden, daß die Ausweisung der Zinsbelastung im Plafond des Straßenbauhaushaltes später – ohne einen entsprechenden Ausgleich – zwangsläufig zu Verschiebungen von Straßenbau-Investitionsmaßnahmen führen werde, weil ausnahmsweise und ohne Erhöhung des Gesamtplafonds für den Bundesfernstraßenbau auch die Kreditkosten aus dem Fernstraßenhaushalt bezahlt werden müßten. Es sei deshalb stets das Bestreben der Bundesregierung gewesen, die Anzahl der Maßnahmen zu begrenzen. Bezüglich des Gesamthaushaltes würden sich allerdings trotz einer wesentlich früheren Realisierung der Pilotprojekte keine Mehrausgaben ergeben; somit gäbe es auch keine Auswirkungen auf die Höhe zukünftiger Kreditaufnahmen.

Der Gesetzesvorbehalt in Artikel 115 Abs. 1 Satz 1 GG werde nach Auffassung des Bundesministeriums nicht berührt. Ein Kreditgeschäft liege dem Privatfinanzierungsmodell zumindest während der Bauzeit nicht zugrunde, da keine Deckungsmittel zur Finanzierung des Haushaltes aufgenommen würden. Das Bewilligungsrecht des Parlamentes für Kredite werde nicht verletzt, da es jeder Einzelmaßnahme zustimmen müsse. Auch gehe der Bund nur mit dem Auftragnehmer, nicht jedoch mit dem Finanzier ein vertragliches Verhältnis ein; die Abtretung ändere daran nichts. Beim Konzessionsmodell würde folglich die Veranschlagung von Verpflichtungsermächtigungen genügen.

Die Staatsverschuldung werde nicht über die durch Artikel 115 Abs. 1 Satz 2 GG gezogene Grenze hinaus erweitert. Es würden nur Verplichtungsermächtigungen eingegangen, aber keine Kredite beansprucht.

Das Bundesministerium hat eingeräumt, daß bei der Realisierung von Maßnahmen Prioritäten gesetzt werden müßten. Der Haushaltsrahmen reiche aber bei weitem nicht aus, um alle dringlichen Projekte kurzfristig bedarfsgerecht zu bauen. So sei es unerheblich, welche Einzelprojekte in die Privatfinanzierung einbezogen würden, die Maßnahmen seien austauschbar.

18.3.2

Das Bundesministerium der Finanzen hat in seiner Stellungnahme die Auffassung vertreten, daß die Feststellung der tatsächlichen Zahlungszeitpunkte und -beträge für den Vergleich der beiden Finanzierungsalternativen auf unüberwindliche Schwierigkeiten stoße.

Die Annahmen des Bundesministeriums in der Vergleichsrechnung, die jährlichen Zahlungen für die Konzessionsraten würden vollständig aus Eigenmitteln des Bundes finanziert und im Falle einer Haushaltsfinanzierung würde ein aufzunehmender Kredit im Laufe von 15 Jahren getilgt, seien unrealistisch. Dem Bundesrechnungshof sei auch darin zuzustimmen, daß der Bund günstigere Kreditzinsen erhalten könne als den „Zinssatz für Kredite des Bundes zur Deckung von Ausgaben".

Bei der haushaltsrechtlichen Bewertung sei das Bundesministerium der Finanzen zunächst von einem Ratenkauf ausgegangen. Die spätere Ausgestaltung habe dann eine Forderungsabtretung an den Finanzier vorgesehen. Die Auswirkungen der Forderungsabtretung auf die Bewertung der Modellversuche seien noch zu prüfen. Wegen der Belastung späterer Haushaltsjahre und der damit verbundenen Einschränkung der Haushaltsgestaltung habe sich das Bundesministerium der Finanzen stets für eine enge Begrenzung der Pilotprojekte eingesetzt.

18.4

Die vom Bundesrechnungshof vertretene Auffassung wird durch die Einlassungen des Bundesministeriums nicht entkräftet. Ein „Einkauf von Zeit" ist dann nicht sinnvoll, wenn dadurch andere dringliche Projekte gefährdet werden. Auch das Bundesministerium hat eingeräumt, daß ohne eine Erhöhung des Plafonds des Straßenbauhaushaltes aufgrund der späteren Finanzierungskosten für die nach dem Konzessionsmodell verwirklichten Bundesfernstraßenprojekte zwangsläufig andere Straßenbaumaßnahmen verschoben werden müßten. Daraus folgt nach Auffassung des Bundesrechnungshofes zwingend, daß eine sinnvolle Investitionspolitik nur über strenge Prioritäten im Gesamthaushalt finanziell abgesichert werden kann. In diesem Zusammenhang ist zu bedenken, daß der Bundesverkehrswegeplan mehr Maßnahmen enthält, als selbst ohne zusätzliche Finanzierungsbelastungen im Rahmen der derzeitigen Haushaltsplafonds finanziert werden können. Insofern ist die vom Bundesministerium behauptete Entscheidungsalternative „Realisierung jetzt mit privater Vorfinanzierung oder wesentlich später mit Haushaltsfinanzierung" unvollständig. Sie läßt unerwähnt, daß durch die später zu leistenden Jahresraten andere gesamtwirtschaftlich vorteilhafte Projekte gefährdet werden. Das Finanzierungsproblem des Bundesverkehrswegeplanes wird durch das Konzessionsmodell lediglich vertagt, gleichzeitig in der Zukunft aber verschärft.

Der Bundesrechnungshof bleibt auch bei seiner Auffassung, daß die Ansätze der Vergleichsrechnung des Bundesministeriums für die BAB A 8 die Realität nicht wiedergeben. Es ist nicht einzusehen, warum die Konzessionsraten als eigenmittelfinanziert, die unmittelbare Bezahlung der Baupreisraten aus dem Haushalt als fremdmittelfinanziert gerechnet werden. Auch wenn die Haushaltskonsolidierung erklärtes politisches Ziel der Bundesregierung ist, muß nach heutigem Kenntnisstand davon ausgegangen werden, daß bei Fälligkeit der Jahresraten noch Kreditmittel zur Deckung der Ausgaben des Bundes aufgenommen werden müssen. Die Höhe der Kreditaufnahmen wird dann auch durch die Jahresraten beeinflußt werden. Der Bundesrechnungshof sieht sich hierin durch die Stellungnahme des Bundesministeriums der Finanzen bestätigt. Das wird auch durch die Veranschlagung der jährlichen Zahlungen als Investitionsausgaben im Haushalt deutlich.

Der Bundesrechnungshof kann auch die Behauptung des Bundesministeriums, er sei in seinen Rechnungen von einer vollständigen Finanzierung der Schuld durch Kredite ausgegangen, nicht nachvollziehen. Vielmehr ist der Bundesrechnungshof nur von den konkreten Zahlungszeitpunkten und -beträgen im Bundesfernstraßenbauhaushalt ausgegangen und hat diese alternativ mit verschiedenen kalkulatorischen Zinssätzen gerechnet. Er bleibt auch bei seiner Auffassung, daß der vom Bundesministerium gewählte Mischzinssatz aus Anleihen mit verschiedenen Laufzeiten den Möglichkeiten bei der Haushaltsfinanzierung nicht entspricht. Bezogen auf den Stichtag der Ausschreibung hätte der Bund zu günstigeren Bedingungen Kredite aufnehmen können. Auch hierin sieht sich der Bundesrechnungshof durch die Stellungnahme des Bundesministeriums der Finanzen bestätigt.

Die vom Bundesministerium geäußerte Auffassung, die – möglicherweise vorteilhafte – Generalunternehmervergabe habe nur über das Konzessionsmodell politisch durchgesetzt werden können, ist für den Bundesrechnungshof nicht nachvollziehbar. So ist unklar, gegen wen diese Vergabeform durchgesetzt werden mußte. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes hat das Bundesministerium in jedem Fall zu prüfen, ob eine Generalunternehmervergabe wirtschaftlich und aus wirtschaftspolitischen Gründen verantwortbar ist.

Die Stellungnahme des Bundesministeriums zu der verfassungs- und haushaltsrechtlichen Bewertung des Konzessionsmodells überzeugt nach Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht. So geht das Bundesministerium nicht auf die Feststellung des Bundesrechnungshofes ein, daß nach der Abtretung der Ansprüche auf Zahlung der Jahresraten eine kreditvertragähnliche Beziehung mit dem Kreditinstitut besteht. Auch der Feststellung, daß die Finanzierungsanteile in den jährlichen Raten als Investitionen im Haushalt ausgewiesen sind und deshalb über die Bauausgaben hinaus weitere Ausgaben als „kreditfähig" eingestuft werden, hat das Bundesministerium nicht widersprochen.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes führt die private Vorfinanzierung zu insgesamt höheren Ausgaben und zu zusätzlichen Belastungen des Straßenbauhaushaltes. Der Bundesrechnungshof empfiehlt daher, seine Erkenntnisse bei künftigen Entscheidungen zu berücksichtigen.

19 Synoptisch-klimatologisches Meß- und Beobachtungsnetz des Deutschen Wetterdienstes (Kapitel 12 14)

19.0

Auf die Personalbesetzung eines Teils der Wetterstationen, die mit automatischen Datenerfassungseinrichtungen ausgestattet sind, kann ohne fachlich nachteilige Folgen verzichtet werden.

19.1

Der Deutsche Wetterdienst und der Geophysikalische Beratungsdienst der Bundeswehr (Beratungsdienst) nutzen ein gemeinsames synoptisch-klimatologisches Grundmeßnetz. Es besteht aus 91 Stationen, die rund um die Uhr besetzt sind. Dazu kommen 48 personell nur zeitweise besetzte und deshalb mit automatischen Datenerfassungseinrichtungen ausgestattete Stationen des Ergänzungsnetzes. Die Personalkosten belaufen sich für diese 48 Stationen auf jährlich etwa 12 Mio. DM.

Meteorologische Grunddaten wie Temperatur und Luftfeuchtigkeit können mit automatisch arbeitenden Einrichtungen erfaßt werden. Ergänzende Daten wie Wolkenart und Bedeckungsgrad, die für die wetterdienstliche Beratung der Privatflieger (Allgemeine Luftfahrt) und der Militärpiloten unverzichtbar sind, müssen aber auch heute noch durch Augenbeobachtung gewonnen werden. Die Augenbeobachtung wird durch die Stationen des Grundmeßnetzes und tagsüber auch von den Stationen des Ergänzungsnetzes durchgeführt.

Die Bundesrepublik Deutschland ist für die wetterdienstliche Beratung der Allgemeinen Luftfahrt und der Militärpiloten nach flugklimatologisch-geographischen Gesichtspunkten in Beratungsgebiete bzw. Beratungsräume eingeteilt.

Während das Grundmeßnetz den Bedarf der 64 Beratungsgebiete des Deutschen Wetterdienstes überwiegend deckt, fehlt in zahlreichen Beratungsräumen des Beratungsdienstes eine Station des Grundmeßnetzes. Der Beratungsdienst greift deshalb auch auf Beobachtungsdaten zurück, die von 21 Stationen des Ergänzungsnetzes geliefert werden.

19.2

Der Bundesrechnungshof hat die Angemessenheit des Umfangs des Personaleinsatzes bei den Stationen des Ergänzungsnetzes bezweifelt. Die meteorologischen Grunddaten werden dort ausnahmslos automatisch erfaßt. Die Personalbesetzung ist deshalb ausschließlich damit zu begründen, daß Augenbeobachtung nötig ist. Diese ist jedoch für den Beratungsdienst lediglich in 21 Stationen des Ergänzungsnetzes unverzichtbar, die Beratungsräume versorgen müssen, denen eine Station des Grundmeßnetzes fehlt. Für die Personalbesetzung der restlichen 27 Stationen – hierfür sind jährlich etwa 7 Mio. DM aufzuwenden – ist dagegen ein Bedarf weder des Beratungsdienstes noch des Deutschen Wetterdienstes gegeben. Der Bundesrechnungshof hat deshalb angeregt, bei jeder einzelnen Station des Ergänzungsnetzes zu prüfen, ob eine Augenbeobachtung nötig ist, und den Personaleinsatz auf das für die Sicherheit des Luftverkehrs Notwendige zurückzuführen.

19.3

Das Bundesministerium hat darauf hingewiesen, daß es für einzelne, über die Grundversorgung der Allgemeinen Luftfahrt hinausgehende Beratungsaufgaben auch Augenbeobachtungsdaten von Stationen des Ergänzungsnetzes für erforderlich halte, im übrigen aber Handlungsbedarf eingeräumt. Zusammen mit dem Beratungsdienst werde es die Planungsphase des Projektes „Meßnetz 2000" am 1. Oktober 1995 beginnen und voraussichtlich Ende des Jahres 1996 abschließen. Ziele des Projektes würden u. a. die Erhöhung der Wirtschaftlichkeit der Datengewinnung und -übertragung durch Optimierung der Netzstruktur und der weitere Ausbau der Automatisierung des Netzes sein. Als Ergebnis könne erwartet werden, daß eine Reihe zur Zeit noch besetzter Stationen in automatische umgewandelt werde. Die Realisierungsphase werde bis zum Jahre 2005 dauern. Im Einzelfall könnten vorgezogene Maßnahmen beschlossen werden.

19.4

Der Bundesrechnungshof begrüßt die Absicht des Bundesministeriums, in enger Abstimmung mit dem Beratungsdienst die Netzstruktur im Rahmen eines Projektes zu optimieren. Ein Bestand von 91 Stationen des Grundmeßnetzes und 48 Stationen des Ergänzungsnetzes, dem lediglich 64 Beratungsgebiete gegenüberstehen, läßt jedenfalls bezüglich der Notwendigkeit der Augenbeobachtung einen erheblichen Spielraum erkennen. Der vorgesehene Zeitrahmen für die Verwirklichung des Projektes „Meßnetz 2000" erscheint sachgerecht. Der Bundesrechnungshof hält es für geboten, daß dieser eingehalten wird und unstrittige Teilergebnisse zügig und nicht erst nach Abschluß der Planungsphase des Projektes zu Personalverminderungen genutzt werden. Er wird die weitere Entwicklung beobachten.

20 Finanzierung des Wirtschaftsplanes 1995 des Bundeseisenbahnvermögens aus Mitteln des Bundeshaushaltes 1994 (Kapitel 12 22)

20.0

Das Bundesministerium hat Ende Dezember 1994 und Anfang Januar 1995 zu Lasten des Bundeshaushaltes 1994 insgesamt 1,4 Mrd. DM an das Bundeseisenbahnvermögen gezahlt, die überwiegend – mit rd. 1 Mrd. DM – zur Finanzierung von Ausgaben des Wirtschaftsplanes 1995 des Bundeseisenbahnvermögens dienten.

20.1

Die nicht durch eigene Einnahmen gedeckten Ausgaben des Bundeseisenbahnvermögens werden aus dem Bundeshaushalt getragen. In den Jahren 1994 und 1995 ist das Bundeseisenbahnvermögen ausnahmsweise ermächtigt, eine Deckungslücke zwischen dem Finanzbedarf und den Bundesleistungen durch Kredite bis zur Höhe von jeweils 9,5 Mrd. DM zu schließen. Ein Haushaltsvermerk sieht vor, daß Einsparungen bei anderen Titeln des Kapitels 12 22 zur Verstärkung der Ausgaben bei Titel 639 01 „Erstattungen von Verwaltungsausgaben des Bundeseisenbahnvermögens" dienen.

Das Bundesministerium stellte fest, daß für Investitionen in Schienenwege der Deutschen Bahn AG vorgesehene Haushaltsmittel nur schleppend abflossen und daß voraussichtlich bis zum Ende des Haushaltsjahres 1994 Investitionsmittel in Höhe von rd. 1,9 Mrd. DM nicht benötigt würden. Anfang November 1994 informierte es das Bundeseisenbahnvermögen, daß aufgrund des Haushaltsvermerkes möglicherweise im Dezember 1994 weitere Bundesmittel bis zur Höhe von 1 Mrd. DM zugewiesen werden könnten. Im Laufe des Monats November erhöhte sich die in Aussicht gestellte zusätzliche Bundesleistung auf bis zu 2,9 Mrd. DM. Eine feste Zahlungszusage gab das Bundesministerium jedoch nicht, da die Deutsche Bahn AG wiederholt bekräftigte, die Investitionsmittel würden bis auf einen Rest von rd. 500 Mio. DM vollständig beansprucht. Aufgrund der Ungewißheit über etwa noch zufließende Mittel zeichnete das Bundeseisenbahnvermögen Kredite in Höhe von 1 Mrd. DM für die Ende November 1994 fälligen Bezüge.

In der ersten Dezemberhälfte zahlte das Bundesministerium insgesamt rd. 1,96 Mrd. DM als zusätzliche Verwaltungskostenerstattung an das Bundeseisenbahnvermögen. Diese Ausgaben waren durch Minderausgaben bei verschiedenen nicht investiven Titeln gedeckt.

Am 7. Dezember 1994 unterrichtete die Deutsche Bahn AG das Bundesministerium, daß Investitionsmittel in Höhe von rd. 2,4 Mrd. DM im Haushaltsjahr 1994 nicht mehr ausgegeben werden könnten. Auf Anfrage des Bundesministeriums teilte das Bundeseisenbahnvermögen am 20. Dezember 1994 mit, daß es bis 31. Dezember 1994 einen Fremdmittelbedarf von 800 Mio. DM und im Januar 1995 einen Fremdmittelbedarf von 600 Mio. DM habe. Am selben Tag wies das Bundesministerium die Bundeskasse Bonn an, am 29. Dezember 1994 einen Betrag von 800 Mio. DM an das Bundeseisenbahnvermögen zu zahlen. Diese zusätzliche Bundesleistung führte zu einer Liquidität des Bundeseisenbahnvermögens am 31. Dezember 1994 in Höhe von rd. 500 Mio. DM. Am 28. Dezember 1994 wies das Bundesministerium die Bundeskasse Bonn an, am 3. Januar 1995 weitere 600 Mio. DM an das Bundeseisenbahnvermögen zu Lasten des Haushaltsjahres 1994 zu zahlen.

Durch beide Zahlungen war das Bundeseisenbahnvermögen Anfang des Jahres 1995 zu Lasten des Haushaltsjahres 1994 mit Bundesmitteln ausgestattet, die die Ausgaben noch bis in den Februar 1995 hinein deckten. In der zweiten Januarhälfte 1995 überstiegen die liquiden Mittel des Bundeseisenbahnvermögens zeitweise den Betrag von 2 Mrd. DM. Eine nennenswerte Aufnahme langfristiger Kredite war im Jahre 1995 erstmals am 10. März erforderlich.

20.2

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium vorgehalten, auf den schleppenden Abfluß der Mittel für Investitionen der Deutschen Bahn AG zu spät reagiert zu haben. Falls die durch den Haushaltsvermerk eingeräumten Deckungsmöglichkeiten hätten rechtzeitig genutzt werden können, wäre Mitte November 1994 die Kreditaufnahme in Höhe von 1 Mrd. DM durch das Bundeseisenbahnvermögen vermeidbar gewesen.

Mit dem Bemühen, im Dezember 1994 dem Bundeseisenbahnvermögen noch möglichst viel der eingesparten Investitionsmittel zuzuweisen, verstieß das Bundesministerium gegen den Grundsatz der Jährlichkeit des Haushaltes. Dies gilt insbesondere für die Anfang Januar 1995 geleistete Zahlung in Höhe von 600 Mio. DM, aber auch für einen großen Teil der Ende Dezember gezahlten 800 Mio. DM, der ebenfalls zur Finanzierung von Ausgaben des Wirt-

schaftsplanes 1995 des Bundeseisenbahnvermögens verwendet wurde.

Daß das Bundeseisenbahnvermögen neue Kredite erst im Laufe des Monats März 1995 aufnehmen mußte, zeigt, daß die aus dem Bundeshaushalt 1994 geflossenen zusätzlichen Bundesmittel in Höhe von rd. 1 Mrd. DM für im Wirtschaftsplan 1995 vorgesehene Ausgaben des Bundeseisenbahnvermögens verwendet wurden. Damit wurde die Möglichkeit zur Finanzierung von Ausgaben des Bundeseisenbahnvermögens im Jahre 1995 erhöht.

Das Vorgehen des Bundesministeriums beeinträchtigt die zutreffende Information des Gesetzgebers über den Bedarf an Haushaltsmitteln für die Eisenbahnen des Bundes. Den zuständigen Ausschüssen des Deutschen Bundestages blieb so verborgen, daß der tatsächliche Bedarf an Bundesmitteln im Haushaltsjahr 1994 um rd. 1 Mrd. DM niedriger war als die Haushaltsrechnung des Bundes ausweist. Weiter wird nicht deutlich, daß das Bundeseisenbahnvermögen im Haushaltsjahr 1995 entweder eine um rd. 1 Mrd. DM höhere Nettoneuverschuldung hätte eingehen müssen, oder entsprechend höhere Bundesmittel erforderlich gewesen wären.

20.3

Das Bundesministerium hat erklärt, die Deutsche Bahn AG habe es erst spät unterrichtet. Dies sei der Grund für die Kreditaufnahme des Bundeseisenbahnvermögens im November 1994 gewesen; ebenfalls erst Anfang Dezember 1994 habe das Bundesministerium der Finanzen dem Bundesministerium mitgeteilt, die globale Minderausgabe des Kapitels 12 22 könne an anderer Stelle des Gesamthaushaltes erbracht werden. Die nicht für die Zinsen der Verbindlichkeiten des Bundeseisenbahnvermögens benötigten Mittel könnten zur Verminderung der Nettokreditaufnahme verwendet werden. Dadurch seien zusätzlich 1,18 Mrd. DM verfügbar geworden.

Die verminderte bzw. hinausgeschobene Kreditaufnahme des Bundeseisenbahnvermögens im Jahre 1995 sei durchaus das Ziel der Ausstattung des Bundeseisenbahnvermögens mit noch verfügbaren Mitteln des Haushaltes 1994 gewesen.

In analoger Anwendung der für Zuwendungen geltenden Bestimmungen sei eine Zahlung an das Bundeseisenbahnvermögen in Höhe des Mittelbedarfs der nächsten beiden Monate zulässig gewesen.

Die aus dem Vorjahreshaushalt zusätzlich geleisteten Bundesmittel hätten die Kreditobergrenze des Bundeseisenbahnvermögens nicht erhöht, sondern die für 1995 vorgesehene Nettoneuverschuldung entsprechend vermindert.

Darüber hinaus hat das Bundesministerium erklärt, es habe die Deutsche Bahn AG aufgefordert, den erwarteten Bedarf an Haushaltsmitteln zeitnah und begründet nach Monaten getrennt einzuschätzen sowie ein begleitendes Controlling für Investitionen in die Schienenwege einzurichten, um eine Wiederholung der Fehleinschätzung von 1994 zu vermeiden.

20.4

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, das Bundesministerium hätte seine Entscheidungen nicht auf die bloße Versicherung der Deutschen Bahn AG, die Investitionsmittel würden nahezu vollständig benötigt, stützen dürfen. Da dem Bundesministerium bereits Anfang Oktober 1994 konkrete Zahlen über voraussichtlich nicht mehr abfließende Haushaltsmittel bekannt waren, hätte es die Zusagen der Deutschen Bahn AG überprüfen müssen. Durch das Zuwarten bis zum Dezember 1994 hat sich das Bundesministerium der Möglichkeit begeben, die nicht benötigten Investitionsmittel in haushaltsrechtlich zulässiger Weise für andere Zwecke einzusetzen.

Der Bundesrechnungshof hält eine analoge Anwendung der für Zuwendungen geltenden Bestimmungen weder für geboten noch für möglich. Das Bundeseisenbahnvermögen ist keine Stelle außerhalb der Bundesverwaltung. Im übrigen wurden die Bundesmittel monatlich zugewiesen, so daß im Haushaltsjahr 1994 lediglich der bis Mitte Januar 1995 zu erwartende Mittelbedarf hätte berücksichtigt werden dürfen.

Der Bundesrechnungshof hält daran fest, daß die Zahlungen zu Lasten des Bundeshaushaltes 1994 die Möglichkeit des Bundeseisenbahnvermögens zur Finanzierung von Ausgaben im Jahre 1995 erhöht haben. Das Bundeseisenbahnvermögen hat am 3. Januar 1995 600 Mio. DM als Einnahmen in den Wirtschaftsplan 1995 eingestellt. Dadurch hat es sich zusammen mit den bisher in der Finanzierungsrechnung 1995 nicht berücksichtigten liquiden Mitteln in Höhe von rd. 500 Mio. DM einen zusätzlichen Finanzierungsspielraum von rd. 1 Mrd. DM verschafft.

Die verständliche Absicht, noch verfügbare Haushaltsmittel von über 3,5 Mrd. DM über den Ablauf des Haushaltsjahres für den Verkehrshaushalt zu sichern und den Kreditbedarf des Bundeseisenbahnvermögens im Haushaltsjahr 1995 zu verringern, konnte das eingeschlagene Verfahren nicht rechtfertigen.

20.5

Der Bundesrechnungshof hält eine zeitnahe und wirksame Überwachung des Bedarfs und des Abflusses von Haushaltsmitteln aus dem Kapitel 12 22 für unerläßlich. Nur so kann der auch im Haushaltsplan 1995 ausgebrachte Haushaltsvermerk genutzt werden, ohne die aus der zeitlichen Bindung des Haushaltes sich ergebenden Beschränkungen zu mißachten. Der Bundesrechnungshof hält sich nach § 97 Abs. 2 Nr. 2 BHO für verpflichtet, über diesen finanziell bedeutsamen Verstoß gegen die zeitliche Bindung der Ausgabeermächtigung (§ 45 Abs. 1 BHO) zu berichten. Er begrüßt, daß das Bundesministerium der Deutschen Bahn AG Vorgaben für eine zeitnahe und begründete Einschätzung des monatlichen Bedarfs an Haushaltsmitteln gemacht hat. Er wird sich zu gegebener Zeit unterrichten, ob eine wirksame Kontrolle erreicht wurde (s. auch Nr. 59).

Bundeseisenbahnvermögen

21 Ärztlicher Dienst beim Bundeseisenbahnvermögen

21.0

Mit der Bahnreform wurden die mehr als 200 Bahnärzte der Deutschen Bundesbahn und Deutschen Reichsbahn dem Bundeseisenbahnvermögen zugeordnet. Für die beim Bundeseisenbahnvermögen anfallenden ärztlichen Aufgaben reichen weniger als 10 v. H. der vorhandenen Ärzte aus. Das Bundeseisenbahnvermögen trägt das Beschäftigungsrisiko für die früheren Bahnärzte, während die Deutsche Bahn AG sich weder verpflichtet hat, die für den Einsatz der Ärzte notwendige bahnärztliche Infrastruktur aufrechtzuerhalten noch die arbeitsmedizinischen Kapazitäten des Bundeseisenbahnvermögens langfristig abzunehmen.

Das Bundeseisenbahnvermögen hat mit der Deutschen Bahn AG für arbeitsmedizinische Leistungen Entgelte vereinbart, die die Kosten nicht dekken. Verkehrsmedizinische Leistungen werden der Deutschen Bahn AG nicht berechnet.

Für sozialmedizinische Leistungen zahlen die Kostenträger dem Bundeseisenbahnvermögen Gebühren, die unter den tatsächlichen Kosten liegen.

Der Personalüberhang bei den ehemaligen Bahnärzten, der in den nächsten Jahren sprunghaft wachsen wird, sowie die nicht kostendeckenden Entgelte für ärztliche Leistungen verursachten im Jahre 1994 nicht gedeckte Aufwendungen des Bundeseisenbahnvermögens von mehr als 9 Mio. DM, die letztlich den Bundeshaushalt belasten.

21.1

21.1.1

Im Zuge der Bahnreform wurden dem Bundeseisenbahnvermögen mehr als 200 Bahnärzte zugeordnet, während die bahnärztliche Infrastruktur und das bahnärztliche Hilfspersonal von der Deutschen Bahn AG übernommen wurden.

Die früheren bahnärztlichen Dienste der Deutschen Bundesbahn und der Deutschen Reichsbahn erfüllten arbeitsmedizinische und gewerbeärztliche sowie verkehrsmedizinische Aufgaben bei der Deutschen Bundesbahn und der Deutschen Reichsbahn, erbrachten sozialmedizinische Leistungen für die Sozialversicherungsträger und wurden als Amtsärzte für die Beamten der Deutschen Bundesbahn eingesetzt.

Weniger als 10 v. H. der ärztlichen Leistungen der dort beschäftigten früheren Bahnärzte werden für das Bundeseisenbahnvermögen selbst erbracht. Die Ärzte des Bundeseisenbahnvermögens erfüllen überwiegend arbeits- und verkehrsmedizinische Aufgaben für die Deutsche Bahn AG aufgrund eines zunächst für drei Jahre fest geschlossenen, danach jährlich kündbaren Vertrages. Die Deutsche Bahn AG ist nicht verpflichtet, die ehemaligen Bahnärzte als Betriebsärzte (Arbeitsmediziner) auf Dauer zu beschäftigen sowie die notwendige bahnärztliche Infrastruktur vorzuhalten.

21.1.2

Der ärztliche Dienst des Bundeseisenbahnvermögens umfaßte im Jahre 1994 207 Ärzte (121 in den alten und 86 in den neuen Bundesländern). Eine überschlägige Personalbedarfsberechnung des Bundesrechnungshofes, die nach der Richtlinie des Bundesministeriums des Innern „für den betriebsärztlichen und sicherheitstechnischen Dienst in den Verwaltungen und Betrieben des Bundes", der von der Fachgruppe „Personalbemessung" der Deutschen Bahn AG ermittelten „Personalbemessungswerte für den Bahnärztlichen Dienst" sowie den in den Bahnarzttagebüchern erfaßten Fallzahlen erstellt wurde, ergab für das Jahr 1994 einen Personalbedarf von höchstens 195 Ärzten. Davon entfielen auf

- arbeitsmedizinische Tätigkeiten für die Deutsche Bahn AG 109 Ärzte,
- verkehrsmedizinische Tätigkeiten für die Deutsche Bahn AG 29 Ärzte,
- sozialmedizinische Tätigkeiten für die Versicherungsträger 41 Ärzte,
- amtsärztliche Tätigkeiten für das Bundeseisenbahnvermögen 16 Ärzte.

Der Personalüberhang von zwölf Ärzten verursachte im Jahre 1994 Ausgaben von rd. 1,5 Mio. DM. Der Mehrbestand wird bis zum Jahre 1997 wegen des starken Personalabbaus bei der Deutschen Bahn AG und der entsprechenden Abnahme arbeits- und verkehrsmedizinischer Aufgaben auf annähernd 70 Ärzte wachsen. Die mit Erreichen der Altersgrenze in den Ruhestand tretenden früheren Bahnärzte wurden abgerechnet.

Ein Konzept des Bundeseisenbahnvermögens, wie der Personalüberhang abgebaut oder die verbleibenden Ärzte bis zu ihrem Ruhestand wirtschaftlich sinnvoll eingesetzt werden sollen, wurde nicht vorgefunden.

21.1.3

Für arbeitsmedizinische Leistungen vereinbarte das Bundeseisenbahnvermögen mit der Deutschen Bahn AG – für die alten und neuen Bundesländer unter-

schiedliche – Stundensätze. Im Haushaltsjahr 1994 zahlte die Deutsche Bahn AG für von Ärzten des Bundeseisenbahnvermögens erbrachte arbeitsmedizinische Leistungen insgesamt 11,3 Mio. DM.

Die Gebühren, mit denen die Versicherungsträger sozialmedizinische Leistungen vergüten, richten sich weitgehend nach der zwischen der Bundesärztekammer und dem Verband Deutscher Rentenversicherungsträger abgeschlossenen Gutachter-Honorarvereinbarung. Das Bundeseisenbahnvermögen erzielte im Haushaltsjahr 1994 für sozialmedizinische Leistungen Einnahmen in Höhe von rd. 4,6 Mio. DM.

Der Bundesrechnungshof errechnete, daß die vom Bundeseisenbahnvermögen vereinbarten Stunden- und Gebührensätze bei weitem nicht kostendeckend sind; die durchschnittliche Kostendeckung lag unter 80 v. H.

Kostendeckende Stunden- und Gebührensätze hätten im Jahre 1994 die Einnahmen aus arbeitsmedizinischen Leistungen um rd. 2,7 Mio. DM, die Einnahmen aus sozialmedizinischen Leistungen um rd. 1,3 Mio. DM gesteigert.

21.1.4

Die Ärzte des Bundeseisenbahnvermögens erbringen bei der Deutschen Bahn AG neben den arbeitsmedizinischen auch verkehrsmedizinische Leistungen (Tauglichkeitswiederholungsuntersuchungen und Tauglichkeitsanfragen), die nach Auffassung der Ärzte des Bundeseisenbahnvermögens nicht mit den arbeitsmedizinischen Einsatzzeiten abgegolten sind. Diese Leistungen haben keine vertragliche Grundlage und werden der Deutschen Bahn AG nicht in Rechnung gestellt. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes beanspruchten verkehrsmedizinische Aufgaben im Jahre 1994 etwa 29 Ärzte, was Kosten von rd. 3,7 Mio. DM entsprach.

21.2

21.2.1

Der Bundesrechnungshof hält die Zuordnung der früheren Bahnärzte zum Bundeseisenbahnvermögen für nicht sachgerecht, da die Ärzte überwiegend für Dritte tätig werden und originäre amtsärztliche Aufgaben beim Bundeseisenbahnvermögen von untergeordneter Bedeutung sind; dies gilt insbesondere für die Ärzte in den neuen Bundesländern, wo kaum amtsärztliche Tätigkeiten anfallen.

Die einmal getroffene Entscheidung erscheint – auch im Hinblick auf den beamtenähnlichen Status der Ärzte der ehemaligen Deutschen Bundesbahn – nur schwer korrigierbar. Der Bundesrechnungshof hält es daher für um so wichtiger, den ärztlichen Dienst des Bundeseisenbahnvermögens so einzusetzen, daß die nicht durch Leistungsentgelte gedeckten und vom Bund zu tragenden Kosten minimiert werden. Diesem Ziel wird der zwischen Bundeseisenbahnvermögen und Deutscher Bahn AG geschlossene Vertrag nicht gerecht.

Gegenüber dem Bundeseisenbahnvermögen, das für alle ehemaligen Bahnärzte bis zu deren Ausscheiden aus dem Dienst das Beschäftigungsrisiko trägt, ist die Deutsche Bahn AG keine langfristigen Verpflichtungen eingegangen. Sie hat sich weder verpflichtet, die erforderliche bahnärztliche Infrastruktur aufrechtzuerhalten noch die von ihr benötigten arbeits- und verkehrsmedizinischen Leistungen auch langfristig vom Bundeseisenbahnvermögen abzunehmen. Rechtlich gesehen stünde es der Deutschen Bahn AG frei, trotz der Überkapazitäten des ärztlichen Dienstes des Bundeseisenbahnvermögens eigene Betriebsärzte einzustellen oder arbeits- und verkehrsmedizinische Leistungen bei Dritten (z. B. TÜV) einzukaufen, wie dies bereits bei ausgegliederten Geschäftsbereichen der Deutschen Bahn AG geschieht. Der Bundesrechnungshof hält die bestehenden vertraglichen Regelungen für nicht ausgewogen.

Er hat empfohlen, mit der Deutschen Bahn AG Verhandlungen mit dem Ziel zu führen, die Deutsche Bahn AG zu verpflichten, arbeits- und verkehrsmedizinische Leistungen solange durch den ärztlichen Dienst des Bundeseisenbahnvermögens zu decken, bis die früheren Bahnärzte ausgeschieden sind; dies sollte auch für ausgegliederte Geschäftsbereiche gelten. Außerdem sollte die von den Ärzten des Bundeseisenbahnvermögens benötigte Infrastruktur, über die die Deutsche Bahn AG verfügt, vertraglich gesichert werden.

Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung vertreten, daß die durch die Bahnreform veränderten Rahmenbedingungen und der Umfang des Personalabbaus bei der Deutschen Bahn AG eine regelmäßige Neubemessung des Bedarfs an Ärzten unausweichlich machen. Er hat empfohlen, den festgestellten Personalüberhang gesondert auszuweisen, nicht ausgelastete Bahnarztpraxen zu schließen, Bahnarztbezirke nach personalwirtschaftlichen Gesichtspunkten neu festzulegen sowie das freiwillige Ausscheiden von Ärzten der früheren Deutschen Reichsbahn durch angemessene Abfindungen zu fördern.

Der Bundesrechnungshof hat ferner vorgeschlagen, gemeinsam mit den Ärzten des Bundeseisenbahnvermögens ein Konzept zum wirtschaftlichen Einsatz der Ärzte zu erstellen. Freie ärztliche Kapazitäten könnten z. B. durch die Übernahme arbeitsmedizinischer Aufgaben bei weiteren ausgegliederten Betrieben der Deutschen Bahn AG, bei anderen Verkehrsunternehmen oder sonstigen Einrichtungen genutzt werden. Amtsärztliche Aufgaben könnten auch für andere Verwaltungen erfüllt werden.

21.2.2

Der Bundesrechnungshof hat das Bundeseisenbahnvermögen darauf hingewiesen, daß die mit der Deutschen Bahn AG vereinbarten Stundensätze für arbeitsmedizinische Leistungen im Jahre 1994 beim Bundeseisenbahnvermögen zu nicht gedeckten Kosten in Höhe von rd. 2,7 Mio. DM geführt haben. Er hat das Bundeseisenbahnvermögen aufgefordert, mit der Deutschen Bahn AG umgehend kostendeckende Leistungsentgelte zu vereinbaren. Der Bundesrechnungshof hält dies auch für durchsetzbar, da ver-

gleichbare Leistungen am Markt (z. B. TÜV) zu deutlich höheren Stundenpreisen angeboten werden.

Der Bundesrechnungshof hat ferner beanstandet, daß die Entgelte für sozialmedizinische Leistungen die Kosten nicht decken. Nach den Gebührensätzen der Versicherungsträger werden bundesweit ärztliche Leistungen vergütet. Die Gebühren sind offenbar so bemessen, daß die mit der Leistung verbundenen Kosten gedeckt werden können. Der Bundesrechnungshof hat die für sozialmedizinische Leistungen festgestellten nicht gedeckten Kosten auch als Indiz für überhöhten Aufwand bei den durch die Ärzte des Bundeseisenbahnvermögens erbrachten Leistungen angesehen.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, im Rahmen des Möglichen auf eine Anpassung der vereinbarten Gebühren an die tatsächlichen Kosten hinzuwirken und im übrigen den Zeitaufwand für sozialmedizinische Leistungen dem durch die Gebühren vorgegebenen Zeitrahmen anzupassen. Die Personalbemessungswerte sind entsprechend zu korrigieren.

21.2.3

Der Bundesrechnungshof hat auch beanstandet, daß die für die Deutsche Bahn AG erbrachten umfangreichen verkehrsmedizinischen Leistungen keine vertragliche Grundlage haben und nicht gesondert vergütet werden. Er hat das Bundeseisenbahnvermögen aufgefordert, die hierfür im Jahre 1994 entstandenen Kosten von rd. 3,7 Mio. DM gegenüber der Deutschen Bahn AG geltend zu machen und für die Zukunft kostendeckende Entgelte für verkehrsmedizinische Leistungen vertraglich zu vereinbaren.

21.3

Das Bundesministerium und das Bundeseisenbahnvermögen haben die Feststellungen des Bundesrechnungshofes anerkannt und seine Empfehlungen aufgegriffen.

Das Bundeseisenbahnvermögen hat mitgeteilt, zwischenzeitlich erste Verhandlungen mit der Deutschen Bahn AG zu führen, um eine vertraglich gesicherte, dauerhafte Beschäftigung der Ärzte des Bundeseisenbahnvermögens als Betriebsärzte der Deutschen Bahn AG und eine Vergütung der Leistungen nach dem Einsatzzeitenmodell unter besonderer Berücksichtigung verkehrsmedizinischer Leistungen und eines kostendeckenden Stundensatzes zu erreichen. Weiter habe es ein besonderes DV-Programm entwickelt, um die Einsatzzeiten zu errechnen, sich mit einer neuen Erfassungsmethodik für alle ärztlichen Leistungen befaßt sowie eine Kostenrechnung eingeführt, mit der der Stundensatz für ärztliche Leistungen nach dem Kostendeckungsprinzip bestimmt werden könne. Dieser Stundensatz solle als Grundlage für alle Verträge dienen.

Außerdem sei vorgesehen, die Verträge mit den Betriebskrankenkassen und den übrigen Sozialversicherungsträgern den neuen kostendeckenden Stundensätzen anzupassen sowie freie ärztliche Kapazitäten der Bahnärzte bei ausgegliederten Betrieben der Deutschen Bahn AG und anderen Einrichtungen zu vermarkten.

Das Bundeseisenbahnvermögen wird die vom Bundesrechnungshof geforderte neue, regelmäßige Personalbemessung ab dem 2. Halbjahr 1995 einführen, sobald die Eisenbahnunfallkasse als gesetzlicher Unfallversicherungsträger eigene Personalbedarfswerte nach dem Arbeitssicherheitsgesetz erlassen habe und das Bahnarzttagebuch neugestaltet sei. Das Bundeseisenbahnvermögen gehe vorerst davon aus, daß für Gutachten nach dem Pflegeversicherungsgesetz schätzungsweise 25 Ärzte benötigt werden. Dies werde den Personalüberhang erheblich verringern und die Einnahmen des Bundeseisenbahnvermögens erhöhen.

21.4

Der Bundesrechnungshof begrüßt, daß das Bundeseisenbahnvermögen kostendeckende Entgelte für ärztliche Leistungen bei Dritten anstrebt, den Personalbedarf und die Kosten auf geeignete Weise ermitteln und die Beschäftigung der Ärzte des Bundeseisenbahnvermögens langfristig vertraglich absichern will. Das Bundeseisenbahnvermögen wird trotz des erwarteten Personalbedarfs für Gutachten zur Pflegeversicherung seine Bemühungen um einen Abbau des Personalüberhangs an Ärzten verstärken müssen.

Der Bundesrechnungshof wird nach der Umsetzung der vom Bundeseisenbahnvermögen angekündigten Maßnahmen untersuchen, ob und wie sich diese auswirken und insbesondere, ob sie ausreichen, um einen wirtschaftlichen Einsatz der ehemaligen Bahnärzte zu gewährleisten.

Bundesministerium für Post und Telekommunikation
(Einzelplan 13)

Sondervermögen Deutsche Bundespost

22 Gesamtjahresabschluß 1993 der Deutschen Bundespost

22.0

Im Zuge der Postreform II hat der Bund Altverbindlichkeiten der Deutschen Bundespost in Höhe von rd. 196 Mrd. DM auf die Post-Aktiengesellschaften übergeleitet und für ihre Erfüllung die Gewährleistung übernommen. Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Bundesministerium und der Bundesanstalt für Post und Telekommunikation, darauf zu achten, daß die Vertreter des Eigentümers Bund in den Hauptversammlungen sowie in den Aufsichtsräten der Post-Aktiengesellschaften im Rahmen ihrer Aufgaben auch die Risiken einer Inanspruchnahme aus der Gewährleistung angemessen berücksichtigen.

Des weiteren hat der Bund eine Liquiditätsgarantie hinsichtlich der von den Unterstützungskassen der einzelnen Aktiengesellschaften zu erbringenden Versorgungs- und Beihilfeleistungen übernommen. Auch hieraus können sich Risiken für den Bundeshaushalt ergeben.

22.1 Allgemeines

Der Gesamtjahresabschluß der Deutschen Bundespost zum 31. Dezember 1993 umfaßt die Jahresabschlüsse der drei Unternehmen Deutsche Bundespost Telekom (Telekom), Deutsche Bundespost Postdienst (Postdienst) und Deutsche Bundespost Postbank (Postbank).

In seinem Jahresabschluß 1993 hatte der Postdienst einen Ertrag aus Finanzausgleich gemäß § 37 Abs. 3 des Gesetzes über die Unternehmensverfassung der Deutschen Bundespost (Postverfassungsgesetz) vom 8. Juni 1989 durch das Schwesterunternehmen Telekom in Höhe von 726,4 Mio. DM eingestellt. Diese Forderung wurde von der Telekom nicht anerkannt; in ihrem Jahresabschluß 1993 hatte sie keine entsprechende finanzielle Verpflichtung ausgewiesen. Im nachfolgenden Gesamtjahresabschluß für das Jahr 1993 wurde die Forderung des Postdienstes „im Rahmen der Schuldenkonsolidierung ergebniswirksam konsolidiert".

Die Telekom erbrachte im Berichtsjahr – wie vom Bundesrechnungshof in seinem Prüfungsbericht 1993 empfohlen – den Einzelnachweis des fernmeldetechnischen Sachanlagevermögens. Sie erhielt, wie auch Postbank und Postdienst, einen uneingeschränkten Bestätigungsvermerk des Jahresabschlusses. Der Gesamtjahresabschluß 1993 der Deutschen Bundespost erhielt vom Abschlußprüfer ebenfalls den uneingeschränkten Bestätigungsvermerk.

22.2 Vermögens- und Finanzlage (Bilanz)

22.2.1 Entwicklung im Jahre 1993

Die Schlußbilanz zum 31. Dezember 1993 wies für das Sondervermögen Deutsche Bundespost nachstehende Vermögens- und Finanzlage[1]) aus:

	31. 12. 1993	31. 12. 1992	Veränderungen
	– in Mrd. DM –		
AKTIVA			
Anlagevermögen	158,8	150,9	+ 7,9
Vorräte Sachanlagen ..	1,0	3,0	– 2,0
Umlaufvermögen	65,5	55,6	+ 9,9
Rechnungsabgrenzungsposten ...	1,7	1,8	– 0,1
Sonderverlustkonto aus Rückstellung	0,8	0,8	–
Bilanzsumme	**227,8**	**212,1**	**+15,7**

	31. 12. 1993	31. 12. 1992	Veränderungen
	– in Mrd. DM –		
PASSIVA			
Eigenkapital	43,8	48,4	– 4,6
Rückstellungen	11,8	11,4	+ 0,4
(– darunter langfristig) .	(0,6)	(0,4)	(+ 0,2)
Verbindlichkeiten	169,9	149,7	+20,1
(– darunter langfristig) .	(45,9)	(38,0)	(+ 7,9)
Rechnungsabgrenzungsposten ...	2,3	2,5	– 0,2
Bilanzsumme	**227,8**	**212,1**	**+ 15,7**

22.2.2 Anlagevermögen und Investitionen

22.2.2.1

Den größten Anteil am Anlagevermögen der Deutschen Bundespost hatte das Sachanlagevermögen mit 151,6 Mrd. DM; auf die Finanzanlagen entfielen rd. 7,0 Mrd. DM.

[1]) Unterschiede in den Summen und Differenzen in der nachfolgenden Tabelle beruhen auf Rundungen

Unter Liquiditätsgesichtspunkten ist es grundsätzlich vorteilhaft und ein Zeichen finanzieller Stabilität, wenn die Finanzierung des im Anlagevermögen investierten Kapitals langfristig gesichert ist, d. h. fristenkongruent durch Eigenkapital und langfristiges Fremdkapital. Im Gesamtjahresabschluß zum 31. Dezember 1993 betrug diese Deckung rd. 57 v. H.; ein erheblicher Teil des Anlagevermögens ist mittel- und kurzfristig finanziert und unterliegt somit der Schwankung des Kapital- und Geldmarktes. Nach Darlegung des Abschlußprüfers waren Finanzlage und Liquidität des Sondervermögens aufgrund der bestehenden Finanzierungsmöglichkeiten am Kapitalmarkt und über im Bedarfsfall jederzeit erhältliche Kredite als gesichert zu bezeichnen.

22.2.2.2

Das Investitionsvolumen betrug im Jahre 1993 insgesamt 26,1 Mrd. DM, die Abschreibungen auf das Sachanlagevermögen rd. 18,8 Mrd. DM (einschließlich der außerplanmäßigen Abschreibungen von rd. 1,0 Mrd. DM). Ein Investitionsschwerpunkt war wie in den Vorjahren der Auf- und Ausbau der fernmeldetechnischen Anlagen in den neuen Bundesländern; auf die Telekom entfielen rd. 93 v. H. aller Investitionen.

22.2.3 Pensionsverpflichtungen

Die Deutsche Bundespost wies in ihrer Bilanz zum 31. Dezember 1993 Pensionsrückstellungen in Höhe von rd. 642 Mio. DM aus (Vorjahr: 385 Mio. DM). Diese wurden für unmittelbare Verpflichtungen aus seit dem 1. Januar 1990 neu begründeten Anwartschaften gebildet. Nach Angaben des Abschlußprüfers entsprachen sie der gesetzlich vorgesehenen Mindesthöhe.

Für Pensionsverpflichtungen aus bis zum 1. Januar 1990 bereits bestehenden Beschäftigungs- oder Pensionsverhältnissen wurden keine Rückstellungen gebildet. Die nicht passivierten Pensionsverpflichtungen betrugen mit 99,2 Mrd. DM mehr als das Doppelte des in der Bilanz der Deutschen Bundespost ausgewiesenen Eigenkapitals in Höhe von 43,8 Mrd. DM.

Um eine bilanzielle Berücksichtigung der Pensionsverpflichtungen bei den Aktiengesellschaften zu vermeiden, sind im Rahmen der Postreform II selbständige Unterstützungskassen für jedes Unternehmen in der Rechtsform eines eingetragenen Vereins errichtet worden. Sie erbringen die Versorgungs- und Beihilfeleistungen an ehemalige Beamte des Sondervermögens Deutsche Bundespost und sollen diese Leistungen auch für künftige Versorgungsempfänger der Aktiengesellschaften und deren Hinterbliebene abwickeln.

Ihre Ausgaben in den Jahren 1995 bis 1999 werden durch folgende jährliche Zuwendungen der jeweiligen Aktiengesellschaften zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen gedeckt:

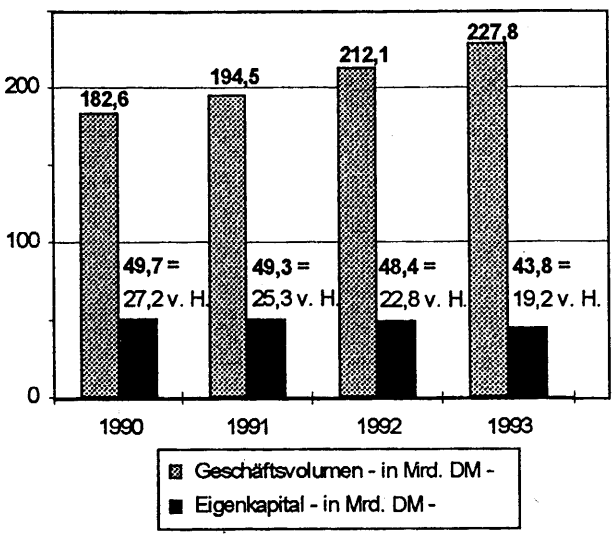
Jahresraten von 1995 bis 1999	
Deutsche Post AG	4,00 Mrd. DM
Deutsche Postbank AG	0,31 Mrd. DM
Deutsche Telekom AG	2,90 Mrd. DM

In den Folgejahren haben die Aktiengesellschaften Beiträge in Höhe von 33 v. H. der Bruttobezüge der bei ihnen beschäftigten Beamten nach Maßgabe des § 16 Abs. 2 Postpersonalrechtsgesetz zu leisten. Soweit die Beiträge der Aktiengesellschaften zur Deckung der Versorgungs- und Beihilfeleistungen nicht ausreichen, leistet der Bund Ausgleichszahlungen. Bei der Finanzierung der Unterstützungskassen gewährleistet er ferner, „daß die Unterstützungskassen jederzeit in der Lage sind, die gegenüber ihren Trägerunternehmen übernommenen Verpflichtungen zu erfüllen". Soweit der Bund in den genannten Fällen Leistungen an die Unterstützungskassen erbringt, kann er von den Aktiengesellschaften keine Erstattung verlangen. Das Risiko einer eventuellen Inanspruchnahme verbleibt beim Bund. In diesem Zusammenhang verweist der Bundesrechnungshof darauf, daß er in seinem Bericht an den Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages vom 23. März 1995 auch zur Entwicklung der Versorgungsausgaben bei der Deutschen Bundespost Stellung genommen hat.

22.2.4 Eigenkapitalentwicklung

22.2.4.1

Die Eigenkapitalausstattung der Deutschen Bundespost entwickelte sich seit dem Jahre 1990 wie folgt:



Die aus dem Schaubild erkennbare stetige Abnahme des Eigenkapitalanteils am Geschäftsvolumen fiel im Berichtsjahr deutlich aus, da sich das Eigenkapital von 48,4 Mrd. DM auf 43,8 Mrd. DM verminderte. Ursächlich hierfür ist vor allem der gegenüber dem

Vorjahr um 4,1 Mrd. DM auf nunmehr 5,5 Mrd. DM gestiegene Bilanzverlust.

22.2.4.2

Die dargestellte Entwicklung der Eigenkapitalquote beruht auf dem „offen" ausgewiesenen Eigenkapital. Der Bundesrechnungshof hat sich in seinen Prüfungsberichten 1993 und 1994 dafür ausgesprochen, für den Bund als Eigentümer die stillen Reserven zu ermitteln und diese – im nichtöffentlichen Bericht des Abschlußprüfers – kontinuierlich fortzuschreiben. Dagegen wurden von seiten des Direktoriums der Deutschen Bundespost unter Hinweis auf „systemimmanente Schwierigkeiten" Vorbehalte geäußert.

Die Telekom hat angekündigt, in der Eröffnungsbilanz der Deutschen Telekom AG zum 1. Januar 1995 ihr Anlagevermögen statt zu historischen Anschaffungskosten mit Verkehrswerten anzusetzen. Die sich dabei ergebenden Abwertungen in der Größenordnung von 10 Mrd. DM sollen durch Auflösung stiller Reserven ausgeglichen werden. Die Telekom geht davon aus, daß nach der Neubewertung des Anlagevermögens keine stillen Reserven mehr vorhanden sind.

Der Bundesrechnungshof hat zur Kenntnis genommen, daß zumindest die Telekom inzwischen die „systemimmanenten Schwierigkeiten" für die Ermittlung von stillen Reserven ausräumen konnte. Er weist darauf hin, daß nach Umwandlung der drei Postunternehmen in Aktiengesellschaften sich eine Darlegung wesentlicher stiller Reserven aus Nr. 17 der „Berichterstattungsregeln" des Bundesministeriums der Finanzen für die erweiterte Prüfung und Berichterstattung nach § 53 HGrG ergibt.

22.3 Ertragslage (Gewinn- und Verlustrechnung)

22.3.1 Entwicklung im Jahre 1993

Aus der Gewinn- und Verlustrechnung der Deutschen Bundespost ergaben sich im wesentlichen die nachfolgenden Erträge und Aufwendungen[2]). Die Werte für das Jahr 1992 sind nachrichtlich angegeben (s. Tabelle rechts).

Trotz des Anstiegs der laufenden Erträge um 6,4 Mrd. DM ist das Geschäftsergebnis der Deutschen Bundespost um 1,9 Mrd. DM auf 5,2 Mrd. DM zurückgegangen. Dies beruht im wesentlichen auf der Aufwandssteigerung um insgesamt 8,3 Mrd. DM (neben höherem Material- und Personalaufwand vor allem höhere Abschreibungen und Wertberichtigungen bei Telekom infolge der Umstellung auf die kaufmännische Rechnungslegung). Unter Berücksichtigung des negativen neutralen Ergebnisses von 2,0 Mrd. DM (Anstieg gegenüber dem Vorjahr um 1,4 Mrd. DM) ergibt sich ein Ergebnis vor Ablieferung und Steuern von 3,2 Mrd. DM. Im Vergleich zum Vorjahr verringerte es sich um 3,3 Mrd. DM = rd. 51 v. H.

[2]) Unterschiede in den Summen und Differenzen in der nachfolgenden Tabelle beruhen auf Rundungen

Die weit überwiegenden Anteile des Umsatzes der Telekom (58,7 Mrd. DM) und des Postdienstes (22,8 Mrd. DM) wurden im Monopolbereich erzielt.

- Bei der Telekom betrugen allein die ausschließlich dem Monopolbereich zuzurechnenden Erträge aus dem Geschäftsfeld „Telefonnetzdienst" (42,6 Mrd. DM) rd. 73 v. H. des gesamten Umsatzes.
- Beim Postdienst hatte die „Brief- und Infopost" (15,9 Mrd. DM), die im Berichtsjahr ebenfalls noch Monopolstellung besaß, einen Anteil am Gesamtumsatz von rd. 70 v. H. Ab dem Jahre 1995 unterliegt der Bereich „Infopost" dem Wettbewerb.

22.3.2 Ablieferung und Steuern

Insgesamt flossen dem Bund im Jahre 1993 Ablieferungen und Steuern aus dem Sondervermögen in Höhe von 8,6 Mrd. DM (Vorjahr: 8,0 Mrd. DM) zu. In Zukunft werden sich die dem Bund zufließenden Mittel verändern. Nach Umwandlung der Unternehmen der Deutschen Bundespost in Aktiengesellschaften im Rahmen der Postreform II leisten diese nur noch für das Jahr 1995 Ablieferungen. Die Aktiengesellschaften unterliegen ab dem Jahre 1996 den allgemeinen steuerlichen Bestimmungen.

Betriebswirtschaftliche Ertragsrechnung

	Jahr 1993	Jahr 1992	Veränderungen
	– in Mrd. DM –		
Laufende Erträge			
Umsatzerlöse	84,3	77,2	+7,1
Sonstige Erträge	3,3	3,9	–0,7
Summe	87,6	81,1	+6,4
Laufende Aufwendungen			
Materialaufwand	10,9	9,4	+1,5
Personalaufwand	40,1	38,3	+1,8
Abschreibungen	18,8	15,1	+3,7
Zinsergebnis	7,4	6,3	+1,1
Übrige Aufwendungen	5,1	4,9	+0,2
Summe	82,3	74,0	+8,3
Geschäftsergebnis	5,2	7,1	–1,9
Neutrales Ergebnis	–2,0	–0,6	–1,4
Ergebnis vor Ablieferung an den Bund und Steuern	3,2	6,5	–3,3
Ablieferung an den Bund und Steuern	8,6	8,0	+0,6
Jahresüberschuß (+) **Jahresfehlbetrag (–)**	–5,4	–1,5	–3,9

22.4 Gewährleistungen des Bundes für Altverbindlichkeiten aufgrund der Postreform II

22.4.1

Der Gesamtjahresabschluß der Deutschen Bundespost zum 31. Dezember 1993 wies Verbindlichkeiten in Höhe von insgesamt rd. 170 Mrd. DM aus; Ende 1994 waren diese auf rd. 196 Mrd. DM angewachsen (Drucksache 12/6718 S. 88). Im Zuge der am 1. Januar 1995 wirksam gewordenen Postreform II wurden die Verbindlichkeiten der drei Postunternehmen (Teilsondervermögen) gesetzlich auf die Deutsche Post AG, die Deutsche Postbank AG und die Deutsche Telekom AG als deren Rechtsnachfolger übergeleitet.

Bei Kreditverbindlichkeiten, die das Sondervermögen in seiner Gesamtheit betrafen, trat an die Stelle des bisherigen Schuldners die Deutsche Telekom AG. Bei Verbindlichkeiten der Teilsondervermögen trat an die Stelle des bisherigen Schuldners das jeweilige Nachfolgeunternehmen.

Der Bund hat gemäß § 2 Abs. 4 des Gesetzes zur Umwandlung der Unternehmen der Deutschen Bundespost in die Rechtsform der Aktiengesellschaft (Postumwandlungsgesetz) vom 14. September 1994 eine Gewährleistung für die Erfüllung der genannten zum Zeitpunkt der Eintragung der drei Post-Aktiengesellschaften in das Handelsregister bestehenden Altverbindlichkeiten in Höhe von rd. 196 Mrd. DM übernommen.

Hierbei handelt es sich vor allem um rd. 120 Mrd. DM auf die Deutsche Telekom AG übertragene Kreditverbindlichkeiten. Der weitaus größte Teil der noch laufenden Kredite (rd. 115 Mrd. DM), darunter alle Postanleihen (rd. 73 Mrd. DM) und Obligationen (rd. 21 Mrd. DM) sowie Schuldscheindarlehen in Höhe von über 15 Mrd. DM werden in den nächsten zehn Jahren zur Rückzahlung fällig. Im Jahre 2004 beläuft sich der von der Deutschen Telekom AG aufzubringende Tilgungsbetrag auf über 20 Mrd. DM. Die restlichen Fälligkeiten (Schuldscheindarlehen, Schatzanweisungen, Medium Term Notes) – und damit die entsprechende Einstandspflicht des Bundes – reichen bis über das Jahr 2013 hinaus.

Die Gewährleistung des Bundes umfaßt ferner Spareinlagen bei der Deutschen Postbank AG in Höhe von rd. 54 Mrd. DM (für längstens fünf Jahre) sowie weitere Verbindlichkeiten der ehemaligen Teilsondervermögen.

22.4.2

Mit der Gewährleistung durch den Bund wurde das Ziel verfolgt, die Bonität der Altverbindlichkeiten der Deutschen Bundespost nicht zu beeinträchtigen. Eine Benachteiligung der Gläubiger durch den gesetzlichen Schuldnerwechsel und negative Auswirkungen auf die Kreditpolitik des Bundes sollten vermieden werden. Insbesondere sollte der Charakter der Postanleihen als öffentliche Anleihen gewahrt bleiben (Drucksachen 12/6718 S. 88, 12/8060 S. 189). Der Gesetzgeber hat dieser Zielsetzung in der Weise Rechnung getragen, daß er die vom Bund zu übernehmende Gewährleistung für die Erfüllung der Altverbindlichkeiten als Garantiehaftung ausgestaltete. Diese ist nicht (mehr) auf das Sondervermögen der Deutschen Bundespost bzw. das Vermögen der Post-Aktiengesellschaften als Haftungsmasse beschränkt. Nunmehr steht uneingeschränkt der Bund gegenüber den Gläubigern als Garant für die Erfüllung der Altverbindlichkeiten der Aktiengesellschaften ein. Wegen des großen Volumens dieser Verbindlichkeiten ergeben sich nicht unerhebliche Risiken für den Bundeshaushalt.

22.4.3

Der Bund muß daher ein Interesse daran haben, daß die Aktiengesellschaften, insbesondere die Deutsche Telekom AG, wirtschaftlich im Stande bleiben, aus eigener Kraft die übergeleiteten Altverbindlichkeiten zu erfüllen. Der Bund sollte daher nach Auffassung des Bundesrechnungshofes die ihm aufgrund des Gesellschaftsrechts zustehenden Einflußmöglichkeiten als alleiniger Eigentümer oder später als Anteilseigner nutzen, um die Risiken einer Inanspruchnahme aus der Gewährleistung so gering wie möglich zu halten.

Zum einen werden die Vertreter der mit der Wahrnehmung der Eigentümeraufgaben (Aktionärsrechte) des Bundes betrauten Bundesanstalt für Post und Telekommunikation Deutsche Bundespost sowie das Bundesministerium als deren Aufsichtsbehörde darauf zu achten haben, daß die in den Hauptversammlungen zu fassenden Beschlüsse einer Bedienung der Altschulden nicht entgegenstehen.

Zum anderen erwächst den vom Bund in den Aufsichtsrat der Aktiengesellschaften entsandten Vertretern aus der Garantenstellung des Bundes im Rahmen ihrer Überwachungsaufgaben nach dem Aktiengesetz eine besondere Sorgfaltspflicht. Diese wird dahin gehen, die Vermögens-, Ertrags- und Liquiditätslage ihrer Gesellschaft in angemessener Wahrung auch des Bundesinteresses daraufhin zu beobachten, ob die Erfüllung der Altverbindlichkeiten durch die Aktiengesellschaften frist- und ordnungsgemäß gesichert bleibt.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, von dem gesetzlichen und satzungsmäßigen Recht Gebrauch zu machen und bestimmte Arten von Geschäften, die erhebliche finanzielle Auswirkungen haben können, an die Zustimmung des Aufsichtsrates zu binden. Dies gilt z. B. für die Aufnahme neuer Geschäftsfelder, größere Investitionsentscheidungen sowie für die Gründung bzw. den Erwerb von Beteiligungsunternehmen.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt ferner, daß die Vertreter des Bundes in den Aufsichtsgremien sich regelmäßig über den Stand der Altverbindlichkeiten informieren lassen, ihre Erkenntnisse hierüber in ihre Berichte an die beteiligungsverwaltende Stelle aufnehmen und ggf. auf eine angemessene Berücksichtigung dieser Frage durch die Unternehmensvorstände hinwirken. Die für die Verwaltung der Bundes beteiligungen an den Post-Aktiengesellschaften zuständigen Stellen beim Bundesministerium und bei der Bundesanstalt für Post und Telekommunikation Deutsche Bundespost werden hierauf zu achten haben.

Bundesministerium der Verteidigung
(Einzelplan 14)

23 Erhaltung der Flugberechtigung von überzähligen Strahl-Luftfahrzeugführern und Waffensystemoffizieren in den fliegenden Kampfverbänden der Bundeswehr
(Kapitel 14 19 Titel 553 01 u. a.)

23.0

In den fliegenden Kampfverbänden der Bundeswehr besteht nach dem Stand von Januar 1995 ein Überhang von rd. 150 Strahl-Luftfahrzeugführern und Waffensystemoffizieren. Außerdem sind etwa 100 Offiziere aus dieser Laufbahn, die jünger als 41 Jahre sind, auf Dienstposten außerhalb von fliegenden Verbänden verpflichtet, sich in Übung zu halten.

Wegen der Überzahl von Strahl-Luftfahrzeugführern können den eigentlichen Kampfbesatzungen bei technisch begrenzter Kapazität in den Geschwadern die zur Erfüllung des Ausbildungsprogrammes und zur Erhaltung ihres Einsatzstatus unabdingbar notwendigen Flugstunden seit dem Jahre 1993 nicht mehr zur Verfügung gestellt werden.

Der Überhang an überzähligen Besatzungen sollte daher so rasch wie möglich abgebaut und die Zahl der „Inübunghalter", die jünger als 41 Jahre sind, deutlich zurückgeführt werden.

23.1

23.1.1 Ausgangslage

23.1.1.1 Personalüberhang

Das Bundesministerium entschied im Jahre 1991, die Geschwader mit den Aufklärungsflugzeugen RF-4 E Phantom und den leichten Jagdbombern Alpha Jet staffelweise bis Ende 1993 stillzulegen. Eines der zwei Marinefliegergeschwader mit Tornado-Flugzeugen wurde aufgelöst; die Flugzeuge wurden der Luftwaffe überstellt. Von der Stillegung waren im Zeitpunkt der Entscheidung rd. 310 Strahl-Luftfahrzeugführer und rd. 100 Waffensystemoffiziere in der Sonderlaufbahn Berufsoffizier-41 (BO-41) betroffen. Offiziere dieser Laufbahn scheiden mit 41 Jahren normalerweise aus oder wechseln in die Laufbahn für Berufsoffiziere mit dienstgradbezogener Altersgrenze.

Außerdem verminderte die Luftwaffe seit dem Einstellungsjahrgang 1991 die jährliche Anzahl der Offiziersanwärter als Strahl-Luftfahrzeugführer von 60 auf 48 und als Waffensystemoffizier von 48 auf 40 (sogenannte Regenerationsquote).

Im Januar 1992 legte der Führungsstab der Luftwaffe in einer Bedarfsanalyse zur Personallage und -entwicklung von Strahl-Luftfahrzeugführern und Waffensystemoffizieren dar, daß sich durch die Ausphasung der Waffensysteme RF-4 E Phantom und Alpha Jet ein Überhang von 236 Luftfahrzeugführern und von 74 Waffensystemoffizieren ergeben würde. Nach Ausschöpfung aller rechtlichen Möglichkeiten für eine andere Verwendung würde noch immer ein Überhang von 170 Luftfahrzeugführern und 55 Waffensystemoffizieren bestehen. Diese BO-41-Offiziere seien – sofern sie noch eine Restdienstzeit von mehr als fünf Jahren hätten – nach Maßgabe der „Ausbildungsweisung Luftwaffe" auf die Waffensysteme Tornado und F-4 F Phantom umzuschulen.

Bei dieser Bedarfsanalyse ging der Führungsstab der Luftwaffe wegen der Verzahnung mit anderen Verwendungen außerhalb von fliegenden Verbänden und Ausbildungseinrichtungen nicht von dem konkreten Bedarf in den fliegenden Verbänden aus, sondern von einem höheren Gesamtbedarf. Trotz der sich abzeichnenden Überhänge blieb der Führungsstab bei seiner Entscheidung, alle Luftfahrzeugführer und Waffensystemoffiziere aus den stillzulegenden Verbänden mit einer Restdienstzeit von mehr als fünf Jahren umzuschulen.

Gleichzeitig befaßte sich auch der Führungsstab der Marine mit dem Problem überzähliger Tornado-Besatzungen in seinem Bereich. Mit Stand vom Januar 1992 betrug hier der Überhang 27 Strahl-Luftfahrzeugführer und 20 Waffensystemoffiziere, der durch die Auflösung eines Marinefliegergeschwaders bis Ende 1994 auf 38 Strahl-Luftfahrzeugführer und 51 Waffensystemoffiziere anwachsen würde. Hierzu entschied das Bundesministerium, mit der Abgabe der Tornado-Flugzeuge an die Luftwaffe auch 20 Dienstposten zu verlagern.

Mit Stand vom Januar 1995 betrug der Überhang gegenüber vorhandenen Dienstposten – trotz einzelner Entlastungsmaßnahmen unterhalb der Schwelle von Gesetzesänderungen – rd. 150 Offiziere in der Laufbahn BO-41 (130 bei der Luftwaffe und 20 bei der Marine). Nach den Veröffentlichungen des Streitkräfteamtes für das Jahr 1994 verursacht jede Flugstunde auf dem Waffensystem Tornado Betriebskosten (ohne Abschreibung und Zinsen) von rd. 32 000 DM und auf dem Waffensystem F-4 F Phantom von rd. 27 000 DM. Strahl-Luftfahrzeugführer und Waffensystemoffiziere in den fliegenden Verbänden erhalten eine monatliche Fliegeraufwandsentschädigung von 600 DM, Inübunghalter monatlich 420 DM.

23.1.1.2 Planungsänderungen

Ein Problem bei der Bestimmung und Bewertung des Überhangpersonals war die Ungewißheit über die

Zahl der fliegerischen Dienstposten außerhalb von fliegenden Verbänden nach Umsetzung der Luftwaffenstruktur 4 ab dem Jahre 1995. Die Ende 1993 vorgenommene Bedarfsanalyse sah noch 1 080 Dienstposten in fliegenden Verbänden und Ausbildungseinrichtungen und 380 Dienstposten bei Dienststellen und Kommandobehörden in- und außerhalb der Luftwaffe vor. Demgegenüber begründete das Bundesministerium anläßlich von Verhandlungen über die Stärke- und Ausrüstungsnachweisung (STAN) Anfang des Jahres 1995 einen Gesamtbedarf von 805 Dienstposten (zusätzlich 118 Verfügungsdienstposten).

23.1.1.3 Ermittlung der Flugstundenkontingente

Bei der Berechnung der im Jahre 1993 für alle Strahl-Luftfahrzeugführer benötigten Flugstundenkontingente stellte sich heraus, daß die angemeldeten Bedarfszahlen weder von den verkleinerten technischen Gruppen in den fliegenden Verbänden hätten erbracht noch aus den zur Verfügung stehenden Haushaltsmitteln hätten bezahlt werden können. Der Bedarfsberechnung lagen 150 (Marine: 160) Flugstunden für Staffel-, 80 Flugstunden für Stab- und 70 Flugstunden für Inübunghalter-Luftfahrzeugführer zugrunde. Die Führungsstäbe von Luftwaffe und Marine ordneten daher an, dem Überhangpersonal keine Flugstunden gesondert zuzuteilen, sondern es aus dem Soll-Flugstundenkontingent für Staffel- und Stab-Luftfahrzeugführer personenbezogen zu bedienen. Das führte dazu, daß die Staffel-Luftfahrzeugführer der Luftwaffe im Jahre 1993 im Durchschnitt nur rd. 124 Stunden und im Jahre 1994 rd. 132 Stunden fliegen konnten.

23.1.1.4 Maßnahmen zum Abbau des Überhangs

Das Bundesministerium untersuchte neben einer weiteren Reduzierung der Anwärter für den fliegerischen Dienst ein Bündel von Maßnahmen zum Abbau des Überhangs. Hierzu gehört die Weisung des Führungsstabes der Luftwaffe vom 25. Februar 1994 an das Luftwaffenführungskommando, Überhangpersonal vorübergehend bis zu einer Dauer von zwei Jahren in Zwischenverwendungen außerhalb von fliegenden Verbänden, verbunden mit der Zusage der fliegerischen Inübunghaltung, einzusetzen, und über den STAN-Umfang hinaus Verwendungen bzw. Aufgaben zu suchen und zu definieren, in denen das Überhangpersonal sinnvoll eingesetzt werden könne. Ferner ist es mit Wirkung vom Januar 1995 an möglich, den gesetzlichen Berufsförderungsanspruch der BO-41-Offiziere (drei Jahre Fachausbildung) in die aktive Dienstzeit vorzuziehen.

23.1.2 Zahl der Inübunghalter

Neben dem fliegerischen Dienst in Verbänden und Ausbildungseinrichtungen sind in den Teilstreitkräften von Luftwaffe und Marine Strahl-Luftfahrzeugführer und Waffensystemoffiziere auf Dienstposten außerhalb dieser Einrichtungen zur Inübunghaltung verpflichtet. Sie sind Teil der Einsatzreserve im Verteidigungsfall oder als künftiges Führungspersonal zum fachgerechten Verwendungsaufbau vorgesehen.

Parallel zu den im Jahre 1991 eingeleiteten Maßnahmen zur Umstrukturierung der fliegenden Verbände verminderten die Führungsstäbe von Luftwaffe und Marine auch die Zahl der Inübunghalter. Einen signifikanten Abbau nahm die Luftwaffe zum 1. April 1994 vor. Sie beschränkte die Zahl der Inübunghalter, die älter als 41 Jahre waren, auf 21, und deren jährliche Flugstunden auf 30. Diese Maßnahme führte zu einer jährlichen Einsparung von rd. 3 500 Flugstunden. Bei den Marinefliegern wurde eine vergleichbare Verminderung der Zahl der Inübunghalter erreicht.

Im Januar 1995 gehörten zur Gruppe der Inübunghalter (die jünger als 41 Jahre sind) auf Strahl-Luftfahrzeugen im Bereich der Luftwaffe 90 Offiziere (49 Luftfahrzeugführer und 41 Waffensystemoffiziere) und im Bereich der Marine 11 Offiziere (5 Luftfahrzeugführer und 6 Waffensystemoffiziere), also insgesamt 101 Offiziere, davon 54 Luftfahrzeugführer.

Die Inübunghalter im Bereich der Luftwaffe erreichten gegenüber den festgelegten 70 Flugstunden pro Jahr im Jahre 1993 durchschnittlich 62 und im Jahre 1994 durchschnittlich 63 Flugstunden.

23.2

23.2.1

Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung vertreten, das Bundesministerium habe im Jahre 1991 bei der Entscheidung über die Stillegung und Aussonderung der Waffensysteme RF-4 E Phantom und Alpha Jet versäumt, die nicht mehr benötigten Strahl-Luftfahrzeugführer und Waffensystemoffiziere aus dem fliegerischen Dienst herauszunehmen. Statt dessen habe es durch zu hohe Sollangaben für Luftfahrzeugführer und Waffensystemoffiziere den Überhang rechnerisch niedrig gehalten.

Diese überhöhten Sollangaben hätten aber auch zu der Entscheidung beigetragen, alle durch die Ausphasung der Waffensysteme RF-4 E Phantom und Alpha Jet freigewordenen Luftfahrzeugführer und Waffensystemoffiziere auf die noch weiter im Einsatz befindlichen Strahl-Luftfahrzeuge F-4 F Phantom und Tornado umzuschulen, sofern die Restdienstzeit bei Beginn der Umschulung noch mehr als fünf Jahre betrug. Statt dessen hätten nämlich nur so viele Luftfahrzeugführer und Waffensystemoffiziere umgeschult werden dürfen, wie auch nach Umsetzung der Luftwaffenstruktur 4 benötigt werden. Damit wären auch die Ausgaben für die Umschulung eingespart worden und die langfristig angestrebte Altersstruktur bei den fliegenden Besatzungen wäre erhalten geblieben.

Der Bundesrechnungshof hat ferner darauf hingewiesen, daß das Bundesministerium es unterlassen habe, die jährliche Zulaufquote (Regenerationsquote) von Luftfahrzeugbesatzungen rechtzeitig und im erforderlichen Umfang dem künftigen Bedarf anzupassen.

Der Bundesrechnungshof hat auch Bedenken gegen die Einschnitte bei den Flugstundenzuweisungen für Staffel-Luftfahrzeugführer zugunsten der von Über-

hang-Luftfahrzeugführern benötigten Flugstunden erhoben. Er ist der Auffassung, daß der benötigten und durch entsprechende Dienstposten nachgewiesenen Anzahl von Besatzungen in den fliegenden Verbänden vorrangig diejenige Flugstundenzahl zur Verfügung gestellt werden sollte, die zur vollständigen Erfüllung des Ausbildungsprogrammes und zur Erhaltung des Einsatzstatus als Kampfbesatzung unabdingbar erforderlich ist. Sollte aber das Bundesministerium die rd. 130 Flugstunden pro Jahr und Kampfbesatzung für ausreichend halten, so erscheint der Flugstundenaufwand für die Überhang-Luftfahrzeugführer um so entbehrlicher.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium empfohlen, den bestehenden Überhang von rd. 150 Offizieren zügig abzubauen, so daß die eigentlichen Kampfbesatzungen die notwendige Flugstundenzahl erreichen oder aber Betriebskosten von rd. 150 Mio. DM pro Jahr eingespart werden könnten.

23.2.2

Der Bundesrechnungshof hat die Begrenzung der Inübunghaltung für Strahl-Luftfahrzeugführer und Waffensystemoffiziere im Bereich der Luftwaffe, die älter als 41 Jahre sind, als eine geeignete Maßnahme angesehen, den Flugstundenbedarf nachhaltig zurückzuführen. Diese Entscheidung hätte die Luftwaffe aber allein wegen der fehlenden Flugstunden für Staffel-Luftfahrzeugführer und der hohen Betriebskosten für Strahl-Luftfahrzeuge schon viel früher treffen müssen.

Im übrigen sei zu bezweifeln, ob der Umfang der Inübunghaltung und die Anzahl der noch Verpflichteten notwendig sei.

23.3

23.3.1

Das Bundesministerium hat sich zwar der Meinung des Bundesrechnungshofes angeschlossen, daß der Überhang an Strahl-Luftfahrzeugführern und Waffensystemoffizieren in der Laufbahn BO-41 so rasch wie möglich abgebaut werden müsse. Es hat aber darauf hingewiesen, daß beim Abbau gesetzliche und strukturrechtliche Bedingungen des besonderen Dienstverhältnisses (BO-41) sowie der Fürsorgeanspruch der Betroffenen berücksichtigt werden müßten. Zudem sei zum gegenwärtigen Zeitpunkt statt der vom Bundesrechnungshof genannten 805 tatsächlich ein Soll von 1 468 Dienstposten zugrunde zu legen.

Zur Frage der Umschulung von Luftfahrzeugführern und Waffensystemoffizieren aus den stillgelegten Verbänden auf die noch weiter genutzten Waffensysteme hat das Bundesministerium darauf hingewiesen, daß die eine Alternative darin bestanden hätte, die Offiziere aus der fliegerischen Verwendung herauszunehmen und sie außerhalb des fliegerischen Dienstes einzusetzen. Dann hätten aber diese Offiziere aus der Sonderlaufbahn BO-41 ausscheiden und in die Laufbahn für Berufsoffiziere mit der dienstgradbezogenen Altersgrenze wechseln müssen. Danach hätten sie für weitere 16 Jahre länger über das 41. Lebensjahr hinaus im Dienst verbleiben müssen. Wegen fehlender fachlicher Voraussetzungen hätten für diese Offiziere nur begrenzte Verwendungsmöglichkeiten bestanden. Da in anderen Werdegängen ebenfalls deutliche Überhänge bestanden hätten, sei diese Alternative als generelle Lösung ausgeschieden.

Weiter hat das Bundesministerium mitgeteilt, die seit dem Jahre 1993 durchgeführten Maßnahmen unterhalb der Schwelle von Gesetzesänderungen (z. B. die Umschulung zur Verwendung auf Transportflugzeugen) hätten nicht zu dem erwarteten nachhaltigen Personalabbau des Überhangs an Strahl-Luftfahrzeugführern und Waffensystemoffizieren geführt. Zwar hätte die Luftwaffe im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten in der Zeit von Dezember 1992 bis April 1995 die Zahl der fliegerischen Dienstposten um 310 Strahl-Luftfahrzeugführer und 92 Waffensystemoffiziere abbauen können. Auch sei die Regenerationsquote bereits sehr früh und teilweise auch noch ohne konkrete Entscheidungsgrundlage zurückgenommen und fortlaufend angepaßt worden. Die Prognosen zur Personal- und Überhangentwicklung hätten dem jeweiligen aktuellen Erkenntnisstand entsprochen. Eine deutliche Reduzierung des Überhangs erwarte es aber durch das Vorziehen des gesetzlichen Berufsförderungsanspruchs (drei Jahre Fachausbildung) in die Dienstzeit, was seit Januar 1995 möglich ist.

Das Bundesministerium hat die Auffassung des Bundesrechnungshofes geteilt, daß die Besatzungen auf entsprechenden Dienstposten vorrangig mit den erforderlichen und unabdingbaren Flugstunden für die vollständige Erfüllung des Ausbildungsprogrammes und für die Erhaltung des Einsatzstatus als Kampfbesatzung ausgestattet werden müßten. Zu diesem Zweck sei vom 1. Oktober 1994 an ein Verfahren festgelegt worden, wonach das Überhangpersonal aus der Einsatzverwendung in der Staffel herausgenommen und für die Dauer von bis zu zwei Jahren in Ämtern, Dienststellen usw. mit entsprechenden Aufgaben betraut werde, bei denen die fliegerische Erfahrung sinnvoll genutzt werden könne. Zum Erhalt der fliegerischen Befähigung nehme dieses Überhangpersonal während der Zwischenverwendung am Flugdienst bei dem abgebenden Verband als Inübunghalter mit jährlich 70 Flugstunden teil.

23.3.2

Zur Notwendigkeit der fliegerischen Inübunghaltung hat das Bundesministerium darauf hingewiesen, daß die Luftfahrzeugbesatzungen der fliegenden Kampfverbände das festgelegte Ausbildungsprogramm mit jährlich 70 Flugstunden anteilig erfüllen und jederzeit und kurzfristig durch Intensivierung des fliegerischen Einsatzes zur vollen Einsatzbefähigung geführt werden können. Damit seien auch die fliegerischen Dienstposten außerhalb von fliegenden Verbänden als notwendige Einsatzreserve für die Einsatz- und Durchhaltefähigkeit der fliegenden Kampfverbände und zum fachgerechten Verwendungsauf-

bau als künftiges Führungspersonal zu begründen. Eine Reduzierung der „Inübunghalter" unter 41 Jahren sei aus konzeptionellen und aus operationellen, vor allem aber aus statusrechtlichen Gründen nach wie vor nicht vertretbar.

23.4

23.4.1

Der Bundesrechnungshof teilt die Einschätzung des Bundesministeriums nicht, daß eine weitere deutliche Reduzierung des Überhangs durch das Vorziehen des gesetzlichen Berufsförderungsanspruches in die Dienstzeit der BO-41-Offiziere eintreten wird. Der Überhang umfaßte im Januar 1995 nämlich allein in den Kampfverbänden der Luftwaffe – vier Jahre nach der Entscheidung über die Stillegung der Waffensysteme RF-4 E Phantom und Alpha Jet – immer noch etwa 130 Offiziere, so daß ein beschleunigter Abbau des Überhangs allein wegen dieser Maßnahme nicht zu erwarten ist.

Mit der begonnenen Kommandierung des Überhangpersonals in Zwischenverwendungen ist es dem Bundesministerium zwar gelungen, daß die Strahl-Luftfahrzeugführer der Luftwaffe im Jahre 1994 im Durchschnitt rd. 132 Stunden gegenüber rd. 124 Stunden im Jahre 1993 haben fliegen können. Gleichwohl werden die vom Führungsstab der Luftwaffe festgesetzten 150 Mindestflugstunden im Jahr (NATO-Forderung: 240/minimal 180 Flugstunden jährlich) bei weitem nicht erreicht.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, daß der Personalüberhang auf

- die Fehlentscheidung, alle Strahl-Luftfahrzeugführer und Waffensystemoffiziere aus den stillgelegten Verbänden mit einer Restdienstzeit von mehr als fünf Jahren auf die weiter betriebenen Waffensysteme umzuschulen und
- die nicht rechtzeitige Anpassung der jährlichen Zulaufquote (Regenerationsquote) von neuen Luftfahrzeugbesatzungen an den Bedarf

zurückgeht.

Im Gegensatz zur Darstellung des Bundesministeriums, die Regenerationsquote sei ohne Entscheidungsgrundlage bereits sehr früh zurückgenommen worden, ist der Bundesrechnungshof der Auffassung, daß dies zu spät geschehen ist. Bereits im Jahre 1987 stand nämlich fest, daß für die beiden Kampfgeschwader Alpha Jet die militärische Hauptaufgabe (Heeresunterstützung) ersatzlos weggefallen war und daß die entsprechende Anzahl an Flugzeugen stillgelegt werden mußte, und zwar unabhängig von dem Ergebnis der im Jahre 1990 abgeschlossenen Abrüstungsvereinbarungen sowie der Entscheidung zur Verkleinerung der Bundeswehr (vgl. hierzu auch die Bemerkungen 1990, Drucksache 11/7810 Nr. 33). Eine Verminderung der Regenerationsquote wäre bereits zu diesem Zeitpunkt unter Berücksichtigung der Dauer der Regenerationsausbildung zwischen vier und sieben Jahren auch ohne eine endgültige Entscheidungsgrundlage wirtschaftlich notwendig und militärisch zu rechtfertigen gewesen. Außerdem hätte das Bundesministerium Veranlassung gehabt, schon früher von einer realistischen Sollstärke für fliegerische Dienstposten auszugehen, wie es auch in den Verhandlungen zur STAN 1995 mit 805 Dienstposten zum Ausdruck gekommen ist. Die vom Bundesministerium in seiner Stellungnahme genannten 1 468 Dienstposten entsprechen dem Ergebnis einer Bedarfsanalyse aus dem Jahre 1993, die durch die STAN-Verhandlungen überholt ist.

Der Bundesrechnungshof bleibt daher bei seiner Empfehlung, daß angesichts der fehlenden Flugstunden für Staffel-Luftfahrzeugführer und der hohen Betriebskosten für jede Flugstunde auf den teuren Strahl-Luftfahrzeugen weitere Maßnahmen zum raschen und nachhaltigen Abbau des Überhangs dringend geboten sind.

23.4.2

Die Darlegungen des Bundesministeriums zur Beibehaltung der Inübunghaltung bei allen Luftfahrzeugbesatzungen, die jünger als 41 Jahre sind, überzeugen nicht. Vielmehr deutet die vom Führungsstab der Luftwaffe erlassene Weisung, über den STAN-Umfang hinaus Verwendungen und Aufgaben zu suchen und zu definieren, in denen das Überhangpersonal in Zwischenverwendungen sinnvoll eingesetzt werden könne, darauf hin, daß die fliegerische Erfahrung auf diesen Dienstposten zwar wünschenswert, dienstlich aber nicht zwingend notwendig ist. Der Bundesrechnungshof bleibt daher bei seiner Auffassung, daß bei der Gruppe der Strahl-Luftfahrzeugführer in Zwischenverwendungen auf die fliegerische Inübunghaltung verzichtet werden sollte.

24 Flugdienst eines Reserveoffiziers (Kapitel 14 19 verschiedene Titel)

24.0

Der Bundesrechnungshof hatte in seinen Bemerkungen 1989 die Ergänzungsausbildung eines Reserveoffiziers zum Hubschrauberführer beanstandet. In den folgenden Jahren fielen durch Übungsflüge des nur eingeschränkt einsetzbaren Reserveoffiziers Kosten in Höhe von mehr als 1 Mio. DM an, obwohl der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages beim Bundesministerium ein höheres Kostenbewußtsein angemahnt hatte. Mittlerweile hat das Bundesministerium den Flugdienst von Hubschrauberführern der Reserve ausgesetzt.

24.1

Das Bundesministerium hatte einen Reserveoffizier aus dem nichtfliegerischen Dienst in den Jahren 1987 und 1988 mit einer Ausnahmegenehmigung als bisher einzigen Angehörigen des Heeres zum Hubschrauberführer auf den Hubschraubern Alouette II und Panzerabwehrhubschrauber 1 ausbilden lassen. Es bezeichnete die Ausbildung als Modellverfahren.

Damit sollten Erkenntnisse über die Möglichkeit gewonnen werden, einen eventuellen Mehrbedarf an Piloten im Verteidigungsfall durch den Einsatz von Reservisten zu decken.

24.2

Der Bundesrechnungshof hatte die Notwendigkeit dieser Ausbildung in seinen Bemerkungen 1989 (Drucksache 11/5383 Nr. 26) in Frage gestellt, weil daraus keine allgemein gültigen und verwertbaren Erkenntnisse über die Deckung eines eventuellen Mehrbedarfs im Verteidigungsfall zu erwarten gewesen waren. Er hatte darüber hinaus beanstandet, daß den Ausbildungskosten in Höhe von 345 000 DM kein angemessener Nutzen gegenübersteht, da der Reserveoffizier für seinen Verband immer eine Belastung darstellen wird.

Der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages nahm die Bemerkung zustimmend zur Kenntnis und mahnte ein höheres Kostenbewußtsein beim Bundesministerium an (vgl. Plenarprotokoll 11/216 i. V. m. Drucksache 11/7112 zu Nr. 26).

24.3

In den Jahren 1990 bis 1994 flog der Reserveoffizier bei Wehrübungen und sonstigen dienstlichen Veranstaltungen rd. 260 Stunden mit dem Panzerabwehrhubschrauber 1. Dies führte gemäß den von der Bundeswehr ermittelten Sätzen zu Betriebskosten in Höhe von rd. 1,3 Mio. DM. Der Reserveoffizier verfügt wegen fehlender fliegertaktischer Ausbildung nur über einen eingeschränkten Einsatzstatus für den Panzerabwehrhubschrauber 1.

24.4

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, der Flugdienst des Reserveoffiziers habe dazu gedient, ihn in Übung zu halten.

Nach der Ankündigung des Bundesrechnungshofes im Januar 1994, die Erhaltung von Militärluftfahrzeugführerscheinen der Bundeswehrpiloten zu prüfen, hat das Bundesministerium aber im Juli 1994 die Aus- und Weiterbildung von Hubschrauberführern der Reserve einschließlich des Flugdienstes des Reserveoffiziers aus Kostengründen ausnahmslos ausgesetzt.

24.5

Der Bundesrechnungshof begrüßt die Aussetzung der Aus- und Weiterbildung der Hubschrauberführer der Reserve. Er hält jedoch den Flugdienst des Reserveoffiziers wegen dessen eingeschränktem Einsatzstatus von Beginn an für unwirtschaftlich. Im Hinblick auf das vom Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages verlangte höhere Kostenbewußtsein wäre es daher geboten gewesen, diesen Flugdienst bereits im Jahre 1990 einzustellen. Dadurch hätten Kosten in Höhe von mehr als 1 Mio. DM eingespart werden können.

25 Ausstattung der Soldaten mit militärischer Bekleidung und persönlicher Ausrüstung (Kapitel 14 11)

25.0

Das Bundesministerium hatte nach einer Prüfung durch den Bundesrechnungshof im Jahre 1989 Maßnahmen angekündigt, die eine richtliniengerechte Ausstattung der längerdienenden Soldaten gewährleisten sollten. Eine erneute Prüfung hat ergeben, daß bei den Soldaten noch immer zuviel Bekleidung und persönliche Ausrüstung vorhanden ist, deren Beschaffungswert der Bundesrechnungshof auf etwa 7 Mio. DM schätzt.

25.1

25.1.1

Der Bundesrechnungshof hatte im Jahre 1989 gemeinsam mit den Vorprüfungsstellen der Wehrbereichsverwaltungen (Vorprüfungsstellen) festgestellt, daß die Ausstattung längerdienender Soldaten mit militärischer Bekleidung und persönlicher Ausrüstung die in den maßgebenden Bekleidungsrichtlinien festgelegten Stückzahlen erheblich überschreitet.

Das Bundesministerium hatte daraufhin zugesagt, alle Ausstattungen auf Übereinstimmung mit den Vorgaben der Richtlinien zu überprüfen und die Einhaltung dieser Vorgaben künftig besser überwachen zu lassen. Ferner hatte es angeordnet, bei Versetzungen, Entlassungen und bestimmten Lehrgängen die „am Mann befindliche Bekleidung und persönliche Ausrüstung" zu prüfen. Es wollte damit erreichen, daß die tatsächliche Ausstattung „besser als bisher" mit den Vorgaben der Bekleidungsrichtlinien übereinstimmt. Im übrigen wären im Wege einer einmaligen Aktion bereits Bekleidungsartikel im Neuwert von 1,7 Mio. DM zurückgenommen worden.

25.1.2

Nach Feststellungen der Vorprüfungsstellen über nach wie vor bestehende Ausstattungsüberhänge haben der Bundesrechnungshof und die Vorprüfungsstellen die Ausstattungen nochmals stichprobenweise geprüft und dabei festgestellt, daß die Zahl der in den Vorgaben der Bekleidungsrichtlinien festgelegten Ausstattungsgegenstände bei den Soldaten, insbesondere bei den Offizieren sowie bei den Angehörigen der Kommando- und Ämterebene, immer noch umfangreich überschritten worden ist. Diese, das erforderliche Maß überschreitenden Ausstattungen treten hauptsächlich bei Umsetzungen mit anschließender Änderung der Verwendung sowie bei einem Wechsel der Dienstverrichtung (z. B. Dienst überwiegend im Dienstanzug nach Dienst überwiegend im Feldanzug) auf. Dabei wird oft nicht geprüft, ob die tatsächliche Ausstattung mit den dann maßgebenden Vorgaben übereinstimmt. Vorgeschriebene Bekleidungsappelle werden nicht in allen Dienststellen und nicht bei allen Soldaten umfassend abgehalten; insbesondere Offiziere werden häufig nicht kontrol-

liert. Auch wird bei Bekleidungsappellen nur die Vollzähligkeit der Ausstattung festgestellt; die Ausstattung wird dabei nicht hinreichend mit den Soll-Vorgaben der Bekleidungsrichtlinien abgeglichen.

25.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß trotz der Zusage des Bundesministeriums, die Ausstattungen zu überprüfen und besser überwachen zu lassen, die Vorgaben der Bekleidungsrichtlinien immer noch häufig überschritten werden. Er hat auf der Grundlage seiner stichprobenweisen Prüfung Ausstattungsüberhänge im Beschaffungswert von insgesamt etwa 7 Mio. DM errechnet. Die Ausstattungsüberhänge bestehen vor allem bei den Artikeln Panzerkombination, Zeltbahn mit Zubehör, Feldhemd, Feldjacke und Feldhose. Die Feststellungen des Bundesrechnungshofes zeigen, daß die Anordnungen des Bundesministeriums nicht hinreichend beachtet worden sind. Er hat dem Bundesministerium daher empfohlen, dafür zu sorgen, daß seine Weisungen zur Ausstattung mit Bekleidung und persönlicher Ausrüstung in der Praxis auch umgesetzt werden.

25.3

Das Bundesministerium hat eingeräumt, daß seine Maßnahmen „nur zu einem geringen Teil" den erhofften Erfolg gebracht hätten. Die mit dem Ziel des Abbaus der Ausstattungsüberhänge eingeleitete stärkere Differenzierung der Ausstattungen sei zeitlich mit dem Beginn der Personalkürzungen in vielen Bereichen der Truppe zusammengefallen. Daher hätten die zur Durchsetzung der angeordneten Maßnahmen erforderlichen Überwachungsaufgaben nicht mehr im nötigen Umfang wahrgenommen werden können.

Die nach wie vor bestehenden Ausstattungsüberhänge beruhten auch darauf, daß die „Weisungslage" offensichtlich noch nicht in vollem Umfang greife. Auch hätten die mit der größten Umgliederungsphase seit Bestehen der Bundeswehr verbundenen Versetzungen es ganz erheblich erschwert, die Ausstattungen zu überprüfen. Es seien aber zusätzliche Maßnahmen wie unvermutete Prüfungen oder die Verstärkung der Dienstaufsicht geplant, um die tatsächliche Ausstattung den Vorgaben der Bekleidungsrichtlinien anzupassen.

Außerdem erarbeiteten die Führungsstäbe zur Zeit neue Weisungen für eine bessere und wirksamere Überprüfung der Ausstattungen. Darüber hinaus werde angestrebt, bis Ende 1995 alle Anordnungen für eine richtliniengerechte Ausstattung zwischen dem militärischen Bereich und der Bundeswehrverwaltung abzustimmen.

25.4

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht, daß die erheblichen Strukturveränderungen der Bundeswehr in den letzten Jahren die Überwachung der richtliniengerechten Ausstattung erschwert haben mögen. Er weist jedoch darauf hin, daß die Überschreitung der Vorgaben dem Bundesministerium spätestens nach der ersten Prüfung durch den Bundesrechnungshof und die Vorprüfungsstellen bekannt war. Die jetzt in der noch andauernden Umstrukturierungsphase der Streitkräfte beabsichtigten zusätzlichen Maßnahmen hätten früher ergriffen werden können. Auch hätte das Bundesministerium besser darauf achten sollen, daß seine nach der ersten Prüfung erlassenen Anordnungen auch umgesetzt werden. Dadurch hätten die erneut festgestellten Überschreitungen der Ausstattungsvorgaben weitgehend vermieden und Haushaltsmittel eingespart werden können.

25.5

Das Bundesministerium sollte die angekündigten Vorhaben, zusätzliche Maßnahmen durchzuführen, neue Weisungen herauszugeben und die Anordnungen zur Ausstattung aufeinander abzustimmen, zügig verwirklichen. Es wird darüber hinaus verstärkt darauf zu achten haben, daß die Weisungen zur richtliniengerechten Ausstattung auch in der Praxis hinreichend berücksichtigt werden.

26 Bauausgaben für militärische Anlagen (Kapitel 14 12 Titelgruppe 01)

26.0

Das Bundesministerium hat aufgrund von Prüfungsfeststellungen des Bundesrechnungshofes anstehende Bauvorhaben eingestellt, geändert oder im Umfang vermindert. Es hatte zunächst das Gebot der Wirtschaftlichkeit nicht hinreichend beachtet.

26.1 Allgemeines

Wegen der mit der Verkleinerung der Bundeswehr verbundenen Auswirkungen auf die Infrastruktur prüft der Bundesrechnungshof gegenwärtig bei allen Teilstreitkräften und der Territorialen Wehrverwaltung schwerpunktmäßig, ob und inwieweit geplante Bauvorhaben überhaupt noch notwendig und wirtschaftlich vertretbar sind.

Im folgenden berichtet der Bundesrechnungshof über Prüfungen, bei denen die Erörterungen mit dem Bundesministerium im wesentlichen abgeschlossen sind und den Anregungen des Bundesrechnungshofes entsprochen wurde.

26.2 Umbau- und Lärmschutzmaßnahmen an der Standortschießanlage List/Sylt

26.2.1

Die im Jahre 1959 errichtete Standortschießanlage diente bislang im wesentlichen der Ausbildung am Gewehr G 3 von Rekruten der Marineversorgungsschule List, der Marinefliegerlehrgruppe Westerland und des Sanitätsausbildungszentrums 600 Hörnum. Die Schießanlage liegt am südwestlichen Ortsrand der Gemeinde List/Sylt auf dem Gelände des Stand-

ortübungsplatzes. Die nächste Wohnbebauung ist etwa 200 m vom Schießstand entfernt.

Aufgrund von Klagen über den Schießlärm sah sich das Bundesministerium im Jahre 1989 veranlaßt, nach Schallpegelmessungen, die für ein Wohngebiet zu hohe Immissionswerte ergaben, Lärmschutzmaßnahmen durchzuführen. Sie sollten eine Vollabschirmung der Anlage mit einer nach oben offenen schallabsorbierenden Kassettendecke in Aluminiumausführung umfassen. Im Zusammenhang mit den notwendigen Lärmschutzmaßnahmen plante das Bundesministerium zusätzlich, die Standortschießanlage um einen MG/Pistolenschießstand zu erweitern. Die Gesamtkosten der Baumaßnahme waren mit rd. 5,3 Mio. DM veranschlagt. Der Baubeginn war im Oktober 1994 vorgesehen.

26.2.2

Der Bundesrechnungshof hat das Bauvorhaben als zu aufwendig beanstandet und dem Bundesministerium empfohlen, seine Planungen zu ändern. Er hat darauf hingewiesen, daß die Marinefliegerlehrgruppe und das Sanitätsausbildungszentrum aufgelöst würden und die Standortschießanlage künftig nur noch von 284 Rekruten statt bisher von insgesamt 530 Rekruten der Marineversorgungsschule genutzt werden würde. Organisatorische Änderungen bei der Schießausbildung und geringe bauliche Anpassungsmaßnahmen an der vorhandenen Schießanlage würden einen zweiten Schießstand entbehrlich machen.

Wegen der verringerten Schießausbildung hat der Bundesrechnungshof auch den Umfang der vorgesehenen Lärmschutzmaßnahmen in Zweifel gezogen. Er hat dabei zu bedenken gegeben, daß mit dem Bereich der Standortschießanlage auf dem Standortübungsplatz und der Wohnsiedlung Grundstücke unterschiedlicher Nutzungsart aneinander grenzten. Die Rechtsprechung habe in vergleichbaren Fällen entschieden, daß von den betroffenen Anliegern im Wohngebiet höhere Immissionswerte hinzunehmen seien.

26.2.3

Das Bundesministerium hat aufgrund der Beanstandungen des Bundesrechnungshofes auf einen gesonderten MG/Pistolenschießstand verzichtet und den Umfang der Lärmschutzmaßnahmen reduziert (voraussichtliche Kosteneinsparung rd. 2,7 Mio. DM).

26.3 Verlegung der Standortverwaltung Freiburg nach Eschbach/Bremgarten

26.3.1

Im Zusammenhang mit der Verkleinerung der Bundeswehr wurde u. a. das Aufklärungsgeschwader 51 in Bremgarten aufgelöst und die Deutsch-Französische Brigade im etwa 15 km vom Flugplatz Bremgarten entfernten Standort Müllheim stationiert. In diesem Zusammenhang war vorgesehen, die Standortverwaltung Freiburg an den Sitz ihrer bisherigen Außenstelle nach Eschbach - auf das Gelände des ehemaligen Flugplatzes Bremgarten - zu verlegen.

Der Unterbringung der Standortverwaltung mit ihren Werkstatt- und Lagerbereichen sollten das ehemalige Areal der Außenstelle sowie andere bisher von der Luftwaffe genutzte Gebäude am Rande des Flugplatzes dienen. Die Gebäude, zum Teil Steinbaracken, waren auf einer Grundstücksfläche von etwa 12 ha weiträumig verteilt. Zur Sicherstellung der liegenschaftsmäßigen Betreuung der Kasernenanlage in Müllheim war die Einrichtung einer Bezirksverwaltung mit zusätzlichem Büro- und Lagerraum vorgesehen.

Das Bundesministerium unterstellte bei seiner Entscheidung für Eschbach als Sitz der Standortverwaltung, daß es wirtschaftlicher sei, die dort vorhandenen Gebäude für etwa 3 Mio. DM herzurichten, als die Standortverwaltung mit Lager- und Werkstattbereich in Müllheim für rd. 13 Mio. DM neu zu bauen.

26.3.2

Der Bundesrechnungshof hat bezweifelt, daß die Entscheidung des Bundesministeriums für den Standort Eschbach die wirtschaftlichere Lösung sei. Die Tatsache allein, daß in Bremgarten Gebäude zur Unterbringung der Standortverwaltung vorhanden sind, könne die Entscheidung für den Standort Eschbach nicht rechtfertigen. Zudem beruhe die Annahme, daß die Herrichtung dieser Gebäude geringere Kosten als ein Neubau in Müllheim verursachen würde, nur auf einer groben Schätzung. Als Grundlage für eine sachgerechte Stationierungsentscheidung sei eine Gegenüberstellung aller Kosten vonnöten (Investitions-, Betriebs- und eingesparte Personalkosten beim Neubau in Müllheim).

26.3.3

Das Bundesministerium hat nach Erstellung der vom Bundesrechnungshof geforderten Wirtschaftlichkeitsuntersuchung seine erste Entscheidung berichtigt und sich für den Neubau in Müllheim entschieden. Durch diese Entscheidung werden künftig Kosten in Höhe von mindestens 300 000 DM pro Jahr eingespart.

26.4 Bedarf an Wohnheimen für die territoriale Wehrverwaltung in Ballungsräumen

26.4.1

Das Bundesministerium unterhält in den Landeshauptstädten München und Stuttgart, Sitz der Wehrbereichsverwaltungen VI und V, je ein Wohnheim für ledige Bedienstete mit geringem Einkommen. Es beabsichtigte, in der Landeshauptstadt Düsseldorf auf dem Grundstück der Wehrbereichsverwaltung III ebenfalls ein Wohnheim zu errichten. Die Kosten hierfür wurden auf 7,8 Mio. DM geschätzt. Mit dem Bau des Wohnheimes sollte im Oktober 1994 begonnen werden.

Die vorgesehene Baumaßnahme hatte das Bundesministerium damit begründet, daß jungen geringver-

dienenden Beamten und Arbeitnehmern der Bundeswehr in Düsseldorf Wohnungen zu angemessenen Preisen angeboten werden sollten. Damit könne dem Personalmangel insbesondere beim Wehrbereichsgebührnisamt III entgegengewirkt werden. Die hohen Mietpreise im Großraum Düsseldorf würden diesen Personenkreis nämlich davon abhalten, Düsseldorf als Arbeitsplatz zu wählen.

26.4.2

Der Bundesrechnungshof hat anhand der bestehenden Einrichtungen in München und Stuttgart untersucht, ob nach der Personalverminderung der Bundeswehr für die territoriale Wehrverwaltung überhaupt noch Bedarf an Wohnheimen besteht. Er hat festgestellt, daß von den 90 Appartements des für 11 Mio. DM errichteten Wohnheimes in München zwei Jahre nach Bezugsfertigkeit nur etwa 15 v. H. der Wohnungen an den berechtigten Personenkreis vermietet waren. Von den 27 Appartements des im Jahre 1993 von den US-Streitkräften übernommenen Wohnheimes in Stuttgart hatte das Bundesministerium nach etwa einem Jahr Nutzung nur ein Appartement zweckentsprechend vermieten können.

Der Bundesrechnungshof hat daher auf den fehlenden Bedarf an Wohnheimplätzen in München und Stuttgart hingewiesen und die Notwendigkeit des Baues eines Wohnheimes in Düsseldorf bezweifelt.

26.4.3

Das Bundesministerium hat aufgrund dieser Prüfungsfeststellungen des Bundesrechnungshofes von der Errichtung des Wohnheimes in Düsseldorf Abstand genommen.

26.5 Bau eines Sprachlehrgebäudes in Pinneberg für die Unteroffizierschule der Luftwaffe

26.5.1

Die Unteroffizierschule der Luftwaffe, die bisher auf mehrere Standorte verteilt war, wurde seit dem Jahre 1988 in der Marseille-Kaserne in Appen sowie in der 10 km entfernten Eggerstedt-Kaserne in Pinneberg eingerichtet. Die Marseille-Kaserne sollte zwei Lehrgruppen, die Eggerstedt-Kaserne eine Lehrgruppe aufnehmen. In den drei Lehrgruppen sollten künftig etwa 2 300 Lehrgangsteilnehmer jährlich ausgebildet werden, von denen etwa 400 die der Schule zugewiesene Sprachausbildung von Offizieren, Unteroffizieren und Mannschaften für besondere Verwendungen durchlaufen sollten.

Allein in der Eggerstedt-Kaserne waren längerfristig Baumaßnahmen von insgesamt 75 Mio. DM geplant, davon für den Neubau eines Sprachlehrgebäudes 11,4 Mio. DM. Das bisher für die Sprachausbildung genutzte Kompaniegebäude in der Marseille-Kaserne sollte wegen fehlender Unterkunftskapazität vorrangig wieder zu Unterkünften hergerichtet werden. Das Bundesministerium hielt trotz des inzwischen drastisch verminderten Umfangs der Bundeswehr den Neubau eines Sprachlehrgebäudes in der Eggerstedt-Kaserne für dringend erforderlich. Der Baubeginn stand zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Bundesrechnungshof unmittelbar bevor.

26.5.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß das Bundesministerium ungeachtet der durch die Truppenverminderung geänderten Verhältnisse am Neubau des Sprachlehrgebäudes in der Eggerstedt-Kaserne festhielt. Durch den Bau des Sprachlehrgebäudes würde sich das Bundesministerium die Möglichkeit nehmen, die aus wirtschaftlichen und organisatorischen Gründen mittelfristig nowendige Konzentration der Unteroffizierschule der Luftwaffe in einer einzigen Kaserne (Marseille-Kaserne) durchzuführen.

Der Bundesrechnungshof hat zudem bezweifelt, daß die Sprachausbildung an der Unteroffizierschule durchgeführt werden muß. Soweit nicht das Bundessprachenamt für diese Ausbildung zuständig sei, sollte die Ausbildung wegen der hohen Investitionskosten für ein neues Sprachlehrgebäude und den Bau von Internatsplätzen an einem Standort stattfinden, an dem Lehrsäle und Unterkünfte durch die Truppenreduzierung verfügbar geworden seien.

26.5.3

Das Bundesministerium hat daraufhin das Bauvorhaben in der Eggerstedt-Kaserne aufgegeben. Es will dem Vorschlag des Bundesrechnungshofes entsprechend die Sprachausbildung an einen anderen Standort mit geeigneter Infrastruktur verlegen und die Unteroffizierschule der Luftwaffe nur noch in der Marseille-Kaserne in Appen unterbringen.

Durch die Aufgabe der Eggerstedt-Kaserne in Pinneberg entfallen somit alle dort geplanten Baumaßnahmen und es werden dadurch Haushaltsmittel in erheblichem Umfang eingespart. Weiterhin entfallen damit die Betriebskosten der Liegenschaft und durch den Verkauf der Kaserne werden dem Bund Einnahmen zugeführt werden können.

26.6 Zusammenfassende Würdigung

Der Bundesrechnungshof begrüßt, daß das Bundesministerium die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes in den aufgezeigten Fällen aufgegriffen und schließlich umgesetzt hat. Er bemängelt aber, daß das Bundesministerium bei der Prüfung der Baumaßnahmen nicht so sorgfältig vorgegangen ist, daß von vornherein Fehlinvestitionen ausgeschlossen waren.

Die Prüfungsfeststellungen des Bundesrechnungshofes sollten das Bundesministerium daher veranlassen, sein Verwaltungshandeln insoweit grundsätzlich zu verbessern.

Das Bundesministerium wird zu diesem Zweck künftig bei der Beurteilung des Bedarfs und der Planung von Baumaßnahmen verstärkt die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit zu beachten haben.

Der Bundesrechnungshof wird weiterhin die Bauplanungen des Bundesministeriums kritisch beobachten.

27 Nutzung von Fliegerfaustsystemen der ehemaligen Nationalen Volksarmee (Kapitel 14 15)

27.0

Die Anfang 1991 vom Heer übernommenen Fliegerfaustsysteme STRELA und IGLA der ehemaligen Nationalen Volksarmee sind nicht einsetzbar, da immer noch Untersuchungen zur Funktions- und Betriebssicherheit ausstehen.

STRELA ist darüber hinaus weniger leistungsfähig als das Fliegerfaustsystem, das die Bundeswehr im Jahre 1990 ausgesondert hat. Auf die Einführung des veralteten Systems sollte daher verzichtet werden.

IGLA dagegen erreicht fast die Leistungsfähigkeit des modernen Fliegerfaustsystems, das die Bundeswehr ab dem Jahre 1994 beschafft. Mit seinem Einsatz könnten insofern bei der laufenden Beschaffung bis zu 120 Mio. DM eingespart oder für andere Waffensysteme verwendet werden.

27.1

Am 3. Oktober 1990 übernahm das Bundesministerium die Verantwortung für das Wehrmaterial der ehemaligen Nationalen Volksarmee (NVA). Der Inspekteur des Heeres entschied Anfang 1991, u. a. auch die Fliegerfäuste STRELA und IGLA zu übernehmen und zu nutzen. Beide sind Ein-Mann-Fliegerabwehrwaffen, die in der Regel von der Schulter abgefeuert werden und mit Infrarot-Zielsuchlenkung arbeiten. STRELA kann nur gegen abfliegende Ziele eingesetzt werden, die moderne IGLA darüber hinaus auch gegen anfliegende Ziele.

27.1.1

Die Leistungsfähigkeit des Systems STRELA, von dem etwa 12 000 Flugkörper übernommen wurden, erreicht kaum die des Systems REDEYE, das die Bundeswehr bis zu seiner Aussonderung im Jahre 1990 als Ergänzungsbewaffnung der Panzerflugabwehrkanonenverbände genutzt hatte. Als technisch überholt wurde REDEYE nicht mehr hergestellt, wegen mangelnder Versorgbarkeit war seine technische Einsatzbereitschaft nicht mehr aufrechtzuerhalten und auch die Streitkräfte der USA nutzten es nicht mehr. Danach erfüllten die Panzerflugabwehrkanonenverbände ihre Aufgabe ohne ergänzende Fliegerfäuste. Auch mittelfristig sah das Heer aus „finanzplanerischen" Gründen eine solche Ergänzungsbewaffnung nicht vor, wenngleich es in seinen Anweisungen den Einsatz von Fliegerfäusten für notwendig hielt. STRELA bietet nach Auffassung des Heeres nunmehr eine Möglichkeit, diese „Ausrüstungslücke" zumindest teilweise zu schließen.

Das System kann jedoch noch nicht eingesetzt werden, da die Untersuchungen zur Funktions- und Betriebssicherheit nicht abgeschlossen sind. Ursprünglich sollten sie Mitte 1991 beendet sein, nach der jetzigen Erprobungsplanung ist damit nicht vor Mitte 1996 zu rechnen. Zudem ist unklar, wie viele Flugkörper tatsächlich noch einsatzfähig sind und wie hoch ihre Lebensdauer sein wird.

27.1.2

Die Leistungsfähigkeit des Systems IGLA, von dem 550 Flugkörper übernommen wurden, entspricht fast der des Systems STINGER, das in den Jahren von 1994 bis 1999 in einem Gesamtumfang von rd. 4 400 Flugkörpern (davon rd. 2 300 für das Heer) beschafft werden soll. Die Beschaffungsplanung für das System STINGER wurde seit dem Jahre 1988 nicht mehr geändert.

Mit STINGER will das Heer drei selbständige leichte Flugabwehrraketenbatterien ausrüsten, um insbesondere seine neuen Aufgaben im Zusammenhang mit der Krisenreaktion auch unter leichtem, luftverladbarem Flugabwehrschutz erfüllen zu können. Das im Jahre 1991 übernommene System IGLA soll die Ausstattung dieser Flugabwehrraketenbatterien mit Fliegerfäusten vervollständigen, solange STINGER nicht in ausreichender Zahl zur Verfügung steht, und danach zur Auffüllung des Verteidigungsvorrates an modernen Flugabwehrraketen dienen. Auch IGLA kann derzeit noch nicht eingesetzt werden, weil auch hier die Untersuchungen zur Funktions- und Betriebssicherheit nicht abgeschlossen sind.

27.2

Der Bundesrechnungshof hat die Nutzung von NVA-Material durch das Heer geprüft und am Beispiel der Fliegerfäuste STRELA und IGLA das Übernahmeverfahren kleinerer Systeme untersucht.

27.2.1

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß mit STRELA mehr als sechs Jahre nach Aussonderung des Systems REDEYE ein System genutzt werden soll, dessen Leistungsfähigkeit nicht nur nicht mehr zeitgemäß ist, sondern sogar noch hinter derjenigen der ausgesonderten Waffe zurückbleibt. Da seine Lebensdauer ohnehin nur noch begrenzt ist, stehen die Kosten für die Herstellung der Funktions- und Betriebssicherheit, für die Lagerung und die Ausbildung in keinem angemessenen Verhältnis zum verbleibenden Nutzen des Systems. Gerade bei der derzeitigen Neustrukturierung der Streitkräfte sollten die aufgestellten Verbände einschließlich ihrer Ergänzungsbewaffnung vollständig ausgerüstet werden können, ohne daß dabei aus „finanzplanerischen" Gründen auf unzureichende, veraltete Waffen zurückgegriffen werden muß.

Der Bundesrechnungshof hat daher empfohlen, auf die Nutzung des Systems STRELA zu verzichten.

27.2.2

Der Bundesrechnungshof hat ferner vermißt, daß nach dem „unerwarteten" Zulauf des Systems IGLA die Beschaffungsplanung des Systems STINGER entsprechend angepaßt wird.

Die Fliegerfäuste des Systems IGLA sind auch nach der Auffassung des Bundesministeriums zwar nicht ganz gleichwertig, aber für den Einsatz im Verbund mit Fliegerfäusten des Systems STINGER leistungsfähig. Daher könnte der Beschaffungsumfang für das System STINGER um die Zahl der im Jahre 1991 zugelaufenen 550 Flugkörper des Systems IGLA verringert werden. So könnten 120 Mio. DM eingespart oder für andere, möglicherweise wichtigere, Waffensysteme verwendet werden, die im gleichen Zeitraum ebenfalls nur unter Inkaufnahme von „Ausrüstungslücken" beschafft werden können. Zumindest hätte der Beschaffungszeitraum gestreckt werden können.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Beschaffungsplanung für das System STINGER zu überprüfen und anzupassen. Vor allem sollten die Untersuchungen zur Funktions- und Betriebssicherheit des Systems IGLA beschleunigt abgeschlossen werden.

27.3

27.3.1

Das Bundesministerium hat eingeräumt, daß das System STRELA nicht mehr dem jetzigen Stand der Flugkörpertechnologie entspreche. Es halte aber eine Ergänzungsbewaffnung der Panzerflugabwehrkanonenverbände mit Fliegerfäusten nach wie vor für erforderlich. Ihre Ausrüstung mit STINGER scheitere an zu hohen Kosten. STRELA verspreche zumindest in bestimmten Situationen einen zusätzlichen Flugabwehrschutz im Nahbereich. Wesentlicher Grund für die Übernahme der STRELA sei aber nicht diese Verwendungsmöglichkeit als Ergänzungsbewaffnung, sondern vor allem die mit STRELA mögliche Ausbildung der Soldaten im scharfen Schuß. Der „scharfe Schuß" mit der Fliegerfaust sei für die Ausbildung der Flugabwehrkanoniere grundsätzlich unverzichtbar. Ausbildungsgeräte und Simulatoren vermittelten nicht die notwendige Schießpraxis und -sicherheit. Wegen ihrer hohen Kosten und damit geringen beschaffbaren Mengen könne STINGER für Ausbildungsschießen nicht verwendet werden. Der Zuwachs an STRELA jedoch sei eine für diesen Zweck hinreichende und vor allem wirtschaftlich günstige Möglichkeit.

Das Bundesministerium hat ergänzend auf die Entsorgungskosten nicht verwendeter STRELA hingewiesen. Sie beliefen sich auf rd. 3 Mio. DM, wenn alle STRELA entsorgt würden. Zudem betrage der „wirtschaftliche Wert" der STRELA, errechnet aus einem fiktiven Neupreis und entsprechender Abschreibung, noch rd. 50 Mio. DM.

27.3.2

Die trotz des Zulaufs des Systems IGLA unveränderte Beschaffungsplanung für das System STINGER hat das Bundesministerium damit begründet, daß sich die Beschaffung von STINGER eher nach den verfügbaren Haushaltsmitteln als nach dem tatsächlichen Bedarf gerichtet habe. Dieser sei deutlich höher als die in der Beschaffungsplanung für STINGER ausgewiesenen Stückzahlen. Mit IGLA könne insofern eine Lücke in den Verteidigungsvorräten gefüllt werden.

Die Verzögerungen in der Erprobung seien darauf zurückzuführen, daß andere Aufgaben, z. B. Losabnahmearbeiten für die Fliegerfaust STINGER, vorrangig erledigt werden mußten. Ferner sei es schwierig gewesen, zur Erarbeitung der Konstruktionsunterlagen die russische Technik und Logik nachzuvollziehen.

27.4

27.4.1

Die militärischen Gründe für die Übernahme des veralteten Systems STRELA überzeugen nicht. Mit diesem System – falls es überhaupt funktions- und betriebssicher werden sollte – wird den Soldaten der Bundeswehr eine Waffe an die Hand gegeben, die zu modernen Systemen größere Leistungsdefizite aufweist, als das dann sechs Jahre zuvor ausgesonderte System REDEYE. Vor allem kann es Flugzeuge nicht im Gegenschußverfahren bekämpfen und sie so daran hindern, ihre Waffen auszulösen. Bei der Leistungsfähigkeit heutiger Kampfflugzeuge ist dies eine Grundforderung an die Fähigkeiten wirksamer Abwehrsysteme. Ohne militärischen kann aber auch ein „wirtschaftlicher Wert" die Kosten der Einführung und Nutzung des Systems STRELA nicht rechtfertigen.

Wegen der fehlenden Gegenschußfähigkeiten des Systems STRELA muß sich auch ein Ausbildungsverfahren, in dem Soldaten auf eine schnelle Reaktion mit diesem System trainiert werden, von dem für ein gegenschußfähiges System wie STINGER unterscheiden. Der „scharfe Schuß" mit STRELA kann insofern kaum die Ausbildung für STINGER unterstützen. Wenn überdies der „scharfe Schuß" unverzichtbares Element der Ausbildung eines Flugabwehrkanoniers sein soll, ist die bisherige Ausrüstungsplanung mit STINGER fehlerhaft. Sie wurde erstellt, bevor STRELA übernommen wurde, reicht über dessen Lebensdauer hinaus und sieht für Ausbildungszwecke keine Flugkörperbeschaffung vor.

Der Bundesrechnungshof hält es im übrigen für unvertretbar, wenn durch das Abschießen der Fliegerfäuste im Grunde nur Entsorgungskosten eingespart werden, die Umwelt aber belastet wird.

27.4.2

Die Begründung, mit der eine Revision der Beschaffungsplanung für das System STINGER aufgrund des Zulaufs von IGLA abgelehnt wird, zeigt die unzureichende Abstimmung der Beschaffung gleichzei-

tig zulaufender Waffensysteme. Wenn die Beschaffung dieser Fliegerfaust mit der erforderlichen Sorgfalt auf die der anderen Waffensysteme hinsichtlich ihres Umfangs, Finanz- und Zeitbedarfs abgestimmt war, kann die unvorhergesehene Verfügbarkeit eines gleichwertigen Systems nicht ohne jede Auswirkung auf die geplanten Stückzahlen und den vorgesehenen Beschaffungszeitraum bleiben. Die knappen Haushaltsmittel müßten vielmehr zu einer Überprüfung und Anpassung der Beschaffungsprioritäten führen.

Auch bei Berücksichtigung der Schwierigkeiten, die die Untersuchungen zur Funktions- und Betriebssicherheit behinderten, sind die aufgetretenen Verzögerungen von inzwischen mehr als fünf Jahren deutlich zu groß. Ähnliche, sicher sogar größere Probleme sind beispielsweise bei der Übernahme des Jagdflugzeuges MIG 29 aufgetreten, ohne daß es zu derartigen Verzögerungen seiner Nutzung kam.

27.5

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Empfehlung, STRELA nicht einzuführen und insbesondere nicht mit der Begründung von Ausbildungserfordernissen diese Fliegerfäuste im „scharfen Schuß" zu entsorgen. Er regt an, die Abstimmung zwischen Struktur- und Ausrüstungsplanungen gerade jetzt besonders sorgfältig zu prüfen. Die reorganisierte Bundeswehr sollte nicht von vornherein Strukturen enthalten, für die auf absehbare Zeit keine hinreichende Ausrüstung beschafft werden kann.

Nach wie vor hält er es für erforderlich, die Zulaufplanung für das System STINGER zu revidieren, solange damit bis zu 120 Mio. DM eingespart oder andere, möglicherweise gravierendere Ausrüstungslükken geschlossen werden können.

28 Entwicklung und Beschaffung des Stör- und Täuschsenders TORNADO Self Protect Jammer

(Kapitel 14 19 Titel 554 02 und Kapitel 14 20 Titel 551 16)

28.0

Der TORNADO Self Protect Jammer (TSPJ), eine Weiterentwicklung des Stör- und Täuschsenders Cerberus, ist Teil der Selbstschutzausrüstung des Waffensystems TORNADO gegen Radarbedrohung. Das Vorhaben wird über 800 Mio. DM kosten.

Das Bundesministerium ist in einer Regierungsvereinbarung Verpflichtungen für den von einem ausländischen Partner zu erbringenden Teil der Leistungen für 110 Systeme eingegangen; es verstößt damit gegen seine anderslautenden Zusagen gegenüber den Berichterstattern des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages zum Einzelplan 14.

Die Vertragsgestaltung gewährleistet nicht, daß der TSPJ die ursprünglich als militärisch notwendig angesehenen Forderungen erfüllt. Die Wirksamkeit des TSPJ gegenüber moderner Radartechnik ist umstritten.

Das Bundesministerium war nicht in der Lage, innerhalb von elf Monaten das Vorhaben in seinen wesentlichen Punkten darzustellen und genaue Angaben zur Vertragssituation sowie zu den Ausgaben und zum Mittelbedarf zu machen.

28.1 Vorgeschichte

Der Stör- und Täuschsender TORNADO Self Protect Jammer (TSPJ) soll die Überlebensfähigkeit des Waffensystems TORNADO durch Störung oder Täuschung gegnerischer Feuerleitradargeräte oder Raketenköpfe erhöhen. Die Entwicklung und Beschaffung des TSPJ wird über 800 Mio. DM kosten. Der Bundesrechnungshof hatte das Bundesministerium schon im Jahre 1990 darauf hingewiesen, daß die Wirksamkeit der verschiedenen Versionen des als Cerberus bezeichneten Vorgängermodells aufgrund von Konstruktionsmängeln erheblich eingeschränkt war: Er hatte bezweifelt, daß die seinerzeit begonnene Weiterentwicklung in der Lage sein werde, der Bedrohung durch neue Technik entgegenzuwirken. Ein derart aufwendiger und risikobehafteter Selbstschutz dürfe nur nach einer vollständigen und lükkenlosen Überprüfung der Einsatzwirksamkeit eingeführt werden. Die Beschaffung und Abnahme der Geräte hätte das Bundesministerium vom erfolgreichen Abschluß der Erprobung und der endgültigen Bewertung der Testergebnisse abhängig machen müssen. Über die Ergebnisse seiner Prüfung hatte der Bundesrechnungshof die Berichterstatter der Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages zum Einzelplan 14 im April 1991 unterrichtet.

28.2 Beschaffungsumfang

28.2.1

Aufgrund der Beanstandungen des Bundesrechnungshofes billigte der zuständige Staatssekretär im Januar 1990 die Beschaffung von 60 TSPJ mit der Auflage, „für die Freigabe des zweiten Loses auf der Grundlage relevanter Teilergebnisse des Truppenversuchs unter Einschluß der Laborsimulation, des Nachweises der Integrierbarkeit TSPJ in TORNADO aus technischer, zeitlicher und finanzieller Sicht in Form einer Entscheidungsvorlage die Billigung der Leitung herbeizuführen".

Den Berichterstattern des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages zum Einzelplan 14 sicherte er im Juni 1991 zu, daß der Auftrag an die Industrie nur auf 10 Vorserienmodelle und das erste Los mit 50 Serienmodellen laute. Das zweite Los werde erst dann bestellt, wenn das erste Los fehlerfrei arbeite.

Tatsächlich hatte das Bundesministerium schon im April 1990 in einer Regierungsvereinbarung einen ausländischen Partner verbindlich beauftragt, seinen Anteil an den Leistungen für 110 Systeme zu erbringen. Dieser Anteil beträgt rd. 40 v. H. des gesamten finanziellen Leistungsumfangs. Die Freigabe der Lo-

se (Beginn der Produktion) war zwar zeitlich gestaffelt, aber an keine Bedingung geknüpft.

In einem Bericht vom Juni 1994 an ein Mitglied des Deutschen Bundestages räumte das Bundesministerium ein, daß die Staatssekretärsauflage „nicht konsequent in vertragliche Regelungen" umgesetzt worden sei. Die gemäß der Weisung des Staatssekretärs erforderlichen Wirksamkeitsnachweise seien „– zumindest expressis verbis – vertraglich nicht vereinbart worden". Ferner habe der zuständige Staatssekretär in den Jahren 1990 und 1991 „dem Parlament gegenüber in deutlicher Form eine Situation beschrieben, die der Vertragssituation nur unvollkommen entsprach". Dieser Aussage im Parlament habe eine Sprechunterlage des TSPJ-Systemmanagements zugrunde gelegen, die „keine explizite Aussage über die vertragliche Bindung von 110 Systemen" enthalten habe. Es wird eingeräumt, das Parlament sei mehrfach in einer Weise unterrichtet worden, die „den bereits im April 1990 geschaffenen Realitäten nur bedingt" entsprach und „Mißinterpretationen" zuließ.

28.2.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß die Regierungsvereinbarung nicht sachgerecht war, eindeutig im Widerspruch zur Weisung des zuständigen Staatssekretärs steht und das Parlament falsch unterrichtet wurde.

28.2.3

Nunmehr bestreitet das Bundesministerium einen Widerspruch zu den genannten Auflagen. Die Freigabe des zweiten Loses sei im Bundesministerium weisungsgemäß an den Abschluß bestimmter Funktions- und Wirksamkeitsnachweise gebunden. Im übrigen sei in der Regierungsvereinbarung eine Kündigungsmöglichkeit vorgesehen. Die Sprechunterlage sei zwar nicht präzise gewesen, das Systemmanagement habe aber zu keinem Zeitpunkt die Absicht gehabt, unvollständig oder unzutreffend zu informieren.

28.2.4

Die Beanstandungen des Bundesrechnungshofes werden durch die Ausführungen des Bundesministeriums nicht entkräftet. An der festen Beauftragung der vom ausländischen Partner zu erbringenden Leistungen für insgesamt 110 Einheiten des TSPJ besteht kein Zweifel. Die im Bundesministerium intern aufgestellten Bedingungen für die Freigabe des zweiten Loses sind im Verhältnis zum Vertragspartner nicht wirksam. Die stets gegebene Möglichkeit, Verträge zu kündigen, beseitigt nicht den Widerspruch zu der Weisung des Staatssekretärs. Angesichts der Eindeutigkeit der Vertragslage hätte es nicht zu unpräzisen, mißverständlichen Darstellungen gegenüber dem Parlament kommen dürfen. Das Bundesministerium sollte sicherstellen, daß Weisungen der Leitung beachtet werden und eine den tatsächlichen Gegebenheiten entsprechende Unterrichtung des Parlamentes gewährleistet ist.

28.3 Vertragliche Absicherung der Leistungsmerkmale

28.3.1

Die Fortsetzung des Vorhabens TSPJ wurde im Jahre 1989 auf der Grundlage des „Forderungskatalogs 88" gebilligt. In dem Forderungskatalog waren die Leistungsmerkmale beschrieben, die der TSPJ erfüllen sollte, um bestimmte Bedrohungen erfolgreich abzuwehren.

Ein vom Bundesministerium mit der Bewertung der vertraglichen Regelungen zur Leistungsbeschreibung beauftragter Berater kritisierte, daß im Entwicklungs- und Beschaffungsvertrag weder der „Forderungskatalog 88" noch die genaue Beschreibung der zu bekämpfenden Bedrohungen vereinbart seien. Wesentliche, für die Leistung des TSPJ charakteristische Werte seien nicht festgelegt. Bei Verhandlungen über eine neue Version der Leistungsbeschreibung lehnte es die Industrie ab, den „Forderungskatalog 88" inhaltlich in den Vertrag aufzunehmen.

28.3.2

Der Bundesrechnungshof hat sich der Auffassung des Beraters angeschlossen und Bedenken dagegen erhoben, daß die Verträge über die Entwicklung und Beschaffung des TSPJ nicht die Erfüllung der Forderungen aus dem Jahre 1988 gewährleisten. Das Bundesministerium hätte die wesentlichen Forderungen in eindeutiger Form in die Verträge aufnehmen und die Leistungsbeschreibungen so gestalten müssen, daß zwischen den Vertragspartnern Klarheit über die Leistungsmerkmale besteht.

28.3.3

Das Bundesministerium hat dazu mitgeteilt, der „Forderungskatalog 88" beschreibe die Erwartungen an ein System in militärischen Begriffen. Diese Begriffe würden aber die technischen Leistungsanforderungen nicht präzise beschreiben und seien daher als Vertragsgrundlage ungeeignet. Deshalb seien die Forderungen in technisch präzise Angaben zu übertragen. Dies sei für den TSPJ – soweit technisch möglich – in der vereinbarten Leistungsbeschreibung geschehen, die im Laufe des Entwicklungsverfahrens überarbeitet worden sei. Es sei beabsichtigt, die Empfehlungen des Beraters in einer neuen Fassung der Leistungsbeschreibung umzusetzen. Darin sollten der „Forderungskatalog 88" mit den dort beschriebenen Bedrohungen als Bezugsdokumente aufgenommen werden. Außerdem würden die Forderungen genauer als in der bisher gültigen Fassung beschrieben. Dies sei in früheren Versionen nicht möglich gewesen, weil das Entwicklungsergebnis nicht in allen Einzelheiten voraussehbar gewesen sei.

28.3.4

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes gewährleisten auch die vorgesehenen Änderungen nicht, daß der TSPJ den Forderungen aus dem Jahre

1988 entsprechen wird. Mit der Bezugnahme auf den „Forderungskatalog 88" und die Beschreibung der Bedrohungen werden diese Dokumente nicht Vertragsbestandteil, zumal sich die Industrie ausdrücklich dagegen verwahrt hat, diesen Dokumenten eine vertragliche Bedeutung beizumessen. Gerade weil es unmöglich war, die militärischen Forderungen vollständig in technisch präzise Angaben umzusetzen, wäre es notwendig gewesen, bei Vertragsschluß den „Forderungskatalog 88" sowie die darin beschriebenen Bedrohungen zusätzlich einzubeziehen.

28.4 Wirksamkeit des TSPJ gegen eine als Hauptbedrohung angesehene Radartechnik

28.4.1

Nach dem „Forderungskatalog 88" sollte der TSPJ alle bekannten Feuerleitradargeräte und Zielsuchköpfe stören oder täuschen können. Dazu gehörte insbesondere eine schon damals als Hauptbedrohung angesehene Radartechnik für Feuerleitanlagen, gegen die Cerberus wirkungslos war. Diese sogenannte Monopuls-Winkelverfolgungstechnik wird heute bei der weit überwiegenden Zahl der Luftverteidigungssysteme verwendet.

Im Juni 1994 wurde im Bundesministerium das „Taktische Konzept für den Schutz taktischer Luftfahrzeuge der Luftwaffe und Marine gegen Radarsysteme und Zielsuchköpfe mit Monopuls-Winkelverfolgungstechniken" (Taktisches Konzept) genehmigt. Darin wurde festgestellt, daß auch der TSPJ keine allgemein wirksamen Täuschverfahren gegen Feuerleitsysteme besitzt, die mit der genannten Radartechnik ausgestattet sind. Insoweit könne Wirkung nur durch Ausnutzung bestimmter Nebeneffekte erreicht werden, allerdings unter Voraussetzungen, die häufig nicht gegeben seien. Die Wirksamkeit der eingeführten und in der Entwicklung oder Beschaffung befindlichen Selbstschutzausrüstungen gegen Luftverteidigungssysteme mit Monopuls-Winkelverfolgung sei „prinzipiell begrenzt". Vielmehr bestünde bei den bisherigen Stör- und Täuschsendern die Gefahr, daß Luftverteidigungssysteme die Störabstrahlung zur Ortung der Flugzeuge nutzen. Hierdurch sei eine erhebliche Verminderung ihrer Überlebensfähigkeit zu erwarten.

Aus diesen Gründen sei es erforderlich, konzeptionell neue Lösungen zu suchen. Als am ehesten realisierbare und wirksame Selbstschutzmaßnahme wurde ein geschleppter Täuschkörper angesehen. Daraufhin wurde angeordnet, die Möglichkeiten zur beschleunigten Behebung von Schwachstellen der Selbstschutzausrüstungen der Flugzeuge gegenüber Monopuls-Winkelverfolgung zu untersuchen.

28.4.2

Aufgrund der Bewertung des TSPJ in dem Taktischen Konzept hat der Bundesrechnungshof eine Neubewertung des Vorhabens für erforderlich angesehen. Die Feststellungen in dem Taktischen Konzept wiesen darauf hin, daß mit der Entwicklung und Beschaffung des TSPJ Haushaltsmittel in dreistelliger Millionenhöhe für eine prinzipiell wenig wirksame Technik ausgegeben würden.

28.4.3

Das Bundesministerium hat die begrenzte Wirksamkeit des TSPJ gegen Monopuls-Winkelverfolgung eingeräumt. Dennoch werde der TSPJ unter bestimmten Umständen in der Lage sein, die Leistungsfähigkeit so ausgestatteter Feuerleitsysteme einzuschränken. Im übrigen würden die Schwachstellen der Selbstschutzausrüstung des TORNADO und mögliche Maßnahmen zum Schutz gegen die neue Radarbedrohung, z. B. eine Kombination von TSPJ und geschlepptem Täuschkörper, untersucht. Allerdings gebe es keine Gründe, daran zu zweifeln, daß der TSPJ die vereinbarten Leistungsmerkmale erfülle. Eine Unterbrechung der Produktion sei deshalb nicht angezeigt.

28.4.4

Die Einlassung des Bundesministeriums kann die dort selbst vorgebrachten Zweifel an der Wirksamkeit des TSPJ gegen die heute vorherrschenden Feuerleitsysteme nicht restlos ausräumen. Es ist unbestritten, daß die Wirksamkeit des TSPJ gegen die Monopuls-Winkelverfolgung eingeschränkt ist. Daher bleibt fraglich, ob der TSPJ den Schutz des Waffensystems TORNADO entscheidend verbessern wird. Jedenfalls sollte das zweite Los erst freigegeben werden, wenn alle Phasen der Wirksamkeitsnachweise abgeschlossen sind und auch in Truppenversuchen einwandfrei festgestellt ist, daß der TSPJ die militärischen Forderungen erfüllt, gegen Monopuls-Winkelverfolgung hinreichend wirksam ist und keine Gefahr besteht, daß die Überlebensfähigkeit der Flugzeuge verringert wird.

28.5 Vorhabensteuerung

28.5.1

Das Bundesministerium legte einen von einem Mitglied des Deutschen Bundestages im April 1993 erbetenen Bericht nach elf Monaten vor.

Die Zeitspanne wurde damit begründet, daß die Entwürfe des Systemmanagements mehrfach überarbeitet werden mußten, weil die „Vertragssituation nicht umfassend dargestellt" war und „weiterer Klärungsbedarf von wesentlichen Punkten", insbesondere zur Vertragssituation, zu Fertigungsmängeln und zum Finanzstatus bestand. Erst im Zuge erneuter interner Prüfungen habe die „Vertragssituation weiter aufgehellt" werden können. Zwischen Systemmanagern und Mittelbewirtschaftern habe es unterschiedliche Auffassungen zu bisher in Anspruch genommenen und noch zur Verfügung stehenden Haushaltsmitteln für Entwicklung und Beschaffung gegeben. Auch im November 1993 habe die Finanz- und Kostensituation nicht abschließend geklärt werden können. Im Januar 1994 sei der Entwurf des Sachstandsberichts im „Haushalts-/Kostenteil" immer noch ergänzungsbedürftig gewesen.

28.5.2

Der Bundesrechnungshof hat es für unvertretbar angesehen, daß das Bundesministerium über elf Monate benötigte, um ein Vorhaben in seinen wesentlichen Punkten darzustellen und genaue Angaben zur Vertragssituation sowie zu den Ausgaben und zum Mittelbedarf zu machen.

28.5.3

Das Bundesministerium hat auf die Komplexität des Themas verwiesen; um Irritationen, wie sie sich zuvor bei Cerberus ergeben hätten, zu vermeiden, seien wiederholte Abstimmungen erforderlich gewesen. Die Steuerung des TSPJ sei inzwischen neu strukturiert worden.

28.5.4

Der Bundesrechnungshof erwartet, daß bei einem Vorhaben in der Größenordnung von über 800 Mio. DM genaue Angaben über die Vertrags- und Haushaltssituation unverzüglich zur Verfügung stehen, um die politische Leitung und ggf. das Parlament umfassend und präzise über den Sachstand zu informieren.

29 Materialhilfen und NATO-Verteidigungshilfe für die Türkei und Griechenland (Kapitel 14 09 Titel 553 02 und Kapitel 14 15)

29.0

Materialhilfe

Das Bundesministerium hat seit dem Jahre 1990 die Abgabe großer Mengen militärischen Materials an die Türkei und Griechenland veranlaßt, ohne daß die hierzu erforderlichen Regierungsabkommen rechtswirksam abgeschlossen waren; das Abkommen mit der Türkei wurde erst im Oktober 1994, das Abkommen mit Griechenland im Juni 1995 unterzeichnet.

NATO-Verteidigungshilfe

In Erwartung künftiger militärischer Hilfsprogramme für die Türkei und Griechenland hat das Bundesministerium die Lieferkontingente für Überschußmaterial der NATO-Verteidigungshilfe um einen Gesamtbetrag von mehr als 700 Mio. DM ohne haushaltsrechtliche Ermächtigung überschritten.

29.1 Einführung

Aufgrund einer Empfehlung des NATO-Rates aus dem Jahre 1962 gewährte die Bundesrepublik Deutschland den NATO-Mitgliedstaaten Türkei und Griechenland bis Ende des Jahres 1994 Rüstungshilfen in Form unentgeltlicher Materiallieferungen. Die Hilfen bestanden im wesentlichen aus den – vom Parlament tranchenweise gebilligten – NATO-Verteidigungshilfen sowie aus sogenannten Materialhilfen aufgrund besonderer Abkommen mit den Empfängerstaaten. Seit Beginn der Hilfeleistungen im Jahre 1964 bezogen die beiden Staaten Leistungen und Material in Höhe von insgesamt rd. 9 Mrd. DM.

Die unter Federführung des Auswärtigen Amtes geschlossenen Vereinbarungen zu der NATO-Verteidigungshilfe sahen in der Regel die Lieferung neuen und gebrauchten Wehrmaterials in einem wertmäßigen Verhältnis von 80 zu 20 v. H. vor.

Die folgenden Materialhilfen wurden parallel zu der NATO-Verteidigungshilfe aufgrund von Regierungsabkommen gewährt:

- die Materialhilfe I, aufgrund von Abkommen aus dem Jahre 1975,
- die Materialhilfe II, aufgrund von im Jahre 1979 geschlossenen Abkommen sowie
- die Materialhilfe III, aufgrund von im Herbst 1990 konzipierten Vereinbarungen mit den Empfängerstaaten.

Alle drei Maßnahmen hatten die Lieferung von Überschußmaterial zum Gegenstand. Die Materialhilfe II betraf vorwiegend die Abgabe ausgesonderter Fahrzeuge, während die Materialhilfe III für die Abgabe von Material der ehemaligen Nationalen Volksarmee sowie sonstigen Überschußmaterials der Bundeswehr vorgesehen war.

Die unentgeltliche Abgabe von Vermögensgegenständen des Bundes bedarf nach § 63 Abs. 3 BHO der Ermächtigung durch den Bundeshaushaltsplan. Diese Ermächtigung ergab sich für Wehrmaterial seit dem Jahre 1990 aus den Vorbemerkungen zu Kapitel 14 15 *(„Nach § 63 Abs. 3 Satz 2 BHO wird zugelassen, daß mit Einwilligung des Bundesministers der Finanzen Bundeswehrmaterial im Rahmen von Rüstungssonderhilfen und NATO-Verteidigungshilfen unentgeltlich abgegeben wird")* sowie für nicht verkäufliches Wehrmaterial seit dem Jahre 1992 aus den Erläuterungen zu Kapitel 14 09 *(„Es wird zugelassen, daß nicht verkäufliches Wehrmaterial, dessen Lagerung, Beseitigung oder Vernichtung Kosten verursacht, unentgeltlich abgegeben wird . . .")*. Einzelheiten der Lieferungen, z. B. die jeweiligen Gesamtmengen, die Transportmodalitäten oder Verwendungsauflagen, waren in den Regierungsabkommen mit den Empfängerstaaten geregelt.

29.2 Abkommen zur Materialhilfe III

29.2.1

Das Abkommen mit der Türkei zur Materialhilfe III, das zunächst Lieferungen im Gesamtwert von bis zu 1,5 Mrd. DM vorsah, wurde im November 1990, das mit Griechenland über Materiallieferungen im Werte von bis zu 1 Mrd. DM etwa ein Jahr später auf Arbeitsebene paraphiert. Zugleich begannen die Lieferungen. Gleichzeitig wurden Einzelheiten der Abkommen mit den Partnern aber noch weiterverhandelt. Das Abkommen mit der Türkei wurde schließlich im Oktober 1994, das mit Griechenland im Juni 1995 unterzeichnet, als bereits fast alle Rüstungsgüter ausgeliefert waren.

29.2.2

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium bereits zu Beginn der Prüfung im Mai 1994 seine Bedenken mitgeteilt, daß trotz Fehlens rechtsförmlicher Abkommen derart umfangreiche Materiallieferungen erfolgten.

29.2.3

Das Bundesministerium hat erwidert, daß sich die Unterzeichnung der Abkommen aus administrativen Gründen, wegen Nachverhandlungen mit den Partnern und zwischenzeitlicher Liefersperren sowie deshalb verzögert habe, weil es im Herbst 1993 entschieden habe, die Abkommen den parlamentarischen Gremien zur Kenntnis zu geben.

29.2.4

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes waren dies jedoch keine ausreichenden Gründe, ohne rechtsförmliche Abkommen derart umfangreiche Lieferungen zu veranlassen. Vielmehr hätte mit der Ankündigung gegenüber den Partnern, Lieferungen erst nach rechtswirksamem Abschluß der Abkommen vorzunehmen, das Zustandekommen der Abkommen beschleunigt werden können. Vor allem hatte doch die Information der Abgeordneten den Sinn, die parlamentarischen Gremien vor der vollständigen Lieferung der Materialien in Kenntnis zu setzen.

29.3 Mehrlieferungen der NATO-Verteidigungshilfe

29.3.1

Im Rahmen von insgesamt 18 Tranchenabkommen zur NATO-Verteidigungshilfe hatte sich die Bundesregierung zur Lieferung von Wehrmaterial im Gesamtwert von 1,9 Mrd. DM an die Türkei und von 0,9 Mrd. DM an Griechenland verpflichtet. Im Einvernehmen mit den Empfängerstaaten sowie in Erwartung künftiger Hilfsprogramme veranlaßte das Bundesministerium in den Jahren 1980 bis 1991 aber Lieferungen, die die nach den Tranchenabkommen zur Verfügung stehenden Werte im Falle der Türkei um rd. 607 Mio. DM und im Falle Griechenlands um rd. 119 Mio. DM, also insgesamt über 700 Mio. DM, überstiegen. Als mit Beginn der 18. und letzten Tranche der NATO-Verteidigungshilfe keine Lieferung von Gebrauchtmaterial mehr vorgesehen war und aufgrund parlamentarischer Vorgaben absehbar wurde, daß die Hilfen nach dem Jahre 1994 nicht fortgesetzt würden, wies das Bundesministerium das mit der Durchführung der Maßnahme beauftragte Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung an, die Mehrlieferungen aus den dort geführten Listen zur NATO-Verteidigungshilfe herauszunehmen und sie der Materialhilfe II sowie in geringerem Umfang der Materialhilfe III zuzuordnen. Im Zuge dieser Übertragung wurde z. B. die Verteidigungshilfelieferung des Waffensystems F 104 (Starfighter) samt Peripheriegerät und Ersatzteile im Werte von rd. 410 Mio. DM nachträglich als Materialhilfe II ausgewiesen. Außerdem umfaßte das der Materialhilfe II zugerechnete Material zahlreiche Liefervorgänge aus der Zeit nach November 1990, dem Zeitpunkt des Beginns der Materialhilfe III.

Das Bundesministerium der Finanzen hatte im Jahre 1978 der als Materialhilfe II bezeichneten unentgeltlichen Abgabe von Rüstungsgütern an die Türkei und Griechenland gemäß § 63 Abs. 4 BHO zugestimmt und dies dem Parlament zur Kenntnis gegeben. Diese Zustimmung galt aber – entsprechend der Vorlage des Bundesministeriums der Finanzen – nur für einen Abgabewert von 240 Mio. DM. Gleichzeitig war darauf hingewiesen worden, daß es sich bei dieser Maßnahme um einen Sonderfall ohne Präjudiz für weitere Aktionen dieser Art handele.

Im Rahmen der Materialhilfe II bezog die Türkei gebrauchte Ausrüstungsgegenstände der Bundeswehr – vorwiegend Fahrzeuge – im Wert von rd. 825 Mio. DM. Durch die Übertragung der Mehrlieferungen aus der NATO-Verteidigungshilfe auf diese Maßnahme stieg ihr wertmäßiges Volumen auf über 1,4 Mrd. DM an. Eine Ermächtigung zur unentgeltlichen Veräußerung durch den Haushaltsplan gemäß § 63 Abs. 3 BHO war für die Materialhilfe II über einen Abgabewert von 240 Mio. DM hinaus bis einschließlich des Jahres 1989 nicht ersichtlich. Danach begann die Materialhilfe III.

29.3.2

Der Bundesrechnungshof hat das Vorgehen des Bundesministeriums beanstandet und darauf hingewiesen, daß es sich bei den Mehrlieferungen im Rahmen der NATO-Verteidigungshilfe um nicht genehmigte Abgaben gehandelt habe. Sie hätten auch nicht nachträglich der gesondert verwalteten Materialhilfe II zugeordnet werden dürfen, deren Rechtmäßigkeit mangels haushaltsrechtlicher Voraussetzungen nicht gegeben war, soweit sie über 240 Mio. DM hinausging. Im übrigen könne auch Material, das nach November 1990 geliefert worden sei, nicht unter die Materialhilfe II gefaßt werden, da zu diesem Zeitpunkt bereits die Materialhilfe III begonnen hatte.

29.3.3

Das Bundesministerium hat die Mehrlieferungen eingeräumt, jedoch mitgeteilt, daß die überwiegende Zuordnung der Mehrlieferungen aus der Verteidigungshilfe zur Materialhilfe II erfolgte, um die im Rahmen der Materialhilfe III erteilten politischen Zusagen und daraus herrührenden Erwartungen der beiden Staaten erfüllen zu können. Eine Zuordnung zur Materialhilfe III hätte wegen deren Obergrenzen zu Lieferkürzungen geführt. Das Bundesministerium hat ferner behauptet, daß Abkommensentwürfe über eine jeweilige Materialhilfe II mit der Türkei und Griechenland, die keine finanzielle Begrenzung enthielten, dem Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages vorgelegt worden seien. Einen Nachweis dieser Vorlagen und der parlamentarischen Ermächtigung hat es nicht erbringen können.

29.3.4

Die Stellungnahme des Bundesministeriums kann die Beanstandung des Bundesrechnungshofes nicht ausräumen.

Für die über die Kontingente der NATO-Verteidigungshilfen hinausgehenden Lieferungen von Wehrmaterial im Wert von insgesamt rd. 700 Mio. DM (Nr. 29.3.1) lagen die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen, insbesondere die parlamentarische Ermächtigung, nicht vor. Dies gilt selbst für den Fall, daß die Materialhilfe II über den genannten Umfang von 240 Mio. DM hinaus vom Parlament gebilligt worden wäre.

Das Bundesministerium wird künftig die Grenzen der parlamentarischen Ermächtigung einzuhalten haben.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
(Einzelplan 16)

30 Vertragliche Vereinbarungen und Zusammenarbeit des Bundesministeriums mit einer Gesellschaft, an der der Bund maßgeblich beteiligt ist
(Kapitel 16 04 Titel 532 02 und 532 05)

30.0

Das Bundesministerium bedient sich seit dem Jahre 1976 zur Erfüllung seiner technisch-wissenschaftlichen Aufgaben als atomrechtliche Aufsichtsbehörde fast ausschließlich einer gemeinnützigen Gesellschaft, an der der Bund finanziell maßgeblich beteiligt ist. Trotz Errichtung des Bundesamtes für Strahlenschutz als eigene, nachgeordnete Behörde im Jahre 1989 hat das Bundesministerium seine der Gesellschaft übertragenen Aufgaben weder verringert noch überprüft. Es hat ihr vielmehr weitere, kostenwirksame Aufgaben übertragen.

In Rahmenvereinbarungen mit der Gesellschaft hat sich das Bundesministerium dahin festgelegt, bestimmte Aufgaben nicht in einem öffentlichen Wettbewerb zu vergeben, sondern sie der Gesellschaft im Regelfall mittels Freihändiger Vergabe unmittelbar zu übertragen.

30.1

30.1.1

Das Bundesministerium bedient sich seit dem Jahre 1976 einer gemeinnützigen Gesellschaft als Sachverständigenorganisation zur Wahrnehmung seiner technisch-wissenschaftlichen Aufgaben im Rahmen seiner atomrechtlichen Aufsichtsfunktionen (Artikel 85 GG). Der Bund ist zu 46,1 v. H. an der Gesellschaft beteiligt; die übrigen Gesellschaftsanteile werden von den Technischen Überwachungsvereinen und zwei Bundesländern gehalten. Der Bundesrechnungshof und der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung hatten die Gründung der Gesellschaft seinerzeit befürwortet, um den Sachverstand im Bereich kerntechnischer Sicherheit zu bündeln und durch eine unabhängige Organisation bereitzuhalten.

Mit der Errichtung des Bundesamtes für Strahlenschutz (Bundesamt) sollten nach der Begründung des Gesetzes über die Errichtung des Bundesamtes (Errichtungsgesetz) vom 9. Oktober 1989 die Vollzugsaufgaben des Bundes nach dem Gesetz über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren (Atomgesetz) vom 15. Juli 1985 und dem Gesetz zum vorsorgenden Schutz der Bevölkerung gegen Strahlenbelastung (Strahlenschutzvorsorgegesetz) vom 19. Dezember 1986 zusammengefaßt werden. Es sollte eine Einrichtung zur fachlichen, wissenschaftlichen und verwaltungsmäßigen Unterstützung der Bundesregierung in Angelegenheiten des Strahlenschutzes, der Sicherheit kerntechnischer Einrichtungen und der Entsorgung geschaffen werden.

Auf das Bundesamt gingen auch Aufgaben der Gesellschaft über, die ihr seit ihrer Gründung zugewachsen waren, weil das Bundesministerium über keine nachgeordnete Behörde für diese ihrer Art nach originären staatlichen Aufgaben verfügte (z. B. Störfallmeldestelle und Geschäftsstelle mehrerer Kommissionen). Die Gesellschaft sollte nach der amtlichen Begründung zu § 2 Abs. 2 des Errichtungsgesetzes weiterhin vorrangig neben anderen privatrechtlichen Einrichtungen durch „einschlägige Untersuchungen ... der Bundesregierung jederzeit verfügbaren technisch-wissenschaftlichen Sachverstand auf dem Gebiet der kerntechnischen Sicherheit zur Verfügung" stellen (Drucksache 11/4086).

Der Gesellschaft sind neben der gutachtlichen Unterstützung des Bundesministeriums in atomaufsichtsrechtlichen Fragen in der Folge zunehmend auch sonstige technisch-wissenschaftliche und andere Aufgaben übertragen worden; dies gilt u. a. für die Geschäftsstelle einer Sachverständigenkommission Umweltgesetzbuch sowie für die Datensammlung für ein Bergbau-Altlastenkataster und für die Projektträgerschaft für das Programm Kerntechnische Sicherheit in den mittel- und osteuropäischen und der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten.

Die Gesellschaft entwickelte sich von einer „vorrangig" heranzuziehenden Sachverständigen-Einrichtung zum nahezu ausschließlichen Gutachter des Bundesministeriums zu dessen Unterstützung in

atomaufsichtsrechtlichen Fragen. Andere privatrechtliche Einrichtungen schaltete das Bundesministerium kaum ein. Das Auftragsvolumen des Bundesministeriums an die Gesellschaft verdoppelte sich in etwa seit Errichtung des Bundesamtes im Jahre 1989 von 24,5 auf 47,5 Mio. DM im Jahre 1993. Die Zahl der Mitarbeiter stieg in dieser Zeit von 446 auf 532 an. Ihre tarifliche Entlohnung liegt in Anlehnung an die Tarife der Technischen Überwachungsvereine vergleichsweise höher als im öffentlichen Dienst.

Dem Bundesamt stehen im Fachbereich Kerntechnische Sicherheit rd. 65 Stellen für Plankräfte zur Verfügung, um die originären staatlichen Verwaltungsaufgaben des Bundes auf diesem Gebiet zu erledigen; rd. 215 Mitarbeiter des Bundesamtes unterstützen das Bundesministerium in Fragen des Strahlenschutzes fachlich und wissenschaftlich. Diese 280 Stellen ermöglichen durch ihre Wertigkeit auch den Einsatz fachkompetenter Wissenschaftler.

30.1.2

Das Bundesamt hat seit seiner Errichtung die gesetzliche Aufgabe, das Bundesministerium fachlich und wissenschaftlich auf allen Gebieten der kerntechnischen Sicherheit zu unterstützen (§ 2 Abs. 2 des Errichtungsgesetzes). Neben dem Bundesamt sollte die Gesellschaft nach der amtlichen Begründung zum Errichtungsgesetz herangezogen werden, um das Bundesministerium und das Bundesamt bei der Erfüllung seiner amtlichen kerntechnischen Sicherheitsaufgaben zu unterstützen. Die hohe Kompetenz der Gesellschaft auf dem Gebiet der kerntechnischen Sicherheit erkennt der Bundesrechnungshof – in Übereinstimmung mit dem Bundesministerium – an.

Eine nahezu vollständige Übertragung der technisch-wissenschaftlichen Beratungsaufgaben auf Dritte war nicht vorgesehen. Der Bundesrechnungshof hält dies auch nicht für erforderlich, da dem Bundesministerium mit seiner eigenen Abteilung Reaktorsicherheit und dem Bundesamt mit den Fachbereichen Kerntechnische Sicherheit sowie Strahlenschutz zumindest in Teilbereichen eigene Kapazitäten zur Verfügung stehen. Bei der Beratung der mittel- und osteuropäischen sowie der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten bleibt der Sachverstand der vom Bundesamt übernommenen Fachleute des ehemaligen Staatlichen Amtes für Atomsicherheit und Strahlenschutz der DDR weitgehend ungenutzt. Diese sind sowohl mit den russischen Reaktortypen als auch mit den geographischen und administrativen Verhältnissen in den mittel- und osteuropäischen sowie der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten vertraut. Der Bundesrechnungshof hat zudem bereits in seinen Bemerkungen 1994 (Drucksache 12/8490 Nr. 12.3) empfohlen, nur projekt- und auslandserfahrene Durchführungsorganisationen einzusetzen.

Die Übertragung zusätzlicher Aufgaben auf die Gesellschaft, die über den Rahmen der gutachtlichen Unterstützung in Fragen der Atomsicherheit und des Strahlenschutzes hinausgehen, ist wegen der höheren Personalkosten unwirtschaftlich. Sie widerspricht auch der amtlichen Begründung zum Errichtungsgesetz. Das Bundesministerium sollte zunächst seine eigenen sowie die Kapazitäten des eigens geschaffenen Bundesamtes nutzen; eine Auftragserteilung an die Gesellschaft ist in diesem Bereich fachlich grundsätzlich nicht begründet.

30.1.3

Das Bundesministerium macht geltend, die Errichtung des Bundesamtes habe die Aufgabenstellung der Gesellschaft in ihrer Funktion als unabhängige Sachverständigenorganisation zu seiner Unterstützung in atomaufsichtsrechtlichen Aufgaben unberührt gelassen. Das Bundesamt als nachgeordnete Dienststelle sei nicht unabhängig. Das steigende Auftragsvolumen beruhe auf einem wachsenden Bedarf für Gutachten zur Sicherheit kerntechnischer Anlagen. Dieser könne allein durch die Gesellschaft gedeckt werden, weil dem Bundesamt das erforderliche Personal und der hohe Spezialisierungsgrad fehle.

Das Gewicht der Gesellschaft sei wegen der wachsenden Anforderungen beim Vollzug des Atomgesetzes ebenso wie durch den zusätzlichen Beratungsbedarf nach der deutschen Vereinigung ständig gestiegen.

Zudem sei die Bundesregierung zur Durchführung bilateraler Aktivitäten sowie eines multilateralen Aktionsprogramms für die mittel- und osteuropäischen sowie die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten auf die Beratung durch die Gesellschaft angewiesen. Der Fachbereich Kerntechnische Sicherheit des Bundesamtes sei weder fachlich noch personell in der Lage, auch diese Aufgaben wahrzunehmen.

Bei der Führung von Geschäftsstellen im Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums habe sich die Gesellschaft nach Ansicht des Bundesministeriums wegen ihrer Flexibilität bewährt.

30.1.4

Der Bundesrechnungshof erkennt die vorrangige Einschaltung der Gesellschaft neben anderen Gutachterorganisationen zur unabhängigen Beratung der Bundesregierung in ihren atomaufsichtsrechtlichen Aufgaben an.

Die sonstigen technisch-wissenschaftlichen Fragen und Verwaltungsaufgaben sollte das Bundesamt jedoch selbst wahrnehmen. Nur soweit die Kapazitäten des Bundesamtes nicht ausreichen, dürfen – auch aus Kostengründen – in Ausnahmefällen zur Durchführung dieser Aufgaben Dritte herangezogen werden. Dabei ist jeweils die wirtschaftlichste Lösung zu wählen.

Der Bundesrechnungshof sieht einen Widerspruch zwischen dem Aufbau einer eigenen Fachbehörde mit Stellen hoher Wertigkeit und der nunmehr geäußerten Auffassung des Bundesministeriums, daß diese Behörde fachlich und personell nicht in der Lage sei, es bei seinen Beratungsaufgaben in den mittel- und osteuropäischen Staaten zu unterstützen. Gerade die vom ehemaligen Staatlichen Amt für Atomsicherheit und Strahlenschutz der DDR über-

nommenen Mitarbeiter dürften aufgrund ihrer Vortätigkeit hierfür besonders geeignet sein.

30.2

30.2.1

Das Bundesministerium hat mit der Gesellschaft im September 1993 eine Rahmenvereinbarung über die „Zusammenarbeit auf dem Gebiet der kerntechnischen Sicherheit und des Strahlenschutzes" abgeschlossen. Danach unterstützt die Gesellschaft „als Sachverständigenorganisation des Bundes den für die Ausführung des Atomgesetzes zuständigen Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit und das Bundesamt für Strahlenschutz". In der Rahmenvereinbarung gehen die Vertragsparteien ferner davon aus, daß aufgrund der besonderen Aufgabenstellung der Gesellschaft als Sachverständigenorganisation des Bundes anstelle der ansonsten erforderlichen Öffentlichen oder Beschränkten Ausschreibung von Aufträgen für deren Übertragung auf die Gesellschaft im Regelfall die Voraussetzungen für eine Freihändige Vergabe vorliegen.

Das Bundesministerium und die Gesellschaft haben in einzelnen Fällen auch Aufträge nach den Rahmenvereinbarungen freihändig vergeben und abgewickelt, die außerhalb der Zusammenarbeit auf dem Gebiet der kerntechnischen Sicherheit und des Strahlenschutzes lagen. Die Gesellschaft hat die Aufträge nach den hohen Vergütungssätzen von qualifiziertem Fachpersonal für kerntechnische Aufgaben abgerechnet.

30.2.2

Der Bundesrechnungshof hält die Freihändige Vergabe durch das Bundesministerium nur insoweit für zulässig, als es sich um Aufträge an die Gesellschaft handelt, die es zur Unterstützung seiner atomaufsichtsrechtlichen Aufgaben benötigt. Die Freihändige Vergabe kann aber nicht zum Regelfall werden, wenn die Gesellschaft mit anderen Anbietern im Wettbewerb steht, wie z. B. bei der Projektträgerschaft für das Programm Kerntechnische Sicherheit. Die Vergabeart war in einzelnen Fällen nicht begründet und hat wegen der hohen Vergütungssätze der Gesellschaft zu unnötigen Kosten geführt.

30.2.3

Das Bundesministerium sieht in den Rahmenvereinbarungen keine unzulässige Sonderbehandlung der Gesellschaft. Der Bund sei verpflichtet, den Bestand und die Liquidität der Gesellschaft durch eine kontinuierliche Auftragsvergabe zu gewährleisten, da die Gesellschaft in notwendigem Umfang Personal vorhalte und in sicherheitstechnisch bedeutenden Fragen ausschließlicher Gutachter des Bundes sei. Die Freihändige Vergabe außerhalb des unmittelbaren Geltungsbereiches der Rahmenvereinbarungen sei zulässig, wenn hierfür die Voraussetzungen des Vergaberechts im Einzelfall erfüllt seien.

30.2.4

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Bewertung, daß nur in den begrenzten Aufgabenfeldern der Begutachtung kerntechnischer Sicherheitsfragen zur atomaufsichtsrechtlichen Unterstützung des Bundesministeriums eine Freihändige Vergabe zulässig ist. Der Gesellschaft würde andernfalls ein Wettbewerbsschutz zugestanden, der ihrer Stellung im Markt nicht entspricht. Die Voraussetzungen für Freihändige Vergaben über die Rahmenvereinbarungen hinaus hat das Bundesministerium nicht in allen Fällen nachgewiesen.

30.3

30.3.1

Das Bundesministerium ist im Aufsichtsrat durch einen Staatssekretär, durch seinen Beauftragten für den Haushalt und einen Unterabteilungsleiter der Abteilung Reaktorsicherheit vertreten. Diese Abteilung übt die Aufsicht über das Bundesamt aus, das die überwiegende Zahl der Gutachteraufträge erteilt. In Einzelfällen hat sie auch selbst Aufträge vergeben.

30.3.2

Der Bundesrechnungshof hält die Besetzung des Aufsichtsrates mit den Richtlinien der Bundesregierung vom 24. April 1974 für die Berufung von Persönlichkeiten in Aufsichtsräte nicht für vereinbar. Danach soll das einzelne Bundesressort jeweils nur durch einen, höchstens zwei Bedienstete in einem Aufsichtsrat vertreten sein. Die Auswahl der Bundesvertreter in Aufsichtsräten wird zudem durch Hinweise des Bundesministeriums der Finanzen über die Verwaltung von Bundesbeteiligungen vom 14. Juli 1987 in der Weise begrenzt, daß nur solche Bedienstete entsandt werden sollen, die durch die Ausübung ihres Aufsichtsratsmandates nicht in einen Interessenkonflikt mit ihren dienstlichen Tätigkeiten kommen können. Die Möglichkeit derartiger Interessenkonflikte sieht der Bundesrechnungshof bei allen drei entsandten Bediensteten des Bundesministeriums, weil sie aufgrund ihrer dienstlichen Zuständigkeiten auf die Auftragsvergabe Einfluß nehmen können. Die Auffassung des Bundesrechnungshofes wird im Grundsatz durch einen Beschluß des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages gestützt (vgl. Plenarprotokoll 10/26 S. 1761 f. i. V. m. Drucksache 10/393 zu Nr. 8).

30.3.3

Das Bundesministerium sieht in den Berufungsrichtlinien für Aufsichtsräte lediglich eine Soll-Vorschrift, die den Bundesministerien im Einzelfall ein Abweichen ermöglichen solle. Es sieht auch keine Interessenkonflikte, da die Mitglieder des Aufsichtsrates an Vergabeverfahren nicht beteiligt seien. Auch in der Person des Beauftragten für den Haushalt, der nach § 9 Abs. 2 BHO an allen Maßnahmen des Bundesministeriums von finanzieller Bedeutung zu beteiligen ist, sieht das Bundesministerium keine möglichen Interessenkollisionen, da aufgrund seiner be-

sonderen gesetzlichen Verantwortung seine Mitwirkung sowohl im Aufsichtsrat als auch bei den Vertragsabschlüssen von erheblicher Bedeutung sei. Im übrigen könne die bloße dienstliche Befassung der Mitglieder des Aufsichtsrates mit Fragen der Reaktorsicherheit nach Auffassung des Bundesministeriums keine rechtlich bedeutsame Interessenkollision begründen. Nach den Hinweisen des Bundesministeriums der Finanzen habe bei Besetzung des Aufsichtsrates die Sachkunde der Mitglieder des Bundesministeriums zur Gewährleistung der fachlichen Qualität der Arbeit der Gesellschaft Vorrang.

30.3.4

Die Auffassung des Bundesministeriums kann nicht überzeugen. Auch wenn die Mandatsträger die Aufträge nicht unmittelbar vergeben, können sie durch die Dienst- und Fachaufsicht über das Bundesamt und über die Mitwirkungsmöglichkeiten nach § 9 Abs. 2 BHO erheblichen Einfluß auf die Geschäftsbeziehungen mit der Gesellschaft nehmen. Zudem wären zwei Vertreter des Bundesministeriums im Aufsichtsrat ausreichend, um das Bundesinteresse angemessen wahrzunehmen.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
(Einzelplan 17)

31 Revolvingfonds bei der Bank für Sozialwirtschaft GmbH in Köln
(Kapitel 18 02 Titel 685 09, ehemals Bundesministerium für Familie und Senioren)

31.0

Die Bank für Sozialwirtschaft GmbH verwaltet als Treuhandvermögen des Bundes den Revolvingfonds. Die Einlagen des Bundes in diesen Fonds wurden in den Haushaltsjahren 1991 bis 1993 so vorzeitig zugewiesen, daß die Bank für Sozialwirtschaft GmbH einen Bestand von bis zu 48 Mio. DM an nicht ausgeliehenen Mitteln hatte. Der Bund wurde durch die erhöhte Kreditaufnahme mit zusätzlichen Zinsen von etwa 2 Mio. DM belastet.

Nachdem das Bundesministerium im November 1992 den überhöhten Bestand an nicht abgerufenen Mitteln bemerkte, traf es mit der Bank für Sozialwirtschaft GmbH eine Sondervereinbarung über eine höhere Verzinsung der vorzeitig zugewiesenen Beträge, die die Beteiligung des Bundesministeriums der Finanzen erfordert hätte.

Aus dem Revolvingfonds wurden Projekte gefördert, für die auch Zuwendungen aus dem Gemeinschaftswerk Aufschwung Ost gewährt wurden. Dies war unzulässig, da Kredite aus dem Revolvingfonds nur für Projekte bewilligt werden dürfen, für die keine anderen zweckgebundenen Bundesmittel vorgesehen sind.

Die Bank für Sozialwirtschaft GmbH berechnete in allen vom Bundesrechnungshof geprüften Fällen den Darlehensnehmern die höchstmögliche Bearbeitungsgebühr. Darlehenshöhe und tatsächlicher Aufwand wurden dabei nicht berücksichtigt.

31.1

Die Bank für Sozialwirtschaft GmbH (Bank) verwaltet den Revolvingfonds (Fonds). Gesellschafter der Bank sind die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege. Das Bundesministerium fördert aus diesem Fonds mit zinslosen Darlehen den Ausbau von Anstalten und Einrichtungen der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege.

Der Vertrag über die Bildung des Revolvingfonds (Revolvingvertrag) gilt seit 6. Dezember 1991 auch für die neuen Bundesländer. Das Treuhandvermögen des Fonds betrug am 31. Dezember 1990 etwa 254 Mio. DM. Der Bund stockte das Treuhandvermögen in den Haushaltsjahren 1991 bis 1994 um 100 Mio. DM auf, um den Aufbau von Einrichtungen der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege in den neuen Bundesländern zu unterstützen.

Das Bundesministerium zahlte in den Jahren 1991 bis 1993 folgende Beträge vorzeitig in den Fonds bei der Bank ein:

Zeitpunkt	Einlage des Bundes in den Revolvingfonds	Bestand an nicht ausgeliehenen Mitteln bei der Bank für Sozialwirtschaft
6. Dezember 1991	25 Mio. DM	
31. Dezember 1991		rd. 25 Mio. DM
11. Juni 1992	25 Mio. DM	
30. Juni 1992		rd. 48,2 Mio. DM
31. Dezember 1992		rd. 35,7 Mio. DM
25. Juni 1993	25 Mio. DM	
30. Juni 1993		rd. 47,3 Mio. DM
31. Dezember 1993		rd. 0,4 Mio. DM

31.2

Die Darlehensrückflüsse und die Zinsen aus der Verwaltung des Treuhandvermögens durch die Bank fließen mit Ausnahme einer Bearbeitungs- und Verwaltungsgebühr dem Treuhandvermögen zu. Die Bank verzinst die nicht ausgeliehenen Mittel des Treuhandvermögens mit dem Satz, den sie ihren Kunden für Sichteinlagen vergütet (§ 3 Abs. 3 des Revolvingvertrages). Die Bank hat vom 1. Juli 1991

bis zum 30. April 1993 die Sichteinlagen mit 2 v. H. und vom 1. Mai bis zum 31. Dezember 1993 mit 1,5 v. H. verzinst.

In den Jahren 1992 und 1993 verfügte die Bank über nicht ausgeliehene Mittel des Fonds in Höhe von bis zu 48,2 Mio. DM, die sie vertragsgemäß mit bis zu 2 v. H. verzinste. Der Bund zahlte in diesem Zeitraum für Kredite, die er zur Deckung seiner Ausgaben aufnehmen mußte, bis zu 8,75 v. H. Zinsen. Dem Bund entstand durch die Kreditaufnahme für die in den Fonds eingelegten, aber nicht ausgeliehenen Haushaltsmittel ein zusätzlicher Zinsaufwand von etwa 2 Mio. DM.

Das Bundesministerium hat in den Haushaltsjahren 1991 bis 1993 gegen den Grundsatz des Haushaltsrechts (§ 34 Abs. 2 BHO) verstoßen, daß Ausgaben nur soweit und nicht eher geleistet werden dürfen, als sie zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich sind. Die Einlagen in den Fonds hätten nur gezahlt werden dürfen, wenn gewährleistet war, daß die Mittel auch kurzfristig zweckentsprechend ausgeliehen werden. Durch termingerechte Zahlungen in den Fonds wären zusätzliche Zinsen für den Bund vermieden worden.

Das Bundesministerium begründet die hohen Bestände auf dem Treuhandkonto damit, es sei nicht vorhersehbar gewesen, daß „die Schaffung der Auszahlungsvoraussetzungen in den neuen Bundesländern sich als derart schwierig erweisen würde" und sieht insoweit keinen Verstoß gegen das Haushaltsrecht.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Beurteilung und erwartet, daß künftig Haushaltsmittel unter Beachtung des § 34 Abs. 2 BHO nicht mehr vorzeitig zugewiesen werden.

31.3

Nachdem das Bundesministerium im Jahre 1992 auf Anfrage bei der Bank von dem hohen Bestand an nicht ausgeliehenen Haushaltsmitteln bei der Bank erfahren hatte, schloß es mit dieser eine Sondervereinbarung ab, ohne das Bundesministerium der Finanzen zu beteiligen. Danach sollten vom 1. November 1992 bis zum 30. Juni 1993 die vorzeitig abgerufenen Bundesmittel jeweils in Höhe des Diskontsatzes der Deutschen Bundesbank verzinst werden. Die Zinsen in Höhe von etwa 2,1 Mio. DM, die nach dieser Vereinbarung von der Bank zu vergüten waren, wurden dem Fonds gutgeschrieben.

Die Sondervereinbarung ergänzt den Revolvingvertrag um eine Regelung, deren Abschluß seinerzeit die Beteiligung des Bundesministeriums der Finanzen erfordert hätte.

Das Bundesministerium wird künftig in vergleichbaren Fällen die Beteiligung des Bundesministeriums der Finanzen sicherzustellen haben.

31.4

Einige aus dem Fonds mitfinanzierte Projekte sind zugleich mit Mitteln des Gemeinschaftswerkes Aufschwung Ost aus dem Bundeshaushalt gefördert worden.

Sowohl die „Besonderen Bestimmungen für die Gewährung und Verwendung von Darlehen aus dem Revolvingfonds" als auch die Bundeshaushaltsordnung (Grundsatz des § 35 Abs. 2 BHO) verbieten, daß ein Projekt mit zweckgebundenen Mitteln aus mehreren Titeln des Bundeshaushaltes zugleich gefördert wird.

Die gleichzeitige Finanzierung aus dem Fonds und aus dem Gemeinschaftswerk Aufschwung Ost war unzulässig. Das Bundesministerium der Finanzen bestätigte im Januar 1995, daß die Mittel des Gemeinschaftswerkes Aufschwung Ost keine freien Finanzhilfen, sondern Bundesmittel mit besonderer Zweckbindung darstellen.

Das Bundesministerium, das zunächst anderer Meinung war, teilt nun die Auffassung von Bundesrechnungshof und Bundesministerium der Finanzen. Es hat die Bank mit Schreiben vom 29. März 1995 entsprechend unterrichtet.

31.5

Die Bank erhält nach dem Revolvingvertrag für die Bearbeitung neuer Darlehen vom Darlehensnehmer neben einer laufenden jährlichen Verwaltungsgebühr von 3 v. T. eine einmalige Bearbeitungsgebühr von höchstens 2 v. H. der Darlehenssumme. Die Bank hat für die in den Jahren 1991 bis 1994 zusätzlich in den Fonds eingelegten Haushaltsmittel insgesamt 2 Mio. DM Bearbeitungsgebühr erhoben, die der Bund im Wege der Deckung des Fehlbedarfs mitfinanziert hat. Die Bank hat bei der Vergabe der Darlehen – unabhängig von der Summe – den Darlehensnehmern stets die höchstmögliche Gebühr von 2 v. H. berechnet.

Der Bundesrechnungshof hat gegen diese Praxis Bedenken erhoben, da die Bearbeitungsgebühr lediglich den Verwaltungsaufwand der Bank decken und nicht zu einem Gewinn führen soll. Eine degressive, d. h. mit der Darlehenshöhe sinkende Bearbeitungsgebühr wäre aus Sicht des Bundesrechnungshofes angebracht gewesen.

Das Bundesministerium hat erwidert, es halte die Kostenerstattung für angemessen, und hat Beispiele über Gebührenberechnungen öffentlicher Stellen vorgelegt.

Die Beispiele, auf die das Bundesministerium hinweist, treffen nach Ansicht des Bundesrechnungshofes nicht den beanstandeten Sachverhalt. Die Beispiele gehen von einem Darlehen über 100 000 DM aus, während die Darlehen aus dem Fonds meist mit Summen von über 1 Mio. DM abgeschlossen werden. Die Prüfung der Kreditanträge beansprucht für Darlehen aus dem Fonds, insbesondere hinsichtlich der Bonität der Darlehensnehmer, geringeren Aufwand. Alle Kreditnehmer gehören den Spitzenverbänden an, die zugleich alleinige Gesellschafter der Bank sind und die schon vor einem Kreditantrag bei der

Bank eine eigene Auswahl treffen. Der Arbeitsaufwand für ein Darlehen, z. B. der Deutschen Ausgleichsbank an kleine und mittlere Unternehmer, ist erheblich höher, da hier die Bonität der Antragsteller mit weitaus höherem Aufwand geprüft und bewertet werden muß.

Das Bundesministerium wird sicherzustellen haben, daß die Bank Gebühren lediglich in der Höhe erhebt, die sie zur Deckung ihres Aufwandes benötigt. Die Bearbeitungsgebühr sollte degressiv sein, da der Verwaltungsaufwand unabhängig von der Darlehenshöhe entsteht.

Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau
(Einzelplan 25)

32 Bund-Länder-Projekt ISYBAU

32.0

Das mit dem Bund-Länder-Projekt „Integriertes System der Datenverarbeitung für die Bauverwaltungen des Bundes und der Länder" angestrebte Ziel, den Bauverwaltungen ein integriertes einheitliches DV-Verfahren für die Durchführung von Bauaufgaben zur Verfügung zu stellen, ist nach mehr als zehn Jahren nicht erreicht worden. Trotz der bisherigen Ausgaben des Bundes von rd. 469 Mio. DM ist der angestrebte Nutzen bisher ausgeblieben. Die Bereitstellung von DV-Programmen hat sich um Jahre verzögert. Einige Länder haben inzwischen eigene Programme für ihre Bauverwaltungen entwickelt. Die angestrebte Einheitlichkeit der Datenverarbeitung in Bund und Ländern sowie die davon erwarteten Kostenvorteile sind in Frage gestellt. Zudem weist die Projektorganisation erhebliche Mängel auf. Die veränderten Personal- und Aufgabenstrukturen in den Bauverwaltungen wurden unzureichend berücksichtigt.

Der Bundesrechnungshof hat Zweifel, ob die für die Jahre 1995 bis 1998 vorgesehenen weiteren Ausgaben von rd. 521 Mio. DM für das Projekt gerechtfertigt sind.

32.1 Vorbemerkung

Das Bundesministerium beabsichtigt, den Bauverwaltungen des Bundes und der Länder ein einheitliches DV-Verfahren zur Verfügung zu stellen. Im Jahre 1984 richtete es deshalb die Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Integriertes System der Datenverarbeitung für die Bauverwaltungen des Bundes und der Länder" (ISYBAU) ein, unter deren Leitung das DV-System erarbeitet wird. Die Gesamtverantwortung für das ISYBAU-Projekt liegt beim Bundesministerium. Der Bund trägt den überwiegenden Teil der bei den Ländern anfallenden Sach- und Personalkosten über die Verwaltungskostenerstattung für die Bauverwaltungen (Kapitel 08 07 Titel 632 01).

32.2 Ziele und Dauer des Projekts

32.2.1

Nach dem Konzept der Arbeitsgruppe ISYBAU aus dem Jahre 1986 wird mit dem ISYBAU-Projekt das Ziel verfolgt, die Arbeit der Bauverwaltungen durch ein einheitliches DV-Verfahren zu erleichtern, ihre Qualität zu steigern und die Personalkosten zu senken. Danach sollte die Produktivität der Bauverwaltungen um 30 bis 40 v. H. gesteigert werden. Durch das ISYBAU-Projekt sollten Doppel- und Mehrfachentwicklungen beim Bund und in den Ländern vermieden werden. Das DV-Verfahren sollte bis zum Jahre 1991 zur Verfügung stehen. Diese Ziele sind bisher nicht erreicht worden. Das ISYBAU-Projekt, für das der Bund bis zum Jahre 1994 rd. 469 Mio. DM ausgegeben hat, wird nach Angaben des Bundesministeriums frühestens im Jahre 1998 abgeschlossen sein.

32.2.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß die mit dem ISYBAU-Projekt angestrebten Ziele trotz des hohen finanziellen Aufwandes nicht innerhalb des vorgegebenen Zeitrahmens und sogar bis heute noch nicht erreicht sind.

Nach den Erfahrungen des Bundesrechnungshofes mit dem bisherigen Projektverlauf ist nicht damit zu rechnen, daß bei unveränderter Vorgehensweise die erwarteten Ziele in absehbarer Zeit erreicht werden. Er hält deshalb die Beschränkung der Ziel- und Kostenvorgaben auch im Hinblick auf die künftige Personal- und Aufgabenstruktur der Bauverwaltungen für erforderlich.

32.2.3

Das Bundesministerium hat eingeräumt, daß das angestrebte Zeitziel nicht erreicht sei. Dies sei aber darauf zurückzuführen, daß die Arbeitsgruppe ISYBAU erst die fachlichen Voraussetzungen für das angestrebte DV-Verfahren habe erarbeiten müssen und die Bauverwaltungen in der Testphase ständig Programmerweiterungen wünschten.

Ferner sei ein deutlicher Personalabbau in den Bauverwaltungen zu verzeichnen. Bei der Erhaltung ihrer Leistungsfähigkeit habe sich ISYBAU bewährt.

32.2.4

Das Bundesministerium trägt die Verantwortung für die fachlichen Voraussetzungen und die Programmabwicklung des Projekts ISYBAU. Es hat daher nach

Auffassung des Bundesrechnungshofes den Zeitverzug zu vertreten.

Der Personalabbau in den Bauverwaltungen entspricht dem allgemeinen Rückgang der Bauinvestitionen, insbesondere in den alten Bundesländern. Wegen dieses Rückgangs konnten die Bauverwaltungen ihre Aufgaben auch mit einem geringeren Personalbestand angemessen erfüllen. ISYBAU hat daher bisher nicht zu einer Senkung der Personalkosten beigetragen. Im übrigen dürfte sich ISYBAU noch nicht auf die Leistungsfähigkeit ausgewirkt haben, da die mit dem Projekt verfolgten Ziele bislang bei weitem nicht erreicht sind.

Der Bundesrechnungshof stimmt der Auffassung zu, daß eine wirkungsvolle DV-Ausstattung für die Bauverwaltungen – gerade auch bei einem geringeren Personalbestand – unverzichtbar ist und alsbald zum Einsatz kommen sollte. Nach seiner Ansicht sollten aber die Ziel-, Zeit- und Kostenvorgaben für das Projekt ISYBAU überarbeitet und die Aktivitäten auf die von den Bauverwaltungen dringend benötigten Programme konzentriert werden.

32.3 Ausstattung der Bauverwaltungen mit DV-Geräten und -Programmen

32.3.1

Bis Ende 1994 sind in den für den Bund tätigen Landesbauverwaltungen 8 526 Arbeitsplätze mit DV-Geräten ausgestattet und über die Verwaltungskostenerstattung finanziert worden. Zu dieser Zeit waren rd. 18 220 Bedienstete in den Bauverwaltungen der Länder tätig, von denen rd. 12 000 für Bundesbauaufgaben eingesetzt waren.

Das Bundesministerium hat nach der Prüfung des Bundesrechnungshofes im Jahre 1994 einen Beschaffungsstopp veranlaßt. Danach sollen DV-Geräte nur noch in begründeten Fällen und bei Ersatzbeschaffungen im Rahmen der Verwaltungskostenerstattung finanziert werden. Der Beschaffungsstopp führte bereits im Jahre 1994 zu Einsparungen von 22,6 Mio. DM.

Für die DV-Geräte sind Programme im Rahmen des ISYBAU-Projekts erworben oder entwickelt und zur Anwendung freigegeben worden. Die bisher eingesetzten Programme werden auf einem geringen Anteil der DV-Arbeitsplätze genutzt, weil sie nur für einen begrenzten Anwenderkreis bestimmt sind. Programme für die breite Anwendung auf den 8 526 bisher mit DV-Geräten ausgestatteten DV-Arbeitsplätzen fehlen mit Ausnahme des Programms für Ausschreibung, Vergabe und Abrechnung (AVA). Vorläuferprogramme von AVA waren vor Beginn des ISYBAU-Projekts bei den Bauverwaltungen im Einsatz.

Im Jahre 1990 hat das Bundesministerium beschlossen, die Aktivitäten des Projekts ISYBAU auf das sogenannte „Kernprogramm" zu konzentrieren, nämlich auf die Programme für den Haushaltsvollzug, für die Kosten- und Terminplanung, für das Raum- und Gebäudebuch sowie für die Liegenschaftsdatenerfassung. Testversionen einiger Programme werden inzwischen bei ausgewählten Bauämtern erprobt. Einige von ISYBAU als einsatzreif bezeichnete und einige eingeführte Programme werden von den Bauverwaltungen als ungeeignet oder zu aufwendig bewertet und nicht eingesetzt.

Die nach dem Konzept aus dem Jahre 1986 angestrebte Integration der DV-Programme, d. h. das Ineinandergreifen der Programme bei der Bearbeitung von Baumaßnahmen vom Bauantrag über die Planung bis zur Abrechnung einschließlich der Bauunterhaltung und ein Datenaustausch mit DV-Systemen Dritter, ist bisher nicht erreicht. In Demonstrationen wurden bisher nur punktuelle Verknüpfungen einzelner Programme vorgeführt. Das Ziel der Integration wird mit erheblichem Mitteleinsatz verfolgt. Für die Entwicklung der Integrationsprogramme „Aktivitäten- und Informations-Management-System (AIMS)" und „Elektronischer Datenaustausch (EDI)" sollen künftig noch Aufträge in Höhe von rd. 144 Mio. DM vergeben werden.

Die Länder haben wiederholt ihre grundsätzliche Bereitschaft erklärt, die ISYBAU-Programme auch für Landesbauaufgaben anzuwenden, falls sie ihren Anforderungen genügen. Wegen des Fehlens geeigneter ISYBAU-Programme haben sieben Länder jedoch in den letzten Jahren eigene DV-Programme – z. B. für den Haushaltsvollzug, die Kostenkontrolle und technische Aufgaben – eingeführt.

32.3.2

Der Bundesrechnungshof hat den Ausstattungsgrad mit DV-Geräten von 50 und 70 v. H. der Arbeitsplätze in den Bauverwaltungen für ausreichend gehalten und befürwortet deshalb den vom Bundesministerium verfügten Beschaffungsstopp.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sind die DV-Geräte nicht ausreichend ausgelastet, weil der guten Geräteausstattung eine unzureichende Programmausstattung für die Kernaufgaben gegenübersteht. Dies bildet auch die Ursache für eigene Programmentwicklungen in den Ländern. Das Erreichen des Ziels eines einheitlichen DV-Verfahrens in Bund und Ländern wird dadurch in Frage gestellt.

Der Bundesrechnungshof hat es für geboten gehalten, umgehend DV-Programme für die Kernaufgaben der Bauverwaltung zur Verfügung zu stellen. Es besteht kein dringender Bedarf für aufwendige Integrationsprogramme. Wichtiger sind dagegen einfache Prüf- und Kontrollprogramme.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Zielsetzung der Teilprojekte von ISYBAU – vor allem die Integrationsprogramme – unter Berücksichtigung der künftigen Aufgabenstruktur der Bauverwaltung und der Kosten zu überprüfen. Dabei sollte auch die Notwendigkeit einheitlicher DV-Verfahren für Bund und Länder überprüft werden.

32.3.3

Das Bundesministerium hat erklärt, daß es im Jahre 1995 an dem „Hardwarestop" festhalten werde. Künftig werde es für eine flexible Anpassung an den

Bedarf sorgen und dabei auch dem Personalabbau Rechnung tragen. Allerdings habe sich in einem Rechenmodell bei einer Automatisierung aller Tätigkeiten in einem Bauamt eine 90 v. H.-Geräteausstattung als sachgerecht herausgestellt.

Das Bundesministerium stimme mit dem Bundesrechnungshof darin überein, daß die fachlichen Schwerpunkte des „Kernprogramms" schnellstmöglich abschließend erarbeitet und eingeführt werden müßten. Dies habe bisher noch nicht in vollem Umfang erreicht werden können, weil die auf dem Markt verfügbaren Programme nicht den Anforderungen entsprächen und deshalb eigene Grundlagen entwickelt werden müßten. Zudem hätten einige Programme Mängel, die die Einführung verzögerten und das Interesse der Länder an diesen Programmen verringerten. Derzeit könnten die Bauverwaltungen 35 DV-Programme anwenden. Darunter seien 22 Einzelprogramme des „Kernprogramms", wovon etwa die Hälfte auf ISYBAU-Entwicklungen entfalle. Grund für die geringe Auslastung der Geräte mit DV-Programmen seien Umsetzungsdefizite in einzelnen Ländern.

Das Bundesministerium hat ferner darauf hingewiesen, daß die Länder nur in Ausnahmefällen von der vereinbarten einheitlichen Nutzung abgewichen seien. Es beabsichtige aber, den Ländern künftig mehr Flexibilität bei der Beschaffung und dem Einsatz von DV-Programmen nach vom Bund vorgegebenen oder noch festzulegenden Schnittstellen und Parametern einzuräumen.

Schließlich hat das Bundesministerium erklärt, es werde die Integrationsprogramme im Rahmen des Kernprogramms zunächst nicht weiter verfolgen und das ISYBAU-Projekt insgesamt auf die sich verändernden Aufgabenstrukturen der Bauverwaltung ausrichten. Da die Bauverwaltung künftig als reine „Bauherrenverwaltung" tätig sein werde, müßten künftig verstärkt Programme zur Steuerung von Kosten, Terminen und Qualitäten sowie Informationssysteme für den Gebäudebestand eingesetzt werden.

32.3.4

Der Bundesrechnungshof hält die Entscheidung, den Beschaffungsstopp für DV-Geräte aufrechtzuerhalten, für sachgerecht. Er hält es für erforderlich, diesen bis zu einer wesentlichen Änderung der Personal- und Aufgabenstruktur der Bauverwaltungen beizubehalten. Auf jeden Fall sieht er zur Zeit keinen Anlaß, für die DV-Geräte von einem Ausstattungsgrad von 90 v. H. der in den Bauverwaltungen Beschäftigten auszugehen.

Der Bundesrechnungshof sieht die vom Bundesministerium angeführten Gründe für den Verzug des Kernprogramms als typisch für das ISYBAU-Projekt an, weil wegen des bisherigen Integrationsziels zu hohe Anforderungen an die Programme gestellt wurden, die den Entwicklungsaufwand und die Fehlerträchtigkeit erhöhten. Er unterstützt die Absicht des Bundesministeriums, die Programme für die Kernaufgaben der Bauverwaltungen schnellstmöglich einzuführen. Er weist aber darauf hin, daß das Bundesministerium bereits im Jahre 1990 diese Absicht geäußert hatte. Ferner decken die vom Bundesministerium genannten 35 zur Verfügung stehenden Programme bei weitem nicht den Bedarf der Bauverwaltungen im Bereich der Kernaufgaben ab, da sie zu einem großen Teil für Aufgaben außerhalb des Kernprogramms vorgesehen sind oder lediglich Programme unterschiedlicher Hersteller für dieselben Aufgaben sind.

Das Ziel, in allen Ländern dieselben DV-Programme anzuwenden, ist bereits durchbrochen, auch wenn das Bundesministerium dies noch als Ausnahme ansieht. Der jetzt beabsichtigte Weg, Schnittstellen und Parameter zur Erhöhung der Flexibilität bei der Beschaffung und Anwendung von Programmen vorzugeben, ist auch nach Auffassung des Bundesrechnungshofes der bessere Weg, die Akzeptanz des ISYBAU-Projekts in den Ländern zu erhöhen.

Der Bundesrechnungshof sieht die Entscheidung des Bundesministeriums, die kosten- und zeitaufwendigen Integrationsprogramme zunächst zurückzustellen und die künftige Entwicklung der Bauverwaltungen bei der Gestaltung der DV-Programme zu berücksichtigen, als einen wesentlichen Schritt zur erfolgreichen Einführung der Datenverarbeitung in die Bauverwaltungen an.

Er empfiehlt, alsbald die für die Kernaufgaben der Bauverwaltung benötigten Programme einzuführen und zur Beseitigung der Umsetzungsdefizite in den Ländern verstärkt Schulungen zu unterstützen.

32.4 Kosten und Wirtschaftlichkeit des Projekts

32.4.1

Der Bund wird nach den Aufstellungen des Bundesministeriums für das Projekt ISYBAU bis zum Jahre 1998 rd. 990 Mio. DM ausgeben. Die Folgekosten für DV-Personal, Personalschulung, Wartung und Pflege der Hard- und Software sollen nach den Schätzungen des Bundesministeriums rd. 77 Mio. DM jährlich betragen.

Bis Ende 1994 hatte der Bund für das ISYBAU-Projekt rd. 469 Mio. DM ausgegeben; weitere rd. 521 Mio. DM sind für die Jahre 1995 bis 1998 vorgesehen.

Die Länder tragen rd. 20 v. H. der Projektkosten. Der hohe Bundesanteil ist darauf zurückzuführen, daß der Bund sich bereit erklärt hat, die Kosten für den Erwerb von Software-Generallizenzen, für die Entwicklung und Erprobung sowie für die Erstschulung von Ausbildern zu 100 v. H. zu übernehmen.

Aussagen zu den erwarteten und erreichten Einsparungen bei den Bauverwaltungen sowie andere Kosten-Nutzen-Betrachtungen zum Gesamtprojekt ISYBAU oder zu den rd. 80 ISYBAU-Teilprojekten liegen nicht vor.

32.4.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß trotz der bisherigen Ausgaben des Bundes in Höhe von rd. 469 Mio. DM die Projektziele nicht erreicht wurden

und die DV-Geräte wegen fehlender Programme zu gering ausgelastet waren. Er hat außerdem Zweifel geäußert, ob der vorgesehene Mitteleinsatz des Bundes von 521 Mio. DM in den kommenden Haushaltsjahren für das ISYBAU-Projekt noch gerechtfertigt und aufgrund der derzeitigen Personal- und Aufgabenstruktur der Bauverwaltung sinnvoll ist. Er geht davon aus, daß mit erheblich geringeren Ausgaben die dringend benötigte DV-Unterstützung für die Kernaufgaben der Bauverwaltungen zur Verfügung gestellt werden kann.

Im übrigen hält der Bundesrechnungshof die derzeitige Beteiligung der Länder an den ISYBAU-Gesamtkosten für zu gering. Wie bei der Beschaffung von DV-Geräten sollten auch die Kosten für Entwicklung und Erprobung sowie für den Erwerb von Generallizenzen für die Software und die Erstschulung von Ausbildern nicht vollständig vom Bund, sondern anteilig auch von den Ländern getragen werden.

Der Bundesrechnungshof hat ferner beanstandet, daß die Wirtschaftlichkeit des Projekts und seiner Teile nicht hinreichend untersucht und nachgewiesen worden ist.

32.4.3

Das Bundesministerium hat darauf verwiesen, daß der Bund von den bisherigen Projektkosten in Höhe von 469 Mio. DM ohnehin 262 Mio. DM entsprechend seinem Anteil an den Verwaltungskosten der Landesbauverwaltungen hätte tragen müssen. Für die restlichen 207 Mio. DM seien 27 Softwarepakete entwikkelt und beschafft sowie Grundlagenarbeiten betrieben worden. Bei Einzelbeschaffung und -entwicklung der Programme durch die Länder hätte sich dieser Betrag mindestens verdoppelt. Das ISYBAU-Projekt habe bei den Verwaltungskosten eine Kostenreduzierung durch gemeinsame Beschaffungen im Rahmen des ISYBAU-Projekts bewirkt; nachweisbar sei zumindest die Einsparung in Höhe von 78 Mio. DM.

Das Bundesministerium hat ferner darauf hingewiesen, daß es gegenwärtig den von den Ländern angemeldeten Mittelbedarf für die einzelnen Vorhaben und Beschaffungsmaßnahmen im Rahmen der verbesserten Projektsteuerung überprüfe. Es werde den Mitteleinsatz für die folgenden Jahre um mindestens die Hälfte verringern; für das Jahr 1995 seien dies rd. 70 Mio. DM.

Im übrigen seien die Ausgaben für ISYBAU nicht überhöht, zumal die Bauindustrie ihre DV-Kosten mit 3 bis 6 v. H. des Umsatzes bemesse; ISYBAU liege unterhalb dieser Ansätze.

Der Nutzen von ISYBAU ist nach den Aussagen des Bundesministeriums vorhanden, aber nicht nachweisbar, weil eine innerbetriebliche Kostenrechnung in der öffentlichen Verwaltung fehle. Im übrigen sei der betriebswirtschaftliche Nutzen im Stadium der Entwicklung solcher komplexer Maßnahmen schwer zu quantifizieren. In der Fachliteratur seien Einsparungen mit 10 bis 15 v. H. bei den Investitionen und mit 10 bis 40 v. H. bei den Betriebskosten genannt. Die Angaben aus dem Jahre 1986 zum Nutzen von ISYBAU seien nach wie vor berechtigt, würden aber überarbeitet. Hierzu seien die Länder aufgefordert worden, alle ISYBAU-Einzelprojekte durch eine konkrete Kosten-Nutzen-Einschätzung zu überprüfen.

Die Kostenbeteiligung der Länder mit zur Zeit 24,6 v. H. sei auch nach seiner Auffassung zu gering. Es strebe an, die Länder auch an den Kosten zu beteiligen, die bisher vollständig vom Bund getragen würden.

32.4.4

Der Bundesrechnungshof hält die Behauptung des Bundesministeriums, der Bund hätte bei selbständiger Einführung der Datenverarbeitung durch die Länder erheblich mehr zahlen müssen, für unzutreffend. Die Länder hätten ein solches aufwendiges integriertes DV-Projekt schon wegen der hohen haushaltsmäßigen Belastungen nicht begonnen. Dies belegen die von den Ländern eingeführten DV-Programme, die auf eine Integration verzichten und dadurch erheblich kostengünstiger sind.

Das Bundesministerium kann seine Behauptung, ISYBAU habe zu einer Verringerung der Verwaltungskostenerstattung geführt, nicht belegen. Wenn die Verwaltungskostenerstattung in den letzten Jahren nicht gestiegen und bei einigen Ländern sogar gesunken ist, liegt dies ausschließlich an der Verringerung der Personal- und Sachausgaben wegen zurückgehender Bauausgaben. Die vom Bundesministerium als belegte Einsparung bezeichneten 78 Mio. DM bei den Beschaffungskosten für ISYBAU-Programme entsprechen dem Gebot wirtschaftlichen Handelns bei der Projektabwicklung. Sie haben lediglich eine weitere Steigerung der Projektkosten verhindert, nicht aber die Verwaltungskostenerstattung gesenkt. Diese ist vielmehr in Höhe der ISYBAU-Projektkosten von 469 Mio. DM gestiegen. Die zusätzlichen Ausgaben für ISYBAU haben sich bis heute noch nicht amortisiert.

Der Bundesrechnungshof unterstützt die Absicht des Bundesministeriums, den Mittelbedarf für das ISYBAU-Projekt zu überprüfen und in den folgenden Jahren um rd. 50 v. H. zu verringern; das entspricht einem Gesamtbetrag von rd. 260 Mio. DM bis zum Jahre 1998. Er geht außerdem davon aus, daß die Kostenbeteiligung der Länder, wie vom Bundesministerium angestrebt, künftig auf alle Maßnahmen von ISYBAU ausgedehnt wird.

Die Begründung des Bundesministeriums für die fehlenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu den ISYBAU-Teilprojekten überzeugt nicht. Danach könnte es entgegen der Regelung in § 7 BHO in der Verwaltung keinerlei Wirtschaftlichkeitsnachweise zu geplanten Maßnahmen geben. Pauschalangaben aus der Literatur oder aus Untersuchungen in der Privatindustrie liefern nur grobe Anhaltswerte; sie können aber – wie in diesem Fall – wegen geringer Vergleichbarkeit der Aufgabenstellungen freiberuflich Tätiger und ausführender Bauunternehmen mit den Bauherrenaufgaben der Bauverwaltungen nicht als Wirtschaftlichkeitsnachweis dienen.

Der Bundesrechnungshof hält es für geboten, daß das Bundesministerium alsbald anhand von Kosten-

Nutzen-Untersuchungen über die Teilprojekte von ISYBAU neu entscheidet und künftig nachweist, daß die erwarteten Einsparungen auch haushaltswirksam umgesetzt werden.

32.5 Organisation

32.5.1

Das Bundesministerium begleitete das ISYBAU-Projekt mit drei Personen, die den Vorsitz in der Arbeitsgruppe ISYBAU (Plenum) haben. Das Plenum, dem 35 Vertreter des Bundes und der Länder im Jahre 1994 angehörten, trifft die für das ISYBAU-Projekt grundlegenden Entscheidungen. Es legt die Arbeitsbereiche, die Ziele und die fachlichen Anforderungen fest und richtet Arbeitskreise für die Erarbeitung des DV-Verfahrens ein.

Zum Zeitpunkt der Prüfung waren nach Angaben des Bundesministeriums für die rd. 80 Teilprojekte 30 Arbeitskreise eingesetzt, in denen jeweils etwa 10 bis 20 Personen tätig waren. Mit der Leitung eines Arbeitskreises war jeweils ein Land beauftragt; die übrigen Mitglieder des Arbeitskreises wurden von den anderen Ländern und vom Bund gestellt. Insgesamt waren bundesweit nach einer Anschriftenliste rd. 280 Personen zeitweise oder ständig mit dem ISYBAU-Projekt befaßt.

Über die Ergebnisse der Arbeitskreise befindet das Plenum. Das Bundesministerium und die zuständigen Ministerien der Länder veranlassen danach jeweils für ihren Bereich die Einführung der DV-Verfahren und die hierzu notwendigen Beschaffungen.

Für die Teilprojekte wurden keine oder unzureichende fachliche und zeitliche Vorgaben gemacht. Dadurch konnten die Projekte nicht zentral überwacht und gesteuert werden. Als Folge dessen wurden Programme fehlerhaft entwickelt, die mit erheblichem zeitlichen und finanziellen Aufwand nachgebessert werden mußten. Andere, bereits zur Anwendung freigegebene Programme wiesen Mängel auf und wurden deshalb von den Ländern nicht angewendet. Einige konnten zudem nicht auf gängigen DV-Betriebssystemen installiert werden. Die einzelnen Arbeitskreise trafen unkoordinierte und zum Teil widersprüchliche Entscheidungen, durch die die Entwicklung dringend benötigter Programmteile verzögert und verteuert wurde. Durch diese Schwierigkeiten verzögerte sich die Bereitstellung und Einführung der benötigten DV-Programme erheblich. Es entstanden zusätzliche Kosten und das ISYBAU-Projekt verlor bei den Ländern an Akzeptanz.

32.5.2

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß die Organisation des ISYBAU-Projekts nicht den Anforderungen genügte, die an ein solches Projekt gestellt werden.

Nach seiner Auffassung können drei Mitarbeiter des Bundesministeriums das Projekt, das aus rd. 80 Teilprojekten besteht und von 35 Angehörigen des Plenums sowie 30 Arbeitskreisen aus 16 Bundesländern mit insgesamt rd. 280 Bundes- und Landesbediensteten bearbeitet wird, nicht wirksam steuern. Außerdem fehlt ein Konzept für die Projektsteuerung. Angesichts der Eigenständigkeit der Länder müssen die Kompetenzen des Bundesministeriums und des Plenums eindeutig festgelegt werden. Kosten- und Zeitziele für die Teilprojekte wurden nicht vorgegeben, so daß eine wirksame Erfolgskontrolle insoweit nicht möglich ist.

Die unzureichende Koordinierung der 30 Arbeitskreise hat zu Zeitverzug und zusätzlichen Kosten geführt und verhindert zudem die Konzentration der ISYBAU-Aktivitäten auf die sogenannten Kernprogramme.

32.5.3

Das Bundesministerium hat erklärt, es arbeite an Verbesserungen der Projektleitung für ISYBAU. Es habe deshalb ein Wirtschaftsberatungsbüro eingeschaltet.

Die Zahl der das Projekt steuernden Mitarbeiter im Bundesministerium sei erhöht worden. Außerdem werde geprüft, ob die Zahl der Arbeitskreise und Teilprojekte sowie die Zahl der Mitarbeiter verringert werden könnten. Von den in einer Adressenliste genannten 280 Personen seien im 1. Halbjahr 1995 nur noch etwa 80 Personen für ISYBAU eingesetzt worden.

Kosten- und Zeitziele würden künftig in sogenannten Projekthandbüchern festgelegt, auf deren Grundlage das Bundesministerium über weiterzuführende, zu streckende oder einzustellende Teilprojekte entscheiden werde. Die Teilprojekte würden mit einem neu eingeführten Berichtswesen zeitlich und kostenmäßig kontrolliert.

32.5.4

Der Bundesrechnungshof befürwortet das Bemühen des Bundesministeriums, die Organisation des ISYBAU-Projekts zu verbessern, indem die Arbeit in den Arbeitskreisen gestrafft, Zahl, Kosten und Zeit der Teilprojekte überprüft sowie deren Erfolg wirksam kontrolliert werden sollen.

Es bleibt aber festzustellen, daß die vom Bundesministerium angekündigten Maßnahmen schon vor mehreren Jahren hätten durchgeführt werden müssen. Ob sie sich noch wesentlich auf Kosten und Qualität des Projekts auswirken werden, bleibt abzuwarten.

32.6 Abschließende Empfehlung

Der Bundesrechnungshof unterstützt die Absicht des Bundesministeriums, die Aufgabenwahrnehmung der Bauverwaltungen durch Datenverarbeitung zu verbessern. Nach seinen Feststellungen ist dies besonders dringlich für die Kernaufgaben, für die seit Jahren DV-Programme angekündigt werden.

Dabei geht der Bundesrechnungshof davon aus, daß angesichts der geänderten Anforderungen an die Bauverwaltungen alsbald über deren künftige Aufgabenstruktur entschieden wird. Er unterstreicht seine Auffassung, daß ein wirtschaftliches Verwaltungshandeln der Bauverwaltungen nur zu erreichen ist, wenn ihre Organisation optimiert und das DV-Verfahren darauf abgestimmt wird.

33 Überprüfen und Genehmigen von Haushaltsunterlagen für Baumaßnahmen

33.0

Das Bundesministerium achtete bei der Genehmigung von Haushaltsunterlagen für einzelne Baumaßnahmen nicht hinreichend auf Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

Aufgrund von Hinweisen des Bundesrechnungshofes hat das Bundesministerium in Einzelfällen nachträglich Planungen geändert und dadurch Mittel in Höhe von rd. 2,7 Mio. DM eingespart. Unnötige Kosten in Höhe von rd. 0,9 Mio. DM mußten hingenommen werden, da insoweit ein Umplanen nicht mehr wirtschaftlich war.

33.1

Das Bundesministerium trägt die Gesamtverantwortung für das Bundesbauwesen. Es hat als oberste technische Instanz die Haushaltsunterlagen für große Baumaßnahmen (sogenannte Große Neu-, Um- und Erweiterungsbauten) zu genehmigen, die von den Bauverwaltungen der Länder erstellt werden. Dabei hat es die grundsätzlich bedeutsamen Angaben und Daten in den Unterlagen zu überprüfen. Es kann das Genehmigungsverfahren auf die Landesbauabteilungen der Oberfinanzdirektionen übertragen, die ihm fachlich unterstellt sind.

Nach den für die Bauverwaltung maßgebenden Richtlinien ist den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei der Planung dadurch zu entsprechen, daß für „Maßnahmen alternative Lösungsmöglichkeiten und die Kosten einschließlich der Folgekosten zu untersuchen sind".

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes wurden bei verschiedenen Baumaßnahmen u. a. für Außenwandverkleidungen Baustoffe genehmigt, die einem überdurchschnittlich hohen baulichen Standard entsprechen. Eine Untersuchung über die technische, wirtschaftliche und gestalterische Möglichkeit, andere Baustoffe zu verwenden, lag dabei nicht vor.

33.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß beim Überprüfen und Genehmigen die Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht hinreichend beachtet wurden.

Er hat insbesondere darauf aufmerksam gemacht, daß der überdurchschnittlich hohe bauliche Standard bei Außenwandverkleidungen im allgemeinen nicht mehr als vertretbar angesehen wird.

Der Bundesrechnungshof hat daher dem Bundesministerium unter Hinweis auf die angespannte Haushaltslage empfohlen, die genehmigten Planungen zu überprüfen und nach Möglichkeit Kosten einzusparen; nach seiner Auffassung waren Einsparungen ohne bedeutsame Beeinträchtigungen des architektonischen Gesamtbildes möglich. Außerdem hat er das Bundesministerium gebeten, künftig die Genehmigung großer Baumaßnahmen mehr als bisher von der Vorlage von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen abhängig zu machen, die insbesondere wesentliche Bauteile und Anlagen berücksichtigen.

33.3

Das Bundesministerium hat die Empfehlung des Bundesrechnungshofes aufgegriffen, eine Vergleichsrechnung angestellt, die genehmigten Planungen überprüft und geändert. Es hat durch diese Änderungen bei der Außenwandverkleidung und der künstlerischen Ausgestaltung rd. 2,7 Mio. DM eingespart. Weitere mögliche Einsparungen in Höhe von rd. 0,9 Mio. DM hielt es wegen der damit verbundenen Umplanungskosten und des Baufortschrittes für nicht mehr vertretbar.

Unabhängig davon äußerte das Bundesministerium, die Kritik des Bundesrechnungshofes an der Überprüfung der Haushaltsunterlagen treffe nicht uneingeschränkt zu. In einem Falle habe nicht das Bundesministerium, sondern die von ihm zur Beschleunigung des Verfahrens und Verminderung des Verwaltungsaufwandes ermächtigte Oberfinanzdirektion die Haushaltsunterlagen genehmigt.

Außerdem seien in den vom Bundesrechnungshof beanstandeten Fällen zwar keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen erstellt worden; gleichwohl seien die Außenwandverkleidungen beim Aufstellen der Haushaltsunterlagen unter Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit geprüft worden. Trotzdem hätten damals repräsentative und städtebauliche Erwägungen die Entscheidung für den hohen baulichen Standard und somit für die teuren Baustoffe gerechtfertigt.

33.4

Der Bundesrechnungshof hält seine Kritik aufrecht.

Nach seiner Auffassung ist es in diesem Zusammenhang unerheblich, daß in einem Fall das Genehmigen der Haushaltsunterlagen übertragen worden war. Das Bundesministerium hätte im Rahmen seiner Gesamtverantwortung rechtzeitig und nicht erst nach Hinweisen des Bundesrechnungshofes durch verstärktes Einwirken auf die Oberfinanzdirektionen, insbesondere im Hinblick auf wirtschaftliches Bauen, darauf hinwirken müssen, daß bei diesen Baumaßnahmen keine unnötigen Kosten entstehen.

Die nachträglich erzielten Einsparungen belegen anschaulich, daß die hohen Kosten für die Außenwandverkleidungen nicht zwingend geboten waren. Auch durch die kostengünstigere Baugestaltung wurden repräsentative und städtebauliche Belange angemessen berücksichtigt. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes waren die Wirtschaftlichkeitsüberlegungen bei der Aufstellung der Haushaltsunterlagen unzureichend. Sie konnten die zumindest für wesentliche Bauteile und Anlagen notwendige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht ersetzen.

33.5

Das Bundesministerium sollte künftig wirkungsvoll und rechtzeitig dafür sorgen, daß den haushaltsrechtlichen Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit angemessen Rechnung getragen wird.

34 Überwachung der Leistungen der für Hochbaumaßnahmen des Bundes tätigen freiberuflichen Architekten und Ingenieure durch Bauverwaltungen des Beitrittsgebietes

34.0

Die mit der Durchführung von Baumaßnahmen des Bundes betrauten Bauverwaltungen des Beitrittsgebietes überwachen noch nicht ausreichend die Leistungen der von ihnen beauftragten Architekten und Ingenieure. Sie erkennen daher noch zu häufig nicht die Mängel dieser Leistungen und regelwidriges Handeln der freiberuflich Tätigen.

34.1

Die Bauverwaltungen des Beitrittsgebietes nehmen die Hochbauaufgaben des Bundes jeweils in ihren Gebieten wahr. Oberste technische Instanzen sind das Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Bundesministerium) für die zivilen und das Bundesministerium der Verteidigung für die militärischen Bauaufgaben. Die Gesamtverantwortung für das Bundesbauwesen in den Zuständigkeitsbereichen der beiden Ministerien obliegt dem Bundesministerium. Um das umfangreiche Bauvolumen zeitgerecht bewältigen zu können, haben die Bauverwaltungen des Beitrittsgebietes in erheblichem Umfang freiberuflich tätige Architekten und Ingenieure eingeschaltet.

34.2

Die Bauverwaltungen des Beitrittsgebietes überwachen noch nicht ausreichend die Leistungen der von ihnen mit der Planung, Vergabevorbereitung, Durchführung und Abrechnung der Baumaßnahmen des Bundes beauftragten freiberuflich Tätigen. Sie erkennen daher noch zu häufig nicht die Mängel dieser Leistungen und regelwidriges Handeln der freiberuflich Tätigen. Dies hat der Bundesrechnungshof besonders in folgenden Bereichen festgestellt:

34.2.1

Obgleich die vom Bundesministerium zur Verwendung vorgegebenen Vertragsbedingungen des Bundes für Bauleistungen – zu denen z. B. auch die Verdingungsordnung für Bauleistungen Teil B (VOB/B) gehört – grundsätzlich ausreichen, werden von freiberuflich Tätigen sehr häufig Regelungen in die Verdingungsunterlagen aufgenommen, die diesen Vertragsbedingungen widersprechen.

Dies verursacht bei vielen Bauverträgen rechtliche Unklarheiten und Auslegungsschwierigkeiten. Werden Regelungen abbedungen, die zum Kernbereich der VOB/B gehören, kann dies zur Unwirksamkeit sogar von Teilen des Vertrages wegen Verstoßes gegen das Gesetz zur Regelung des Rechts der Allgemeinen Geschäftsbedingungen führen. Ferner werden den Auftragnehmern durch von der VOB/B abweichende Regelungen zum Teil Risiken auferlegt, die sich unnötig kostenerhöhend auswirken können, weil die Bieter Risikozuschläge in ihre Preise einrechnen.

34.2.2

Besonders häufig ist in den von freiberuflich Tätigen aufgestellten Leistungsverzeichnissen die Forderung an die Bieter enthalten, im Angebot die von ihnen ausgewählten Fabrikate anzugeben, die sie zur Erfüllung der Leistungen verwenden wollen. Auf die Angabe von bestimmten Fabrikaten kann jedoch verzichtet werden, wenn die geforderten Leistungen in den Leistungsverzeichnissen bereits eindeutig und erschöpfend beschrieben sind oder eine solche Beschreibung möglich und dann auch geboten ist.

Die Vielzahl vermeidbarer Forderungen nach Angabe des Fabrikats hat dazu geführt, daß die Bieter dieser Angabe nicht mehr die erforderliche Bedeutung beimessen und sie daher oftmals auch in jenen Fällen unterlassen, in denen die Angabe wertungserheblich und daher notwendig ist und in denen das Angebot bei Fehlen der Angabe wegen Unvollständigkeit vom Wettbewerb auszuschließen ist. Deshalb ist häufig der Zuschlag auf das preisgünstigste Angebot nicht zulässig und das Ausschreibungsergebnis für den Bund finanziell nachteilig. Offenbar verlassen sich die Bieter darauf – und die Praxis bestätigt dies –, daß sie die Fabrikate nachträglich benennen können. Eine nachträgliche Angabe wertungserheblicher Fabrikate verstößt jedoch gegen das Nachverhandlungsverbot des § 24 Nr. 3 VOB/A und ist unstatthaft. Als Folge hat der Bundesrechnungshof eine Vielzahl fehlerhafter Vergabeentscheidungen festgestellt. Zudem eröffnet diese Verfahrensweise erhebliche Manipulationsspielräume.

Der Bundesrechnungshof hat daher die Bauverwaltungen wiederholt darauf hingewiesen, die Angabe bestimmter Fabrikate nur dann zu verlangen, wenn dies durch die Art der geforderten Leistungen unumgänglich oder eine Bestimmung der geforderten Leistung nicht anders möglich ist.

34.2.3

Freiberuflich Tätige, die im Rahmen förmlicher Vergaben mit der Wertung der Angebote beauftragt waren, führten in einzelnen Fällen auch unzulässige Preisverhandlungen mit Bietern, insbesondere dann, wenn Bieter geforderte Preise nicht angegeben hatten und ihre Angebote deshalb wegen Unvollständigkeit zwingend vom Wettbewerb auszuschließen waren.

Auch diese Verfahrensweise eröffnet erhebliche Manipulationsmöglichkeiten.

34.3

Die Bauverwaltung eines Bundeslandes hat dazu erklärt, ein Bauamt habe die Richtigkeit der in den Leistungsverzeichnissen von freiberuflich Tätigen ausgewiesenen Mengen nicht kontrolliert, da die zutreffende Angabe dieser Größen nach Erachten des Amtes ausschließlich im Verantwortungsbereich der freiberuflich Tätigen liege. Die Bauverwaltung eines anderen Bundeslandes verwies darauf, daß die Kontrolle der Arbeitsergebnisse der Freiberuflichen meist unter erheblichem Zeitdruck und Personalmangel geschehe. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes dürfte dies für alle Bauverwaltungen des Beitrittsgebietes gelten.

34.4

Der Bundesrechnungshof begrüßt das Bemühen, durch verstärkten Einsatz freiberuflich Tätiger das Personal der Bauverwaltungen zu verringern und öffentliche Baumaßnahmen wirtschaftlicher durchzuführen. Allerdings verbleibt auch bei dieser Entlastung durch freiberuflich Tätige die Gesamtverantwortung für eine ordnungsgemäße und wirtschaftliche Durchführung der Baumaßnahmen des Bundes bei den Bauverwaltungen. Sie haben durch eine stichprobenweise und ggf. gezielte Überwachung der freiberuflich Tätigen sicherzustellen, daß wesentliche Mängel der Vertragserfüllung in allen Bereichen erkannt und ausgeschlossen werden.

Das Bundesministerium sollte darauf hinwirken, daß die Bauverwaltungen des Beitrittsgebietes diese Grundsätze beachten und dazu ihre für den Bund tätigen Bauämter personell angemessen ausstatten.

Der Bundesrechnungshof sieht eine wesentliche Ursache der geschilderten Mängel in der unzureichenden Kenntnis der für den Bund als Auftraggeber von Bauleistungen verbindlichen Regeln bei einem Teil der freiberuflich Tätigen. Das Bundesministerium wird dafür zu sorgen haben, daß die freiberuflich Tätigen mit diesen Regeln besser vertraut gemacht werden.

34.5

Das Bundesministerium hatte Gelegenheit zur Stellungnahme und hat keine Einwände erhoben.

35 Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen zugunsten der Stadt Brandenburg
(Kapitel 25 02 Titelgruppe 01)

35.0

Das Bundesministerium überwies der Stadt Brandenburg Zuwendungen für städtebauliche Sanierungsmaßnahmen, obwohl die Stadt die Mittel in diesem Umfang nicht, wie vorgeschrieben, alsbald für den Verwendungszweck ausgeben konnte. Die Stadt legte die überschüssigen Mittel als Festgeld an und erzielte dadurch Zinseinnahmen in Höhe von rd. 0,6 Mio. DM. Auch vom Bundesland Brandenburg erhaltene Städtebauförderungsmittel legte sie als Festgeld an und nahm – bezogen auf einen darin enthaltenen Finanzierungsanteil des Bundes – Zinsen in Höhe von 1,7 Mio. DM ein. Dem Bund sind durch die vorzeitige Auszahlung der Mittel zusätzliche Zinsausgaben entstanden.

35.1

Die Stadt Brandenburg wurde, wie andere Städte im Beitrittsgebiet, als Modellstadt für Maßnahmen der Stadtsanierung ausgewählt. In Zusammenarbeit mit einer privaten Gesellschaft als ihrem treuhänderischen Sanierungsträger sollte sie mit finanzieller Förderung des Bundes und des Landes die städtebauliche Sanierung der Stadt betreiben und dabei zugleich einen Beitrag zur Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen leisten. Die Bundesmittel waren im Rahmen des Sofortprogramms der Jahre 1990 und 1991 für das Beitrittsgebiet nicht in das nächste Haushaltsjahr übertragbar, sondern wurden mit der Maßgabe bereitgestellt, sie jeweils bis zum Jahresende zu verwenden.

Das Bundesministerium zahlte der Stadt für diesen Zweck im 2. Halbjahr 1990 und im Jahre 1991 Fördermittel in Höhe von insgesamt 40,5 Mio. DM aus. Zusätzlich erhielt die Stadt in den Jahren 1991 bis 1993 rd. 30 Mio. DM Städtebauförderungsmittel des Landes, die überwiegend aus Finanzhilfen des Bundes bestanden.

Nach den Bestimmungen des Zuwendungsrechts durfte die Stadt die Mittel nur in der Höhe abrufen, wie sie alsbald, längstens jedoch innerhalb von zwei Monaten, zur Bezahlung fälliger Rechnungen benötigt wurden.

Die Stadt konnte in den Jahren 1991 bis 1993 aber nur einen Teil der Fördermittel zweckgerecht verwenden. Dennoch rief sie durch ihren Sanierungsträger die bewilligten Bundesmittel in vollem und die Landesmittel in nahezu vollem Umfange ratenweise ab. Bei den Abrufen der Bundesmittel erklärte der Sanierungsträger, die bis dahin abgerufenen Mittel seien für förderfähige Maßnahmen ausgegeben worden. Die angeforderten neuen Mittel würden benötigt, um in den folgenden zwei Monaten fällig werdende Zahlungen zu leisten. Dies hatte zur Folge, daß die Stadt zum Ende der Jahre 1990 bis 1993 über unverbrauchte Haushaltsmittel in der Größenordnung zwischen 14 und 18 Mio. DM verfügte. Diese legte sie zinsbringend auf einem Festgeldkonto an. Ihrer Verpflichtung, die nicht ausgegebenen Mittel zurückzugeben, kam sie nicht nach.

Die Stadt erzielte mit der Geldanlage Zinseinnahmen. Hiervon entfielen 0,6 Mio. DM auf die ihr vom Bundesministerium unmittelbar zugewendeten Mittel und 1,7 Mio. DM auf den in der Städtebauförderungshilfe des Landes enthaltenen Bundesanteil.

35.2

Der Bundesrechnungshof hat die vorzeitige Auszahlung der Fördermittel des Bundes beanstandet. Zugleich hat er das Bundesministerium aufgefordert, die mit der Festgeldanlage erzielten Zinsen in Höhe von insgesamt rd. 2,3 Mio. DM einzuziehen. Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes hatte die Stadt Brandenburg die zeitlich gebundenen Mittel vorzei-

tig abrufen lassen, damit sie nicht mit Ablauf des Haushaltsjahres verfielen.

35.3

Das Bundesministerium hat in seiner Stellungnahme eingeräumt, daß sich die Stadt in erheblichem Umfang Fördermittel früher als tatsächlich benötigt auszahlen ließ. Es hat der Auffassung des Bundesrechnungshofes zugestimmt, daß die Stadt mit dem vollständigen Abruf der Mittel deren Verfall zum Jahresende vermeiden wollte. Das Bundesministerium habe die Stadt mehrmals und nachdrücklich darauf hingewiesen, daß sie die Mittel erst abrufen dürfe, wenn sie innerhalb von zwei Monaten benötigt würden. Dies sei auch dem Sanierungsträger der Stadt bekannt gewesen. Die Stadt habe in den Verwendungsnachweisen auch stets angegeben, die Mittel ordnungsgemäß verwendet zu haben. Stadt und Sanierungsträger hätten wiederholt erklärt, die vom Bund zur Verfügung gestellten Mittel reichten nicht aus. Zudem habe der Sanierungsträger in seinen halbjährlich dem Bundesministerium übergebenen Sachstandsberichten eingehend dargelegt, wofür die Mittel verwendet werden sollten und welche Aufträge vergeben worden seien. Die Erklärungen der Stadt und ihres Sanierungsträgers seien dem Bundesministerium schlüssig erschienen. Es habe deshalb bei der Auszahlung keine Zweifel gehabt, daß die Stadt die Mittel alsbald ausgeben werde.

Nach Ansicht des Bundesministeriums habe sich die Stadt „genötigt" gesehen, im Jahre 1991 frühzeitig neue Mittel abzurufen, weil sonst aufgefallen wäre, daß sie die im Jahre 1990 abgerufenen Mittel – ihren Angaben zuwider – noch nicht verbraucht hatte. Die Stadt habe zum Zeitpunkt der Abrufe aber für einen erheblichen Teil der Mittel bereits Aufträge und Förderzusagen erteilt gehabt. Damit sei das wesentliche Ziel der Förderung erreicht gewesen, nämlich Arbeitsplätze zu schaffen oder zu sichern. Die Abwicklung von Förderzusagen habe sich wegen der besonderen Schwierigkeiten im Beitrittsgebiet verzögert oder sei gescheitert.

Zudem sei beim Bund durch das vorzeitige Abrufen der Mittel kein unerwarteter Nachteil eingetreten. Zwar habe der Bund insoweit einen Schaden erlitten, als er die Fördermittel früher zur Verfügung stellte, als sie benötigt wurden, und dafür im Zweifel Zinsen aufbringen müssen. Da er sich jedoch darauf eingestellt habe, die Mittel innerhalb bestimmter Fristen aufzubringen, sei er nicht schlechter gestellt gewesen, als wenn die Stadt die abgerufenen Mittel innerhalb der Frist verausgabt hätte.

Im übrigen müsse nach Auffassung des Bundesministeriums berücksichtigt werden, daß die Auflage, die Mittel bis zum Ende der Jahre 1991 und 1992 zu verwenden, die Stadt vor Aufgaben gestellt habe, die sie überforderten. Derartig kurze Bindungsfristen habe es in der über 20jährigen Geschichte der Städtebauförderung in den alten Ländern nicht gegeben. Die städtebauliche Sanierung sei aber ein schwieriger Prozeß, der umfassende Vorbereitungen und Planungen erfordere, damit sich das Sanierungsvorhaben in ein auf Dauer sinnvolles Gesamtkonzept einpaßt. Deshalb ließen sich Investitionen nicht beliebig vorziehen und beschleunigen. Ohne die Fristen für die Mittelverwendung hätte die Stadt die Kassenmittel wohl nicht früher als benötigt abgerufen und angelegt.

Mit dem Bundesministerium der Finanzen habe sich das Bundesministerium deshalb dahingehend verständigt, von der Stadt Zinsen nur für jene Mittel zu fordern, für die die Stadt innerhalb der Zweimonatsfrist keine Aufträge oder verbindlichen Förderzusagen erteilt habe.

Hinsichtlich der Zinsen in Höhe von rd. 1,7 Mio. DM, die die Stadt durch die Anlage der mit Bundeshilfe finanzierten Landesmittel einnahm, vertritt das Bundesministerium die Auffassung, die Entscheidung liege allein beim Land.

35.4

Der Bundesrechnungshof kann die Rechtfertigungsgründe, die das Bundesministerium zugunsten der Stadt anführt, nicht nachvollziehen. Ihm sind zudem die Schwierigkeiten der städtebaulichen Sanierung im Beitrittsgebiet gut vertraut. Dennoch befreiten diese die Stadt und den Sanierungsträger nicht von der Verpflichtung, über die Verwendung der Mittel zutreffende Angaben zu machen. Die Auffassung des Bundesministeriums, der Bund habe durch das regelwidrige Verhalten der Stadt keinen unerwarteten Nachteil erlitten, ist mit dem Gebot des sparsamen Umgangs mit Haushaltsmitteln unvereinbar, zumal das Bundesministerium einräumt, daß dem Bund durch den vorzeitigen Abruf der Mittel zusätzliche Zinsausgaben entstanden sind.

Darüber hinaus sind Förderzusagen, deren Realisierung sich verzögert oder ganz zerschlägt, nicht geeignet, kurzfristig Arbeitsplätze zu schaffen oder zu sichern.

Die ungewöhnlich kurze zeitliche Bindung der Mittel, die die Stadt vor Probleme gestellt habe, hätte für das Bundesministerium Veranlassung sein müssen, sich im besonderen Maße um eine ordnungsgemäße Abwicklung zu bemühen, sich über den Fortschritt des Modellvorhabens Gewißheit zu verschaffen und sich bei Bereitstellung der erheblichen finanziellen Mittel nicht auf einfache Erklärungen der am Verfahren Beteiligten zu verlassen.

Angesichts des grob regelwidrigen Verhaltens der Stadt kann der Bundesrechnungshof der Auffassung des Bundesministeriums, der Stadt die Zinsen in Höhe von rd. 0,6 Mio. DM ganz oder teilweise zu belassen und eine Forderung auf Erstattung nur insoweit zu erheben, als innerhalb der Zweimonatsfrist keine Aufträge oder Förderzusagen erteilt wurden, nicht folgen. Er ist zudem überzeugt, daß eine „Belohnung" derartigen Verhaltens nicht geeignet ist, dem vorzeitigen Abruf von Mitteln entgegenzuwirken.

Im übrigen hält es der Bundesrechnungshof für geboten, daß das Bundesministerium auf das Bundesland einwirkt, damit auch die auf die Bundesfinanzhilfe entfallenden Zinsen in Höhe von 1,7 Mio. DM von der Stadt eingefordert und ggf. zugunsten einer anderen Stadt zweckentsprechend eingesetzt werden. Dies entspräche der in solchen Fällen üblichen Handhabung.

Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie
(Einzelplan 30)

36 Wirtschaftlichkeit des Leasings oder der Miete von beweglichen Sachen
(verschiedene Kapitel)

36.0

Aus Fördermitteln des Bundesministeriums wurden bewegliche Sachen nicht gekauft, sondern durch Leasing oder Miete finanziert, ohne daß der in diesen Fällen vorgeschriebene Wirtschaftlichkeitsnachweis geführt und aktenkundig gemacht wurde. Wirtschaftliche Vorteile dieser Finanzierungsformen gegenüber einem Kauf hat der Bundesrechnungshof bisher noch in keinem Fall festgestellt. Die Finanzierung durch Leasing führte auch dazu, daß Vorschriften für die Beschaffung beweglicher Sachen, wie z. B. vorgeschriebene Höchstpreise für Dienstfahrzeuge, unterlaufen wurden. Es konnten größere Anlagen als geplant und bewilligt oder neue und leistungsfähigere Anlagen ohne Nachweis des Bedarfs beschafft werden.

36.1 Vorbemerkung

Der Bundesrechnungshof hat bei verschiedenen Prüfungen festgestellt, daß aus Fördermitteln des Bundesministeriums Geräte und technische Einrichtungen zunehmend nicht gekauft, sondern durch Leasing oder Miete finanziert wurden; ein Wirtschaftlichkeitsvergleich lag jeweils nicht vor. Nachfolgend zeigt er an vier Beispielen unterschiedlicher finanzieller Bedeutung wirtschaftliche Nachteile dieser Finanzierungsformen auf.

36.2 Beschaffung eines Dienstfahrzeuges durch eine Forschungseinrichtung

Eine vom Bundesministerium durch Zuwendungen institutionell geförderte Forschungseinrichtung mußte ein Dienstfahrzeug wegen Totalschadens ausmustern. Mittel für den Kauf eines Ersatzfahrzeuges standen nach dem Wirtschaftsplan nicht zur Verfügung. Die Forschungseinrichtung schloß daraufhin einen Leasing-Vertrag für ein neues Fahrzeug über eine Laufzeit von dreieinhalb Jahren ab. Nach Ende der Laufzeit gab sie das Fahrzeug zurück und beschaffte durch Abschluß eines weiteren Leasing-Vertrages wiederum ein neues Fahrzeug. Der Preis der Fahrzeuge lag über den für die Forschungseinrichtung verbindlichen Richtwerten des Bundesministeriums der Finanzen. Wirtschaftlichkeitsberechnungen, aus denen sich die Vorteilhaftigkeit des Leasings gegenüber einem Kauf ergeben hätte, lagen vor Abschluß der beiden Verträge nicht vor. Nach einer von der Forschungseinrichtung aufgrund der Beanstandung des Bundesrechnungshofes nachträglich erstellten Wirtschaftlichkeitsberechnung, die das Bundesministerium dem Bundesrechnungshof ohne eigene Bewertung weiterleitete, wäre das Leasing erheblich wirtschaftlicher gewesen als ein Kauf. Aufgrund entsprechender Hinweise des Bundesrechnungshofes ließ das Bundesministerium die Wirtschaftlichkeitsberechnung von der Forschungseinrichtung überarbeiten. Nach dieser Berechnung wäre das Leasing nur noch geringfügig (um 0,05 v. H.) günstiger gewesen.

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß ein Mangel an Haushaltsmitteln für den Erwerb durch Kauf als Rechtfertigungsgrund für den Abschluß von Leasing-Verträgen nicht ausreicht. Gegebenenfalls muß eine außerplanmäßige Ausgabe beantragt werden. Vor allem bei der Beschaffung des zweiten Fahrzeuges bestand ausreichend Zeit, die haushaltsmäßigen Voraussetzungen für einen Kauf zu schaffen. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes hat die Finanzierung durch Leasing u. a. dazu beigetragen, daß die verbindlichen Richtwerte des Bundesministeriums der Finanzen für Fahrzeugpreise überschritten wurden. Dies war jedoch nicht unmittelbar erkennbar, denn aus Leasing-Verträgen sind die Fahrzeugpreise nicht zu entnehmen. Auch dürfte die Finanzierung über Leasing dazu verleitet haben, schon nach dreieinhalb Jahren ein neues Fahrzeug zu beschaffen; bei Beachtung der für die Ausmusterung von Kraftfahrzeugen geltenden Regelungen werden Laufzeiten von zehn Jahren und mehr erreicht. Der Bundesrechnungshof hat insbesondere aufgezeigt, daß beide von der Forschungseinrichtung vorgelegten und vom Bundesministerium akzeptierten Wirtschaftlichkeitsberechnungen grundlegende Fehler enthielten. So wurde darin u. a. unterstellt, daß die Forschungseinrichtung für den Kauf der Fahrzeuge einen Bankkredit aufnehmen muß. Dies wäre aber haushaltsrechtlich unzulässig. Vielmehr stellt der Bund Mittel zur Verfügung, für die er deutlich niedrigere Zinsen und keine Bearbeitungsgebühr zahlt. Allein aus diesen Gründen ist das Leasing zwangsläufig für den Bund teurer als ein Kauf. Nach einer vom Bundesrechnungshof erstellten Berechnung wäre der Kauf – bei gleichem Anschaffungspreis – um etwa 5 v. H. günstiger als das Leasing gewesen.

Das Bundesministerium hat erklärt, es habe die Forschungseinrichtung angewiesen, ihm alle Leasing-Verträge vor Abschluß mit einer Wirtschaftlichkeitsberechnung vorzulegen und bei der Aussonderung und Neubeschaffung der Dienstfahrzeuge die Richtlinien des Bundesministeriums der Finanzen zu beachten. Bei Wirtschaftlichkeitsberechnungen würden künftig die Hinweise des Bundesrechnungshofes berücksichtigt.

36.3 Finanzierung einer Bohranlage für das „Kontinentale Tiefbohrprogramm"

Im sogenannten Kontinentalen Tiefbohrprogramm ließ das Bundesministerium in der Oberpfalz eine etwa 9 km tiefe Bohrung ausführen. Da hierfür auch die schwerste auf dem Markt befindliche Bohranlage nicht ausreichte, mußte speziell für diese Bohrung eine Anlage entwickelt und gebaut werden. Das Bundesministerium sah jedoch Schwierigkeiten, die für den Erwerb der Bohranlage erforderlichen Mittel aus seinem Haushalt bereitzustellen. Deshalb wurde vereinbart, daß das mit der Bohrung beauftragte Unternehmen die Anlage stellt. Die Entwicklungs- und Herstellungskosten einschließlich Zinsen und eines kalkulatorischen Gewinnes wurden dem Unternehmen über die für den Anlageneinsatz zu zahlenden Stundensätze vergütet. Bei einer vorgesehenen Bohrzeit von vier Jahren wurde für die Finanzierung eine Laufzeit von acht Jahren zugrunde gelegt und ein fester Zinssatz vereinbart. Nach den vertraglichen Vereinbarungen hatte das Bundesministerium nach Beendigung der Bohrarbeiten für die Übernahme der Anlage als Kaufpreis die Summe der noch bis zum Ende der Laufzeit fehlenden Raten zu zahlen. Es konnte das Unternehmen auch mit dem Verkauf der Anlage beauftragen; in diesem Falle waren dem Unternehmen alle dabei entstehenden Kosten und ein kalkulatorischer Gewinn abzugelten. Die Bohrarbeiten wurden zum Jahresende 1994 nach vierjähriger Bohrzeit beendet. Das Bundesministerium beauftragte das Unternehmen, die Anlage – mit Ausnahme des noch für Messungen benötigten Bohrgerüstes – zu verkaufen. Die voraussichtlichen Einnahmen werden den noch zu zahlenden Restkaufpreis bei weitem nicht decken.

Das Bundesministerium hätte vor Vertragsabschluß zumindest die Wirtschaftlichkeit eines Kaufs der Anlage aus Haushaltsmitteln mit der praktizierten Fremdfinanzierung vergleichen und das Ergebnis dokumentieren müssen. Der Kauf mußte schon deshalb wirtschaftlicher sein, weil der Bund bei einer Kreditaufnahme niedrigere Zinsen zahlt als ein Unternehmen. Hier tritt noch hinzu, daß in einer Hochzinsphase ein fester Zinssatz für eine lange Laufzeit vereinbart wurde, während der Bund durch flexible Kreditaufnahme die sinkenden Zinsen nutzen kann. Schon bei einem um einen Prozentpunkt niedrigeren Zinssatz wären 2,2 Mio. DM weniger an Zinsen angefallen. Auch der abzugeltende kalkulatorische Gewinn des Unternehmens und die zu zahlende Mehrwertsteuer wären niedriger gewesen. Durch einen Kauf der Anlage hätten mehrere Millionen DM gespart werden können.

Das Bundesministerium hat erwidert, Alternativen für die Finanzierung der Bohranlage seien intensiv erörtert worden; eine überplanmäßige Ausgabe für einen Kauf sei angesichts der Finanzlage des Bundesministeriums nicht in Betracht gekommen.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes kann die unwirtschaftliche Fremdfinanzierung nicht dadurch gerechtfertigt werden, daß im Haushalt keine Mittel für einen Kauf veranschlagt waren. Die haushaltsmäßigen Voraussetzungen für die wirtschaftlichste Form der Programmabwicklung hätten bereits im Zusammenhang mit der Programmplanung geschaffen werden müssen.

36.4 Beschaffung einer Telekommunikationsanlage durch eine Großforschungseinrichtung

Eine vom Bundesministerium institutionell geförderte Großforschungseinrichtung mußte ihre Fernsprechnebenstellenanlage erweitern. Dafür waren in den verbindlichen Haushaltsunterlagen (Haushaltsunterlage-Bau-) 530 000 DM für einen Kauf vorgesehen. Der Hersteller der vorhandenen Anlage bot bei den Verhandlungen über die Erweiterung an, die alte Anlage gegen eine neue auszutauschen. Dabei sollte für den in der Haushaltsunterlage-Bau- veranschlagten Betrag ein Teil der Anlage gekauft, der restliche Teil gemietet werden. Die Großforschungseinrichtung nahm dieses Angebot an, ohne die Zustimmung des Bundesministeriums einzuholen.

Der Bundesrechnungshof hat angemerkt, daß die Großforschungseinrichtung zwar formal die veranschlagten Investitionsausgaben nicht überschritten hat. Sie hat aber durch die Miete eines Teils der Anlage den geplanten und genehmigten Umfang inhaltlich verändert und so den Bund über Jahre mit zusätzlichen Betriebsausgaben belastet. Vor der Erneuerung der Anlage hätte sie u. a. die Wirtschaftlichkeit der Maßnahme nachweisen müssen. Nach einem vom Bundesrechnungshof vorgenommenen Vergleich zwischen dem praktizierten Verfahren (teilweiser Kauf und Miete) und einem Kauf der Anlage wäre der Kauf erheblich wirtschaftlicher gewesen. Der Kaufpreis beträgt danach lediglich etwa zwei Drittel des Barwertes der Mietzahlungen. Im übrigen hätte die Großforschungseinrichtung die Anlage nicht ohne Einwilligung des Bundesministeriums erneuern, sondern nur erweitern dürfen.

Das Bundesministerium hat erwidert, es habe erst vom Bundesrechnungshof erfahren, daß die Großforschungseinrichtung von der Haushaltsunterlage -Bau- abgewichen sei und die Anlage teilweise gemietet habe. Falls sie einen entsprechenden Antrag gestellt und überzeugend dargelegt hätte, daß die Miete von Teilen der Anlage wirtschaftlicher sei als der Erwerb, wäre diesem Antrag wahrscheinlich entsprochen worden. Es werde die Großforschungseinrichtung darauf hinweisen, daß Investitionen gemäß den Planungsunterlagen durchzuführen seien und bei zustimmungsbedürftigen Abweichungen die Zustimmung der Zuwendungsgeber einzuholen sei. Bei Entscheidungen über Kauf oder Leasing sei von der Großforschungseinrichtung zu dokumentieren, daß die jeweilige Entscheidung zu dem für den Bund günstigeren Ergebnis führe.

Die Frage, ob das Bundesministerium beim Nachweis der Wirtschaftlichkeit der Miete seine Zustimmung zu einem entsprechenden Antrag der Großforschungseinrichtung erteilt hätte, ist bedeutungslos. Der Bundesrechnungshof hatte aufgezeigt, daß ein Kauf wesentlich günstiger als die Mischung aus Kauf und Miete gewesen wäre. Das Bundesministerium wird daher aus dem unwirtschaftlichen Verhalten der Großforschungseinrichtung Folgerungen ziehen

müssen, statt diese lediglich auf bestehende Auflagen hinzuweisen.

36.5 Beschaffung einer Großrechenanlage durch eine Großforschungseinrichtung

Dieselbe Großforschungseinrichtung mietete ab 1. Januar 1990 für fünf Jahre eine Großrechenanlage und ersetzte diese bereits zum Jahreswechsel 1993/1994 durch eine neue. Die Großforschungseinrichtung begründete dies mit den trotz höherer Speicherkapazität und verbesserter Technik niedrigeren Mietzahlungen für die neue Anlage. Weder beim Bundesministerium noch bei der Großforschungseinrichtung waren Unterlagen vorhanden, aus denen sich ergab, daß die Miete der Geräte vorteilhafter als ein Kauf war.

Der Bundesrechnungshof hat errechnet, daß durch die Miete der Anlage im Zeitraum von 1990 bis 1993 um etwa 2,3 Mio. DM höhere Ausgaben als bei einem Kauf angefallen sind; bei der ursprünglich vorgesehenen Miete bis zum Jahresende 1994 wären insgesamt Mehrausgaben von etwa 6,2 Mio. DM entstanden. Der Bundesrechnungshof hat weiter darauf hingewiesen, daß das Mieten von DV-Anlagen wegen des seit Jahren zu verzeichnenden Preisverfalls auch dazu führt, daß bei gleichbleibenden Haushaltsansätzen regelmäßig neue und größere Anlagen beschafft werden, ohne daß nachgewiesen ist, ob diese überhaupt notwendig sind und wirtschaftlich eingesetzt werden können.

Das Bundesministerium hat erklärt, daß die Großforschungseinrichtungen bei der Beschaffung von Großrechnern bestimmte Kriterien zu beachten hätten. Die Entscheidungsgrundlagen seien nachvollziehbar zu begründen und zu dokumentieren. Nach den Nebenbestimmungen zum Zuwendungsbescheid dürften die Forschungseinrichtungen Leasing- und ähnliche Verträge in eigener Zuständigkeit abschließen. Auch hier habe es erst vom Bundesrechnungshof erfahren, daß zur Beschaffung der Großrechenanlage keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorlagen; dazu hätten auch die Berichte der Wirtschaftsprüfer keine Hinweise enthalten. Aus dem Nichtvorliegen der Wirtschaftlichkeitsberechnung könnten die vom Bundesrechnungshof bezifferten höheren Ausgaben nicht zwingend abgeleitet werden. Ein Vergleich zwischen Miete und Kauf sei schon deshalb schwierig, weil der Wiederverkaufspreis der gekauften Anlage nicht bekannt sei. Auch seien weitere Faktoren zu berücksichtigen; so sei bei einer Mietlösung die Forschungseinrichtung bereits nach einigen Jahren frei für ein unter Umständen kostengünstigeres oder leistungsfähigeres Nachfolgemodell. Deshalb seien in der Vergangenheit in ähnlichen Fällen Mietlösungen gewählt worden.

Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, daß das Bundesministerium verstärkt darauf achtet, ob die Großforschungseinrichtungen die von ihm für die Beschaffung von Rechenanlagen vorgegebenen Regelungen beachten. An der Wirksamkeit der Kontrollinstrumente des Bundesministeriums müssen erhebliche Zweifel aufkommen, wenn ihm unwirtschaftliche Beschaffungen seiner Zuwendungsempfänger in diesen Größenordnungen erst durch den Bundesrechnungshof bekannt werden. Die vom Bundesministerium dargestellten Schwierigkeiten eines Vergleiches zwischen Kauf und Miete spielen bei der Berechnung durch den Bundesrechnungshof keine Rolle; diese geht von den ungünstigsten Annahmen aus und enthält deshalb keinen Ansatz für den Restwert der gekauften Anlage. Dieser hätte den wirtschaftlichen Nachteil der Miete gegenüber einem Kauf noch vergrößert. Auch die sonstigen in der Stellungnahme zugunsten der Miete aufgeführten Argumente überzeugen nicht. Als die vorhandene Anlage durch eine neue ersetzt wurde, waren bereits erheblich über dem Kaufpreis liegende Mietzahlungen geleistet. Auch bleibt schon vom Grundsatz her unklar, weshalb der Umtausch einer gemieteten Anlage regelmäßig günstiger sein soll als eine Inzahlunggabe bei einem Neukauf. Wenn die vom Bundesministerium geförderten Forschungseinrichtungen in ähnlichen Fällen regelmäßig Mietlösungen gewählt haben, dürften öffentliche Mittel in erheblichem Umfang unwirtschaftlich verwendet worden sein; denn in allen dem Bundesrechnungshof bisher bekannten Fällen war die Miete unwirtschaftlicher als ein Kauf. Das Bundesministerium wird dieser Frage nachzugehen haben.

Zivile Verteidigung
(Einzelplan 36)

37 Förderung der Errichtung von öffentlichen Schutzräumen des Grundschutzes in Verbindung mit unterirdischen baulichen Anlagen
(Kapitel 36 04 Titel 883 61)

37.0

Das Bundesministerium des Innern hat auch über das Jahr 1990 hinaus die Errichtung öffentlicher Schutzräume in einem Umfang gefördert, der seiner erklärten Absicht eines Förderstopps widersprach. Bei den noch abzuwickelnden Vorhaben der nunmehr allmählich auslaufenden Förderung sind weitere Einsparungen möglich.

37.1

Das Bundesministerium des Innern (Bundesministerium) fördert mit pauschalierten Zuschüssen die Errichtung öffentlicher Schutzräume, die als Mehrzweckbauten in Verbindung mit dem Bau geeigneter unterirdischer Anlagen, z. B. Tiefgaragen und U-

Bahnen (Schutzbauvorhaben) realisiert werden. Die Höhe der Pauschbeträge für die Abgeltung der zivilschutzbedingten Mehrkosten hängt von der Art, der Anlage und der Zahl der Schutzplätze ab.

Über die Anträge auf Förderung von Bauträgern wird nach Begutachtung durch die Gemeinden und Beurteilungen der zivilschutztaktischen und der zivilschutztechnischen Eignung nach Maßgabe zugewiesener Haushaltsmittel oder Verpflichtungsermächtigungen durch den Abschluß einer Vereinbarung mit dem Bauträger über den zivilschutzmäßigen Ausbau des geplanten Bauwerks und dessen Förderung durch den Bund entschieden. Es wurde den Antragstellern mitgeteilt, eine rechtliche Verpflichtung des Bundes zur Förderung des Schutzbauvorhabens werde erst durch den Abschluß der Vereinbarung begründet.

Im Frühjahr 1990 stellte das Bundesministerium fest, daß die verfügbaren Haushaltsmittel wegen des anhaltend hohen Eingangs von Anträgen auf Förderung nicht mehr ausreichten, allen Förderwünschen zu entsprechen. Unter Hinweis auch auf die veränderten sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen entschied es daher, daß ab dem 1. August 1990 Förderanträge nicht mehr entgegengenommen und die bereits zugegangenen oder bis zu diesem Zeitpunkt noch zugehenden Förderanträge lediglich unter zivilschutztaktischen Gesichtspunkten bearbeitet werden sollten. Das Bundesministerium entsprach mit dieser – von ihm selbst als Förderstopp bezeichneten – Regelung auch dem erklärten Willen der Berichterstatter des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages für den Einzelplan 36, für die Errichtung neuer öffentlicher Schutzräume wegen der Haushaltsbelastung durch die deutsche Vereinigung keine zusätzlichen Mittel mehr bereitzustellen und nur noch bewilligte Vorhaben abzuwickeln.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß entgegen dem Förderstopp danach noch mindestens 58 Schutzbauvorhaben mit einem Fördervolumen von rd. 60 Mio. DM in die Förderung einbezogen worden sind. Für den weitaus überwiegenden Teil dieser Schutzbauvorhaben sind von den Oberfinanzdirektionen noch rechtsverbindliche Vereinbarungen über die Förderung abgeschlossen worden. Für neun Schutzbauvorhaben war der Abschluß noch beabsichtigt. In mehreren Fällen hat das Bundesamt für Zivilschutz (Bundesamt) – teilweise auf Weisung des Bundesministeriums – bereits abschlägig beschiedenen Bauherren erneut die Förderung in Aussicht gestellt.

Das Bundesamt hat für den Abschluß dieser Fördervereinbarungen Verpflichtungsermächtigungen, die wegen des Rücktritts von Bauherren frei geworden waren, oder zur baubegleitenden Zahlung nicht benötigte Förderbeträge aus dem laufenden Haushalt eingesetzt.

37.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß mögliche Einsparungen von Haushaltsmitteln unterlassen worden sind und der mit dem Förderstopp beabsichtigte Zweck, Vorbelastungen künftiger Haushaltsjahre zu verringern, nicht erreicht worden ist. Er hat deshalb das Bundesministerium aufgefordert, Schutzbauvorhaben, für die noch keine Vereinbarung über die Förderung geschlossen und mit deren Bau noch nicht begonnen worden ist, aus der Förderung herauszunehmen. Dies sollte auch für jene Schutzbauvorhaben gelten, die von den Bauherren ohne Vereinbarung auf eigenes Risiko begonnen worden sind; ggf. müsse der Bund in Einzelfällen den Bauherren die nachgewiesenen Bauvorbereitungskosten als Vertrauensschaden ersetzen.

Einsparungen sind nach Auffassung des Bundesrechnungshofes aber auch bei Schutzbauvorhaben möglich, für die bereits eine Fördervereinbarung abgeschlossen worden ist. Dies gilt für Fälle, in denen Bauherren ihrer Verpflichtung, mit den Schutzbauvorhaben spätestens zu einem in der Vereinbarung festgelegten Zeitpunkt zu beginnen, noch nicht nachgekommen sind, oder für seit Jahren nicht mehr fortgeführte Bauvorhaben. Darunter fallen ferner Schutzbauvorhaben, die zivilschutztaktisch anerkannt und in die Förderung einbezogen worden sind, bei denen aber die förderungsrechtlichen Voraussetzungen nicht vorgelegen haben. Der Bundesrechnungshof hat die Höhe der Einsparungsmöglichkeiten mit mindestens 55 Mio. DM beziffert.

37.3

Das Bundesministerium hat eingeräumt, in die Entscheidung über die Fortführung der Förderung seien neben den Vorhaben, für die eine rechtsverbindlich abgeschlossene Fördervereinbarung vorlag, unter dem Rechtsgrundsatz des Vertrauensschutzes auch die nur zivilschutztaktisch anerkannten, baureifen Schutzbauvorhaben einbezogen worden, bei denen sich die Rechtsstellung des Bauherrn noch nicht durch eine förmliche Fördervereinbarung zu einem einklagbaren Anspruch auf die Fördermittel des Bundes verdichtet habe. Diese Entscheidung habe die zivilschutzpolitische Reputation der Bundesregierung im allgemeinen und die schutzraumbaupolitische Verläßlichkeit des Bundesministeriums im besonderen schützen sollen. Zudem seien bereits im Vorfeld der abzuschließenden Fördervereinbarung rechtlich relevante Beziehungen zwischen dem Bund und dem Bauherrn entstanden, so daß der generelle Ausschluß von Leistungen des Bundes rechtlich nicht haltbar gewesen sei.

Es treffe auch zu, daß das Bundesamt in Einzelfällen frei gewordene Verpflichtungsermächtigungen erneut für andere, sogenannte Austauschvorhaben gebunden habe. Dies sei jedoch haushaltsrechtlich nicht zu beanstanden.

Für einen endgültigen Rückzug des Bundes aus der Schutzraumbauförderung habe damals ebenso wenig wie heute ein zwingender Anlaß und eine überzeugende Begründung bestanden. Die Rückführung der Schutzraumbauförderung sei daher weniger aus sicherheitspolitisch zwingenden Notwendigkeiten, sondern unter dem Zwang der Konsolidierung des Bundeshaushaltes im Zuge der deutschen Vereinigung erfolgt. Gleichwohl sei es schon im Jahre 1990

Ziel des Bundesministeriums gewesen, den Mittelbedarf für die Abwicklung der Schutzraumbauförderung so gering wie möglich zu halten.

Im übrigen sei das Bundesministerium den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes weitgehend gefolgt. Bis Ende Mai 1995 seien Einsparungen in Höhe von mehr als 50 Mio. DM durch Absagen an Bauherren, die noch nicht im Besitz von Fördervereinbarungen waren, sowie bei der Abwicklung von vereinbarten Schutzbauvorhaben und bei Bauherren, bei denen ein schutzwürdiges Vertrauen entstanden ist, erzielt worden. Es könne davon ausgegangen werden, daß bis zum Ende der Schutzraumbauförderung nicht nur die vom Bundesrechnungshof bezifferten Einsparungsmöglichkeiten erreicht, sondern der derzeitige Umfang noch abzuwickelnder Förderungsmaßnahmen für die Jahre 1995 bis 1998 in Höhe von 109 Mio. DM deutlich unterschritten würde.

37.4

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, daß die Einbeziehung zusätzlicher Bauvorhaben in die Förderung nach dem Förderstopp mögliche Einsparungen verhindert hat. Angesichts der Haushaltslage wäre es geboten gewesen, freigewordene Verpflichtungsermächtigungen nicht für neue Schutzbauvorhaben einzusetzen, sondern einzusparen. Dies gilt um so mehr, als das Bundesministerium in den Haushaltsberatungen wiederholt erklärt hat, nur noch vor dem Förderstopp bewilligte Vorhaben abzuwickeln.

Zu den Darlegungen des Bundesministeriums, für den endgültigen Rückzug des Bundes aus der Schutzraumbauförderung bestehe auch unter sicherheitspolitischen Aspekten heute weder ein zwingender Anlaß noch eine überzeugende Begründung, verweist der Bundesrechnungshof darauf, daß das Bundesministerium selber die Beendigung der Schutzraumbauförderung in Mehrzweckanlagen mit den veränderten sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen begründet hat.

Der Bundesrechnungshof befürwortet im übrigen die vom Bundesministerium eingeleiteten Maßnahmen. Er ist allerdings der Auffassung, diese hätten bereits zu einem wesentlich früheren Zeitpunkt einsetzen müssen. Der Bundesrechnungshof verkennt dabei nicht, daß wegen nicht präzise abgefaßter Bescheide zur zivilschutztaktischen Anerkennung Einzelfälle denkbar sind, in denen ein schutzwürdiges Vertrauen der Bauherren in die bisher geübte Subventionspraxis entstanden ist, das dem Bund nicht mehr gestattet, sich nach Belieben aus der in Aussicht gestellten Förderung zurückzuziehen. Jedoch muß dies für jeden noch anhängigen Förderungsfall – auch im Hinblick auf die erheblichen Folgekosten – individuell geprüft werden.

Das Bundesministerium und das Bundesamt werden gegenüber den Bauherren die Absicht des Bundes, weitere Einsparungen zu erzielen, mit dem gebührenden Nachdruck zu vertreten und bei der Prüfung von Anträgen auf Ersatz nachgewiesener Aufwendungen einen strengen Maßstab anzulegen haben.

Allgemeine Finanzverwaltung
(Einzelplan 60)

38 Steuerliche Behandlung von Golf-Clubs
(Kapitel 60 01 Titel 012 01, 014 01, 015 01)

38.0

Die Gemeinnützigkeit von Körperschaften setzt voraus, daß ihre Tätigkeit der Allgemeinheit zugute kommt.

Die Finanzverwaltung hat durch bundeseinheitliche Anweisungen Höchstbeträge für Aufnahmegebühren und Mitgliedsbeiträge von Sportvereinen festgelegt, bis zu denen noch eine Förderung der Allgemeinheit anzunehmen ist. Die bundeseinheitlichen Verwaltungsanweisungen berücksichtigen die besonderen Verhältnisse von Golf-Clubs nur unzureichend.

Wegen der genannten Höchstgrenzen fordern viele Golf-Clubs von ihren Mitgliedern Geldleistungen, die über die satzungsmäßig festgelegten Beiträge hinausgehen oder diese vollständig ersetzen. Derartige Zahlungen wurden von den Finanzbehörden häufig nicht erkannt oder nicht immer in dem gebotenen Umfang als Vereinsbeiträge berücksichtigt. Vielfach gelang der Nachweis einer unmittelbaren Verknüpfung von Geldleistung und Spielberechtigung nicht. Die Finanzbehörden legten bei Beurteilung der Zahlungen unterschiedliche Maßstäbe an.

38.1 Allgemeines

Die Gemeinnützigkeit von Sportvereinen setzt u. a. voraus, daß ihre Tätigkeit der Allgemeinheit und nicht nur einem begrenzten Personenkreis zugute kommt (§ 52 Abs. 1 Abgabenordnung – AO –). Mit Schreiben vom 7. August 1991 (Bundessteuerblatt I S. 792) setzte das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) daher die Höchstgrenzen für Aufnahmegebühren und Mitgliedsbeiträge, bis zu denen noch eine Förderung der Allgemeinheit anzunehmen ist, ab dem Jahre 1991 neu fest. Danach dürfen die Aufnahmegebühren für neue Mitglieder im Durchschnitt 3 000 DM und die Jahresbeiträge und Umlagen im Durchschnitt 2 000 DM je Mitglied nicht

übersteigen. Die Finanzminister der Länder gaben gleichlautende Erlasse heraus.

38.2 Durchschnittsberechnung

38.2.1

Golf-Clubs unterscheiden in der Regel zwischen verschiedenen Mitgliederarten mit zum Teil gravierend unterschiedlichen Mitgliedsrechten und -pflichten.

Ordentlichen (aktiven) Mitgliedern ermöglichen die Vereine die Ausübung des Golfsports auf einer vereinseigenen oder gepachteten Golfanlage. Fördernde (passive) Mitglieder nehmen zwar regelmäßig am allgemeinen Clubleben teil, besitzen jedoch keine Spielberechtigung. Jugendlichen oder Juniorenmitgliedern gewähren die Vereine das Recht, bis zu einer bestimmten Altersgrenze unter ermäßigten Konditionen den Golfsport auszuüben. Bei Erreichen der Altersgrenze werden gewöhnlich Aufnahmegebühren fällig, wie sie die ordentlichen Mitglieder zu leisten haben. Als auswärtige Mitglieder werden Personen aufgenommen, die ihren Wohnsitz außerhalb des Einzugsgebietes des Clubs haben und/oder bereits ordentliches Mitglied in einem weiteren Golf-Club sind.

Die Finanzbehörden ermittelten nur in wenigen Fällen, ob die Beitragsgrenzen eingehalten wurden. Überwiegend verkannten sie, daß die Spielgeldvorauszahlungen, Sonderumlagen oder Zusatzentgelte zu den Beiträgen als Aufnahmegebühren oder zusätzliche Mitgliedsbeiträge anzusehen waren. Eine Unterscheidung der einzelnen Mitgliederarten erfolgte nicht.

38.2.2

Die bundeseinheitlichen Verwaltungsanweisungen zur Feststellung, ob ein Verein – gemessen an den erhobenen Beiträgen, Umlagen, Aufnahmegebühren und anderen Leistungen der Mitglieder – noch die Allgemeinheit fördert, berücksichtigen die Besonderheiten der Golf-Clubs nach Ansicht des Bundesrechnungshofes nur ungenügend. Abgestellt wird auf einen durchschnittlichen Mitgliedsbeitrag oder auf eine durchschnittliche Aufnahmegebühr bezogen auf alle bzw. neu eingetretene Mitglieder.

Der gemeinnützige Zweck von Golf-Clubs besteht regelmäßig in der Förderung des Golfsports, insbesondere durch die Bereitstellung der vereinseigenen oder gepachteten Golfanlage. Für eine Prüfung, ob diese sportliche Betätigung der Allgemeinheit zugänglich ist – ob also die festgelegten Beitragshöchstgrenzen eingehalten sind –, sollte es mithin nur darauf ankommen, welche Beträge diejenigen Vereinsmitglieder aufwenden, denen diese Vereinstätigkeit zugute kommt, d. h. die den Golfsport aktiv betreiben.

Dies schließt nach Auffassung des Bundesrechnungshofes eine Einbeziehung sogenannter fördernder (passiver) Mitglieder in eine Gesamtbetrachtung aus; ihnen gegenüber verwirklicht der Verein seine Satzungszwecke nicht. Die von der Finanzverwaltung zugelassene Durchschnittsberechnung erlaubt es den Vereinen, durch Aufnahme einer Vielzahl von passiven Mitgliedern innerhalb der zulässigen Höchstgrenzen zu bleiben, obwohl keinem weiteren Mitglied die Ausübung des Golfsports ermöglicht wird. Bei den sogenannten auswärtigen Mitgliedern wird häufig die ordentliche Mitgliedschaft in einem anderen Golf-Club vorausgesetzt. Die Leistungen dieser Mitglieder zum Erwerb der ordentlichen Mitgliedschaft in ihrem Heimatverein sollten deshalb ebensowenig außer acht gelassen werden wie die Beträge, die jugendliche Mitglieder wegen Erreichens der Altersgrenze nachentrichten.

38.2.3

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium gebeten, die Verwaltungsanweisungen entsprechend zu konkretisieren und den wirtschaftlichen Gegebenheiten der Golf-Clubs anzupassen.

38.2.4

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, daß es die Durchschnittsberechnung in einem Schreiben an die obersten Finanzbehörden der Länder näher regeln wolle. Es sei jedoch in Übereinstimmung mit den Ländern der Auffassung, daß auch fördernde oder passive Mitglieder weiterhin in die Durchschnittsberechnung einzubeziehen seien. Derartige Mitglieder seien bereits bei Bemessung der Höchstgrenzen für Aufnahmegebühren bzw. Mitgliedsbeiträge berücksichtigt worden, so daß eine Begrenzung lediglich auf die aktiven Mitglieder einer Herabsetzung der erwähnten Höchstgrenzen gleich käme. Die nicht aktiven Mitglieder sollten lediglich dann nicht in die Durchschnittsberechnung einbezogen werden, wenn ein Verein die Regelung mißbräuchlich ausnutze.

Als Aufnahmegebühren und Mitgliedsbeiträge seien im übrigen alle Zahlungen anzusehen, die ein Bürger aufwenden müsse, um in den Verein aufgenommen zu werden bzw. in ihm zu bleiben. Dies gelte somit auch für die Beiträge, die jugendliche Mitglieder wegen Erreichens einer Altersgrenze nachzuentrichten haben, oder auch für sogenannte Spielgeldvorauszahlungen. Dagegen seien Zahlungen von auswärtigen Mitgliedern an deren Heimatvereine wegen ggf. aufwendiger Ermittlungen und zur Vermeidung einer doppelten Berücksichtigung bei der Durchschnittsberechnung des Gastvereins außer Betracht zu lassen.

38.2.5

Der Bundesrechnungshof begrüßt die Absicht des Bundesministeriums, die Frage der Durchschnittsberechnung in einem Schreiben an die obersten Finanzbehörden der Länder näher zu regeln. Im übrigen wird der Bundesrechnungshof beobachten, wie sich die Regelung in der Praxis bewährt.

38.3 Finanzierungsmodelle

38.3.1

Planung und Bau einer Golfanlage mit 18 Löchern sowie der dazugehörenden Club-Anlagen sind sehr aufwendig. Erforderlich sind rd. 10 bis 15 Mio. DM, in Einzelfällen auch mehr. Hinzu kommen weitere erhebliche Aufwendungen für die laufende Unterhaltung der Vereinsanlagen, die im Regelfall bis zu 1 Mio. DM im Jahr betragen, vielfach aber auch darüber liegen. Die Kosten sind im wesentlichen von den spielberechtigten Vereinsmitgliedern zu tragen. Lediglich durch die kurzfristige Vermietung der Golfanlage an Nichtmitglieder erzielen Vereine vereinzelt gewisse Kostendeckungsbeiträge (Greenfee). Nach den Angaben des Deutschen Golfverbandes ist ein Golf-Club mit rd. 650 Mitgliedern voll ausgelastet.

Wegen der gemeinnützigkeitsrechtlichen Höchstgrenzen für Aufnahmegebühren und Mitgliedsbeiträge versuchen Golf-Clubs regelmäßig, über andere Finanzierungsmöglichkeiten, an denen die Mitglieder beteiligt werden, die erforderlichen Mittel zur Ausübung ihres Sports zu erlangen. Hierdurch soll zum einen erreicht werden, daß die Gemeinnützigkeit des Vereins erhalten bleibt. Des weiteren wird angestrebt, daß die erforderlichen Aufwendungen der Mitglieder bei diesen steuermindernd berücksichtigt werden. Der Bundesrechnungshof hat insbesondere folgende Fallgestaltungen angetroffen:

„Darlehensmodell"

Bei diesem Modell gewähren die Mitglieder dem Verein oder einem mit diesem zusammenarbeitenden Investor ein meist zinsloses Darlehen, das nur in Verbindung mit der Kündigung der Mitgliedschaft gekündigt werden kann. Regelmäßig können sich die Mitglieder durch Zahlung eines entsprechenden Einmalbetrages von der Verpflichtung zur zinslosen Darlehenshingabe befreien. Durch die Bezeichnung derartiger Beträge als „Spende" ist die verbleibende finanzielle Belastung wegen der beabsichtigten Steuerersparnis für den „Spender" regelmäßig niedriger als ein angenommener Zinsverlust.

„Beteiligungsmodell"

Hier gründen die am Golfsport Interessierten neben dem Verein eine Personengesellschaft oder vereinzelt auch Kapitalgesellschaft, die die Golfanlage errichtet und betreibt. Neben der an den Verein zu zahlenden Aufnahmegebühr sind die Vereinsmitglieder zur Zeichnung von Gesellschaftsanteilen verpflichtet. In Einzelfällen wird statt dessen auch der Erwerb sogenannter Nutzungsrechte von der Gesellschaft zur Erlangung der Spielberechtigung im Verein verlangt.

„Spendenmodell"

Die Mitgliedschaft im Verein hängt hier von der Entrichtung größerer Beträge ab, zu denen sich die Bewerber im Rahmen des Aufnahmeverfahrens verpflichten und die, als „Spenden" bezeichnet, von den Mitgliedern regelmäßig steuermindernd geltend gemacht werden.

38.3.2

Die Finanzbehörden haben beim „Darlehensmodell" eingegangene Darlehensverpflichtungen von Mitgliedsbewerbern nicht immer erkannt bzw. sie unterschiedlich beurteilt. Verschiedentlich wurde der gesamte Darlehensbetrag als Aufnahmegebühr behandelt. Andere Finanzbehörden sahen lediglich einen angenommenen Zinsverzicht als Aufnahmegebühr an.

Auch die Körperschaftsteuer-Referatsleiter einzelner Länder haben sich mit der Problematik befaßt. Während ein Land bei unverzinslichen und erst bei Vereinsaustritt rückzahlbaren Darlehen lediglich den Zinsverzicht berücksichtigen wollte, sprachen sich die Vertreter von zwei weiteren Ländern dafür aus, den vollen Darlehensbetrag als Aufnahmegebühr zu behandeln.

Beim „Beteiligungsmodell" haben die Finanzämter die wirtschaftliche Verbindung zwischen Betreibergesellschaft und Golf-Club nicht immer erkannt. Soweit Finanzämter die Aufwendungen zur Zeichnung von Gesellschaftsanteilen einer Golfplatzbetreibergesellschaft in die Beurteilung mit einbezogen, führte dies regelmäßig zur Versagung gemeinnützigkeitsrechtlicher Steuervergünstigungen. Nur in Einzelfällen bewerteten die Finanzbehörden entsprechende Verpflichtungen zum Erwerb von Gesellschaftsanteilen als für die Gemeinnützigkeit der Vereine unschädlich.

Der Bundesrechnungshof hat ferner festgestellt, daß die ausschließlich oder nahezu ausschließlich von Vereinsmitgliedern getragenen Betreibergesellschaften weitgehend Verluste erwirtschaften, weil die von den Golf-Clubs gezahlten Pachten regelmäßig nicht zur Deckung der Kosten der Gesellschaften ausreichen. Dies führt zu einer steuerlichen Entlastung der spielberechtigten Mitglieder durch den Abzug der anteiligen Verluste von der ertragsteuerlichen Bemessungsgrundlage. Nur in Einzelfällen überprüften die Finanzämter, ob ein Verlustausgleich wegen der fehlenden Gewinnerzielungsabsicht der Gesellschaften zu versagen gewesen wäre.

Bei Vereinen, die sich im Rahmen des „Spendenmodells" nahezu ausschließlich über Spenden finanzierten, stieß die Ermittlung des zutreffenden Sachverhalts teilweise auf erhebliche Schwierigkeiten. Nur freiwillige Zahlungen sind als Spenden zu berücksichtigen. Bei Beurteilung der Frage, ob eine Spende freiwillig erfolgte oder aber als verdeckte Aufnahmegebühr zu werten war, legten die Finanzbehörden unterschiedliche Maßstäbe an. In den meisten Fällen war es den Finanzbehörden nicht möglich, einen Zusammenhang zwischen Vereinsbeitritt und „Spendenzahlung" nachzuweisen. Trotz zum Teil gleichgelagerter Sachverhalte ergaben sich abweichende Beurteilungen. Einige Finanzämter kamen regelmäßig erst dann zur Annahme von Aufnahmegebühren, wenn nahezu sämtliche Mitglieder sich zu Zahlungen in gleicher Höhe verpflichtet hatten. Andere Finanzämter führten nach ersten Erkenntnissen im Rahmen von Außenprüfungen Steuerfahndungsmaßnahmen durch. Hierbei konnte ausnahmslos der Spendencharakter der Zahlungen widerlegt werden.

Ein Bundesland wies seine Finanzämter an, regelmäßig verdeckte Aufnahmegebühren anzunehmen, wenn mehr als 75 v. H. der neu eintretenden Mitglieder gleich oder ähnlich hohe Sonderzahlungen leisten.

Eine Oberfinanzdirektion forderte die Finanzämter ihres Zuständigkeitsbereiches auf, bei Zweifeln an der zutreffenden rechtlichen Einordnung von Zahlungen als Spenden Auskunftsersuchen an die Neumitglieder unter Hinweis auf die Möglichkeit einer eidlichen Vernehmung nach § 94 AO zu richten. Auch hierdurch konnte eine unmittelbare Verknüpfung zwischen Sonderzahlung und Vereinsmitgliedschaft nachgewiesen werden.

38.3.3

Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes sind sämtliche Beträge, die zur Erlangung einer Spielberechtigung und/oder zur Nutzung der Golfanlage gezahlt werden, als Aufnahmegebühr im Sinne der bezeichneten Verwaltungsanweisungen anzusehen und in die Überprüfung, ob Golf-Clubs noch der Allgemeinheit zugänglich sind, einzubeziehen. Dabei ist zu berücksichtigen, daß bei dem aufgezeigten Finanzbedarf die Errichtung oder die Unterhaltung der Golfanlage ohne hohe, die zulässigen Grenzen übersteigende Beiträge nicht möglich ist. Auf die Bezeichnung der Beträge, z. B. als Spenden oder Darlehen, kann es nicht ankommen. Diese Bewertung hätte regelmäßig den Verlust der Gemeinnützigkeit von Golf-Clubs zur Folge. Die Spenden wären nicht länger steuerlich abziehbar.

38.3.4

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium zur Frage der verschiedenen Finanzierungsmodelle gebeten, in Abstimmung mit den obersten Finanzbehörden der Länder auf eine einheitliche Verfahrensweise hinzuwirken.

Hierbei solle auch berücksichtigt werden, daß Ermittlungen an Amtsstelle, aber auch Außenprüfungen, regelmäßig keine klaren Erkenntnisse hinsichtlich der Verknüpfung von Vereinsmitgliedschaft und finanziellen Sonderleistungen brachten, und daß erst weiterreichende Ermittlungen, z. B. durch Einschaltung der Steuerfahndung oder eidliche Vernehmungen, zu einer Sachverhaltsaufklärung führten.

38.3.5

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, daß es die Auffassung des Bundesrechnungshofes zur Behandlung von Leistungen im Rahmen der verschiedenen Finanzierungsmodelle teile.

So sei insbesondere bei dem sogenannten Darlehensmodell grundsätzlich der volle Darlehensbetrag als Aufnahmegebühr anzusetzen. Für das Spendenmodell sollen in das geplante Schreiben zur Durchschnittsberechnung (s. 38.2.4) auch Prüfungs- und Beurteilungsgrundsätze zur Abgrenzung zwischen als Spenden getarnten Pflichtzahlungen und freiwilligen Spenden aufgenommen werden. Die Frage, nach welchen Grundsätzen dabei allgemein verfahren werden soll, bedürfe allerdings noch einer weiteren Prüfung.

38.3.6

Der Bundesrechnungshof begrüßt, daß das Bundesministerium beabsichtigt, sich in dem angekündigten Schreiben an die obersten Finanzbehörden der Länder auch zur Frage der Finanzierungsmodelle zu äußern. Im übrigen wird der Bundesrechnungshof die Angelegenheit weiter verfolgen.

39 Gewinnermittlung nach Durchschnittssätzen bei land- und forstwirtschaftlichen Einkünften (Kapitel 60 01)

39.0

Durch die Gewinnermittlung nach Durchschnittssätzen für land- und forstwirtschaftliche Einkünfte nach § 13a Einkommensteuergesetz werden die tatsächlichen Gewinne zu einem erheblich geringeren Anteil steuerlich erfaßt als der Gesetzgeber bezweckt hat. Die jährlichen Steuervergünstigungen betrugen für die Jahre 1991 bis 1994 mit fallenden Beträgen bis zu 550 Mio. DM jährlich. Die Regelung des § 13a Einkommensteuergesetz vereinfacht die Besteuerung – entgegen den ursprünglichen Erwartungen – nur noch in geringem Umfang. Auch wegen unzutreffender Wertansätze und anderer Mängel sollte daher erwogen werden, diese Gewinnermittlungsart entweder zu ändern oder insgesamt aufzuheben.

39.1 Rechtsgrundlage

39.1.1

Ein Steuerpflichtiger mit Einkünften aus Land- und Forstwirtschaft kann den Gewinn nach Durchschnittssätzen ermitteln,

- wenn er nicht gesetzlich oder aus anderen Gründen gehalten ist, Bücher zu führen und regelmäßig Abschlüsse zu machen oder Betriebseinnahmen und -ausgaben aufzuzeichnen sowie
- wenn sein land- und forstwirtschaftlicher Betrieb bestimmte Größen nicht überschreitet (§ 13a Abs. 1 Einkommensteuergesetz – EStG –).

Die Regelung des § 13a EStG stützt sich auf die Einheitsbewertung des land- und forstwirtschaftlichen Vermögens. Ein aus dem Einheitswert hergeleiteter sogenannter Ausgangswert, der die Ertragskraft des Betriebes anzeigt, wird mit seinem sechsten Teil (bei Ausgangswerten bis 25 000 DM) oder mit seinem fünften Teil (bei darüberliegenden Ausgangswerten) als Grundbetrag des zu ermittelnden Gewinnes angesetzt.

Der Gesamtgewinn nach Durchschnittssätzen für das jeweilige Wirtschaftsjahr des Steuerpflichtigen ergibt sich aus der Summe von

- Grundbetrag,
- Wert der Arbeitsleistung des Betriebsinhabers und bestimmter im Betrieb beschäftigter Angehöriger,
- vereinnahmten Pachtzinsen,
- Nutzungswert der Wohnung des Betriebsinhabers und
- bestimmten Sondergewinnen,

gemindert um bestimmte Betriebsausgaben, nämlich

- verausgabte Pachtzinsen, soweit sie den auf die zugepachteten Flächen entfallenden Grundbetrag nicht übersteigen,
- betriebsbedingte Schuldzinsen und
- bestimmte dauernde Lasten.

Die Erhöhungen und Minderungen des Grundbetrages sind zur Ermittlung des Gewinnes nach Durchschnittssätzen erforderlich, weil bei der Einheitsbewertung des land- und forstwirtschaftlichen Vermögens nicht sämtliche Werte berücksichtigt werden, die den Ertrag beeinflussen.

39.1.2

Überschreitet der Ausgangswert eines Betriebes durch Flächenzugänge oder andere Veränderungen den Betrag von 32 000 DM, so scheidet der Betrieb aus der Gewinnermittlung nach Durchschnittssätzen im Sinne des § 13a EStG nach Ablauf des Wirtschaftsjahres aus, in dem die Finanzbehörde dem Steuerpflichtigen den Wegfall der Voraussetzung mitgeteilt hat. Bei Wegfall anderer Voraussetzungen der Gewinnermittlung nach Durchschnittssätzen ist ebenfalls eine Mitteilung der Finanzbehörden erforderlich, um auszuschließen, daß der Steuerpflichtige die Gewinnermittlung nach Durchschnittssätzen beibehalten kann.

39.2 Zielsetzung und steuerliche Auswirkung der Ermittlung des Gewinnes aus Land- und Forstwirtschaft nach Durchschnittssätzen

Nach dem Willen des Gesetzgebers dient die Gewinnermittlung nach Durchschnittssätzen im Sinne des § 13a EStG zwei besonderen Zwecken:

- Das Verfahren dieser Gewinnermittlung soll die Besteuerung land- und forstwirtschaftlicher Einkünfte für die Beteiligten vereinfachen.
- Die Land- und Forstwirte mit kleineren Betrieben (Ausgangswert je Betrieb nicht mehr als 32 000 DM) sollen steuerlich begünstigt werden.

Der Gesetzgeber wollte erreichen, daß die Gewinne nach Durchschnittssätzen im unteren Geltungsbereich (Ausgangswerte bis 25 000 DM) etwa 50 v. H. und im oberen Geltungsbereich (darüberliegende Ausgangswerte bis 32 000 DM) etwa 70 v. H. der tatsächlichen Gewinne erfassen (§ 1 des Landwirtschaftsgesetzes vom 5. September 1955 i. V. m. der Begründung zum Regierungsentwurf der Neufassung des § 13a EStG im Jahre 1980, Drucksache 8/3239).

Zur Zeit können rd. 400 000 landwirtschaftliche Betriebe ihre Gewinne nach Durchschnittssätzen ermitteln. Die Höhe der Steuervergünstigung, die durch die Regelung des § 13a EStG bewirkt wird, liegt für die Jahre 1991 bis 1994 mit fallenden Beträgen zwischen 550 und 470 Mio. DM jährlich (14. Subventionsbericht der Bundesregierung). Nach Berechnungen für den 15. Subventionsbericht der Bundesregierung soll die Steuervergünstigung im Jahre 1996 auf 300 Mio. DM sinken. Bei einer Absenkung der Ausgangswertgrenze in § 13a EStG von derzeit 32 000 auf 20 000 DM entfiele – wie das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) im September 1993 schätzte – für etwa 73 000 Betriebe die begünstigende Gewinnermittlung nach Durchschnittssätzen. Das Bundesministerium errechnete hieraus jährliche Steuermehreinnahmen von etwa 175 Mio. DM.

39.3 Ziele und Ergebnisse der Prüfung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof hat mit Unterstützung einer Vorprüfungsstelle in sechs Bundesländern die Ermittlung des Gewinnes aus Land- und Forstwirtschaft nach Durchschnittssätzen unter Berücksichtigung der beiden vom Gesetzgeber angestrebten Zwecke überprüft, und zwar dahingehend,

- welche Schwierigkeiten und Mängel bei dem Verfahren der Gewinnermittlung nach Durchschnittssätzen auftreten (s. Nr. 39.3.1),
- ob das Verfahren der Gewinnermittlung nach Durchschnittssätzen die Besteuerung für Verwaltung und Steuerpflichtige tatsächlich noch vereinfacht (s. Nr. 39.3.2),
- ob der Rahmen der beabsichtigten steuerlichen Begünstigung noch eingehalten wird (s. Nr. 39.3.3).

Die Prüfungsergebnisse und die Auffassung des Bundesministeriums hierzu werden im folgenden dargestellt:

39.3.1 Schwierigkeiten und Mängel der Gewinnermittlung nach Durchschnittssätzen

39.3.1.1 Steuerliche Erfassung der Einkommensübertragungen

39.3.1.1.1

Landwirte können nach bundes- und landesrechtlichen Vorschriften zahlreiche staatliche Leistungen erhalten. Neben den personenbezogenen Leistungen fließen ihnen betriebsbezogene Beihilfen, Prämien, Vergütungen, Zuschüsse und ähnliche Übertragungen zu. Einige dieser Leistungen empfangen die Landwirte unmittelbar als sogenannte Einkommensübertragungen, andere erhalten sie über die Entgelte für ihre landwirtschaftlichen Erzeugnisse.

Die Einkommensübertragungen haben ihrer Zahl und dem Umfang nach in den letzten Jahren stetig zugenommen. So können Landwirte in Niedersachsen Einkommensübertragungen zur Zeit aus über 20 Förderprogrammen der EU, des Bundes und des Landes beziehen. Vergleichbares gilt für andere Bundesländer. Dem Umfang nach stellen die Einkommensübertragungen einen erheblichen Teil des Einkommens der Landwirte dar, insbesondere wenn

Produktionsbereiche aufgegeben, Flächen stillgelegt werden und die gezahlten Einkommensübertragungen den entfallenden Nettoerlös abgelten sollen. Inhaber milcherzeugender Betriebe erzielen in jüngerer Zeit auch erhebliche Einnahmen dadurch, daß sie das Recht, bestimmte Milchmengen (sogenannte Anlieferungs-Referenzmengen) an Molkereien liefern zu dürfen, veräußern, auf Zeit entgeltlich überlassen oder darauf gegen Entgelt verzichten.

Die Finanzbehörden setzen die Einkommensübertragungen in der Regel nicht als Sondergewinne an; vielmehr behandeln sie die Übertragungen als mit dem Grundbetrag abgegolten, weil diese in der bewertungsrechtlichen Feststellung des Vergleichswertes als erfaßt angesehen werden.

Eine allgemeine Überprüfung, ob der Grundbetrag nach § 13a EStG wegen der – seit dem Jahre 1980 erheblich gestiegenen – Einkommensübertragungen angehoben werden müßte, ist bisher unterblieben.

39.3.1.1.2

Das Bundesministerium hat die Auffassung geäußert, daß erhebliche Einkommensübertragungen als Gewinnzuschlag (Sondergewinn) erfaßt würden und hat dazu Beispiele genannt. Es hat aber eingeräumt, eine „Anpassung der entsprechenden einkommensteuerlichen Regelungstatbestände des § 13a EStG", könnte notwendig sein, auch wenn Einkommensübertragungen schon bei der Einheitsbewertung des Betriebes und damit durch den Ansatz des Grundbetrages bei der Gewinnermittlung berücksichtigt seien. Denn die Einheitsbewertung land- und forstwirtschaftlicher Betriebe erfolge noch nach den Wertverhältnissen des Jahres 1964, einer Regelung, auf die sich eine bevorstehende Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes zur Verfassungsmäßigkeit der Einheitsbewertung des Grundvermögens auswirken könne.

39.3.1.1.3

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, daß die nach Zahl und Höhe erheblich gestiegenen Einkommensübertragungen entweder eine Anhebung des Grundbetrages erfordern oder als Sondergewinne berücksichtigt werden müssen. Er sieht die Ausgestaltung der Gewinnermittlung nach Durchschnittssätzen auch insoweit für verbesserungsbedürftig an, als für die Beteiligten oft zweifelhaft bleibt, ob eine Einkommensübertragung als mit dem Grundbetrag abgegolten anzusehen ist oder ob ein Zuschlag (Sondergewinn) in Betracht kommt.

39.3.1.2 Wert der Arbeitsleistung

39.3.1.2.1

Der – den Gewinn erhöhende – Wert der Arbeitsleistung des Inhabers des land- und forstwirtschaftlichen Betriebes und bestimmter dort beschäftigter Angehöriger, für die kein lohnsteuerpflichtiges Arbeitsverhältnis besteht, wird in einem pauschalierenden Verfahren ermittelt (§ 13a Abs. 5 EStG). Die Wertansätze sind von der Größe des Betriebes, die sich im Ausgangswert ausdrückt, von der Zahl der im Betrieb beschäftigten Personen und dem teilweise pauschaliert geregelten Beschäftigungsumfang abhängig. Eine flächenabhängige Höchstzahl von 0,07 Vollarbeitskräfte je Hektar begrenzt die zu berücksichtigenden Arbeitskräfte (§ 13a Abs. 5 Nr. 5 Satz 3 EStG).

Der Wert der Arbeitsleistung einer Vollarbeitskraft beträgt je nach Höhe des Ausgangswertes zwischen 8 000 und 14 000 DM je Jahr. Der Wert für die Leitung des Betriebes wird durch einen Zuschlag in Höhe von 5 v. H. des Ausgangswertes berücksichtigt.

Die Steuerpflichtigen erklärten auffällig niedrige Werte für die Arbeitsleistung im Betrieb. Familienangehörige wurden kaum oder nur als geringfügig mitarbeitend angegeben. Die festgelegte Höchstzahl der zu berücksichtigenden Arbeitskräfte wurde nur in seltenen Ausnahmefällen erreicht. So ließen die Finanzbehörden bei Nebenerwerbslandwirten zu, daß der Arbeitskräfteeinsatz in der Regel mit 0,2 Vollarbeitskräften, seit einer Vorschriftenänderung ab dem Wirtschaftsjahr 1990/1991 bei mehr als 15 ha Fläche mit 0,3 Vollarbeitskräften, angesetzt wurde. Dieser Mindestansatz für den Wert der Arbeitsleistung wurde auch bei größeren Betrieben mit bewirtschafteten Flächen bis zu 33 ha zugrunde gelegt.

Als erhellendes, keineswegs ungewöhnliches Beispiel sei der Fall genannt, daß ein Steuerpflichtiger erklärte, für die Bewirtschaftung seines Betriebes mit einer Fläche von rd. 33 ha, einem Ausgangswert von 30 263 DM und 28 Milchkühen einen Wert von 0,3 Vollarbeitskräften anzusetzen. Insgesamt errechnete sich für diesen Betrieb nach § 13a EStG ein Gewinn in Höhe von rd. 12 000 DM einschließlich des Wertes der Arbeitsleistung in Höhe von rd. 5 700 DM.

Die im Jahre 1980 festgelegten Werte des § 13a EStG für eine Vollarbeitskraft liegen wesentlich unter dem heutigen Arbeitslohn eines Landarbeiters, dessen Durchschnittslohn im alten Bundesgebiet im Jahre 1992 je Stunde rd. 16 DM betrug (Agrarbericht 1993 Nr. 87). Der Jahresarbeitslohn eines männlichen Familienangehörigen lag im Wirtschaftsjahr 1991/1992 bei 30 900 DM (Materialband zum Agrarbericht 1993 S. 193). Während die Höchstbeträge für den Ansatz von Arbeitskräften (0,07 Vollarbeitskräfte je Hektar) sich solchen Löhnen noch annähern, entspricht die ansetzbare Mindestarbeitsleistung (0,2 bzw. 0,3 Vollarbeitskräfte) in Höhe von 4 200 DM (ohne den Zuschlag für die Betriebsleitung) bei Betrieben der aufgezeigten Größe nicht den tatsächlichen Verhältnissen.

39.3.1.2.2

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, daß es die Notwendigkeit einer Anpassung der Wertansätze sowie eine mögliche Vereinfachung prüfen will. Zum Umfang der anzusetzenden Arbeitsleistung hat es auf Auswertungen von Betriebsergebnissen verwiesen, nach denen Betriebsinhaber von Nebenerwerbsbetrieben bei Betrieben mit einem Wirtschaftswert von 30 000 bis 40 000 DM im Mittel einen Arbeitseinsatz von 0,38 Vollarbeitskräften erbringen. Das Bun-

desministerium sieht den Grund dafür, daß die Arbeitsleistungen der Inhaber von Nebenerwerbsbetrieben mit steigenden Betriebsgrößen sich nicht linear erhöhen, in der entsprechenden Betriebsorganisation.

39.3.1.2.3

Der Bundesrechnungshof hält den Ansatz der Arbeitsleistung für unzureichend, weil die gesetzlichen und verwaltungsmäßigen Vereinfachungsregelungen die tatsächlichen Gegebenheiten nicht – mehr – hinreichend erfassen. Vor allem hält er die Anpassung der Wertansätze an die gestiegenen Arbeitslöhne in der Landwirtschaft für dringend erforderlich.

39.3.1.3 Schuldzinsenabzug

39.3.1.3.1

Bei der Gewinnermittlung nach Durchschnittssätzen dürfen Schuldzinsen des Betriebes – anders als Pachtzinsen – ohne Begrenzung abgezogen werden. Bei entsprechender Höhe errechnen sich so auch Verluste. In den untersuchten Fällen erklärten vor allem Nebenerwerbslandwirte Verluste wegen gezahlter Schuldzinsen; sie konnten ihre Verluste überwiegend mit anderen Einkünften steuersparend verrechnen.

Der Abzug von Schuldzinsen in unbegrenzter Höhe ist ein wesentlicher Grund dafür, daß die vom Gesetzgeber gewünschte Gewinnerfassungsquote im Rahmen des § 13a EStG in Höhe von etwa 50 bis 70 v. H. des tatsächlichen Gewinnes nicht regelmäßig erreicht wird (s. Nr. 39.3.3). Dieser uneingeschränkte Abzug ist bei einer Gewinnermittlungsart nach Durchschnittssätzen systemwidrig. Durch die Art und die Ermittlungsweise des Grundbetrages wird der anzusetzende Ertrag je Betrieb der Höhe nach begrenzt; andererseits dürfen wesentliche Betriebsausgaben – wie Schuldzinsen – diesen Ertrag unbegrenzt mindern. Diese Sachbehandlung der Schuldzinsen steht auch im Gegensatz zu der für die Pachtzinsen gesetzlich festgelegten Beschränkung.

39.3.1.3.2

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, es halte die steuerliche Förderung eines Schuldenabbaues bei den betreffenden Betrieben für „steuerpolitisch angezeigt". Im übrigen habe es im Jahre 1993 den Abzug von Kontokorrentzinsen eingeschränkt. Gleichwohl werde es die Möglichkeiten einer sinnvollen Begrenzung des Schuldzinsenabzugs ähnlich der Beschränkung des Pachtzinsenabzugs prüfen.

39.3.1.3.3

Der Bundesrechnungshof bezweifelt, daß die seitherige Regelung einen Schuldenabbau fördert. Nach seiner Auffassung begünstigt ein unbegrenzter Schuldzinsenabzug eher mißbräuchliche Gestaltungen, insbesondere von Personen, deren Haupteinkommensquelle außerlandwirtschaftliche Einkünfte sind.

39.3.1.4 Pachtverhältnisse

39.3.1.4.1

Nach überschlägiger Schätzung bewirtschafteten mehr als 90 v. H. der untersuchten Landwirtschaftsbetriebe entweder zusätzlich zur ihren Eigentumsflächen in erheblichem Umfang Pachtland oder hatten einen Teil ihrer Eigentumsflächen verpachtet oder gleichzeitig Zu- und Verpachtungsverträge abgeschlossen. Die Inhaber größerer Betriebe, die ihren Gewinn nach Durchschnittssätzen ermittelten, pachteten besonders häufig Land hinzu. Durch geschickte Gestaltung von Pachtverhältnissen verstehen es solche Inhaber, große ertragsstarke Betriebe zu schaffen, aber gleichwohl ihre Gewinne nach Durchschnittssätzen steuerlich begünstigt zu ermitteln.

So pachteten Landwirte zu ihren 15 bis 30 ha großen Eigentumsflächen bis zu 37 ha hinzu, ohne daß dadurch der Ausgangswert von 32 000 DM überschritten wurde. Ihnen kam dabei zugute, daß bei hochwertigem Pachtland zur Vereinfachung etwaige niedrigere Ertragswerte des eigenen Landes angesetzt werden dürfen. Diese Betriebe hatten zwischen 40 und 60 Milchkühe. Der Gewinn nach Durchschnittssätzen betrug in den Fällen höchstens 33 000 DM. Genauere Gewinnermittlungsverfahren hätten hier Gewinne bis zu 110 000 DM ergeben. Die Finanzbehörden überprüften Pachtverhältnisse wegen deren Vielzahl, deren häufigen Veränderungen und wegen Bewertungsschwierigkeiten kaum.

Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes hat die – teilweise auch verdeckte – Zupachtung von Flächen inzwischen einen solchen Umfang erreicht, daß Ausgangsgröße und Zulässigkeitsgrenze für die Gewinnermittlung nach Durchschnittssätzen in vielen dieser Fälle nur auf unsicherer Grundlage zu ermitteln sind. Die überforderten Finanzbehörden können Gestaltungsmißbräuche kaum aufdecken. Da Betriebe sich durch Zupachtungen erheblich vergrößern können, ohne daß sie die zulässige Höchstgrenze für die Anwendung des § 13a EStG überschreiten, entstehen Betriebe mit einer Ertragskraft, für die die steuerlich begünstigende Gewinnermittlung nach Durchschnittssätzen nicht gedacht war. Dies führt zu Wettbewerbsverzerrungen gegenüber Betrieben, die der sonst üblichen Gewinnermittlung unterliegen.

39.3.1.4.2

Das Bundesministerium hat hierzu geäußert, nach seiner Einschätzung biete die Gestaltung von Pachtverhältnissen keine außergewöhnlichen Manipulationsmöglichkeiten. Die gesetzliche Vereinfachung, Ertragswerte des eigenen Betriebes für gepachtete Flächen anzusetzen, könne für den Steuerpflichtigen auch nachteilig sein. Unangemessenen Gestaltungen könne im übrigen nach § 42 der Abgabenordnung die Anerkennung versagt werden.

39.3.1.4.3

Der Bundesrechnungshof hält die Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen weiterhin für erheblich. Nach seiner Auffassung unterschätzt das Bundesministerium die Schwierigkeiten, denen die zuständigen

Finanzbehörden bei der Ermittlung und Beurteilung von Pachtverhältnissen ausgesetzt sind. Er hält es für einen gewichtigen Mangel, daß ein Hauptfaktor der Gewinnermittlung nach Durchschnittssätzen – der Ausgangswert – in einer großen Zahl solcher Fälle nicht sicher zu ermitteln ist.

Soweit die Gewinnermittlung nach § 13a EStG überhaupt beibehalten werden soll (s. Nr. 39.4), müßte das Bundesministerium für eine zutreffende Erfassung der Verpachtungsfälle sorgen. Dafür bieten sich verschiedene Lösungsmöglichkeiten an, z. B. eine Pflicht der Vertragspartner zur sofortigen Meldung von Pachtungen gegenüber den Finanzämtern, verbunden mit einem Kontrollmitteilungsverfahren innerhalb der Finanzverwaltung über die Flächenveränderungen.

39.3.2 Vereinfachungszweck der Gewinnermittlung nach § 13a EStG

39.3.2.1

Bei der Veranlagung von Steuerpflichtigen mit Gewinnermittlung nach Durchschnittssätzen muß die Finanzbehörde zunächst alle Umstände prüfen, die die Gewinnermittlung dieser Art ausschließen, dann in den einschlägigen Fällen den Gewinn berechnen und dabei ggf. Zurechnungen vornehmen. Der Gesetzgeber hat mit der Gewinnermittlung nach Durchschnittssätzen insbesondere angestrebt, die Besteuerung für die Beteiligten – verglichen mit der sonst üblichen Gewinnermittlung (Betriebsvermögensvergleich, Überschußermittlung von Betriebseinnahmen und -ausgaben) – zu vereinfachen.

Es gibt nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes eine Reihe zeit- und arbeitsaufwendiger Tätigkeiten der Finanzbehörden, die die Veranlagung dieser Fälle – entgegen den ursprünglichen Erwartungen – erheblich erschweren:

- Steuerpflichtige, die Gewinne nach § 13a EStG erklärten, füllten ihre Steuererklärungen, in denen teilweise umfangreiche Angaben verlangt werden, auffällig häufig unvollständig aus. Wegen fehlender Einzelangaben konnten die Finanzbehörden die Veranlagung vor allem in den größeren Fällen dieser Art regelmäßig nur mit hohem Aufwand durchführen.
- Der Umfang und Wert der Arbeitsleistung des Betriebsinhabers und seiner Angehörigen ließen sich auch mit hohem Arbeitsaufwand meist nicht vollständig klären.
- Wegen der häufigen Erhöhung der Pachtflächen mußten die Finanzbehörden wiederholt die Zulässigkeitsgrenzen nach § 13a EStG überprüfen und die Steuerpflichtigen in vielen Fällen auf das Überschreiten der Wertgrenze von 32 000 DM und damit auf den Entfall der Gewinnermittlung nach Durchschnittssätzen hinweisen (§ 13a Abs. 2 EStG). Sofern Betriebe nicht eindeutig eine Größenordnung anstrebten, die weit außerhalb des Bereichs der Gewinnermittlung nach Durchschnittssätzen lag, erklärten sie der Finanzbehörde in aller Regel, inzwischen Flächen verpachtet oder Pachtverträge aufgelöst zu haben. Sie erreichten damit weit überwiegend, daß sie den Gewinn weiter nach Durchschnittssätzen ermitteln konnten.
- Die Veranlagungsstellen der Finanzbehörden wurden bei der Aufklärung solcher Sachverhalte durch die Außenprüfungsdienste nur wenig unterstützt.

Die Veranlagung von Steuerfällen mit Gewinnermittlung nach Durchschnittssätzen erforderte einen geringeren Arbeitsaufwand dann, wenn für mehrere Jahre gleichbleibende Werte galten. Dies traf für größere Fälle, insbesondere wegen der laufenden Änderung des Pachtumfanges, nur selten zu. Die geprüften Finanzbehörden selbst bewerteten ihren Arbeitsaufwand für Steuerfälle mit Gewinnermittlung nach Durchschnittssätzen überwiegend als ebenso hoch wie für Steuerfälle mit Gewinnermittlungen aufgrund Betriebsvermögensvergleiches oder Überschußermittlung von Betriebseinnahmen und -ausgaben.

Bei den Mittel- und Oberbehörden entsteht und entstand schon seither wegen zahlreicher Zweifelsfragen, die auf die umfangreiche Vorschrift des § 13a EStG zurückgehen, ein erheblicher Verwaltungsaufwand.

Betrachtet man den Aufwand, den die Gewinnermittlung nach § 13a EStG bei den Steuerpflichtigen erfordert, so scheint dort am ehesten eine Arbeitsentlastung und Vereinfachung erreicht zu sein. Denn die Steuerpflichtigen brauchen für die Finanzbehörde nur in geringem Umfang Aufzeichnungen zu fertigen und Belege zu sammeln. Tatsächlich ist die weit überwiegende Zahl der betroffenen Landwirte von Aufzeichnungslasten jedoch nicht befreit. Da die Landwirte fast ausnahmslos Einkommensbeihilfen in Anspruch nehmen, müssen sie dafür in einem Umfang Aufzeichnungen vornehmen, der nicht selten vergleichbar ist mit Aufzeichnungen für die Gewinnermittlung aufgrund von Betriebseinnahmen und -ausgaben.

Insgesamt dürften sich die Erwartungen des Gesetzgebers nicht erfüllt haben, daß die Gewinnermittlung nach § 13a EStG allen Beteiligten eine wesentliche Arbeitsentlastung und Vereinfachung bringt.

39.3.2.2

Das Bundesministerium hat auf die Auffassungen und Erhebungsergebnisse einiger Landesfinanzbehörden hingewiesen, nach denen eine wesentliche Vereinfachung dadurch eintritt, daß der anzusetzende Grundbetrag und der anzusetzende Wert der Arbeitsleistung in rd. 73 bis 79 v. H. der untersuchten Fälle sich gegenüber dem vorangegangenen Wirtschaftsjahr nicht verändert hatten. Ferner hat es darauf hingewiesen, daß in mehr als 200 000 kleineren Fällen keine Steuerzahllast aus den landwirtschaftlichen Einkünften entstehe. Das Bundesministerium sieht darin einen bedeutsamen Vereinfachungseffekt gegenüber anderen Gewinnermittlungsarten. Für einen Teil der übrigen Fälle hat es aber eingeräumt, daß eine Vereinfachung der Vorschrift des § 13a EStG durchaus sinnvoll sei.

39.3.2.3

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes müssen den – zumeist bei kleineren – Betrieben vorhandenen Vereinfachungen die oft erheblichen Schwierigkeiten bei größeren Betrieben gegenübergestellt werden. Die Feststellungen, daß bestimmte Daten eines Steuerfalles in zwei aufeinanderfolgenden Jahren unverändert bleiben, verringert den Veranlagungsaufwand nur geringfügig, da die Finanzbehörden den Gewinn nach § 13a EStG jeweils manuell mit Hilfe von Vordrucken ermitteln müssen.

Der vom Bundesministerium hervorgehobene Vereinfachungsvorteil, daß in mehr als 200 000 Fällen des § 13a EStG wegen dieser Gewinnermittlungsart keine Steuerzahllast entsteht, ist nicht schlüssig. Denn in diesen Fällen beruht die behauptete Vereinfachung im wesentlichen auf den allgemeinen Vorschriften über Steuertarif, Frei- und Abzugsbeträge, weniger auf der Gewinnermittlungsart nach § 13a EStG. Deshalb veranlagen die Finanzämter etwa zwei Drittel dieser Fälle nicht. In den verbleibenden Fällen nehmen sie allerdings auch nach § 13a EStG die übliche – verwaltungsaufwendige – Veranlagung vor, obwohl keine Steuer anfällt.

Der Bundesrechnungshof hält daher die von Bearbeitern der Finanzämter vertretene Einschätzung, daß eine Vereinfachung kaum oder nicht vorliegt, für überzeugend. Dieser Einschätzung haben sich in jüngster Zeit auch die obersten Finanzbehörden mehrerer Länder angeschlossen. Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, daß die Gewinnermittlung nach § 13a EStG für die Beteiligten insgesamt keine wesentliche Vereinfachung der Besteuerung bewirkt.

39.3.3 Vergleich der nach § 13a EStG ermittelten Gewinne mit den Ergebnissen anderer Gewinnermittlungsverfahren

39.3.3.1

39.3.3.1.1

Der Gesetzgeber hat angestrebt, die tatsächlichen Gewinne landwirtschaftlicher Betriebe bei einer Gewinnermittlung nach § 13a EStG zu etwa 50 bis 70 v. H. zu erfassen. Nur in diesem Umfang soll eine Steuerbegünstigung mit dieser Gewinnermittlungsart verbunden sein (s. Nr. 39.2).

Der Bundesrechnungshof hat bei seinen Erhebungen verglichen, in welchem Umfang die von den Finanzbehörden angesetzten Gewinne nach Durchschnittssätzen die tatsächlichen Gewinne erfassen. Er hat die tatsächlichen Gewinne zum einen nach einem Verfahren ermittelt, das die Finanzbehörden zur Schätzung von Gewinnen entwickelt haben, wenn buchführungspflichtige oder ihnen gleichgestellte Landwirte ihre Einkünfte nicht erklären. Das Verfahren ist derart verfeinert, daß der so geschätzte Gewinn sich dem tatsächlichen Gewinn des Betriebes erheblich mehr annähert, als das bei einer Gewinnermittlung nach Durchschnittssätzen im Sinne des § 13a EStG möglich ist. Zum anderen sind dem Bundesrechnungshof für eine Reihe von Betrieben Gewinne bekannt geworden, die die Betriebsinhaber aufgrund ihrer Buchführung – zu der sie steuerlich nicht verpflichtet waren – ermittelt hatten.

Bei mehr als zwei Dritteln der untersuchten Fälle erfaßte die Gewinnermittlung nach Durchschnittssätzen weniger als 50 v. H. der geschätzten oder aufgrund der Buchführung ermittelten tatsächlichen Gewinne. Dabei wurden keine Fälle berücksichtigt, die wegen des Ansatzes von Schuldzinsen Verluste auswiesen. Insbesondere bei größeren Betrieben wurden bei der Gewinnermittlung nach § 13a EStG tatsächliche Gewinne in erheblichem Umfang steuerlich nicht erfaßt.

Sowohl unter den Betrieben mit geringen Gewinnen nach § 13a EStG als auch unter denen mit größeren Gewinnen (über 20 000 DM) gab es solche, die hohe und niedrige Erfassungsquoten auswiesen.

Bei einer Aufteilung der untersuchten Betriebe nach Größe der bewirtschafteten Fläche und hauptsächlichen Erzeugnissen zeigte sich, daß nahezu alle Milchviehbetriebe mit Flächen über etwa 35 ha eine Erfassungsquote von weniger als 30 v. H. der tatsächlichen Gewinne aufwiesen. Solche Betriebe unterliegen wegen geringer Hektarwerte in einzelnen Fällen bis zu einer Fläche von 60 ha der Gewinnermittlung nach Durchschnittssätzen. Für Milchviehbetriebe mit einer Fläche von mehr als 35 ha und einem üblicherweise vorhandenen Bestand an Milchkühen bis zu über 80 Stück sind der Besteuerung nach den Schätzungsverfahren der Finanzbehörden und entsprechend den Ergebnissen buchführender Betriebe Gewinne zwischen 80 000 und 150 000 DM zugrunde zu legen. Ihr steuerlich anzusetzender Gewinn nach Durchschnittssätzen liegt überwiegend nur zwischen 20 000 und 30 000 DM.

39.3.3.1.2

Gemessen an den Absichten des Gesetzgebers ist die derzeitige Erfassung der tatsächlichen Gewinne durch die Gewinnermittlung nach § 13a EStG daher unzureichend. Der Bundesrechnungshof sieht dafür folgende Ursachen:

- Die Gewinnermittlung nach Durchschnittssätzen ist in § 13a EStG systematisch nicht ausgewogen: die Erträge sind überwiegend pauschaliert, bestimmte Ausgaben – wie Schuldzinsen – werden hingegen in tatsächlicher Höhe mindernd berücksichtigt.
- Die pauschalierten Erträge sind unempfindlich gegenüber Ertragssteigerungen, die seit dem Jahre 1980, z. B. wegen verbesserter Wirtschaftsweise und verändertem Gefüge der Betriebe, wegen erhöhter Beihilfen sowie Preissteigerungen, eingetreten sind. Hingegen nehmen die berücksichtigungsfähigen Ausgaben an den Kostensteigerungen teil. Vor allem die zu beobachtende Spezialisierung der landwirtschaftlichen Betriebe dürfte eine wesentliche Ursache sein, daß deren Kostenstrukturen von den in § 13a EStG angenommenen Verhältnissen inzwischen grundlegend abweichen.

39.3.3.1.3

Die unzureichende Erfassung der tatsächlichen Gewinne bewirkt auf der Einnahmeseite der öffentlichen Haushalte fühlbare steuerliche Mindereinnah-

men. Sie belastet außerdem die öffentlichen Haushalte mit Mehrausgaben. Denn eine Reihe staatlicher Übertragungsleistungen, wie die Ausbildungsförderung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz oder die Gewährung von Erziehungsgeld, sind einkommensabhängig. Sie werden nur gewährt, wenn das steuerliche Einkommen bestimmte Grenzen nicht übersteigt. Landwirte, die ihre Gewinne nach § 13a EStG systembedingt zu niedrig ausweisen, können so für sich oder ihre Angehörigen Ansprüche auf solche staatlichen Leistungen erlangen, ohne im Einzelfall wirklich bedürftig zu sein.

39.3.3.2

Das Bundesministerium hat zu den zahlenmäßigen Feststellungen des Bundesrechnungshofes zur Erfassungsquote der Gewinne vorgebracht, daß die zum Vergleich herangezogenen Schätzungsrichtwerte die Gewinnsituation bei kleineren Betrieben unzureichend berücksichtigten, eine Gewinnschätzung immer Unsicherheitszuschläge beinhalte und die Untersuchungsergebnisse des Bundesrechnungshofes nicht als repräsentativ anzusehen seien. Im übrigen habe der Bundesrechnungshof Einzelfälle verallgemeinert. Nach Berechnungen des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten lägen die durchschnittlichen Erfassungsquoten der tatsächlichen Gewinne bei 3 472 Betrieben (sogenannte Testbetriebe), deren Buchführungsunterlagen für die Agrarberichte der Bundesregierung ausgewertet würden, in den letzten Jahren bei Haupterwerbsbetrieben bei über 50 v. H. und bei Nebenerwerbsbetrieben bei rd. 70 v. H.; in erheblichem Umfang seien auch Erfassungsquoten von über 100 v. H. festzustellen. Insgesamt entspreche § 13a EStG in bezug auf die Gewinnerfassungsquote derzeit noch weitgehend der gesetzgeberischen Zielsetzung.

Wegen der Folgen der Gewinnermittlung nach Durchschnittssätzen für die Erlangung einkommensabhängiger staatlicher Übertragungsleistungen hat das Bundesministerium auf die Absicht der Bundesregierung verwiesen, die Einkommensbegriffe für staatliche Geldleistungen zu harmonisieren.

39.3.3.3

Der Bundesrechnungshof hält die Unsicherheitszuschläge, die die Richtlinien zur Gewinnschätzung festlegen, nicht für so gewichtig, daß sie zu einer anderen Bewertung seiner Erhebungsergebnisse führen könnten. Ferner sieht er die Erfassungsquoten der Gewinne auch unter Berücksichtigung der bekannten Berechnungen des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten in weiten Bereichen als zu gering an, gemessen an den Erwartungen des Gesetzgebers. Er stimmt mit dem Bundesministerium überein, daß seine Aussage über die durchschnittliche Erfassungsquote der Gewinne aller Landwirte mit Gewinnermittlung nach Durchschnittssätzen aufgrund seiner Erhebungsergebnisse nicht im Sinne eines mathematisch-statistischen Stichprobenverfahrens repräsentativ ist. Das gilt aber auch für die Ergebnisse aus den Testbetrieben des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. Ein solches Verfahren durchzuführen, überschreitet wegen der Grundgesamtheit von rd. 400 000 Betrieben die Arbeitskraft beider oberster Bundesbehörden. Die Bundesregierung weist in ihren Agrarberichten auch regelmäßig – zutreffend – darauf hin, daß eine Zufallsauswahl der Testbetriebe wegen der Freiwilligkeit der Mitarbeit häufig nicht durchführbar sei und daher eine gezielte Auswahl in einzelnen Schichten – also keine mathematisch-statistische Stichprobenauswahl – erfolge. Der Bundesrechnungshof hält aber für entscheidend die sowohl bei den Testbetrieben als auch bei seinen Erhebungen festgestellte erhebliche Spannweite der Erfassungsquote der Gewinne und die auffällig geringe Erfassung der tatsächlichen Gewinne der Gruppe der größeren Betriebe, für die die Schätzungsrichtwerte uneingeschränkt gelten. Diese übereinstimmenden Erkenntnisse lassen zumindest erhebliche Zweifel entstehen, ob die Vorgaben des Gesetzgebers für die Gewinnerfassung nach § 13a EStG noch erfüllt sind; dies gilt vor allem für die rd. 100 000 größeren Betriebe, die ihre Gewinne nach § 13a EStG ermitteln.

39.4 Anregungen zum Gewinnermittlungsverfahren für Betriebe der Land- und Forstwirtschaft

39.4.1

Die Ermittlung des Gewinnes aus Land- und Forstwirtschaft nach Durchschnittssätzen erfüllt insgesamt nicht – mehr – die vorgesehenen Zwecke, nämlich den betroffenen Land- und Forstwirten durch eine typisierende Gewinnschätzung eine begrenzte steuerliche Vergünstigung zu gewähren und die Besteuerung in einem möglichst einfachen, wenig aufwendigen Verfahren durchzuführen. Der Bundesrechnungshof regt an zu prüfen, ob gesetzgeberische Maßnahmen zu ergreifen sind.

39.4.2

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes bieten sich – um Abhilfe zu schaffen – zwei Lösungen an:

39.4.2.1

Die Vorschrift des § 13a EStG über die Ermittlung des Gewinns aus Land- und Forstwirtschaft nach Durchschnittssätzen wird aufgehoben. Die betroffenen Land- und Forstwirte können ihren Gewinn dann durch Überschußrechnung der Betriebseinnahmen und -ausgaben (§ 4 Abs. 3 EStG) oder durch Betriebsvermögensvergleich (§ 4 Abs. 1 EStG) ermitteln. Die mit der Überschußrechnung verbundene Aufzeichnungspflicht ist zumutbar, weil viele Betroffene Aufzeichnungen über bestimmte Einnahmen und Ausgaben ohnehin führen, um landwirtschaftliche Beihilfen (z. B. Preisstützungen) zu erlangen. Auch sind keine Gründe ersichtlich, Land- und Forstwirte gegenüber Gewerbetreibenden oder selbständig Tätigen hinsichtlich der Aufzeichnungspflichten besser zu stellen. Um Inhaber sehr kleiner land- und forstwirtschaftlicher Betriebe zu entlasten, könnten Umsatz- oder Einnahmefreigrenzen eingeführt werden.

39.4.2.2

Wenn die Aufhebung der Vorschrift des § 13a EStG für zu weitgehend gehalten wird, sollte diese Vorschrift zumindest an die seit dem Jahre 1980 eingetretene Entwicklung wie folgt angepaßt werden:

- Die pauschalierten Ertragswerte (wie Grundbetrag, Wert der eigenen Arbeitsleistung) werden entsprechend den gewandelten Verhältnissen angehoben; der Abzug von Ausgaben in tatsächlicher Höhe, wie Schuldzinsen, wird angemessen begrenzt. Die in gewissen Abständen erforderlich werdenden Anpassungen ließen sich vermeiden, wenn die Pauschalierung bei der Gewinnermittlung nach Durchschnittssätzen dahin verändert wird, daß stets die tatsächlichen Einnahmen ermittelt und angesetzt, die Ausgaben hingegen in einem v. H.-Satz pauschaliert werden. Sofern der Gesetzgeber die Gewinnermittlung nach Durchschnittssätzen beibehalten will, würde der Bundesrechnungshof eine solche Ausgestaltung bevorzugen.
- Durch eine deutliche Senkung des geltenden Ausgangswertes, der die Anwendung des § 13a EStG begrenzt, werden die größeren und ertragsstarken land- und forstwirtschaftlichen Betriebe von der steuerlich günstigen Gewinnermittlung nach Durchschnittssätzen ausgenommen. Dadurch mindern sich Wettbewerbsverzerrungen und ungerechtfertigte steuerliche Vorteile.

39.4.3 Stellungnahme des Bundesministeriums

Das Bundesministerium hat zu den Vorschlägen des Bundesrechnungshofes mitgeteilt, daß es eine Abschaffung der Gewinnermittlung nach Durchschnittssätzen in Übereinstimmung mit dem Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten und einigen Ländern für nicht vertretbar halte. Der damit verbundene Subventionsabbau sei wegen rückläufiger Gewinne der landwirtschaftlichen Betriebe und wegen der Folgen für das Investionsverhalten dieser Betriebe schwer zu vertreten und politisch kaum durchsetzbar. Mängel beträfen – soweit sie vorlägen – nur Fälle aus der Gruppe von rd. 100 000 größeren Betrieben. Die alternativ vorgeschlagene Ausgestaltung des § 13a EStG stehe im Gegensatz zu einer gebotenen Steuervereinfachung. In Betracht zu ziehen seien eine Anpassung und Vereinfachung der Regelungsinhalte für den Ansatz des Grundbetrages und des Wertansatzes der Arbeitsleistung sowie eine Begrenzung des Schuldzinsenabzugs. Es erscheine jedoch sinnvoll, abzuwarten, ob und welche gesetzgeberische Maßnahmen aus den beim Bundesverfassungsgericht anhängigen Verfahren zur Verfassungsmäßigkeit der Einheitsbewertung des Grundvermögens zu ziehen seien.

39.5 Zusammenfassende Würdigung

Der Bundesrechnungshof hält für erforderlich – sofern der § 13a EStG beibehalten wird –, bestimmte Änderungen bei der Gewinnermittlung nach Durchschnittssätzen unabhängig von den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes in den anhängigen Verfahren und den noch offenen Maßnahmen der gesetzgebenden Körperschaften zum Subventionsabbau vorzunehmen. Er sieht vor allem als dringlich an, bei den auch vom Bundesministerium besonders angesprochenen größeren Betrieben im Bereich der Gewinnermittlung nach Durchschnittssätzen für eine steuerliche Gleichbehandlung mit den oft nur wenig größeren Betrieben zu sorgen, die nicht mehr unter diese Gewinnermittlungsart fallen. Die bei § 13a EStG vorausgesetzten Strukturen liegen nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes in solchen Fällen überwiegend nicht mehr vor. Viele dieser Betriebe führen eine Kostenrechnung durch, weil sie nur so betriebliche Entscheidungen – auch im Zusammenhang mit der staatlich angebotenen Förderung – sachgerecht treffen können.

Das Bundesministerium sollte ferner bald Maßnahmen einleiten, um die von ihm eingeräumten Mängel zu beseitigen. Zu ändern sind nach Auffassung des Bundesrechnungshofes vor allem unzulängliche Regelungen zum Ansatz des Grundbetrages einschließlich der Erfassung der Pachtverhältnisse, zum Wert der Arbeitsleistung und zum Schuldzinsenabzug (s. Nr. 39.3.1).

40 Erhebung der Umsatzsteuer im Abzugsverfahren
(Kapitel 60 01 Titel 015 01)

40.0

Bei Werklieferungen oder sonstigen Leistungen eines im Ausland ansässigen Unternehmers an einen Unternehmer oder eine juristische Person des öffentlichen Rechts im Inland hat dieser/diese die Umsatzsteuer von der Gegenleistung einzubehalten und an das Finanzamt abzuführen. Aufgrund von Datenerfassungsmängeln kommt es bei der Festsetzung und Erhebung der Steuer zu vermeidbaren Fehlern, die insgesamt zu Steuerausfällen in Millionenhöhe führen.

40.1

Die Umsatzsteuer für Werklieferungen und sonstige Leistungen eines im Ausland ansässigen Unternehmers an einen Unternehmer oder eine juristische Person des öffentlichen Rechts im Inland wird im Abzugsverfahren erhoben. Das Verfahren dient der Sicherstellung des Steueranspruchs. Der inländische Leistungsempfänger hat die Steuer zu diesem Zwekke von der Gegenleistung einzubehalten, dies dem Finanzamt auf amtlichen Vordrucken zu melden und die Steuer innerhalb einer kurzen Frist abzuführen. Der Leistungsempfänger haftet für die anzumeldende und abzuführende Steuer (§ 18 Abs. 8 Umsatzsteuergesetz i. V. m. §§ 51 bis 59 Umsatzsteuer-Durchführungsverordnung).

Der Abzugsbetrag ist in einem besonderen Abschnitt der Umsatzsteuer-Voranmeldung einzutragen. Dieser Abschnitt befindet sich am unteren Ende der Rückseite des Vordrucks. In der Umsatzsteuer-Jahreser-

klärung werden keine Angaben zu dem Jahresbetrag der Abzugsbeträge gefordert.

Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 1994 in vier alten Bundesländern die kassentechnische Abwicklung des Umsatzsteuer-Abzugsverfahrens anhand von 319 Steuerfällen mit insgesamt 1 491 Umsatzsteuer-Voranmeldungen überprüft. Er hat dabei festgestellt, daß es bei der Erfassung (Sollstellung) der Umsatzsteuer-Abzugsbeträge vielfach zu fehlerhaften Dateneingaben kam. In rd. 15 v. H. der überprüften Fälle mit einem Abzugsbetrag von insgesamt rd. 1,7 Mio. DM waren die Abzugsbeträge entweder nicht (für rd. 340 000 DM) oder verspätet (für rd. 1,4 Mio. DM) erfaßt worden.

Gezahlte Beträge wurden daher in der Regel zunächst wieder erstattet. Die verspätete Erfassung beruhte meist auf der eher zufälligen Zurkenntnisnahme der Umsatzsteuer im Abzugsverfahren bei der späteren Bearbeitung der Steuerfälle, z. B. anhand neuer Voranmeldungen, durchgeführter Umsatzsteuer-Sonderprüfungen oder Rückfragen des Abzugsverpflichteten bei gezahlter, aber wieder erstatteter Abzugsteuer.

Die Feststellungen des Bundesrechnungshofes werden auch durch Erhebungen des Hessischen Rechnungshofes aus dem Jahre 1993 gestützt. Dieser hatte im Rahmen seiner örtlichen Prüfungen wiederholt festgestellt, daß die in den Voranmeldungen gesondert erklärten Umsatzsteuer-Abzugsbeträge nicht erfaßt und damit nicht zum Soll gestellt worden waren. In einem großen Finanzamt ergaben sich unterlassene Sollstellungen und Einnahmeausfälle von rd. 1,13 Mio. DM (Bemerkungen 1993 des Hessischen Rechnungshofes, Hessischer Landtag Drs. 13/5981 S. 119).

Nach den Angaben des Statistischen Bundesamtes gab es im Jahre 1992 rd. 4 400 inländische Unternehmer, die Umsatzsteuer im Abzugsverfahren zu entrichten hatten. Würde man die vom Bundesrechnungshof ermittelte Fehlerquote hochrechnen, ergäben sich Steuerausfälle von rd. 5 Mio. DM und verspätete Sollstellungen von rd. 15 Mio. DM.

Versuche der Finanzämter, z. B. durch farbliche Kennzeichnung der Abzugsbeträge in den Vordrukken, die Fehleranfälligkeit der Dateneingabe zu beseitigen, führten nicht zu einer deutlichen Verringerung der Fehlerquote. Selbst nach der in einem Finanzamt erfolgten zweifachen datenmäßigen Erfassung aller Umsatzsteuer-Voranmeldungen mit maschinellen Hinweisen auf Abweichungen waren nicht alle Abzugsbeträge zum Soll gestellt. Hier lag der Anteil der fehlerhaften Fälle sogar noch über dem Durchschnitt.

40.2

Bei der Umsatzsteuer im Abzugsverfahren entspricht die Datenerfassung nicht den gesetzlichen Anforderungen, wonach die Einnahmen bei Fälligkeit rechtzeitig und vollständig zu erheben sind (§ 34 Abs. 1 BHO). Sie wird auch nicht verwaltungsinternen Vorschriften gerecht, wonach Eingabedaten in der Datenverarbeitung durch programmierte und organisatorische Kontrollen auf Fehlerfreiheit und Vollständigkeit zu prüfen sind (§ 2 b Abs. 3 Vorläufige Buchungsordnung für die Finanzämter beim Einsatz automatischer Datenverarbeitungsanlagen).

Im Datenverarbeitungsprogramm zur Umsatzsteuer im Abzugsverfahren sind keine Kontrollen vorgesehen, die auf die unterbliebenen Erfassungen (z. B. Abgleich der Voranmeldungsbeträge mit einem zu erklärenden Jahresbetrag) hinweisen.

40.3

Der Bundesrechnungshof hat zur Beseitigung der Fehleranfälligkeit angeregt,

- die Vordrucke für die Umsatzsteuer-Voranmeldungen umzugestalten,
- die Angaben zur Umsatzsteuer im Abzugsverfahren auch in der Umsatzsteuer-Jahreserklärung vom Steuerpflichtigen abzufordern,
- am Jahresende maschinelle Hinweise auf entsprechende Unternehmer erstellen zu lassen, anhand derer die Finanzämter Überprüfungen vornehmen könnten.

40.4

Das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) hat hierzu ausgeführt, daß die festgestellten Mängel ab dem Jahre 1994 in wesentlich geringerem Umfang auftreten dürften, da von diesem Zeitpunkt an der für das Abzugsverfahren vorgesehene Abschnitt im Vordruck der Umsatzsteuer-Voranmeldung erweitert worden sei. Eine wesentliche Änderung des Vordruckmusters müsse berücksichtigen, daß es sich bei der Anmeldung der Umsatzsteuer-Vorauszahlung und der Anmeldung der Umsatzsteuer im Abzugsverfahren um zwei verschiedene materiellrechtliche Ansprüche handele, die nur aus Vereinfachungs- und Wirtschaftlichkeitsgründen in einem Vordruckmuster zusammengefaßt worden seien. Beide Verfahren müßten daher getrennt bleiben. Da die Anmeldung der Umsatzsteuer im Abzugsverfahren nur in seltenen Fällen vorzunehmen sei, sei es wenig unternehmerfreundlich, den Vordruck im Sinne der Vorschläge des Bundesrechnungshofes gänzlich umzugestalten. Gleichwohl werde das Bundesministerium mit den obersten Finanzbehörden der Länder prüfen, ob die Datenerfassung durch geringfügige Änderungen des Vordruckmusters abgesichert werden könne. Es solle auch mit den obersten Finanzbehörden der Länder geprüft werden, wie in den Fällen des bisherigen Abzugsverfahrens eine Übertragung der Steuerschuld auf den Leistungsempfänger – bislang nur Haftender der Steuerschuld – geregelt werden könne. Eine entsprechende Gesetzesänderung würde zur Folge haben, daß diese Umsatzsteuer dann im Rahmen der Anmeldung der Umsatzsteuer-Vorauszahlung anzugeben wäre.

Eine Erklärung der Umsatzsteuer im Abzugsverfahren auch in der Jahreserklärung scheide aus, da der zusätzliche Aufwand für die Unternehmer und die Finanzverwaltung – insbesondere für die Datenerfas-

sung bzw. für die programmtechnischen Prüfungen – nicht zu verantworten sei.

Der Aufwand für maschinelle Hinweise in festen Zeitabständen für Unternehmer, bei denen Umsatzsteuer im Abzugsverfahren anfällt, erscheine für die Finanzämter fragwürdig. Dadurch dürften die Länder, auf die er aufgrund der unterschiedlichen organisatorischen Gegebenheiten nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes keinen Einfluß habe, zum Teil nicht unerheblich belastet werden. Mit entsprechenden Widerständen der betroffenen Länder sei in Anbetracht der derzeit kritischen Arbeits- und Personallage zu rechnen. Das Bundesministerium werde die obersten Finanzbehörden der Länder jedoch bitten, für geeignete, vorläufige Kontrollmaßnahmen zu sorgen und dabei die Vorschläge des Bundesrechnungshofes zu prüfen, und mit ihnen erörtern, ob in den Dienstanweisungen hinreichend deutlich auf die festgestellten Fehlerursachen hingewiesen wird.

40.5

Der Bundesrechnungshof erkennt an, daß das Bundesministerium im Benehmen mit den obersten Finanzbehörden der Länder bemüht ist, der Fehleranfälligkeit des bisherigen Verfahrens durch geeignete Maßnahmen zu begegnen. Das Bundesministerium wird jedoch alsbald tätig werden müssen, um weitere Steuerausfälle zu vermeiden. Weiter bietet sich nach Auffassung des Bundesrechnungshofes insbesondere an, den Leistungsempfänger als Steuerschuldner der Abzugsteuer zu bestimmen und auf diese Weise die Trennung der Verfahren Umsatzsteuer-Voranmeldung und Abzugsteuer-Anmeldung zu beseitigen.

41 Umsatzsteuerliche Erfassung grenzüberschreitender Personenbeförderung mit Kraftomnibussen (Kapitel 60 01 Titel 015 01)

41.0

Unterschiedliche Besteuerungsverfahren, Schwierigkeiten bei der Sachverhaltsermittlung durch die zuständigen Behörden, fehlende oder mangelhafte Kontrollverfahren sowie Probleme bei der Realisierung der Steueransprüche ermöglichten es den im Ausland ansässigen Kraftomnibusunternehmen, sich weitgehend der Besteuerung zu entziehen. Hierdurch traten nach überschlägiger Schätzung jährlich Steuerausfälle in der Größenordnung von mindestens 10 Mio. DM ein. Damit verbunden war eine wirtschaftliche Benachteiligung inländischer Konkurrenzunternehmen.

Das Bundesministerium der Finanzen hat Maßnahmen eingeleitet, die eine bessere steuerliche Erfassung der grenzüberschreitenden Personenbeförderung bewirken sollen. Der Bundesrechnungshof hält als weitere Maßnahme die Bestellung inländischer Fiskalvertreter für erforderlich.

41.1

Personenbeförderungsleistungen werden im internationalen Vergleich sehr unterschiedlich besteuert. Die EU-Mehrwertsteuerregelungen für die Personenbeförderung sind noch nicht harmonisiert.

In der Bundesrepublik Deutschland kommen für inländische Beförderungsleistungen im Ausland ansässiger Kraftomnibusunternehmen hinsichtlich der Umsatzsteuer im wesentlichen die beiden folgenden Besteuerungsverfahren zur Anwendung:

- die allgemeine Besteuerung durch ein Finanzamt beim innergemeinschaftlichen Linien- sowie sonstigen Gelegenheitsverkehr aufgrund verkehrsrechtlicher Genehmigungen;
- die Beförderungseinzelbesteuerung durch eine Grenzzollstelle beim Gelegenheitsverkehr in ein oder aus einem EU-Drittland.

Beim Linien- oder sonstigen Gelegenheitsverkehr innerhalb der EU hat das ausländische Unternehmen die anteilig auf den Inlandsverkehr entfallende Umsatzsteuer und die ggf. im Inland angefallenen Vorsteuern im Vorauszahlungs- oder im Veranlagungsverfahren bei dem zuständigen Finanzamt zu erklären. Zuständig war bisher in aller Regel das Finanzamt, in dessen Bezirk die Umsätze überwiegend bewirkt wurden. Seit dem 1. März 1995 sind aufgrund der Verordnung über die örtliche Zuständigkeit für die Umsatzsteuer im Ausland ansässiger Unternehmen (USt-ZuständigkeitsVO) für die meisten europäischen Länder bestimmte Finanzämter zentral für zuständig erklärt worden.

Bei der Beförderungseinzelbesteuerung des Gelegenheitsverkehrs nach oder aus einem Drittland wird die Umsatzsteuer vom Grenzzollamt für jede einzelne Beförderungsleistung berechnet. Die Steuer wird nach einem Durchschnittsentgelt je Personenkilometer der Beförderungsstrecke im Inland bemessen. Die mit der Leistung in Zusammenhang stehenden Vorsteuern kann das Unternehmen in einem besonderen Vorsteuer-Vergütungsverfahren geltend machen. Für diese Vergütungen ist grundsätzlich das Bundesamt für Finanzen (Bundesamt) zuständig. Das Bundesamt führt eine Datei über nicht im Inland ansässige umsatzsteuerpflichtige Unternehmen (BEST-Datei) und eine Datei über die bearbeiteten Vorsteuervergütungsanträge (UStV-Datei).

41.2

41.2.1

Die grenzüberschreitende Personenbeförderung durch die ausländischen Unternehmen ist steuerlich nur schwer zu erfassen.

Das Personenbeförderungsgesetz sieht nicht vor, daß die Finanzverwaltungen von den Genehmigungsbehörden generell über erteilte Personenbeförderungsgenehmigungen zu unterrichten sind. Unterrichtungen erfolgen deshalb nur in wenigen Bundesländern. Die Zuständigkeiten für die Erteilung dieser Genehmigungen sind unübersichtlich. Dies kann zur Folge haben, daß für ein Unternehmen von unterschiedli-

chen Genehmigungsbehörden – teilweise für dieselbe Linie – Genehmigungsurkunden ausgestellt werden, von denen dann – wenn überhaupt – verschiedene Finanzämter Kenntnis erlangen. Darüber hinaus gelten nach EU-Recht von einem Mitgliedstaat erteilte grenzüberschreitende Linienbeförderungsgenehmigungen für die gesamte Strecke und damit auch für die Teilstrecke auf dem Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaates. In einer vom Bundesministerium für Verkehr geführten Liste der zugelassenen Linienbusunternehmen sind diese Genehmigungen aber nicht aufgeführt.

Hinsichtlich der Beförderungseinzelbesteuerung beim Drittlandsverkehr fehlt es an einem Kontrollmitteilungs- und Informationsverfahren zwischen Zoll- und Finanzbehörden. Deshalb ist es nicht möglich, die in den verschiedenen Zweigen der Finanzverwaltung vorhandenen Informationen zum Zwecke einer zutreffenden Besteuerung zusammenzuführen. Bemühungen des Bundesamtes, die Besteuerung mit Hilfe der eigenen BEST- und UStV-Dateien zu verbessern, hatten wegen administrativer Probleme und wegen der derzeit nicht durchgeführten Verknüpfung der beiden Dateien nur geringen Erfolg.

Es hängt deshalb im allgemeinen von Zufällen ab, ob die zuständigen Finanzbehörden die umsatzsteuerlich zu erfassenden ausländischen Busunternehmen in Erfahrung bringen.

41.2.2

Von den 155 ausländischen Unternehmen, die der Bundesrechnungshof in seine Erhebungen einbezogen hatte, waren nur 47 – davon 15 auf Veranlassung eines Landesrechnungshofes – unter einer Steuernummer aufgenommen. Von diesen zahlten nur fünf Umsatzsteuer aufgrund von selbst erklärten oder geschätzten Besteuerungsgrundlagen.

Entgegen den gesetzlichen Vorgaben nahm etwa ein Drittel der Linienbeförderungsunternehmen am Umsatzsteuer-Vergütungsverfahren teil; einige Unternehmen sogar in einzelnen Jahren mehrfach. Ein Großteil dieser Firmen verschleierte die Linienbefördereneigenschaft in den Vergütungsanträgen, z. B. durch Angabe des Tätigkeitsmerkmals „Güterverkehr". Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes gab ein Unternehmen, dem Linienbeförderungsgenehmigungen erteilt waren, nach der steuerlichen Erfassung keine Steuererklärungen bei einem Finanzamt ab. Diesem Unternehmen erstattete das Bundesamt jährlich Vorsteuern zwischen 500 000 und 900 000 DM. Die Erklärung der Firma, sie habe sich an den von ihr genutzten Grenzübergängen Frankfurt/Oder Stadtbrücke und Frankfurt/Oder Autobahn der Beförderungseinzelbesteuerung unterworfen, erwies sich als unzutreffend.

Erst seit Anfang des Jahres 1994 werden bei der Bearbeitung von Vorsteuervergütungsanträgen alle Personenbeförderungsunternehmen befragt, ob sie inländische Personenbeförderungsleistungen ausgeführt haben.

41.2.3

Neben der steuerlichen Erfassung der Unternehmen und der Feststellung der Besteuerungsgrundlagen stellt auch der Zahlungsvollzug die Finanzämter vor Probleme.

Schon die Bekanntgabe von Steuerbescheiden ist schwierig, wenn aus Gründen der Beweissicherung eine förmliche Bekanntgabe (Zustellung) erfolgen soll. Eine Zustellung ist in einer Vielzahl von Staaten, so auch in den GUS-Staaten und den Nachfolgestaaten Jugoslawiens, nicht möglich.

Die Aufforderung, einen inländischen Empfangsbevollmächtigten zu benennen, wird regelmäßig nicht befolgt.

Vollstreckungsmaßnahmen in das Ausland werden aus Rechtsgründen oder in Unkenntnis bestehender Vollstreckungsmöglichkeiten nicht vorgenommen. Inländische Vollstreckungsmaßnahmen, wie das Pfänden und Beschlagnahmen der Busse, werden mit Rücksicht auf die Fahrgäste unterlassen.

41.2.4

Die durch die Schwierigkeiten bei der Erfassung und Vollstreckung eintretenden Steuerausfälle liegen nach überschlägiger Schätzung in der Größenordnung von 10 Mio. DM jährlich. In dieser Schätzung sind Steuerumgehungen durch grenzüberschreitende „schwarze" Buslinien mit oder ohne Einzelbesteuerung, die unrechtmäßige Auszahlung von Vorsteuern und die Anrechnung unzutreffender oder nicht entrichteter Umsatzsteuerzahlbeträge noch nicht berücksichtigt.

Durch die Steuerausfälle ist der Grundsatz der Gleichmäßigkeit der Besteuerung verletzt. Die Folge hiervon sind Wettbewerbsverzerrungen im Verhältnis zur inländischen Konkurrenz.

41.3

Die Probleme waren dem Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) seit langem bekannt. Insbesondere das Bundesamt war seit dem Jahre 1990 mehrfach vorstellig geworden. Seine Hinweise auf Steuerausfälle blieben mit der zum Ausdruck gebrachten Überzeugung unbeachtet, daß es in der Praxis keine Probleme gebe und keine Steuerausfälle einträten. Demgegenüber ging das Bundesministerium für Verkehr davon aus, daß ausländische Linienbusunternehmen grundsätzlich umsatzsteuerlich nicht erfaßt würden.

41.4

Zur Behebung der Besteuerungsprobleme hatte der Bundesrechnungshof angeregt,

- verkehrsrechtliche Genehmigungen nur bei Nachweis der steuerlichen Erfassung vorzunehmen;
- die Finanzverwaltungen über erteilte Genehmigungen zu unterrichten;
- in den Genehmigungsurkunden auf die steuerlichen Pflichten aufmerksam zu machen;

- Informationen zwischen Genehmigungsbehörde und Finanzverwaltung auszutauschen, um in Fällen steuerlicher Unzuverlässigkeit die Genehmigungen widerrufen zu können.

Ferner hatte der Bundesrechnungshof vorgeschlagen,

- auf eine EU-einheitliche Besteuerung des innergemeinschaftlichen Personenverkehrs hinzuwirken;
- zentrale Zuständigkeitsregeln unter Einbeziehung des allgemeinen Umsatzbesteuerungsverfahrens und des Vergütungsverfahrens zu schaffen;
- zumindest eine verfahrensmäßige Koordinierung der verschiedenen Verfahren sicherzustellen;
- eine programmgesteuerte Verknüpfung der BEST- und der UStV-Dateien des Bundesamtes herzustellen;
- das in vielen EU-Staaten verbindliche Rechtsinstitut des inländischen Fiskalvertreters, der auch für anfallende Steuerbeträge haftet, einzuführen;
- das Vollstreckungsverfahren wirksamer zu gestalten.

41.5

Das Bundesministerium hat Anfang des Jahres 1995 mitgeteilt, daß mit einer EU-Richtlinie zur Besteuerung von Personenbeförderungen in nächster Zeit nicht zu rechnen sei. Deshalb sollten ausländische Beförderungsunternehmen zukünftig von den Straßenkontrollgruppen der Zollverwaltung überwacht werden. Im übrigen sei eine Verbesserung der Erfassung durch die vereinfachte Zuständigkeitsregelung nach der USt-ZuständigkeitsVO (s. Nr. 41.1) zu erwarten. Auch beabsichtige das Bundesministerium für Verkehr, in die Genehmigungsurkunden das für die Umsatzsteuer zuständige Finanzamt eintragen zu lassen. Die Finanzämter sollen Abdrucke der Genehmigungsurkunden erhalten. Hierdurch sei eine steuerliche Erfassung der betroffenen Unternehmen sichergestellt. Außerdem habe das Bundesministerium inzwischen ein umfangreiches Merkblatt zur Unterrichtung der ausländischen Unternehmen herausgegeben.

Die Einführung eines Fiskalvertreters werde derzeit geprüft. Zur Zeit berieten die Leiter verschiedener Fachreferate die Angelegenheit. Sobald deren Prüfung abgeschlossen sei, würden sich die Umsatzsteuerreferatsleiter der obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder erneut mit der Angelegenheit befassen.

41.6

Der Bundesrechnungshof begrüßt die bereits getroffenen oder geplanten Maßnahmen zur verbesserten Besteuerung der ausländischen Busunternehmen. Er hält insbesondere die Einführung des Rechtsinstitutes des Fiskalvertreters für erforderlich. Wird ein Fiskalvertreter für ein im Ausland ansässiges Unternehmen tätig, tritt er in dessen Rechtsstellung ein, wird also Steuerschuldner. Da dieser für die Umsatzsteuer des Schuldners einzustehen hätte, könnten die mit der Beitreibung der Steuerschulden zusammenhängenden Probleme gelöst werden.

Der Bundesrechnungshof wird die weitere Entwicklung und ihre Auswirkung in der Besteuerungspraxis beobachten.

42 Gewerbesteueroase in Schleswig-Holstein (Kapitel 60 01 Titel 017 01)

42.0

Eine Gemeinde in Schleswig-Holstein verzichtet auf die Erhebung von Realsteuern. Dadurch wird dem Bund der ihm zustehende Anteil aus dem Gewerbesteueraufkommen, die Gewerbesteuerumlage, vorenthalten.

Der Verzicht der Gemeinde auf die Erhebung von Gewerbesteuer hat zu einer vermehrten Ansiedlung von Unternehmen, die in wenig personalintensiven, aber sehr gewinnträchtigen Bereichen tätig sind, geführt. So erzielte z. B. eine in dieser Gemeinde ansässige Kapitalgesellschaft im Jahre 1992 einen Gewinn in Höhe von 220 Mio. DM, für den keine Gewerbesteuer festgesetzt wurde. Zur Zeit versuchen weitere Gewerbebetriebe, die hohe Gewinne erwarten, dem Finanzamt nachzuweisen, daß ihr Ort der Geschäftsleitung sich in dieser Gemeinde befindet.

Nach Artikel 106 Abs. 6 Satz 2 GG ist den Gemeinden das Recht einzuräumen, die Hebesätze im Rahmen der Gesetze festzusetzen. Bisher haben jedoch weder der Bund noch die Länder gesetzliche Regelungen zur Vermeidung derartiger Steueroasen getroffen.

42.1

Nach Artikel 106 Abs. 6 GG steht das Aufkommen der Realsteuern (Grund- und Gewerbesteuer) den Gemeinden zu. Bund und Länder können durch eine Umlage an dem Aufkommen der Gewerbesteuer beteiligt werden.

§ 6 des Gemeindefinanzreformgesetzes und die dazu ergangene Durchführungsverordnung bestimmen, daß die Gemeinden in Schleswig-Holstein, abhängig vom Istaufkommen der Gewerbesteuer, eine Umlage in Höhe von 56 v. H. (für das Jahr 1994) des Gewerbesteuermeßbetrages an das Finanzamt abführen müssen. Von dieser Umlage entfallen 19 v. H. auf den Bund und die übrigen 37 v. H. auf das Land.

Die Umlage wird in der Weise ermittelt, daß das Istaufkommen der Gewerbesteuer durch den von der Gemeinde für das Jahr festgesetzten Hebesatz der Steuer geteilt und mit 56 v. H. vervielfältigt wird.

Die Gewerbesteuerumlage hat den Zweck, die dem Bund und den Ländern durch die Beteiligung der Gemeinden am Einkommensteueraufkommen entstandene Deckungslücke auszugleichen.

Die Gemeinden erhalten zur Zeit 15 v. H. des Aufkommens an der Lohnsteuer und an der veranlagten Einkommensteuer sowie 12 v. H. des Aufkommens aus dem Zinsabschlag (Artikel 106 Abs. 5 GG i. V. m. § 1 Gemeindefinanzreformgesetz).

42.2

Eine – rein landwirtschaftlich geprägte – Gemeinde in Schleswig-Holstein, die vor zahlreichen Gewerbeansiedlungen 42 Einwohner hatte, verzichtet auf die Erhebung von Realsteuern. Die neuen Gewerbebetriebe sind regelmäßig in den Wohnhäusern der im Ort wohnenden Landwirte untergebracht. Lediglich ein kleineres Gebäude (72 m²), in dem sich fünf Gewerbebetriebe befinden sollen, wurde neu erbaut.

Die Tätigkeitsbereiche der Gewerbebetriebe beschränken sich auf wenig personalintensive Tätigkeiten wie Grundstückshandel, Immobilienvermittlung und Anlageberatung.

Der Bundesrechnungshof stellte eine Kapitalgesellschaft mit Sitz und behaupteter Geschäftsleitung in der Gemeinde fest, die im Jahre 1992 einen Gewinn von 220 Mio. DM erzielte, für den keine Gewerbesteuer festgesetzt wurde. Hieraus allein hätte sich ein Bundesanteil an Gewerbesteuerumlage von rd. 1,5 Mio. DM ergeben.

Weitere Gewerbebetriebe, die vielfach Gewinne aus ihrer Tätigkeit in mindestens sechsstelliger Höhe erwarten, versuchen den Finanzämtern nachzuweisen, daß ihr Ort der Geschäftsleitung sich in dieser Gemeinde befindet.

Die Finanzämter können unter Berücksichtigung der zum Ort der Geschäftsleitung ergangenen höchstrichterlichen Finanzrechtsprechung diese Behauptung in der Regel nicht widerlegen.

Seit dem Jahre 1994 werden in Schleswig-Holstein für die Schlüsselzuweisungen des Landes an Gemeinden im Rahmen des Finanzausgleichs für nicht erhobene Gemeindesteuern bei der Ermittlung der Steuerkraftmeßzahl fiktive durchschnittliche Meßbeträge angesetzt.

42.3

In dem vorstehend geschilderten Sachverhalt führt dies dazu, daß die Gemeinde zwar den Anteil an dem Aufkommen der Einkommensteuer gemäß Artikel 106 Abs. 5 GG erhält, ihrer Verpflichtung zur Abführung der Gewerbesteuerumlage gemäß Artikel 106 Abs. 6 GG i. V. m. § 6 Abs. 2 Gemeindefinanzreformgesetz aber nicht nachkommt.

Nach Artikel 107 Abs. 2 GG ist durch Gesetz sicherzustellen, daß die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen ausgeglichen wird; hierbei ist die Finanzkraft der Gemeinden (Gemeindeverbände) zu berücksichtigen. Die Finanzkraft der Länder und ihrer Gemeinden ist jedoch nur dann in der zutreffenden Höhe zu ermitteln, wenn die Länder und ihre Gemeinden die Steuerquellen, für die sie die Ertragshoheit besitzen, in der bundesdurchschnittlichen Höhe ausschöpfen. Schert ein Land oder die Gemeinde eines Landes aus diesem System aus, bedeutet dies, daß die Finanzkraftmeßzahl in nicht leistungsgerechter Höhe ermittelt wird. Dies hat entweder eine geringere Ausgleichsleistung an finanzschwache Länder oder eine höhere Ausgleichszahlung von finanzstarken Ländern zur Folge. Durch das Nichtausschöpfen der Gewerbesteuerquelle wird zur Bildung einer Steueroase beigetragen. Gerade ertragsstarke und standortmäßig nicht gebundene Betriebe ballen sich in dieser Gemeinde zusammen. Dies führt zu Wettbewerbsverzerrungen gegenüber anderen Unternehmen.

Der Bundesrechnungshof hat die Einführung eines gesetzlichen Rahmens für die Gewerbesteuerhebesätze vorgeschlagen. Sie sollte im Interesse einer einigermaßen gleichmäßigen Besteuerung erwogen werden. Hilfsweise wäre daran zu denken, die Berechnungsmethode der Gewerbesteuerumlage nach dem Gemeindefinanzreformgesetz zu ändern. Statt von dem tatsächlichen Gewerbesteueraufkommen auszugehen, sollte in Fällen des Verzichts auf die Erhebung von Gewerbesteuer gleichfalls von fiktiven durchschnittlichen Hebesätzen auf die von den Finanzämtern festgestellten Meßbeträge ausgegangen werden. Dies wäre rechtlich möglich.

Nach Artikel 105 Abs. 2 GG hat der Bund die konkurrierende Gesetzgebung, wenn ihm das Aufkommen der Steuern ganz oder zum Teil zusteht. Nach Artikel 106 Abs. 6 GG i. V. m. § 6 Abs. 2 Gemeindefinanzreformgesetz steht dem Bund über die Gewerbesteuerumlage ein Teil des Gewerbesteueraufkommens zu.

Nach Artikel 105 Abs. 2 i. V. m. Artikel 72 Abs. 2 GG hat der Bund im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung das Gesetzgebungsrecht, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.

Das Bundesverfassungsgericht hat in einem Beschluß vom 21. Mai 1968 darauf hingewiesen, daß die Gemeinden bei der Festsetzung der Hebesätze nicht völlig frei sind (BVerfGE 21, 353). Das Wesen der gemeindlichen Finanzhoheit besteht darin, daß die Gemeinde verantwortlich disponiert, bei ihren Maßnahmen auf ihre Stellung innerhalb der Selbstverwaltung des modernen Verwaltungsstaates achtet und die sich daraus ergebende Notwendigkeit des Finanzausgleichs in Betracht zieht.

42.4

Das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) hat mitgeteilt, daß eine bundesgesetzliche Festlegung eines Mindesthebesatzes bei der Gewerbesteuer wegen der politischen Bestrebungen zur Neuregelung der Gemeindefinanzen derzeit nicht in Betracht komme. Nach dem Willen der Bundesregierung solle die Gewerbesteuer auf weitere Sicht ganz abgeschafft werden. Im Hinblick auf diese politischen Ziele wäre es wenig sinnvoll, nunmehr gesetzgeberische Initiativen für die Festschreibung eines

Gewerbesteuermindesthebesatzes zu ergreifen. Im übrigen seien die auf seiten des Bundes eintretenden Ausfälle bei der Gewerbesteuerumlage sowie die sonstigen Auswirkungen – falls es bei diesem Einzelfall bleibt – zu gering, als daß sie bereits gegenüber finanzpolitischen Erwägungen zu einer Neuregelung der Gemeindefinanzen stärker ins Gewicht fallen könnten. Es sei zweifelhaft, ob bereits jetzt die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für eine entsprechende Gesetzesinitiative des Bundes bejaht werden könnten.

Es sei zwar festzustellen, daß der Anteil des Bundes an der Gewerbesteuerumlage der betreffenden Gemeinde meßbar sein werde. Gegenzurechnen seien allerdings die Auswirkungen auf den Bundeshaushalt durch die Abzugsmöglichkeit der Gewerbesteuer von der Einkommen- bzw. Körperschaftsteuer.

Hinzuweisen sei noch darauf, daß außerhalb einer gesetzlichen Regelung folgende Abhilfemöglichkeiten bestünden, die allerdings in der Zuständigkeit der Länder lägen:

- So sei zu bezweifeln, ob allein die Anmietung und geschäftsmäßige Ausstattung eines einzelnen Raums als Geschäftsleitungssitz steuerlich anzuerkennen sei; hierzu stehe eine Antwort des Landesfinanzministeriums aber noch aus.
- Einiges spreche dafür, daß die Gemeinde bereits von Verfassung wegen gehalten sei, die Gewerbesteuer unter Berücksichtigung eines bestimmten Mindestsatzes zu erheben. Dafür könnte bereits das angesprochene Urteil des Bundesverfassungsgerichtes sprechen; es sei jedoch Sache des Landes, ggf. aufsichtsrechtliche Maßnahmen gegen die Gemeinde zu treffen.

Unabhängig davon erscheine es auch zweifelhaft, ob die Voraussetzung der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes bejaht werden könne, weil es sich vorliegend um einen ungewöhnlichen Einzelfall mit begrenzter quantitativer Auswirkung handele und damit fraglich sei, ob eine bundesgesetzliche Regelung „erforderlich" im Sinne des Artikels 72 Abs. 2 GG sei. Die Rechts- und Wirtschaftseinheit erscheine durch diesen besonders gelagerten Einzelfall nicht gefährdet. Es dürfte vielmehr als unverhältnismäßig anzusehen sein, wenn lediglich aus Anlaß der Gewerbesteuerfreiheit in einer einzelnen Gemeinde, die noch keine signifikanten Auswirkungen auf die bundesstaatliche Finanzverteilung habe, sämtliche Gemeinden der Bundesrepublik Deutschland durch Festlegung eines Mindesthebesatzes bei der Gewerbesteuer Einschränkungen ihrer Finanzhoheit hinnehmen müßten. Dies sei auch das Ergebnis einer Erörterung auf Fachebene mit den Landesfinanzministerien und Landesinnenministerien.

Im übrigen sei es verfassungsrechtlich nicht möglich, in den Fällen des Verzichts auf die Erhebung der Gewerbesteuer eine Gewerbesteuerumlage auf der Grundlage von fiktiven durchschnittlichen Meßbeträgen zu ermitteln. Artikel 106 Abs. 6 Satz 4 GG ermächtige Bund und Länder nur zu einer Beteiligung am tatsächlichen Aufkommen der Gewerbesteuer.

42.5

Die Einlassungen des Bundesministeriums vermögen den Bundesrechnungshof nicht zu überzeugen. Ob die Gewerbesteuer einschließlich der Gewerbeertragsteuer tatsächlich mittelfristig aufgehoben werden wird, ist angesichts der anhaltenden politischen Auseinandersetzungen um die Finanzausstattung der Gemeinden fraglich.

Daß die Gewerbesteuer als Betriebsausgabe absetzbar ist, mindert zwar die von einem Unternehmen zu zahlende Einkommen- oder Körperschaftsteuer. Dies führt jedoch höchstens zu einer Verringerung des entsprechenden Steueranteils um annähernd die Hälfte, deren haushaltsmäßige Auswirkungen sich aber auf Bund und Länder, bei der Einkommensteuer auch auf die Gemeinden verteilen. Der angesprochene Beispielsfall macht deutlich, daß die Auswirkungen der Gewerbesteuerfreiheit auf den Bundesanteil der Gewerbesteuerumlage nicht so gering sind, daß auf sie ohne weiteres verzichtet werden könnte. Über die finanziellen Auswirkungen durch das Verhalten einer Gemeinde hinaus sollte der Bund aber aus grundsätzlichen Erwägungen allen Versuchen von Gebietskörperschaften entgegentreten, das System als notwendig erachteter finanzieller Ausgleiche zugunsten anderer Gebietskörperschaften auszuhöhlen.

Daß das betreffende Land möglicherweise Einwirkungsbefugnisse auf die betreffende Gemeinde hat, sollte den Bund nicht davon abhalten, seine Interessen selbst nachhaltig wahrzunehmen. Soweit hierbei an eine Änderung des Gemeindefinanzreformgesetzes zu denken wäre, bedürfte diese nach Artikel 106 Abs. 6 Satz 5 GG ohnehin der Zustimmung des Bundesrates. Auf „Erforderlichkeit" einer bundesgesetzlichen Regelung käme es hierbei nicht an.

Das Bundesministerium bleibt daher aufgefordert, auf eine derartige Änderung hinzuwirken. Diese müßte aus präventiven Gründen auch im Interesse der Länder und Gemeinden liegen. Das Bundesministerium kann nicht mit dem Argument durchdringen, Artikel 106 Abs. 6 Satz 4 GG schließe den Ansatz fiktiver Aufkommen aus. Das System des – verfassungsrechtlich bislang unstreitigen – Gemeindefinanzreformgesetzes in der derzeitigen Fassung beteiligt Bund und Länder nicht an dem tatsächlichen Aufkommen. Zum Ausgleich der angewandten unterschiedlichen Hebesätze sind Bund und Länder nach der Berechnungsmethode des § 6 Abs. 2 Gemeindefinanzreformgesetz – Teilung des Istaufkommens nach Gewerbeertrag und Gewerbekapital durch den Hebesatz mal Vervielfältiger – lediglich an den einheitlichen Gewerbesteuermeßbeträgen beteiligt, die nur eine der Berechnungsgrößen des tatsächlichen Aufkommens ist. Es sollte in Fällen, in denen eine Gemeinde einen Gewerbesteuerhebesatz von Null auf die festgesetzten einheitlichen Gewerbesteuermeßbeträge anwendet, eine Berechnungsmethode gefunden werden, die zugunsten des Bundesanteils an der Gewerbesteuerumlage den Bundesvervielfältiger unmittelbar an die einheitlichen Gewerbesteuermeßbeträge anknüpfen läßt.

43 Außenprüfung bei der Versicherungsteuer (Kapitel 60 01 Titel 024 01)

43.0

Das Bundesministerium der Finanzen übt die Bundesaufsicht bei der von den Ländern erhobenen Versicherungsteuer nicht hinreichend aus. Durch unzulängliche Versicherungsteuer-Außenprüfungen in der Mehrzahl der Länder entstehen dem Bund erhebliche Einnahmeausfälle. Zudem ist die Gleichmäßigkeit der Besteuerung nicht mehr gewährleistet.

43.1

43.1.1

Die Versicherungsteuer steht ausschließlich dem Bund zu. Sie wird von den Ländern im Auftrag des Bundes erhoben. Ihr kommt für den Bundeshaushalt steigende Bedeutung zu; für das Jahr 1995 wird ein Versicherungsteueraufkommen von rd. 14,7 Mrd. DM erwartet (Aufkommen 1990 noch 9,2 Mrd. DM).

Die bei der Auftragsverwaltung von Steuern dem Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) obliegende Bundesaufsicht erstreckt sich auf Gesetzmäßigkeit und Zweckmäßigkeit der Ausführung. Sie ermächtigt das Bundesministerium, z. B. Berichte und Vorlage von Akten zu verlangen oder Weisungen zu erteilen. Über den Umfang des Weisungsrechtes bestehen teilweise unterschiedliche Auffassungen zwischen Bund und Ländern.

Die Länder haben Versicherungsteuer-Außenprüfungen durchzuführen. Prüfungsturnus und Prüfungsumfang sind grundsätzlich von der Größe der zu prüfenden Unternehmen abhängig. Sie sollen sich im allgemeinen bei Großbetrieben nach den für die jeweiligen Steueransprüche maßgeblichen Verjährungsfristen (regelmäßige Anschlußprüfungen) und bei kleinen Versicherungsunternehmen sowie bei prüfungspflichtigen Versicherungsnehmern nach der Gewichtigkeit im Einzelfall richten.

43.1.2

Eine Prüfung des Bundesrechnungshofes im Jahre 1994 beim Bundesministerium, beim Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen und bei sieben Oberfinanzdirektionen ergab, daß das Bundesministerium im Rahmen der ihm obliegenden Rechts- und Fachaufsicht nicht überprüft hat, ob die Länder Versicherungsteuer-Außenprüfungen ordnungsgemäß durchführen.

In einigen Ländern finden Versicherungsteuer-Außenprüfungen über Jahre hinweg nicht statt oder sind für die Zukunft nicht mehr vorgesehen.

Es wird „aus Zeitmangel" oder wegen „Unergiebigkeit" auf Versicherungsteuer-Außenprüfungen verzichtet. Vertreter der Versicherungswirtschaft beklagten dieses Prüfungsgefälle zwischen den Oberfinanzdirektionsbezirken als wettbewerbsverzerrend.

Bei einer Oberfinanzdirektion – zuständig für 62 Steuerpflichtige – sind in den Jahren bis 1990 zwei Außenprüfungen und ist in den Jahren 1991 bis 1994 eine Außenprüfung (kein Mehrergebnis) veranlaßt worden. Im Zuständigkeitsbereich einer anderen Oberfinanzdirektion mit 441 Steuerpflichtigen sind in den Jahren 1950 bis 1990 31 Außenprüfungen, in den Jahren 1991 bis 1994 ist keine Außenprüfung angeordnet worden.

In einem dieser Länder bestand zwar nach der Personalbedarfsberechnung 1994 ein Bedarf an Kapitalverkehrsteuer-Außenprüfern; es wurde aber kein Prüfer zugewiesen.

In einem anderen Land ist im Landeshaushalt eine Planstelle für einen Versicherungsteuerprüfer nicht ausgewiesen. Das zuständige Finanzamt hatte bisher der Kapitalverkehrsteuer-Außenprüfungsstelle im Geschäftsverteilungsplan die Mitprüfung der Versicherungsteuer zugewiesen. Aufgrund des Wegfalls der Kapitalverkehrsteuern und des Ausscheidens des Versicherungsteuerprüfers im Jahre 1994 werden seit 30. Juni 1994 keine Versicherungsteuerprüfungen mehr durchgeführt.

Sofern Versicherungsteuer-Außenprüfungen überhaupt durchgeführt wurden, waren sie meist nur sporadisch ausgebracht und auf die summarische Plausibilitätsprüfung des Zahlenwerks der Versicherer (z. B. Abgleich zwischen Prämienaufkommen nach den Prämienlisten und nach der Bilanz) beschränkt.

Kein Land bildete seine Versicherungsteuer-Außenprüfer systematisch aus. Auch fand kein länderübergreifender Erfahrungsaustausch statt. Es bestanden erhebliche Unsicherheiten bei der Rechtsanwendung.

43.1.3

In fast allen Oberfinanzdirektionsbezirken schlossen Versicherungsteuer-Außenprüfungen regelmäßig gänzlich ohne oder ohne nennenswerte Mehrergebnisse ab. Einige Finanzämter erzielten hingegen erhebliche Mehrergebnisse (z. B. im Jahre 1993 Mehrergebnis rd. 1,0 Mio. DM bei 5 geprüften Fällen bzw. im Jahre 1994 Mehrergebnis rd. 4,4 Mio. DM bei 14 geprüften Fällen).

43.2

Der Bundesrechnungshof hat das Entstehen erheblicher prüfungsfreier Räume, verbunden mit einem Verzicht auf Steuermehreinnahmen, als mit dem Grundsatz einer gleichmäßigen Besteuerung nicht vereinbar beanstandet. Er hat das Bundesministerium aufgefordert, im Benehmen mit den Länderfinanzministerien für eine flächendeckende und an einheitlichen Vorgaben ausgerichtete Versicherungsteuer-Außenprüfung zu sorgen und diese anhand von Aufkommensanalysen und Außenprüfungsstatistiken laufend zu überwachen.

Die Versicherungsteuer-Außenprüfung sollte über einen Prüfungsplan im Regelfall in Form von Anschlußprüfungen gesteuert werden; mit der Materie vertraute Prüfer sollten eine breite Palette von Prüfungsfeldern abdecken.

Das Bundesministerium sollte für eine angemessene Personalausstattung sowie für Kontinuität bei den Versicherungsteuer-Außenprüfern, ihre fundierte Aus- und Weiterbildung sowie für einen länderübergreifenden Erfahrungsaustausch sorgen, um eine einheitliche Rechtsanwendung zu erreichen.

43.3

Das Bundesministerium hat auf die begrenzten Einwirkungsmöglichkeiten des Bundes auf Organisation, Personalaufwand und Schulungsmaßnahmen der Finanzverwaltungen der Länder hingewiesen.

Es habe jedoch die Angelegenheit mit den obersten Finanzbehörden der Länder erörtert. Keines der betroffenen Länder habe die Feststellungen des Bundesrechnungshofes bestätigt, keine Versicherungsteuer-Außenprüfung durchgeführt oder künftig aus Personalgründen nicht mehr vorgesehen zu haben.

Meistens würden die Versicherungsteuer-Außenprüfungen durch detaillierte Prüfungspläne geregelt. Den Forderungen des Bundesrechnungshofes werde insoweit in der Praxis weitgehend entsprochen.

Einige Länder hätten ausdrücklich mitgeteilt, nur ausgebildete, mit der Materie vertraute Prüfer einzusetzen. Mögliche Verbesserungen durch Weiterbildung der Prüfer oder bundesweite Kontakte der Prüfer untereinander werde das Bundesministerium weiter mit den obersten Finanzbehörden der Länder erörtern, doch seien Regelungen, die über die bei anderen Steuerarten üblichen Vorgaben hinausgingen, für die Versicherungsteuer nicht durchsetzbar. Im übrigen könne eine über den allgemein gültigen Prüfungsturnus hinausgehende Regelung zugunsten von Bundessteuern ohne gesetzliche Grundlage von den Ländern nicht verlangt werden.

43.4

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, daß das Bundesministerium nunmehr in Erörterungen mit den Ländern eingetreten ist. Er bestreitet nicht, daß alle geprüften Oberfinanzdirektionen Außenprüfungen durchgeführt haben. Die Zahl ist jedoch zu gering, die Ergebnisse sind unbefriedigend. Dies zeigt die Gegenüberstellung mit den Mehrergebnissen der Finanzämter, die ihre Versicherungsteuer-Außenprüfung gut organisiert haben. Eine Intensivierung der Außenprüfungen bei der Versicherungsteuer in einzelnen Ländern ist darüber hinaus aus Gründen der Gleichmäßigkeit der Besteuerung unumgänglich, ohne daß hierdurch die Prüfungsstandards anderer Steuerarten überschritten werden.

Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, daß das Bundesministerium seine Fachaufsicht künftig intensiver wahrnimmt. Es sollte sich regelmäßig über die Zahl der eingesetzten Versicherungsteuer-Außenprüfer, die durchgeführten Prüfungen und die dadurch erzielten Mehrergebnisse von den Ländern unterrichten lassen, um so bei wesentlichen Unterschieden in den Ländern frühzeitig eingreifen zu können.

44 Behandlung der Steuerfälle mit hohen Abschlußzahlungen durch die Finanzämter im Beitrittsgebiet (Kapitel 60 01 Titel 012 01, 014 01 und 015 01)

44.0

Die Finanzämter im Beitrittsgebiet bearbeiteten Steuerfälle mit hohen Abschlußzahlungen nicht mit dem gebotenen Vorrang und der gebührenden Sorgfalt sowie nicht zügig genug. Dies hat zu geringeren Steuereinnahmen und erhöhtem Zinsaufwand für Bund und Länder geführt.

44.1

Die Finanzämter im Beitrittsgebiet maßen allen Steuerfällen grundsätzlich das gleiche Gewicht bei. Umfassende Vorgaben zur vorrangigen und gründlichen Bearbeitung von Steuerfällen mit hohen Abschlußzahlungen sind nur in einem der neuen Bundesländer gemacht worden.

Derartige Steuerfälle wurden grundsätzlich nicht bevorzugt bearbeitet. Bei Einkommensteuer- und vor allem Körperschaftsteuerveranlagungen mit hohen Nachzahlungsforderungen von mehr als 5 Mio. DM erteilten die Finanzämter keine zeitnahen Steuerbescheide. So vergingen im Körperschaftsteuerbereich mit den erfahrungsgemäß gewichtigsten Steuerfällen bei nahezu jedem zweiten finanziell bedeutsamen Nachzahlungsfall mehr als sechs Monate vom Eingang der Steuererklärung bis zur Herausgabe des Steuerbescheides. Vereinzelt dauerte die Veranlagung länger als ein Jahr. Die Bescheide wurden nur in dem neuen Bundesland wesentlich rascher erteilt, das Bearbeitungsvorgaben gemacht hatte.

Die Veranlagungsgüte bei den Steuerfällen mit hohen Abschlußzahlungen unterschied sich nicht erkennbar von der der übrigen Steuerfälle. Eine Vielzahl von Mängeln aufgrund unzureichender Prüfung der Steuererklärungen hatte meist steuerliche Mindereinnahmen zur Folge. Häufig fehlten die für eine sachgerechte Beurteilung erforderlichen Unterlagen. Daneben bestanden vielfach Unstimmigkeiten, die bei überschlägiger Prüfung erkennbar waren.

Ferner setzten die Finanzämter Einkommen- und Körperschaftsteuervorauszahlungen in vielen Fällen mit hohen Abschlußzahlungen nicht oder zu niedrig fest. In nahezu jedem dritten, in einzelnen Finanzämtern jedem zweiten dieser Fälle waren die Vorauszahlungen für die Jahre 1993 oder 1994 zu niedrig. Der Bundesrechnungshof hat bereits in den Bemerkungen 1993 (Drucksache 12/5650 Nr. 46) auf derartige Mängel bei der Festsetzung von Vorauszahlungen für die Vorjahre aufmerksam gemacht.

44.2

Der Bundesrechnungshof hat nach einer Prüfung bei sechs Finanzämtern im Beitrittsgebiet im Jahre 1994 die unzureichende Behandlung der Steuerfälle mit hohen Abschlußzahlungen beanstandet.

Lange Bearbeitungszeiten führen dazu, daß Nachzahlungsforderungen nicht zügig durchgesetzt wer-

den können. Dies hat einen höheren Kreditbedarf auch des Bundes zur Folge, der erheblichen Zinsaufwand verursacht. Zudem kann die Möglichkeit, länger über Nachzahlungsbeträge zu verfügen, Steuerschuldnern ungerechtfertigte Wettbewerbsvorteile verschaffen.

Die Steuerausfälle aufgrund der Mängel bei der Veranlagung werden zumindest in einigen Fällen nicht durch künftige Betriebsprüfungen ausgeglichen werden können.

Bei der unzureichenden Festsetzung von Steuervorauszahlungen können die Steuerschulden erst nach der Bearbeitung der Jahressteuererklärungen vollständig geltend gemacht werden. Dem Bund entstehen dadurch höhere Zinsausgaben. Außerdem wirkt sich dies im Ergebnis wie eine ungerechtfertigte Steuerstundung für die Steuerpflichtigen aus.

Die Finanzämter im Beitrittsgebiet können wegen hoher Arbeitsbelastung und Personalmangel nicht alle Steuerfälle mit der gebotenen Gründlichkeit bearbeiten. Hinzu treten strukturelle Schwierigkeiten, insbesondere die unzureichenden beruflichen Kenntnisse und Erfahrungen der Bediensteten. Es sind somit Bearbeitungsschwerpunkte zu setzen, die an der finanziellen Bedeutung der Fälle ausgerichtet sind. Dabei bietet es sich an, die Bearbeitungsgrundsätze für die alten Bundesländer auch im Beitrittsgebiet anzuwenden. Danach sind die Steuererklärungen in Fällen mit hohen Abschlußzahlungen zeitig anzufordern und besonders zügig zu bearbeiten; Steuervorauszahlungen sind regelmäßig zu überprüfen und ggf. anzupassen. Auch ist sicherzustellen, daß die gewichtigen Steuerfälle besonders gründlich bearbeitet werden. Die in einem der neuen Bundesländer erteilten Anweisungen können hierfür als Leitlinie dienen.

44.3

Das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) hat die Notwendigkeit anerkannt, Bearbeitungsschwerpunkte zu setzen. Bedeutende Steuerfälle seien in der Regel vorrangig, zügig und mit der gebotenen Gründlichkeit zu bearbeiten. Dies gelte sinngemäß auch für die Festsetzung von Vorauszahlungen, Anforderung von Steuererklärungen, Gewährung von Fristverlängerungen und ggf. weitere Maßnahmen. Entsprechende Weisungen und Hinweise gäben die neuen Bundesländer bereits seit längerem, wie z. B. im Rahmen von Arbeitsanleitungen, Schulungen oder Dienstbesprechungen. Das Bundesministerium gehe davon aus, daß die neuen Bundesländer die vorhandenen Weisungen ggf. noch ergänzen und begleitende Maßnahmen im erforderlichen Rahmen verstärken.

Darüber hinaus habe eine Arbeitsgruppe unter Leitung des Bundesministeriums neue, bundeseinheitliche Grundsätze zur Bearbeitung von Steuererklärungen vorgeschlagen, über die jedoch noch nicht entschieden sei. Danach solle sich die Bearbeitung der Steuererklärungen stärker nach der steuerlichen Bedeutung richten; die Auswahl der gewichtigen Fälle solle maschinell unterstützt werden.

44.4

Der Bundesrechnungshof begrüßt, daß die unter Leitung des Bundesministeriums erarbeiteten Vorschläge vorsehen, Steuererklärungen nach Maßgabe ihrer steuerlichen Bedeutung zu bearbeiten. Er empfiehlt, diese Vorschläge durch klare Anweisungen für eine vorrangige, zügige und gründliche Bearbeitung gewichtiger Steuerfälle schnell umzusetzen. Darüber hinaus lassen es die Hinweise des Bundesministeriums auf die bereits früher entfalteten Bemühungen des Bundes und der neuen Bundesländer sowie die trotz der Bemerkung aus dem Jahre 1993 erneut aufgetretenen Mängel bei der Festsetzung von Vorauszahlungen zweckmäßig erscheinen, auf die Einhaltung von Bearbeitungsvorgaben stärker zu achten. Der Bundesrechnungshof regt daher zusätzlich an, für entsprechende, ggf. automatisierte Überprüfungen zu sorgen.

45 Steuerliche Behandlung des Geschäftswertes von Apotheken im Beitrittsgebiet (Kapitel 60 01 Titel 012 01)

45.0

Die Finanzämter im Beitrittsgebiet haben den Kaufpreisanteil für den Geschäftswert von Apotheken in den meisten Fällen fehlerhaft behandelt. Die Höhe der durch Bearbeitungsmängel insgesamt entstandenen Mindereinnahmen beträgt nach Berechnungen des Bundesrechnungshofes mehr als 50 Mio. DM.

45.1

45.1.1

Die Treuhandanstalt hat seit Ende 1990 die etwa 2 000 staatlichen Apotheken der DDR an private Erwerber veräußert. Der Verkauf umfaßte neben der Einrichtung und dem Warenbestand auch den sogenannten Geschäftswert. Der Kaufpreisanteil für den Geschäftswert richtete sich dabei regelmäßig nach den Umsätzen der ersten drei Jahre nach der Veräußerung. Er ist in drei Jahresraten zahlbar und beträgt wegen des hohen Umsatzes der Apotheken im Beitrittsgebiet meist mehrere hunderttausend DM.

Nach den Vorschriften des Einkommensteuerrechtes ist ein entgeltlich erworbener Geschäftswert in Höhe seiner Anschaffungskosten als Aktivposten zu bilanzieren. Diese Anschaffungskosten sind 15 Jahre lang mit jährlich gleich hohen Beträgen gewinnmindernd abzuschreiben.

45.1.2

Der Bundesrechnungshof hat bei sechs Finanzämtern im Beitrittsgebiet geprüft, wie der Geschäftswert der von der Treuhandanstalt erworbenen Apotheken für die Jahre 1990 bis 1992 steuerlich behandelt wurde.

In fast der Hälfte der geprüften Fälle (45 v. H.) nahmen die Finanzämter hin, daß die Apothekenerwer-

ber den Kaufpreisanteil für den Geschäftswert sofort vollständig vom Gewinn absetzten.

Rund 16 v. H. der geprüften Fälle ließen nicht erkennen, wie die Steuerpflichtigen den Kaufpreisanteil für den Geschäftswert steuerlich behandelt hatten. Die geprüften Unterlagen enthielten keine Anhaltspunkte für die Aufnahme des Geschäftswertes als Aktivposten in die jeweilige Bilanz.

Ferner duldeten die Finanzämter in mehr als 10 v. H. der geprüften Fälle, daß die steuerfreie sogenannte Akkumulationsrücklage, eine besondere Investitionsrücklage nach dem Steuerrecht der DDR, aufgelöst und dadurch die Anschaffungskosten für den Geschäftswert entsprechend vermindert wurden. Die Akkumulationsrücklage ist nur gegenüber materiellen Wirtschaftsgütern aufzulösen; der Geschäftswert zählt nicht dazu.

45.2

Der Bundesrechnungshof hat gegenüber dem Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) beanstandet, daß fast drei Viertel der geprüften Fälle (72 v. H.) Mängel bei der steuerlichen Behandlung der Geschäftswerte aufwiesen; nur in 28 v. H. wurde der Kaufpreisanteil für den Geschäftswert zutreffend berücksichtigt.

Der Kaufpreisanteil für den Geschäftswert durfte nicht sofort vollständig, sondern nur auf 15 Jahre verteilt von dem jeweiligen Gewinn abgesetzt werden. Die steuerpflichtigen Einkommen der Apothekenerwerber im Anschaffungsjahr wären dann in der Regel mehrere hunderttausend DM höher gewesen. Die Steuerschuld hätte sich dementsprechend erhöht.

Fehlende Anhaltspunkte für eine Bilanzierung des Geschäftswertes lassen vermuten, daß der Kaufpreisanteil für den Geschäftswert sofort vollständig vom Gewinn abgesetzt wurde. Die ordnungsgemäße Aufnahme des Geschäftswertes als Aktivposten in die Bilanz hätte das zu versteuernde Einkommen der Steuerpflichtigen und damit die Steuerschuld erhöht.

Bei richtiger Auflösung der Akkumulationsrücklage wären die sehr hohen, im Beitrittsgebiet möglichen Sonderabschreibungen gekürzt worden. Dadurch wären die jährlichen Einkünfte regelmäßig um etwa 25 000 DM gestiegen.

Der Bundesrechnungshof hat auf der Grundlage der von ihm ausgewählten geprüften Fälle Steuermindereinnahmen im Beitrittsgebiet in Höhe von insgesamt mehr als 50 Mio. DM errechnet, die durch derartige Mängel verursacht worden sind.

45.3

Das Bundesministerium hat keine Einwände gegen die Beanstandungen erhoben. Ein allgemeiner Erörterungsbedarf bestehe jedoch nicht, da es um die besondere Einzelfallproblematik der aus dem Treuhandvermögen erworbenen Apotheken gehe. Die Prüfungsmitteilung des Bundesrechnungshofes sei den obersten Finanzbehörden im Beitrittsgebiet mit der Bitte um weitere Veranlassung übersandt worden.

45.4

Kaufpreisanteile für Geschäftswerte sind nicht nur bei Apothekenverkäufen, sondern auch anderen Unternehmens- oder Betriebsveräußerungen steuerlich zu berücksichtigen. Art und Umfang der vom Bundesrechnungshof bei den Apothekenverkäufen festgestellten Bearbeitungsmängel lassen vermuten, daß der Geschäftswert von den Finanzämtern im Beitrittsgebiet auch bei anderen Veräußerungen unzutreffend behandelt wird. Das Bundesministerium sollte dies prüfen und ggf. auf geeignete Maßnahmen für eine sachgerechte Bearbeitung hinwirken, um der gebotenen vollständigen Erhebung von Steuereinnahmen und dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Gleichmäßigkeit der Besteuerung Rechnung zu tragen. Darüber hinaus hat es dafür Sorge zu tragen, daß die vom Bundesrechnungshof beanstandeten Fälle im zulässigen Rahmen berichtigt werden.

46 Stundungen durch die Finanzämter im Beitrittsgebiet
(Kapitel 60 01 Titel 012 01 u. a.)

46.0

Die Finanzämter im Beitrittsgebiet haben Steuerforderungen zu großzügig gestundet. Mehr als 90 v. H. der vom Bundesrechnungshof geprüften Fälle wiesen Mängel unterschiedlicher Art auf. Bund und Ländern entstehen erhebliche Zinsaufwendungen; zusätzlich ist mit Steuerausfällen in Millionenhöhe zu rechnen.

46.1

46.1.1

Die Finanzbehörden können Zahlungsansprüche aus einem Steuerschuldverhältnis ganz oder teilweise stunden, wenn deren sofortige Durchsetzung für den Schuldner eine erhebliche Härte darstellen würde und die Ansprüche durch die Stundung nicht gefährdet erscheinen. Eine Stundung soll in der Regel nur auf Antrag und gegen Leistung einer Sicherheit gewährt werden (§ 222 der Abgabenordnung – AO – vom 16. März 1976, BGBl. 1976 I S. 613; 1977 I S. 269). Sie ist unter dem Vorbehalt des Widerrufs bei nicht fristgerechter Zahlung der Stundungsraten oder sonstiger Steuerschulden zu vereinbaren.

Eine erhebliche Härte kann in den persönlichen Verhältnissen des Steuerpflichtigen liegen, z. B. wenn er vorübergehend in ernsthafte, nicht selbst herbeigeführte Zahlungsschwierigkeiten geraten ist. Sie kann ferner durch sachliche Umstände begründet sein. Als ein solcher Umstand kommt die Geltendmachung von Gegenforderungen durch den Steuerschuldner in Betracht, sofern diese die Höhe der Steuerschuld erreichen und voraussichtlich in naher Zukunft fällig sind.

Die Stundung von Lohnsteuern gegenüber dem Arbeitgeber, die dieser vom Entgelt seiner Arbeitnehmer einbehalten und an das Finanzamt abzuführen hat, ist seit dem 30. Dezember 1993 gesetzlich aus-

geschlossen (§ 222 Satz 4 AO). Zuvor war in diesen Fällen in der Regel keine erhebliche Härte anzunehmen, da der Arbeitgeber durch die Weiterleitung der ihm treuhänderisch anvertrauten Lohnsteuerbeträge wirtschaftlich nicht belastet wird. Aus diesem Grund liegt auch in der Durchsetzung der Ansprüche auf Zahlung der Umsatzsteuer, die der Steuerschuldner auf seine Abnehmer abwälzt, im Regelfall keine erhebliche Härte.

46.1.2

Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 1994 die Bearbeitung von Stundungsanträgen bei Finanzämtern im Beitrittsgebiet geprüft und festgestellt, daß mehr als 90 v. H. der stichprobenartig ausgewählten Fälle von finanzieller Bedeutung Mängel unterschiedlicher Art aufwiesen.

In vielen Fällen war zweifelhaft, ob der Steuerschuldner in ernsthaften Zahlungsschwierigkeiten war. So enthielten die Akten Anhaltspunkte für erhebliche Einkünfte in den vorangegangenen Jahren. Die Steuerschuldner mußten nur selten Sicherheitsleistungen erbringen. In Einzelfällen gaben die Finanzämter Stundungsanträgen statt, nachdem sie zuvor vergeblich versucht hatten, das Konto des Schuldners zu pfänden, oder ihnen bekannt war, daß Kreditinstitute Kontenverträge wegen unzureichender Zahlungsfähigkeit der Steuerschuldner gekündigt hatten. Auch gewährten sie Anschlußstundungen, nachdem sich die Steuerrückstände ständig vergrößert hatten und über das Vermögen des Steuerschuldners ein Gesamtvollstreckungsverfahren eröffnet worden war. Dies führt in einzelnen Fällen voraussichtlich zu Forderungsausfällen in Millionenhöhe. In einem Fall gewährte ein Finanzamt einem Steuerpflichtigen, der Ratenzahlungen nicht einhielt und weitere Rückstände entstehen ließ, regelmäßig Stundungen. Später wurde ein Gesamtvollstreckungsverfahren eröffnet; mit endgültigen Steuerausfällen in Höhe von 1,65 Mio. DM ist zu rechnen. Stundungsvereinbarungen wurden ferner nicht widerrufen, wenn die Schuldner die vereinbarten Ratenzahlungen nicht leisteten oder sonstige Steuerschulden nicht beglichen.

In mehreren Stundungsfällen waren vorübergehende Zahlungsschwierigkeiten der Schuldner durch hohe Steuernachforderungen entstanden. Ursächlich für diese hohen Nachforderungen waren zu niedrig festgesetzte Einkommensteuer- oder Körperschaftsteuervorauszahlungen aufgrund ungenauer oder falscher Angaben der Steuerpflichtigen. So stundete ein Finanzamt im Jahre 1994 eine Nachzahlung in Höhe von 2 822 000 DM, nachdem zuvor die Vorauszahlungen auf Antrag des Steuerpflichtigen auf 30 000 DM herabgesetzt worden waren.

In vielen Fällen gaben die Finanzämter Stundungsanträgen wegen behaupteter Gegenforderungen der Steuerschuldner statt, die nicht durch geeignete Unterlagen wie Jahreserklärungen, Umsatzsteuervoranmeldungen oder Anträge auf Gewährung von Investitionszulage nachgewiesen waren. Auch blieben die geltend gemachten Gegenforderungen teilweise erheblich unter der Steuerschuld. So stundete ein Finanzamt eine Steuerforderung in Höhe von 261 000 DM bei einer Gegenforderung von 111 000 DM.

Die Finanzämter stundeten in Einzelfällen im Jahre 1994 Arbeitgebern die Lohnsteuer, die diese von den Arbeitnehmern einbehalten hatten. Bis Ende des Jahres 1993 behandelten sie derartige Stundungsanträge von Arbeitgebern ebenso wie sonstige und gaben den Anträgen häufig statt. Auch Anträge auf Stundung von Umsatzsteuer wurden wie die übrigen Stundungsanträge bearbeitet. Dabei wurden in einigen Fällen Ansprüche auf Zahlungen von Umsatzsteuer gestundet, die durch unbegründete Vorsteuererstattungen aufgrund unrichtiger Umsatzsteuervoranmeldungen der Steuerpflichtigen entstanden waren und in denen die Steuerpflichtigen meist erhebliche Zeit bis zur Berichtigung dieser Voranmeldungen hatten verstreichen lassen. Schließlich blieben in einer Vielzahl von Fällen Stundungsanträge so lange unbearbeitet, daß die Anträge teilweise wegen Zeitablauf hinfällig wurden.

46.2

Der Bundesrechnungshof hat bemängelt, daß mehr als 90 v. H. der von ihm geprüften Fälle zu beanstanden waren und die Finanzämter Stundungen zu großzügig gewährten.

Bei Hinweisen auf erhebliche Einkünfte in den Vorjahren bestehen Zweifel an ernsthaften Zahlungsschwierigkeiten der Schuldner. Die Finanzämter hätten den Stundungsanträgen in diesen Fällen nicht ohne weitere Begründung stattgeben dürfen.

Die Gewährung von Stundungen ohne Sicherheitsleistung oder trotz bekannter wirtschaftlicher Schwierigkeiten des Steuerschuldners gefährdete die Durchsetzung von Steueransprüchen erheblich; die voraussichtlichen Steuerausfälle in Millionenhöhe wären bei Leistung einer Sicherheit bzw. bei der gebotenen Ablehnung der Anträge vermieden worden. Durch das Versäumnis, Stundungsvereinbarungen trotz entsprechender Gründe zu widerrufen, wurden Steueransprüche ebenfalls gefährdet. Auch in diesen Fällen werden die teilweise erheblichen Steuerrückstände wegen Zahlungsunfähigkeit der Schuldner vielfach nicht mehr einzutreiben sein.

Zahlungsschwierigkeiten, die Steuerpflichtige durch unzutreffende Angaben selbst herbeigeführt haben, können keine erhebliche Härte im Sinne der Stundungsvorschriften begründen. Die Finanzämter hätten daher den Stundungsanträgen in solchen Fällen nicht stattgeben dürfen. Dies gilt auch für die Fälle, in denen angebliche Gegenforderungen der Steuerschuldner nicht hinreichend nachgewiesen waren, erst erhebliche Zeit nach der Stundung fällig wurden oder die Höhe der Steuerschuld unterschritten.

Umsatzsteuerschulden und – bis Ende des Jahres 1993 – treuhänderisch einbehaltene Lohnsteuern durften mangels erheblicher Härte grundsätzlich nicht gestundet werden. Die Finanzämter hätten entsprechende Anträge daher in der Regel abschlägig bescheiden müssen. In den Fällen unzutreffender Umsatzsteuervoranmeldungen hätten die Anträge

auch schon deshalb abgelehnt werden müssen, weil die Schuldner ihre Zahlungsschwierigkeiten selbst herbeigeführt hatten.

Die Stundung von Lohnsteuerbeträgen gegenüber Arbeitgebern im Jahre 1994 widerspricht der seit Ende des Jahres 1993 geltenden Rechtslage.

Die häufig schleppende Bearbeitung von Stundungsanträgen hat zu ungerechtfertigten Zahlungsaufschüben geführt, wenn die Anträge abzulehnen waren.

Der Bundesrechnungshof schätzt, daß Bund und Ländern aufgrund ungerechtfertigter Stundungen im Beitrittsgebiet Steuereinnahmen in zumindest dreistelliger Millionenhöhe zeitweilig vorenthalten wurden. Dies führt zu einem höheren Kreditbedarf, der erheblichen Zinsaufwand verursacht. Hinzu treten die zu erwartenden Steuerausfälle in Millionenhöhe. Neben dem häufigen Personalwechsel beruhen die festgestellten Bearbeitungsfehler nach Ansicht des Bundesrechnungshofes auf der unzureichenden Ausbildung der Bediensteten, die über eine allgemeine Grund- und Aufbauschulung hinaus keine spezielle Ausbildung oder besondere Anleitung in den Finanzämtern erhielten.

46.3

Das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) hat sich zu den Feststellungen und Beanstandungen nicht geäußert.

46.4

Das Bundesministerium sollte bei den obersten Finanzbehörden im Beitrittsgebiet darauf hinwirken, daß sie Stundungsanträge sorgfältiger und zugleich zügiger bearbeiten, um die aufgetretenen Mängel und damit verbundene Steuerausfälle und Zinsnachteile künftig zu vermeiden. Dies setzt nach Auffassung des Bundesrechnungshofes voraus, daß die dafür zuständigen Bediensteten in den Finanzämtern im Beitrittsgebiet in ihrem Tätigkeitsbereich besonders nachhaltig und umfassend geschult und angeleitet werden. Auch sollten die mit der Dienstaufsicht betrauten Vorgesetzten verstärkt die Bearbeitung von Stundungsfällen überwachen, damit künftig ein gesetzmäßiges Verwaltungshandeln ermöglicht wird.

47 Wertansätze in den DM-Eröffnungsbilanzen zum 1. Juli 1990
(Kapitel 60 01 Titel 012 01 und 014 01)

47.0

Mehr als 300 00 Unternehmen im Beitrittsgebiet mußten zum 1. Juli 1990 ihr Vermögen neu bewerten. Hohe Wertansätze in den DM-Eröffnungsbilanzen boten steuerliche Vorteile. Sie ermöglichten Abschreibungen und gewinnmindernde Wertberichtigungen in den folgenden Besteuerungszeiträumen. Die Finanzämter im Beitrittsgebiet überprüften diese Wertansätze im Regelfall auch dann nicht, wenn die Bilanzunterlagen Anhaltspunkte für eine Überbewertung in Millionenhöhe enthielten. Die ungeprüfte Übernahme der angegebenen Wertansätze durch die Finanzämter dürfte zu geschätzten Steuerausfällen für Bund und Länder in Milliardenhöhe geführt haben und führen.

47.1

Über 300 000 Unternehmen im Beitrittsgebiet mußten wegen der Einführung der Deutschen Mark zum 1. Juli 1990 ihr Rechnungswesen neu ordnen und ihr Vermögen nach Maßgabe des Gesetzes über die Eröffnungsbilanz in Deutscher Mark und die Kapitalneufestsetzung vom 23. September 1990 (D-Markbilanzgesetz, BGBl. II S. 1169 und 1245) in den sogenannten DM-Eröffnungsbilanzen neu bewerten. Hohe Wertansätze des Betriebsvermögens in den Eröffnungsbilanzen boten steuerliche Vorteile. Sie ermöglichten höhere Abschreibungen (z. B. Absetzung für Abnutzung bei bestimmten Wirtschaftsgütern) und gewinnmindernde Wertberichtigungen (z. B. bei uneinbringlichen Forderungen) in den Folgejahren. Ferner verringerten hohe Wertansätze steuerlich bedeutsame Gewinne aus der Veräußerung bewerteter Güter.

Für größere Kapitalgesellschaften und Genossenschaften ist die Prüfung der Wertansätze in den DM-Eröffnungsbilanzen durch Buch- oder Wirtschaftsprüfer gesetzlich vorgeschrieben. Eine vom Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) beauftragte Arbeitsgruppe überprüfte bis Oktober 1994 bei 103 großen ehemaligen Treuhandbetrieben die bereits von Wirtschaftsprüfungsgesellschaften bestätigten Rückstellungen für Altlasten. Nach dem Ergebnis dieser Prüfung waren 25,3 von 44,9 Mrd. DM (56 v. H.) geltend gemachter Rückstellungen nicht anzuerkennen. Dies verdeutlicht die Notwendigkeit, alle Ansätze in den DM-Eröffnungsbilanzen sorgfältig zu überprüfen.

47.2

Der Bundesrechnungshof hat in allen neuen Bundesländern bei insgesamt sechs Finanzämtern untersucht, inwieweit die Steuerakten der Unternehmen, die eine DM-Eröffnungsbilanz zu erstellen hatten, Anhaltspunkte für eine zu hohe Bewertung des Betriebsvermögens enthielten und welche Folgerungen die Finanzämter aus solchen Anzeichen gezogen haben. Er hat dabei festgestellt, daß die von ihm untersuchten, zumeist finanziell bedeutsamen Steuerfälle fast ausnahmslos Hinweise auf Überbewertungen in den DM-Eröffnungsbilanzen enthielten. Die Finanzämter sind diesen Anhaltspunkten in der Regel nicht nachgegangen.

47.2.1

Eine Vielzahl der durch die Unternehmen vorgelegten DM-Eröffnungsbilanzen war nicht mit einem Testat eines Abschlußprüfers versehen. In einem Finanzamt betraf dies ein Drittel der eingesehenen

Fälle. Auch reichten die Unternehmen entgegen der Regel überwiegend keine Inventarverzeichnisse ein.

Die Finanzämter beanstandeten dies grundsätzlich nicht und unterließen es, fehlende Unterlagen nachreichen zu lassen. Selbst wenn Abschreibungen in Millionenhöhe in den folgenden Bilanzen auf überhöhte Wertansätze in den Eröffnungsbilanzen hindeuteten, setzten die Finanzämter Steuern antragsgemäß ohne Beanstandung gemäß Steuererklärung fest, auch wenn sich bereits aus den Akten eindeutig ergab, daß die Unternehmen gegen handelsrechtliche und steuerliche Regeln verstießen.

Viele DM-Eröffnungsbilanzen enthielten Hinweise, daß die Unternehmen, statt eine Neubewertung des Betriebsvermögens vorzunehmen, die auf staatlichen Preisfestsetzungen der DDR beruhenden hohen Buchwerte fortführten. Damit waren in unzulässiger Weise Grundlagen für gewinnmindernde und somit steuermindernde Wertabschreibungen sowie für Veräußerungsverluste in den Folgejahren geschaffen worden.

Die Finanzämter ließen dies in der Regel unbeanstandet. So bewerteten z. B. zwei Baubetriebe im Zuständigkeitsbereich eines Finanzamtes das Umlaufvermögen nach den Material-Verrechnungspreisen der DDR. Während der eine Betrieb diese Werte ungeschmälert fortführte, nahm der andere Betrieb einen pauschalen Abschlag in Höhe von 90 v. H. vor. Das Finanzamt ließ beide Wertansätze nebeneinander zu. In einem anderen Finanzamt bewertete ein Betrieb des Kraftfahrzeuggewerbes die Personenkraftwagen aus DDR-Produktion pauschal mit 70 v. H. der in DDR-Mark gezahlten Anschaffungskosten. Die Wertansätze überstiegen die Verkaufserlöse für diese Fahrzeuge im ersten Jahr um das Vierfache, wodurch buchmäßig in den Veranlagungsjahren Verluste entstanden.

In anderen Fällen deuteten erhebliche Verluste aus Verkäufen von Wirtschaftsgütern des Anlagevermögens auf zu hohe Wertansätze hin. Die Finanzämter klärten auch außergewöhnlich hohe Veräußerungsverluste – in Einzelfällen bis zu 8,7 Mio. DM – nicht auf.

47.2.2

Treuhand-Unternehmen, bei denen das Aktivvermögen die Passiva erheblich überstieg, waren verpflichtet, eine Ausgleichsleistung an die Treuhandanstalt zu erbringen oder Ausgleichsverbindlichkeiten zu bilanzieren.

Sofern derartige Ausgleichsverbindlichkeiten auf eine Überbewertung des Vermögens, also auf falsche Wertansätze, zurückzuführen waren, kam es entweder zur Korrektur der DM-Eröffnungsbilanz oder zum Erlaß der Ausgleichsforderung durch die Treuhandanstalt.

Nur in einem Einzelfall der vom Bundesrechnungshof überprüften Fälle hat ein Unternehmen nach dem Erlaß von Ausgleichsverbindlichkeiten in Höhe von 1,8 Mio. DM das in der DM-Eröffnungsbilanz ausgewiesene Anlage- und Umlaufvermögen entsprechend gemindert. In allen anderen Fällen nahmen die Finanzämter die unveränderten Wertansätze ungeprüft hin, obwohl zum Teil – für das Finanzamt erkennbar – Ausgleichsverbindlichkeiten in zweistelliger Millionenhöhe erlassen worden waren.

47.2.3

Grund und Boden war in der DM-Eröffnungsbilanz mit dem Verkehrswert anzusetzen. Je nach Größe des Betriebes durften nur Preisentwicklungen bis zum 30. Juni oder 30. September 1991 berücksichtigt werden. In vielen Fällen verkauften Unternehmen nicht betriebsnotwendige Grundstücke nach diesem Stichtag zu Preisen, die den Wertansatz überstiegen. Sie erhöhten dann die Wertansätze in der DM-Eröffnungsbilanz auf die nach dem 30. Juni oder 30. September 1991 erzielten Verkaufspreise oder auf die Bodenrichtwerte der Jahre 1992/1993, um steuerlich bedeutsame Veräußerungsgewinne zu vermeiden. Auch diese aktenkundig unzulässigen Erhöhungen der Wertansätze für Grundstücke in den neuen Bundesländern nahmen die Finanzämter unbeanstandet hin.

Z. B. hatte ein Unternehmen den Wertansatz des Betriebsgrundstückes in der DM-Eröffnungsbilanz zunächst durch ein Gutachten bestimmen lassen. Das Gutachten weist wertmindernde Tatsachen für den Grund und Boden, wie „ehemalige Mülldeponie", „Hinterland", „Planungsunsicherheit durch mögliche Nutzungsänderung", sowie für das Gebäude, wie „schlechter Zustand", „einfachste Bauweise" und „einfachste Sanitärausstattung", aus. Nach umfangreicher Modernisierung wurde das Grundstück im Jahre 1992 für ein Vielfaches des Wertansatzes in der DM-Eröffnungsbilanz verkauft (Grund und Boden: +1 100 v. H.; Gebäude: +700 v. H.). Die Versteuerung des Veräußerungsgewinnes in Millionenhöhe hat das Unternehmen durch eine Erhöhung der Wertansätze in der Eröffnungsbilanz verhindert.

47.2.4

Vorräte sind in der DM-Eröffnungsbilanz mit ihren Wiederbeschaffungs- oder Wiederherstellungskosten, höchstens jedoch mit ihrem Zeitwert anzusetzen. Können sie aufgrund eines neuen Unternehmenskonzeptes oder geänderter Marktverhältnisse im Unternehmen nicht mehr verwendet und nur noch außerhalb des üblichen Veräußerungsgeschäftes abgesetzt werden, sind sie mit dem zu erwartenden Verkaufserlös nach Abzug der noch anfallenden Kosten zu bewerten. In vielen DDR-Betrieben sind bis zum 30. Juni 1990, insbesondere bei Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffen sowie Waren, erhebliche Bestände angesammelt worden. Mit diesen Beständen sollten Störungen des betrieblichen Ablaufs vermieden und Versorgungsengpässe aufgefangen werden. Geänderte Marktverhältnisse, Qualitätsansprüche der Abnehmer sowie das Alter der Vorräte standen dem Verkauf dieser Überbestände in vielen Fällen entgegen. Diese Wirtschaftsgüter durften daher in der DM-Eröffnungsbilanz häufig nur mit einem sehr geringen Wert angesetzt werden. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes wiesen die Unternehmen jedoch gerade bei den Roh-, Hilfs- und Be-

triebsstoffen sowie Waren in den DM-Eröffnungsbilanzen hohe Werte aus, die sich zum nächsten Bilanzstichtag erheblich – bis zu 97,6 v. H. – verminderten. Im Einzelfall betrug die Minderung bis zu 26,6 Mio. DM. Nach Aktenlage war dies im wesentlichen auf zu hohe Wertansätze in der DM-Eröffnungsbilanz zurückzuführen. Diese Verfahrensweise war steuerlich nicht anzuerkennen. Bei zutreffendem Wertansatz der Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffe in der DM-Eröffnungsbilanz wären Veräußerungsverluste vermieden worden und Gewinnminderungen nicht eingetreten.

47.2.5

Sogenannte Teilwertabschreibungen, die auf zu hohe Wertansätze in der DM-Eröffnungsbilanz zurückzuführen sind, sind erfolgsneutral zu behandeln. Sie dürfen nicht zu Gewinnminderungen und damit zu steuerlichen Vorteilen in den Folgejahren führen. Zu hohe Wertansätze sind also ohne steuerliche Folgen zu berichtigen. Die Finanzämter ließen diesen Aspekt auch bei hohen Teilwertabschreibungen – in einem Finanzamt durchschnittlich 5,3 Mio. DM – unbeachtet. In allen vom Bundesrechnungshof untersuchten Fällen gaben sie den beantragten, teilweise sehr zweifelhaften gewinnmindernden Teilwertabschreibungen statt.

So begründete eine Baufirma die Teilwertabschreibung beim Anlage- und Umlaufvermögen in Höhe von insgesamt rd. 5 Mio. DM mit den „marktpolitischen Verhältnissen" und „fehlenden Verwendungsmöglichkeiten". Bei den abgewerteten Wirtschaftsgütern handelt es sich um sieben Großkrananlagen sowie Material für die Plattenbauweise. Wegen der gebotenen „vorsichtigen Bewertung" hätte nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes kein Wert bzw. nur ein Erinnerungswert (1 DM) in der DM-Eröffnungsbilanz angesetzt werden dürfen.

In einem anderen Fall hatte ein aus einem Volkseigenen Betrieb hervorgegangener Großhandel für chemische Produkte zum 31. Dezember 1990 und 31. Dezember 1991 u. a. Wertberichtigungen auf Forderungen in Millionenhöhe vorgenommen. Hier blieb ungeprüft, ob die in die DM-Eröffnungsbilanz mit 15,2 Mio. DM eingestellten Forderungen nicht bereits zum Stichtag der DM-Eröffnungsbilanz (1. Juli 1990) überbewertet waren und damit Scheinwerte bilanziert worden sind, deren steuermindernde Wertberichtigung in den Folgejahren nicht hätte anerkannt werden dürfen.

47.2.6

Das D-Markbilanzgesetz eröffnet die Möglichkeit, unrichtige Wertansätze in der Eröffnungsbilanz nachträglich in vereinfachter Form zu berichtigen. Grundlage solcher Wertberichtigungen sind sogenannte „bessere Erkenntnisse" über Verhältnisse, die zum Stichtag der DM-Eröffnungsbilanz bereits vorlagen, aber erst später bekannt geworden sind. Spätere Ereignisse, wie z. B. neue Marktchancen für die Veräußerung von Sachanlagen, scheiden somit als Berichtigungstatbestand aus.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß Unternehmen die Wertansätze des Betriebsvermögens vielfach zu Unrecht nachträglich erhöhten, um den zu versteuernden Veräußerungsgewinn (Differenz zwischen hohem Veräußerungserlös und geringerem Buchwert) zu minimieren. So hatte ein Bauunternehmen ein Betriebsgrundstück zunächst mit 803 000 DM bewertet. Nachdem wertmindernde Altmaterialien vom Grundstück entfernt worden waren, hob das Unternehmen entsprechend den Bodenrichtwerten des Jahres 1992 den Wert rückwirkend zum 1. Juli 1990 um 1,2 auf rd. 2 Mio. DM an. Das zuständige Finanzamt beanstandete den unzulässigen Ansatz der Bodenrichtwerte des Jahres 1992 nicht.

In anderen Fällen bestanden zumindest deutliche Anhaltspunkte für unzulässige Wertberichtigungen.

So erhöhte ein Energieversorgungsunternehmen Anfang 1993 die Wertansätze des Anlagevermögens in der DM-Eröffnungsbilanz um 5,34 Mio. DM, weil sich bei „Veräußerungsgeschäften im Jahre 1991 herausstellte, daß die EB-Werte dieser Wirtschaftsgüter zu gering angesetzt worden waren". Die Wirtschaftsgüter wurden ausschließlich an ein zahlungsunfähiges Tochterunternehmen verkauft und der Verkauf erst im Jahre 1993 gegenüber dem Finanzamt erklärt. Wegen dieser Zahlungsunfähigkeit schrieb das Unternehmen die Kaufpreisforderung in Höhe von 5,64 Mio. DM sowie den Beteiligungswert an dem Tochterunternehmen in Höhe von 0,5 Mio. DM in den Jahren 1991 und 1992 erfolgswirksam ab. Es unterblieb die gebotene Überprüfung der Werterhöhung.

Ferner wies ein Herstellungsbetrieb für das 2. Halbjahr 1990 zunächst einen Bilanzverlust in Höhe von 143 000 DM aus. Nach dem Erwerb des Unternehmens durch einen westdeutschen Konzern erhöhte der neue Alleingesellschafter die Wertansätze für das abnutzbare Anlagevermögen der DM-Eröffnungsbilanz um 30 Mio. DM und nahm in gleicher Höhe zum 31. Dezember 1990 eine Teilwertabschreibung vor. Das Finanzamt stellte den steuerlich in der Folgezeit verwertbaren Verlust in Höhe von rd. 30 Mio. DM fest. Es prüfte nicht, warum der Erwerber die im Rahmen der Verkaufsverhandlungen berücksichtigten Wertansätze zunächst akzeptierte, dann erhöhte, anschließend um den Erhöhungsbetrag wieder verminderte und so den steuerlichen Verlust verursachte.

47.2.7

Die Kosten für notwendige Rekultivierungen und Entsorgungen (sogenannte „Altlasten") sowie für unterlassenen Instandhaltungs- und Reparaturaufwand waren bereits bei den Ansätzen in den steuerlichen DM-Eröffnungsbilanzen wertmindernd zu berücksichtigen. Dies führt in den nachfolgenden Geschäftsjahren zu geringeren Abschreibungsmöglichkeiten und höheren Veräußerungsgewinnen, z. B. beim Verkauf nicht betriebsnotwendiger Grundstükke. Ein uneingeschränkter Wertansatz bei gleichzeitiger Bildung von Rückstellungen wie im Handelsrecht war nicht zulässig.

Die Finanzämter ließen zu, daß die Unternehmen entgegen den steuerlichen Vorschriften die Wertansätze in der DM-Eröffnungsbilanz nicht minderten. In einem Fall führte dies anstelle eines Veräußerungsgewinnes in Höhe von 8,3 Mio. DM zu einem Veräußerungsverlust von rd. 8,7 Mio. DM. In einem anderen Fall bewertete ein Unternehmen ein Grundstück in der DM-Eröffnungsbilanz mit 310 000 DM. Gleichzeitig bildete das Unternehmen für dieses Grundstück in den Folgebilanzen gewinnmindernde Rückstellungen für unterlassene Instandhaltung, Abbruchkosten und Altlastenbeseitigung in Höhe von 390 000 DM. Die ordnungsgemäße Berücksichtigung dieser wertmindernden Tatsachen zum 1. Juli 1990 hätte zu einem Erinnerungswert des Grundstückes in der DM-Eröffnungsbilanz von 1 DM geführt und das zu versteuernde Einkommen für die Jahre 1990 bis 1992 um 564 000 auf rd. 1,7 Mio. DM erhöht.

47.2.8

Der Bundesrechnungshof hat ferner festgestellt, daß die Betriebsprüfungsstellen der Finanzämter Fälle mit hohen Teilwertabschreibungen wegen der ausgewiesenen „Verluste" der betroffenen Unternehmen nicht zur Prüfung annahmen. Da diese Verluste oft nur auf hohen Abschreibungen beruhten, war eine Überprüfung geradezu geboten. Ohne die Abschreibungen hätten sich zum Teil zu versteuernde Gewinne in Millionenhöhe ergeben, wie z. B. bei einem Bauunternehmen in Höhe von rd. 5,5 Mio. DM.

Bei den bis zum Jahre 1994 durchgeführten Betriebsprüfungen bildeten die Wertansätze in den DM-Eröffnungsbilanzen häufig nicht den Schwerpunkt, obwohl die Steuerakten deutliche Hinweise auf zu hohe Bewertungen enthielten. Z. B. hatte ein Fertigungsbetrieb auf zum 1. Juli 1990 neu bewertetes Anlagevermögen bereits zum 31. Dezember 1990 Teilwertabschreibungen in Millionenhöhe vorgenommen und im übrigen in der DM-Eröffnungsbilanz (steuerlich unzulässige) Rückstellungen für unterlassene Instandhaltung in Höhe von 17 Mio. DM gebildet. Außerdem hatte der Alleingesellschafter des Unternehmens, die Treuhandanstalt, auf Ausgleichsforderungen über 20 Mio. DM verzichtet, was dem Finanzamt die Vermutung nahelegen mußte, daß das Vermögen des Unternehmens überbewertet war. Die Betriebsprüfung ließ dennoch die in der DM-Eröffnungsbilanz festgelegten Wertansätze unbeanstandet und erkannte einen ertragsmindernden Veräußerungsverlust in Höhe von rd. 8,66 Mio. DM aus dem Verkauf der belasteten Grundstücke an.

In einem anderen Fall hatte eine Reederei zum 31. Dezember 1990 erfolgswirksame Teilwertabschreibungen auf das Anlagevermögen (50 v. H. des Bilanzwertes) und das Umlaufvermögen (71 v. H. des Bilanzwertes) in Millionenhöhe vorgenommen. Die zur Begründung für diese Teilwertabschreibungen angeführten Gesichtspunkte („ältere Schiffe, die aus technischen Gründen nur beschränkt brauchbar sind und wegen Unwirtschaftlichkeit nicht mehr eingesetzt werden") bestanden schon am 1. Juli 1990, da die Schiffe zu diesem Zeitpunkt bereits zwischen 30 und 75 Jahre alt und daher wirtschaftlich verbraucht oder technisch veraltet waren. Der Betriebsprüfer hatte daher laut seinem Schlußbesprechungskonzept zunächst eine ergebnisneutrale Wertberichtigung der DM-Eröffnungsbilanz vorgesehen; tatsächlich wurde jedoch die Teilwertabschreibung beim Anlagevermögen nur um 340 000 DM gemindert, beim Umlaufvermögen jedoch unverändert gelassen. Damit blieben unzulässige Abschreibungen in Millionenhöhe unverändert.

Nur in einem von rd. 50 eingesehenen Betriebsprüfungsfällen führte eine zielgerichtete Prüfung zur rückwirkenden Kürzung des Wertansatzes für das Betriebsvermögen.

Auch nach neuesten Erkenntnissen des Bundesrechnungshofes aus dem Jahre 1995 werden die Wertansätze in den DM-Eröffnungsbilanzen noch nicht überall in dem erforderlichen Umfang geprüft. Zwar trafen die Betriebsprüfer in einem der neuen Bundesländer in vielen Fällen Feststellungen zu diesen Wertansätzen, die insbesondere bei Großbetrieben in einzelnen Fällen zu Kürzungen in Millionenhöhe führten. In einem anderen neuen Bundesland sind dagegen die Wertansätze nach wie vor nicht im erforderlichen Maß geprüft worden.

47.3

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium auf die unzureichende Prüfung der Wertansätze in den DM-Eröffnungsbilanzen hingewiesen. Nahezu jeder geprüfte Fall enthielt Hinweise auf zu hohe Wertansätze. Die neueren Betriebsprüfungsergebnisse in einem der neuen Bundesländer bestätigen, daß zielgerichtete Prüfungen dieser Ansätze überdurchschnittlich erfolgversprechend sind. Auf der Grundlage seiner Erkenntnisse, der Ergebisse der vom Bundesministerium eingesetzten Arbeitsgruppe und der Zahl von mehr als 300 000 bilanzpflichtigen Unternehmen schätzt der Bundesrechnungshof, daß die ungeprüfte Übernahme der Wertansätze durch die Finanzämter zu Steuerausfällen für Bund und Länder in Milliardenhöhe geführt hat und führen wird.

47.4

Das Bundesministerium hat sich zu den Feststellungen und Beanstandungen des Bundesrechnungshofes nicht geäußert.

47.5

Die ungeprüfte Übernahme der Wertansätze in den DM-Eröffnungsbilanzen führt zu erheblichen Steuerausfällen. Dadurch wird der in der Bundeshaushaltsordnung verankerte Grundsatz, Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben, verletzt. Es sollten daher unverzüglich alle Möglichkeiten ausgeschöpft werden, die Steuerausfälle zu begrenzen. So könnten in verstärktem Umfang Arbeitsgruppen gebildet werden, die nach entsprechender Schulung die Wertansätze in den DM-Eröffnungsbilanzen überprüfen. Auch sollten bei den Betriebsprüfungen die Schwerpunkte auf diese Wertansätze ausgerichtet werden. Dabei erscheint es zweckmäßig, verstärkt Bundesbetriebsprüfer und Prüfer aus den alten Bundesländern einzusetzen. Personelle Engpässe im Prüferbereich sollten zumindest durch Plausibilitätsprüfungen in den Finanzämtern aufgefangen werden.

Bundesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts

Bundesanstalt für Arbeit

48 Arbeitsmarkt- und berufskundliche Informationsmittel

48.0

Die Bundesanstalt für Arbeit hat über mehrere Jahre Aufträge über zusammen 634 Mio. DM für die Entwicklung arbeitsmarkt- und berufskundlicher Informationsmittel an einen Verlag vergeben. Sie hat vorab keine hinreichende Nutzen-Kosten-Untersuchung erstellt. Die Leistungen wurden nicht nach der Verdingungsordnung für Leistungen ausgeschrieben. Es wurden keine hinreichend bestimmten Vereinbarungen über die zu erbringenden Leistungen und deren Abrechnung getroffen. Geschäftsgrundlage waren häufig mündliche Absprachen, an denen der Beauftragte für den Haushalt nicht beteiligt war. Rechnungen des Verlages waren oft nicht nachvollziehbar. Es gibt Hinweise auf personelle Verflechtungen zwischen dem Verlag und der Bundesanstalt für Arbeit.

48.1

Das Arbeitsförderungsgesetz (AFG) verpflichtet die Bundesanstalt für Arbeit (Bundesanstalt), Arbeitnehmer und Arbeitgeber über die Lage auf dem Arbeitsmarkt, die Entwicklung in den Berufen, die Notwendigkeit und Möglichkeiten der beruflichen Bildung zu beraten und umfassend zu unterrichten (§§ 15, 31 AFG). Die Bundesanstalt erfüllt diese gesetzliche Informationspflicht durch ein umfangreiches Angebot von Druckschriften und Datenbanken.

Mit der Gewinnung der Daten, der Redaktion und der technischen Herstellung der Druckerzeugnisse sowie der Entwicklung von Datenbanksystemen und deren Pflege beauftragte die Bundesanstalt überwiegend Verlage. Der vom Leistungsumfang weitaus größte Auftragnehmer arbeitet fast ausschließlich für die Bundesanstalt. Dieser Verlag hat für die Bundesanstalt vor allem zwei besonders umfangreiche Datenbestände über Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten sowie über ausbildungs- und berufskundliche Informationen aufgebaut, aus denen er die Druckwerke „Einrichtungen der beruflichen Bildung", „Bildung und Beruf" sowie „Grundwerk ausbildungs- und berufskundlicher Informationen" (gabi) und die Datenbanksysteme „KURS", „KURS DIREKT", „KURS PC", „KURS SB" und „DV-gabi" erstellt. Für diese Leistungen hat der Verlag in den Jahren 1987 bis 1994 von der Bundesanstalt mehr als 634 Mio. DM erhalten. Allein für das Jahr 1994 wurden mehr als 110 Mio. DM abgerechnet. Für das Jahr 1995 sind rd. 100 Mio. DM veranschlagt.

Aufgrund früherer Feststellungen des Bundesrechnungshofes und des Vorprüfungsamtes der Bundesanstalt zum Bedarf, zur Vergabe und zur Ausstattung der Arbeitsämter mit Informationsschriften, richtete die Bundesanstalt eine Arbeitsgruppe ein, um Verträge und Verwaltungsabläufe zu überprüfen. Auf der Grundlage der Ergebnisse dieser Arbeitsgruppe hat der Bundesrechnungshof zusätzliche Feststellungen zur Auftragsvergabe und Abrechnung getroffen.

48.2

48.2.1

Die Bundesanstalt vergab Aufträge mit einem Volumen von 310 Mio. DM für das „Grundwerk arbeitsmarktlicher und berufskundlicher Informationen" sowie die Druckschrift „Bildung und Beruf" und die „Europäischen Berufsdokumente" ohne Wettbewerb an den Verlag. Eine Nutzen-Kosten-Analyse wurde nicht erstellt.

Die Bundesanstalt beauftragte den Verlag zudem, Informationen über Einrichtungen der beruflichen Bildung IT-gerecht aufzubereiten, ohne Preiskalkulationen zu fordern. Nach Abschluß dieser Arbeiten stellte der Verlag der Bundesanstalt eine Forderung von 1,8 Mio. DM in Rechnung, die hingenommen und bezahlt wurde. Später vereinbarte die Bundesanstalt mit dem Verlag pauschal, die Informationen jeweils nach ihren „speziellen Fachvorgaben" aufzubereiten und nach Ist-Kosten abzurechnen. Geschäftsgrundlage waren daneben eine Vielzahl mündlicher Absprachen, an denen der Beauftragte für den Haushalt nicht beteiligt wurde. So wurde der Verlag in Gesprächen bei Arbeitskreisen beauftragt, die rd. 6 100 Deutschsprachkurse für ausländische Arbeitnehmer in die Datenbank aufzunehmen. Dieser Auftrag hatte ein Volumen von etwa 1,6 Mio. DM. Die in den Arbeitskreisen mündlich abgesprochenen Leistungen wurden zum Teil nachträglich vom Inneren Dienst des Landesarbeitsamtes Nordbayern auf Anforderung des Fachreferates der Hauptstelle schriftlich an den Verlag gegeben.

Der Verlag hat Kalkulationen und Abrechnungen zur Weiterbildungsdatenbank „KURS" über insgesamt 170 Mio. DM vorgelegt, die in Teilen widersprüchlich waren. Die durchschnittlich erstatteten Ist-Kosten je Datensatz stiegen in den Jahren 1988 bis 1994 um rd. das Zehnfache von 26,45 auf 273,43 DM. Dabei ist zu berücksichtigen, daß sowohl der Umfang der erfaßten Informationen erhöht als auch die Datenstruktur stärker differenziert wurden. Der Seitenpreis für die Druckschrift „Bildung und Beruf" (Ge-

samtkosten 1994 rd. 13 Mio. DM) lag um 15. v. H. über dem Seitenpreis des Gesamtwerks „Einrichtungen der beruflichen Bildung" (Gesamtkosten 1994 rd. 14 Mio. DM), obwohl auf bereits für das Gesamtwerk abgerechnete Datenbestände zurückgegriffen wurde.

Der Bundesrechnungshof hat zu den Geschäftsbeziehungen zwischen der Bundesanstalt und dem Verlag weiter festgestellt:

- Für die Nutzung einer vom Institut der deutschen Wirtschaft angebotenen online-Datenbank hat die Bundesanstalt keine hinreichend konkreten Vereinbarungen über Leistungsumfang und Entgelt getroffen. Die vom Institut der deutschen Wirtschaft geltend gemachten Kosten von rd. 9 Mio. DM wurden über den Verlag abgerechnet und diesem von der Bundesanstalt erstattet. Den Akten war nicht zu entnehmen, daß die Bundesanstalt geprüft hatte, ob die berechneten Leistungen notwendig waren und ob sie tatsächlich erbracht wurden.
- Der unbefristete Vertrag mit dem Verlag über die Herausgabe des „Grundwerks ausbildungs- und berufskundlicher Informationen" regelt nicht die Urheberrechte und ist nach Ansicht des Verlages nicht kündbar. Die Urheberrechte liegen angeblich bei den Autoren, die zu einem Großteil Mitarbeiter der Bundesanstalt waren oder sind. Der Verlag war nicht bereit, der Bundesanstalt die Autoren namentlich zu nennen.
- Zwischen der Bundesanstalt und dem Verlag bestehen personelle Verflechtungen. Ein großer Teil der freien Mitarbeiter des Verlages waren oder sind Bedienstete der Bundesanstalt. Ehemalige Bedienstete und Familienangehörige von aktiven Bediensteten sollen nach der Bundesanstalt vorliegenden Hinweisen beim Verlag hauptberuflich tätig sein.

48.2.2

Der Bundesrechnungshof hat die Bundesanstalt aufgefordert, die Geschäftsbeziehungen zu diesem Verlag als größtem Auftragnehmer neu zu gestalten und dabei die haushalts- und vergaberechtlichen Vorschriften zu beachten. Absprachen zwischen den Fachreferaten der Bundesanstalt und dem Verlag ersetzen nicht die erforderlichen vertraglichen Einzelregelungen über Leistungsinhalt und -umfang. Soweit diese Absprachen Zahlungsverpflichtungen auslösten, hätte der Beauftragte für den Haushalt beteiligt werden müssen (§ 9 BHO). Die Mitarbeiter der Fachreferate verletzten ihre Dienstpflichten, als sie den Beauftragten für den Haushalt nicht vorab beteiligten.

Der Bundesrechnungshof hat erhebliche Zweifel an den Abrechnungen und der Angemessenheit der Forderungen des Verlages. Einer Abrechnung auf Ist-Kostenbasis hätte das Preisrecht des Bundes zugrunde gelegt werden müssen.

Die Urheberrechte hält er für dringend klärungsbedürftig, da sie den entscheidenden wirtschaftlichen Wert darstellen. Ohne Gewißheit und Einigung über die Urheberrechte ist eine Neugestaltung der Geschäftsbeziehungen zum Verlag oder eine neue Vergabe im Wettbewerb schwer vorstellbar.

Der Bundesrechnungshof hat die Bundesanstalt aufgefordert, die Verbindungen zwischen ihren Mitarbeitern und dem Verlag vollständig aufzuklären und dienst- oder strafrechtliche Konsequenzen zu prüfen. Er hat die Bundesanstalt auch aufgefordert, die Beziehungen zum Institut der deutschen Wirtschaft vertraglich eindeutig zu regeln.

48.2.3

Der Präsident der Bundesanstalt (Präsident) hat die Mängel bei der Vergabe sowie Dienstpflichtverletzungen der Mitarbeiter eingeräumt. Er hat zugesagt, künftig alle Aufträge nach der Verdingungsordnung für Leistungen (VOL/A) durch öffentliche Ausschreibung oder einen Teilnehmer-Wettbewerb zu vergeben. Der Beauftragte für den Haushalt habe veranlaßt, daß Rechnungen des Verlages detailliert und spezifiziert werden und er bei allen Vorhaben bereits zu Beginn der Planung beteiligt wird. Der Präsident wird prüfen, ob die Abrechnung der online-Datenbank künftig direkt mit dem Institut der deutschen Wirtschaft erfolgen kann.

Die Urheberrechte liegen nach Auffassung des Präsidenten zum Teil bei der Bundesanstalt, wobei die rechtliche Prüfung noch nicht abgeschlossen sei. Der Präsident hat erklärt, seit Januar 1993 habe er eindeutig geregelt, daß die Autorentätigkeit seiner Mitarbeiter beim Verlag genehmigungspflichtig sei. Zwischenzeitlich habe der Verlag die Bereitschaft zum Ausdruck gebracht, die Autoren zu benennen, soweit diese einwilligen. Allerdings sei dies noch nicht geschehen.

Zu den personellen Verflechtungen hat der Präsident Verwaltungsermittlungen gegen die Mitarbeiter eingeleitet, die mit der Auftragsvergabe befaßt waren. Ein konkreter Verdacht, der disziplinar- oder strafrechtliche Konsequenzen erfordere, habe sich bisher nicht ergeben.

48.2.4

Der Bundesrechnungshof erwartet, daß der Präsident die zugesagten Maßnahmen konsequent durchführt. Die Bundesanstalt wird bei einer Vergabe im Wettbewerb darauf zu achten haben, daß Mitbewerber gleiche Chancen erhalten wie der bisher beauftragte Verlag.

Treuhandanstalt/Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben

49 Konzeption der von der Treuhandanstalt begründeten Management-Kommanditgesellschaften

49.0

Die konzeptionelle und rechtliche Gestaltung der Management-Kommanditgesellschaften als Holdings zur Sanierung und Privatisierung ehemaliger Beteiligungsunternehmen der Treuhandanstalt ist mit finanziellen Belastungen in Milliardenhöhe verbunden, ohne daß ausreichende Steuerungs- und Kontrollmechanismen zur Erreichung des angestrebten Erfolges eingerichtet wurden. Insbesondere sicherte sich die Treuhandanstalt keine ausreichende Kenntnis der strategischen und operativen Planungen der Management-Kommanditgesellschaften. Eine wirksame Erfolgskontrolle ist deshalb nicht möglich. Finanziell und strategisch bedeutsame Einzelmaßnahmen unterliegen nur in Ausnahmefällen der Zustimmung der Treuhandanstalt. Bei wesentlichen Beschlüssen der Gesellschafterversammlung ist die Treuhandanstalt vom Einvernehmen mit den Sanierungsmanagern abhängig.

Angesichts der bisherigen Ergebnisse und Kosten sollten die Zweckmäßigkeit der Management-Kommanditgesellschaften sowie die Sanierungschancen ihrer Beteiligungsunternehmen kritisch überprüft werden.

49.1 Vorbemerkung

Die Treuhandanstalt begründete in den Jahren 1992 und 1993 gemeinsam mit mehreren Sanierungsmanagern fünf Management-Kommanditgesellschaften (Management-KG), die zunächst auf drei Jahre befristet waren. Diese sollten rd. 60 als sanierungsfähig eingestufte Beteiligungsunternehmen, die kurzfristig nicht veräußerbar waren, sanieren und anschließend privatisieren.

Gesellschafter der Management-KG waren jeweils die Treuhandanstalt als Kommanditistin sowie eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) als geschäftsführende Komplementärin. An der geschäftsführenden Komplementär-GmbH beteiligten sich die Sanierungsmanager mehrheitlich neben der Treuhandanstalt als Minderheitsgesellschafterin.

Anfang 1995 übernahm die Beteiligungs-Management-Gesellschaft Berlin mbH (BMGB), eine Gesellschaft des Bundes im Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Finanzen (Bundesministerium), die Anteile der Treuhandanstalt an den Management-KG und den Komplementär-GmbH.

Im März 1995 – nach der Privatisierung einer Management-KG Ende 1994 – betreuten die verbleibenden vier Management-KG noch 46 Unternehmen mit 12 480 Mitarbeitern (Vorjahr: 56 Unternehmen mit rd. 21 000 Mitarbeitern).

Von Beginn an war der Treuhandanstalt bewußt, daß die Sanierung der Unternehmen hohe Kosten verursachen wird. Im Juli 1995 bezifferte die BMGB das entsprechende Gesamtobligo zum Stichtag 31. Dezember 1994 auf 4,647 Mrd. DM (ohne Hilfen im Rahmen der DM-Eröffnungsbilanzen). Bis Ende 1996 wird der Betrag nach Schätzungen der BMGB auf mehr als 6 Mrd. DM anwachsen.

49.2 Grundlagen und Ziele der Management-KG

49.2.1

Bei ihrer Entscheidung über ein geeignetes Instrument zur Sanierung und Privatisierung ausgewählter Unternehmen gab die Treuhandanstalt dem Modell der Management-KG im wesentlichen deshalb den Vorzug, weil sie sich von der Übertragung der Managementaufgabe auf persönlich und unternehmerisch verantwortliche Sanierungsexperten einen Abbau von Managementdefiziten und Effizienzsteigerungen in den Betrieben versprach.

Die Management-KG und ihre Komplementär-GmbH werden jeweils vollständig von der Treuhandanstalt/BMGB finanziert. Die Treuhandanstalt hatte den Management-KG im Gesellschaftsvertrag zunächst eine unbegrenzte Liquiditätsgarantie zugesichert, die sie Ende 1994 auf bestimmte Beträge begrenzte. Die Komplementär-GmbH nehmen an Gewinnen und Verlusten der Management-KG nicht teil. Die an der Komplementär-GmbH beteiligten Sanierungsmanager brachten im wesentlichen ihr Know-how in die Gesellschaft ein. Ihnen entsteht kein finanzielles Risiko aus der Beteiligung.

Nach den Gesellschaftsverträgen der Management-KG verfügt die Treuhandanstalt/BMGB bei Gesellschafterbeschlüssen zwar immer über die Stimmenmehrheit. Änderungen des Gesellschaftsvertrages und die Auflösung oder Liquidation der Management-KG können jedoch nur einstimmig, also im Einvernehmen mit den Mitgesellschaftern, beschlossen werden.

Nach den vertraglichen Regelungen führen die Sanierer die Management-KG grundsätzlich weisungsfrei mit der Sorgfalt eines ordentlichen Kaufmanns. Zustimmungsvorbehalte der Treuhandanstalt/BMGB zu bedeutenden Geschäftsführungsmaßnahmen der Management-KG bei ihren Beteiligungsunternehmen sind nur für wenige Ausnahmefälle vorgesehen. Zustimmungsfrei sind beispielsweise alle in den globalen Jahresplänen vorgesehenen Maßnahmen einschließlich Überschreitungen der Planansätze von bis

zu 10 v. H. Das finanzielle Volumen dieser Jahrespläne lag im Jahre 1994 zwischen 300 und 600 Mio. DM je Management-KG. Ebenfalls zustimmungsfrei sind in den Plänen nicht vorgesehene bestimmte Einzelmaßnahmen mit einer finanziellen Auswirkung von jeweils bis zu 10 Mio. DM. Eine Kumulierungsregelung besteht hierbei nicht, d. h. eine Vielzahl von kleineren Maßnahmen bedarf auch dann nicht der Zustimmung, wenn diese insgesamt zu hohen finanziellen Auswirkungen führen.

49.2.2

Der Bundesrechnungshof hat die unternehmerische Verantwortung der Sanierer in den Management-KG nur für gering ausgeprägt gehalten, da mit deren Tätigkeit weder typische unternehmerische Chancen noch Konkurs- oder andere finanzielle Risiken verbunden sind. Die von der Treuhandanstalt erwartete Effizienzsteigerung aufgrund persönlicher unternehmerischer Verantwortlichkeiten erscheint deshalb fragwürdig, weil das unternehmerische Risiko voll bei ihr bzw. der BMGB verbleibt.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß die Treuhandanstalt bei der Gestaltung der Gesellschaftsverträge ihrer umfangreichen Finanzierungsverantwortung nicht angemessen Rechnung trug. Da sie sich entgegen ihrer sonstigen Praxis bereit gefunden hatte, nach oben nicht begrenzte Sanierungskosten der Unternehmen in den Management-KG zu übernehmen, hätte sie sich nach Auffassung des Bundesrechnungshofes weitgehende Einwirkungsmöglichkeiten auf die Gesellschaft und deren Geschäftsführung vorbehalten müssen. Statt dessen hat die Treuhandanstalt zugelassen, daß sie z. B. bei wichtigen Entscheidungen von einstimmigen Beschlüssen der Gesellschafter abhängig ist. Der Bundesrechnungshof hat es für notwendig gehalten, daß sich die Treuhandanstalt solange stärkere Rechte bei der Beschlußfassung der Gesellschafter vorbehält, wie sie allein das finanzielle Obligo und unternehmerische Risiko der Management-KG trägt. Insbesondere sollte sie allein über die Auflösung der Management-KG sowie wesentliche Änderungen des Gesellschaftsvertrages entscheiden können. Die BMGB sollte hierauf in Nachverhandlungen hinwirken.

Der Kreis der zustimmungspflichtigen Geschäfte ist nach Ansicht des Bundesrechnungshofes zu eng gefaßt. Er hat darauf hingewiesen, daß der Treuhandanstalt/BMGB auch solche Geschäftsführungsmaßnahmen nicht zur Zustimmung vorzulegen sind, die sich erheblich auf den weiteren Sanierungsverlauf, die Sanierungsaussichten und die finanzielle Belastung auswirken können. Angesichts der Interessenlage und Risikoverteilung hält es der Bundesrechnungshof für erforderlich, angemessene Zustimmungsvorbehalte zu vereinbaren und eine Kumulierungsregelung vorzusehen, die auch verhindert, daß Zustimmungserfordernisse unterlaufen werden.

49.2.3

Nach Ansicht der BMGB hätten die Sanierungsmanager im Modell der Management-KG durchaus einen eigenen Anreiz, konsequente Sanierungsmaßnahmen durchzuführen. Ein gewisses finanzielles Risiko liege für sie einerseits in der Tantieme begründet, die von ihrem Sanierungs- und Privatisierungserfolg abhängig sei, und anderseits im Imageverlust, der bei fehlendem Erfolg eintreten würde.

Die Sanierungskosten seien in der Praxis durch die mit der Treuhandanstalt/BMGB abzustimmende Planung und Berichterstattung begrenzt worden. Zur Risikobegrenzung habe auch die Aufhebung der vorher unbegrenzten Liquiditätsgarantie in den Gesellschaftsverträgen zum Jahresende 1994 beigetragen.

Die vom Bundesrechnungshof für erforderlich gehaltene alleinige Entscheidung der Treuhandanstalt über wesentliche Inhalte des Gesellschaftsvertrages und ggf. der Auflösung der Management-KG sei nicht vereinbar mit dem partnerschaftlichen Verhältnis zu den Sanierungsmanagern und deren verantwortlicher gesellschaftsrechtlicher Einbindung.

Den Kreis der zustimmungsfreien Geschäfte hat die BMGB im Hinblick auf gewollte Entscheidungsspielräume der Manager für angemessen gehalten. Planüberschreitungen unterlägen außerdem immer der Kontrolle der Treuhandanstalt, da sie die notwendigen Mittel bereitstellen müsse. Die fehlende Kumulierungsregelung führe nur zu einem theoretischen Risiko, das praktisch durch die umfassende Berichterstattung der Unternehmen beherrschbar sei.

49.2.4

Der Bundesrechnungshof hält die Argumente der BMGB nicht für überzeugend.

Eine Begrenzung der Sanierungskosten für die marktorientierte Umstrukturierung der Unternehmen war zunächst nicht vorgesehen. Nach den Vorstellungen der Treuhandanstalt sollten den Unternehmen Zeit und Mittel gegeben werden, Sanierungskonzepte umzusetzen. Dies zeigt sich auch darin, daß erst seit Jahresanfang 1995 begonnen wurde, die Sanierungsfähigkeit der Unternehmen erneut zu untersuchen.

Einer der Finanzierungsverantwortung der Treuhandanstalt/BMGB entsprechenden Einwirkungsmöglichkeit auf die Management-KG und deren Geschäftsführung kann nicht die von der BMGB hervorgehobene unternehmerische Verantwortung der Sanierungsmanager und das partnerschaftliche Verhältnis zu ihnen entgegenstehen. Ein partnerschaftliches Verhältnis setzt u. a. eine ausgewogene Verteilung von Chancen und Risiken voraus. Daran fehlt es jedoch bei den Management-KG, weil das finanzielle und unternehmerische Risiko einseitig zu Lasten der Treuhandanstalt/BMGB geht. Die den Sanierungsmanagern zustehende erfolgsabhängige Tantieme stellt kein Risiko, sondern eine Chance dar, zusätzlich zu der festen Vergütung einen Bonus zu erhalten.

Die Ausgestaltung der vertraglichen Rechte der Sanierungsmanager ist geeignet, die Treuhandanstalt/BMGB erheblich bei der Durchsetzung ihrer Interessen und Ziele zu behindern. So ist es z. B. der BMGB

wegen des Widerstandes der Betroffenen noch immer nicht gelungen, die Alleinvertretungsbefugnis zweier Geschäftsführer rückgängig zu machen. Ein Verzicht auf angemessene Zustimmungsvorbehalte wird auch nicht dadurch gerechtfertigt, daß die BMGB aufgrund der Berichterstattung der Management-KG von Planüberschreitungen und einer risikobehafteten Kumulierung zustimmungsfreier Maßnahmen Kenntnis erhält. Da die Management-KG frei von Weisungen geführt werden, steht der BMGB eine Einflußnahme auf die Geschäftsführung über die vorhandenen Zustimmungsvorbehalte hinaus nicht zu.

Der Bundesrechnungshof hält deshalb seine Empfehlungen aufrecht.

49.3 Steuerung und Kontrolle

49.3.1

Im Rahmen der Sanierungs- und Privatisierungsaufgabe der Management-KG obliegt den Sanierungsmanagern die Verantwortung für

- die Entwicklung tragfähiger Unternehmenskonzepte für die einzelnen Beteiligungsunternehmen der Management-KG,
- deren Konkretisierung in einer strategischen sowie operativen Planung,
- die Umsetzung dieser Konzepte und
- die Berichterstattung hierüber an die Treuhandanstalt.

Die Treuhandanstalt finanzierte die Management-KG auf der Basis der ihr vorzulegenden Planungen. Die Planung der Management-KG besteht jeweils aus einem dreijährigen Unternehmensplan für die Gesamtheit der Beteiligungsunternehmen der Management-KG. Dieser bildet den Rahmen für Jahrespläne, die ebenfalls für die Gesamtheit der Management-KG-Unternehmen aufzustellen sind, darüber hinaus aber auch unternehmensbezogene Einzelpläne enthalten sollen. Die Verträge verpflichten die Management-KG nur zu einer groben konzeptionellen Darstellung ihrer Planungen.

Dementsprechend waren nach Feststellung des Bundesrechnungshofes die vorgelegten Pläne vielfach auf thesenartige Formulierungen von Zielen und Forderungen beschränkt. Sie enthielten keine konkreten Angaben zu den hieraus erwarteten Wirkungen und dem jeweils erforderlichen Zeit- und Finanzbedarf. Die Pläne ließen zwar gewisse Rückschlüsse auf die voraussichtliche Entwicklung der Management-KG und ihrer Beteiligungsunternehmen zu; sie enthielten aber keine geschlossenen Sanierungskonzepte für das einzelne Beteiligungsunternehmen.

Entgegen ihren sonstigen Gepflogenheiten ließ die Treuhandanstalt die unter Verantwortung der Management-KG erstellten kostenintensiven Sanierungskonzepte für die einzelnen Unternehmen auch nicht regelmäßig, sondern nur in Ausnahmefällen durch den Leitungsausschuß, ein unabhängiges Expertenteam zur Begutachtung von Unternehmenskonzepten, überprüfen. Der Leitungsausschuß kam in einem solchen Fall u. a. zu dem Ergebnis, daß die Rentabilität eines beantragten Investitionsbedarfs in dreistelliger Millionenhöhe sowie der Einfluß des Investitionsvorhabens auf Sanierungs- und Privatisierungschancen nicht habe beurteilt werden können, weil das Konzept nicht nach Investitionsobjekten und Produktgruppen gegliedert gewesen sei. Außerdem habe es der strategisch bedeutsamen Umstrukturierung der Fertigung an der geschäftspolitischen Absicherung in Vertrieb und Marketing gefehlt.

Nach Angaben der Treuhandanstalt prüfte ihr zuständiger Controlling-Bereich die Planungen der Management-KG auf Plausibilität. Art und Umfang der Prüfung waren jedoch mangels Dokumentation nicht nachzuvollziehen.

Ferner legten die Management-KG der Treuhandanstalt vereinbarungsgemäß Quartalsberichte über wesentliche Daten der Geschäftsentwicklung der Unternehmen vor, die auch Soll-/Ist-Vergleiche und Vorschauen bis zum Jahresende enthalten. Hinzu kamen noch monatliche Berichte über die Ergebnisentwicklung und Finanzlage sowie die laufende Unterrichtung über wesentliche Vorgänge.

49.3.2

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes hätte die Treuhandanstalt wegen ihrer umfangreichen Finanzverantwortung höhere Anforderungen an die Nachvollziehbarkeit und Plausibilität der Unternehmenskonzepte und deren Konkretisierung in Jahresplänen stellen müssen. Die Eignung der Gesamtkonzepte und der Beitrag einzelner Maßnahmen zur Sanierung der Unternehmen war überwiegend nicht nachvollziehbar. Der Bundesrechnungshof hat es auch für verfehlt gehalten, daß die Treuhandanstalt die Tragfähigkeit der Unternehmenskonzepte nur in wenigen Ausnahmefällen durch den darin erfahrenen Leitungsausschuß überprüfen ließ.

Die laufende Berichterstattung der Management-KG über die Geschäftsentwicklung ihrer Unternehmen erscheint für sich betrachtet ausreichend; jedoch ermöglicht sie keine ausreichende Erfolgskontrolle und Kontrolle der zweckentsprechenden Mittelverwendung, weil die Planungsgrundlagen keine hinreichend konkreten und aussagefähigen Beurteilungsgrößen enthielten.

49.3.3

Die BMGB hat darauf hingewiesen, daß die Planungsdichte der von den Management-KG vorgelegten Unterlagen den vertraglichen Regelungen entspreche. Aufgabe der Treuhandanstalt sei es nicht gewesen, Einzelmaßnahmen zu kontrollieren und zu bewerten. Vielmehr habe das gesamte betriebswirtschaftliche Ergebnis im Vordergrund gestanden. Trotzdem gäben die vorgelegten Pläne ein umfassendes Bild über geplante Sanierungs- und Investitionsmaßnahmen. Die Überprüfung aller Pläne durch den Leitungsausschuß sei nicht zweckmäßig gewesen, weil dies deren Umsetzung verzögert hätte.

Die BMGB hat erneut die vertrauensvolle Zusammenarbeit aller Beteiligten und deren wirtschaftliche Einbindung in einen „partnerschaftlichen Vertrag" betont. „Im Sinne der Vertragsphilosophie" seien deshalb keine besonderen Kontrollen, sondern Routineprüfungen auf Arbeitsebene durchgeführt worden. Gleichwohl würden die Kontrollinstrumente in häufigen Kontakten mit den Management-KG fortlaufend optimiert.

49.3.4

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, daß die Treuhandanstalt bei der Steuerung und Kontrolle der Management-KG ihrer finanziellen Verantwortung sowie ihrer Verantwortung für das längerfristige Schicksal der betroffenen Beteiligungsunternehmen der Management-KG nicht gerecht wurde. Ein Bericht der Internen Revision der Treuhandanstalt vom November 1994 bestätigt im wesentlichen die vom Bundesrechnungshof festgestellten Mängel bei der Steuerung und Kontrolle der Management-KG. Die Zurückhaltung der Treuhandanstalt unter Berufung auf das partnerschaftliche und vertrauensvolle Verhältnis erscheint auch deshalb nicht vertretbar, weil die Sanierungsmanager, die über ein nicht eindeutig begrenztes und nicht zweckbestimmtes Gesamtbudget in Milliardenhöhe verfügen, kein finanzielles Risiko tragen. Nach den Erfahrungen des Bundesrechnungshofes fördern derartige Rahmenbedingungen ohne ausreichende Kontrollmechanismen eher ein unwirtschaftliches Ausgabeverhalten. Durch Überprüfungen bedingte Verzögerungen hält der Bundesrechnungshof im Hinblick auf die finanziellen Dimensionen für vertretbar. Dadurch ergibt sich die Chance, wertvolle Anregungen aufgreifen zu können.

Die BMGB sollte deshalb darauf hinwirken, daß die Unternehmenskonzepte und Jahrespläne der Management-KG künftig hinreichend aussagefähig sind, um die Eignung der geplanten Maßnahmen zur Sanierung der Unternehmen und ihre erwarteten Auswirkungen auf das betriebswirtschaftliche Ergebnis beurteilen zu können. Bei der Beurteilung der Konzepte und Planungen sollte sie sich die Erfahrungen der unabhängigen Experten des Leitungsausschusses zunutze machen.

49.4 Aktuelle Entwicklung

49.4.1

Im Dezember 1994 stattete die Treuhandanstalt die BMGB mit Finanzmitteln in Höhe von rd. 1 Mrd. DM für den Finanzbedarf der verbliebenen vier Management-KG bis zum Jahre 1997 aus. Im Januar 1995 führte das Bundesministerium hierzu aus, damit sei die finanzielle Sanierung der von den Management-KG betreuten Unternehmen abgeschlossen und ein rechtlicher und finanzieller „Deckel" eingezogen. Gleichwohl meldete das Bundesministerium bereits vier Monate später einen zusätzlichen Finanzbedarf für die Management-KG im Jahre 1996 in Höhe von 0,7 Mrd. DM an. Dieser Mittelbedarf wurde begründet mit zusätzlichen Ausgaben für die

- Stillegung von Unternehmen der Management-KG wegen der Verschlechterung ihrer wirtschaftlichen Verhältnisse,
- Privatisierung von Unternehmen, die in schwierigen überbesetzten Branchen tätig sind oder negative Ertragswerte aufweisen,
- Sanierung von Unternehmen aufgrund überarbeiteter Unternehmenskonzepte.

Der Leitungsausschuß ist in den ersten Monaten des Jahres 1995 beauftragt worden, die Unternehmenskonzepte und die Sanierungsfähigkeit von 18 Unternehmen mit hohem Finanzbedarf zu überprüfen. Ergebnisse hierüber liegen erst teilweise vor. Nach dem Stand zur Jahresmitte 1995 soll ein Unternehmen abgewickelt werden. Ein weiteres Unternehmen wurde vom Leitungsausschuß als nicht sanierungsfähig eingestuft; „überlebensfähige" Teile sollen jedoch erhalten werden. Bei einem weiteren Unternehmen zeichnet sich das Ergebnis „nicht sanierungsfähig" ab. Ein anderes Unternehmen wurde auf der Basis des vorliegenden Konzeptes als nicht sanierungsfähig beurteilt; das Konzept soll jedoch nochmals überarbeitet werden.

49.4.2

Der Bundesrechnungshof hat auch angesichts weiterer Mittelanforderungen und der Erklärungen des Bundesministeriums zur problematischen wirtschaftlichen Situation vieler Unternehmen gegen Ende der ursprünglich angestrebten Betreuungszeit durch die Management-KG Zweifel geäußert, ob die unsicheren Sanierungserfolge die hohen Sanierungsausgaben rechtfertigen. Das Konzept der Management-KG sollte kritisch überprüft werden, wenn

- für einen nicht unerheblichen Teil der insgesamt betreuten Unternehmen die Abwicklung in Betracht gezogen wird,
- bei weiteren Unternehmen trotz der durchgeführten Sanierungsmaßnahmen zum Teil erhebliche Aufwendungen für die Privatisierung anfallen werden und
- darüber hinaus für weitere Unternehmen nach dem Fehlschlagen der bisherigen Unternehmenspläne wiederum neue Konzepte entwickelt werden müssen.

Zumindest sollte jedoch eine Entscheidung darüber herbeigeführt werden, welcher Zeitrahmen und welche finanziellen Mittel für weitere Sanierungs- und Privatisierungsbemühungen der Management-KG noch zu rechtfertigen sind.

49.4.3

Das Bundesministerium und die BMGB haben die Befürchtungen des Bundesrechnungshofes für überzogen gehalten. Die BMGB habe die „finanziellen Risiken" nach intensiver Erörterung in den entsprechenden Gremien „ermittelt und budgetiert". Zusätzliche Aufwendungen könnten jedoch durch eine beschleunigte Privatisierung entstehen. Ein Mißerfolg sei hieraus allerdings nicht abzuleiten.

49.4.4

Die Stellungnahmen des Bundesministeriums und der BMGB räumen die Bedenken des Bundesrechnungshofes nicht aus. Er bleibt deshalb bei seiner Empfehlung, die Sanierungschancen aller Unternehmen und die Zweckmäßigkeit der Management-KG insgesamt kritisch zu überprüfen.

50 Tantieme für Geschäftsführer von Management-Kommanditgesellschaften

50.0

Bei jeder der von der Treuhand begründeten Management-Kommanditgesellschaften kann eine Tantieme von bis zu 6 Mio. DM erzielt werden, die den geschäftsführenden Sanierungsmanagern zusteht. Das Tantiemesystem ist wenig geeignet, den angestrebten Anreiz für erfolgreiche Privatisierungen und Sanierungen durchgängig zu entfalten. Es ist eher darauf angelegt, den Sanierungsmanagern trotz unsicherer Erfolgsaussichten eine gewisse Gesamtvergütung zu sichern. Das aufwendige Berechnungsverfahren kann im Einzelfall Kosten von bis zu 1 Mio. DM verursachen. Tantiemesysteme sollten künftig wirkungsvolle Anreize bieten und auf einfacheren Ermittlungsmethoden beruhen.

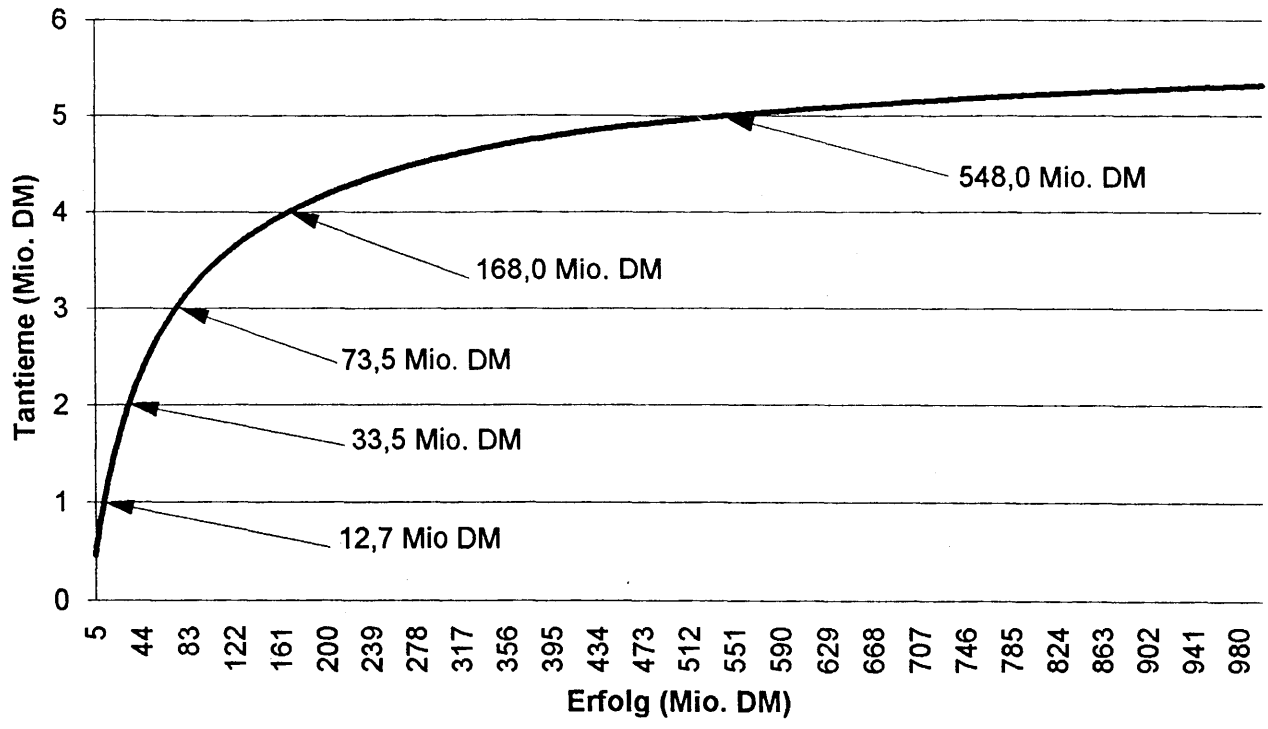
50.1

Die Treuhandanstalt und mehrere sanierungserfahrene Manager begründeten fünf Management-Kommanditgesellschaften (Management-KG) als Holdings für zu sanierende ehemalige Beteiligungsunternehmen der Treuhandanstalt. Gesellschafter ist neben der Treuhandanstalt als Kommandistin jeweils eine GmbH als geschäftsführende Komplementärin, deren Anteile nahezu ausschließlich von den Managern als geschäftsführenden Gesellschaftern gehalten werden. Die Treuhandanstalt schloß mit den fünf geschäftsführenden Komplementär-GmbH gleichlautende Tantiemevereinbarungen, die jeweils eine einmalige erfolgsabhängige Vergütung von maximal 6 Mio. DM bei Beendigung der Management-KG vorsehen. Die Tantieme soll an die Sanierungsmanager der Komplementär-GmbH weitergereicht werden.

Mit dem Tantiemesystem wollte die Treuhandanstalt den geschäftsführenden Komplementär-GmbH bzw. ihren Geschäftsführern einen Anreiz bieten, bei der Sanierung und Privatisierung der Beteiligungsunternehmen der Management-KG folgende Ziele zu verwirklichen:

- hohe Veräußerungserlöse,
- hohe Investitions- und Arbeitsplatzzusagen der Erwerber,
- schnelle Veräußerungen,
- möglichst niedrige Kapitalzuführungen durch die Treuhandanstalt.

Die Tantieme wird nach einem komplexen mathematischen Verfahren berechnet. Die Höhe der Tantieme soll dabei vom Gesamterfolg der jeweiligen Management-KG bei allen betreuten Unternehmen während der gesamten Dauer der Betreuung abhängen. Die Berechnungsformel führt bei steigenden Erfolgen zu verhältnismäßig geringeren Zuwächsen der Tantieme (Degression). Das folgende Schaubild verdeutlicht den degressiven Tantiemeverlauf:



Im Mai 1992 schätzte die Treuhandanstalt, daß bei einer Laufzeit der Management-KG von etwa drei Jahren rd. 40 v. H. der Höchsttantieme – das entspricht 2,4 Mio. DM – erreicht werden. Das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) rechnete dagegen im November 1992 auf der Grundlage des angestrebten Gesamterfolges der Management-KG mit Tantiemen in Höhe von jeweils 4,64 Mio. DM. Mitte 1995 hielt die Beteiligungs-Management-Gesellschaft Berlin mbH (BMGB), die Nachfolgerin der Treuhandanstalt als Gesellschafterin der Management-KG, eine durchschnittliche Tantieme von 2,5 Mio. DM für möglich. Dabei ging sie von unterschiedlichen Ergebnissen in den einzelnen Management-KG aus. So nahm sie z. B. an, daß in einer bereits beendeten Management-KG kein Tantiemeanspruch entsteht. Insgesamt bestand bei allen Beteiligten erhebliche Unsicherheit über die möglichen Ergebnisse der Management-KG und damit auch über die Höhe der erreichbaren Tantieme, weil man die wesentlichen Ergebnisfaktoren, insbesondere die Verkaufszeitpunkte und -preise, für nicht planbar hielt.

Nach den Tantiemevereinbarungen sind die umfangreichen Berechnungsgrundlagen für den Tantiemeanspruch von unabhängigen Wirtschaftsprüfern zu ermitteln. Das Bundesministerium schätzte im Oktober 1992 die hierdurch entstehenden zusätzlichen Kosten auf bis zu 1 Mio. DM pro Management-KG. Bis Mitte 1995 wurden dafür insgesamt 541 000 DM ausgegeben.

Den Geschäftsführungsvorsitzenden der Komplementär-GmbH der drei zuletzt gegründeten Management-KG wurde ein Teil des Tantiemeanspruchs – 150 000 bzw. 200 000 DM pro Jahr – erfolgsunabhängig als fester Vergütungsbestandteil garantiert.

50.2

Der Bundesrechnungshof hat das der Berechnung der Tantieme zugrundeliegende mathematische Modell für kaum geeignet gehalten, den von der Treuhandanstalt beabsichtigten Anreiz zu entfalten. Wegen der degressiven Tantiemeentwicklung werden nämlich bereits geringe Sanierungs- und Privatisierungserfolge überproportional belohnt, während weitere Erfolge zu immer geringeren Tantiemesteigerungen führen. Eine Tantieme in Höhe von 1 Mio. DM ist z. B. bereits bei einem Gesamterfolg der Management-KG von 12,7 Mio. DM zu erreichen. Für die zweite Million der Tantieme ist ein zusätzlicher Erfolg von 20,8 Mio. DM erforderlich. Ein erheblich höherer Erfolgszuwachs muß dagegen mit 94,5 und 380 Mio. DM für die vierte und die fünfte Million erzielt werden; die sechste Million bleibt rechnerisch unerreichbar.

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß nach diesem mathematischen Modell die Tantiemezuwächse im umgekehrten Verhältnis zu dem zur Steigerung des Erfolges der Management-KG notwendigen Arbeitseinsatz der Sanierer stehen. Während erste Erfolge hoch honoriert werden, führen weitere Sanierungs- und Privatisierungserfolge, die einen überdurchschnittlichen Einsatz der Sanierer für die verbleibenden schwierigeren Privatisierungsfälle verlangen dürften, nur noch zu geringen Tantiemezuwächsen. Der Bundesrechnungshof hat deshalb die Auffassung vertreten, daß eine progressive oder lineare Tantiemeentwicklung wirksamere Anreize erzeugt hätte.

Der Bundesrechnungshof hat einen weiteren Nachteil des komplexen und schwer nachvollziehbaren Berechnungsverfahrens darin gesehen, daß es zu erheblichen Meinungsunterschieden zwischen den Parteien über die Höhe der Tantieme führen kann.

Der Bundesrechnungshof hat außerdem die Ermittlung der erfolgsabhängigen Tantieme für zu aufwendig gehalten, da bei jedem Unternehmen umfangreiche Vorarbeiten unabhängiger Wirtschaftsprüfer erforderlich sind. Die dadurch entstehenden Kosten, die das Bundesministerium auf bis zu 1 Mio. DM pro Management-KG schätzte, stehen in keinem angemessenen Verhältnis zur erreichbaren Tantieme.

Die einigen Geschäftsführungsvorsitzenden zugesagten garantierten Mindesttantiemen von 150 000 bzw. 200 000 DM pro Jahr widersprechen nach Auffassung des Bundesrechnungshofes dem Zweck der Tantiemen, Anreize für erfolgreiche Tätigkeit auszuüben.

Der Bundesrechnungshof hat der Treuhandanstalt empfohlen, sich insbesondere bei Vertragsverlängerungen um eine Änderung der bestehenden Vergütungs- und Tantiemeregelungen zu bemühen. Bei allen künftigen Regelungen sollte beachtet werden, daß

- mit der Tantieme mindestens ein durchgängig gleichbleibender Anreiz geschaffen wird,
- keine Mindesttantieme garantiert wird sowie
- die Berechnung der Tantieme transparenter und weniger kostenaufwendig gestaltet wird.

Der Bundesrechnungshof hat beispielsweise ein Tantiemesystem für geeignet gehalten, das sich an den von Treuhandanstalt/BMGB und Management-KG gemeinsam festgestellten Sanierungs- und Privatisierungsplänen mit hinreichend ehrgeizigen Zielen orientiert und den Erfolg der Manager an der Erfüllung der Planziele mißt.

50.3

Die BMGB hat hierzu ausgeführt, die Grundvergütung in Verbindung mit der Tantiemeregelung habe darauf abgezielt, „ein Vergütungsniveau zu finden, das den besonderen Herausforderungen der MKG Rechnung trägt. Die Geschäftsführer der MKG sollten eine faire Chance bekommen, trotz aller Unsicherheit, die mit den Firmen verbunden war, einen gewissen Teil der variablen Vergütung auch zu erreichen."

Die Anreizwirkung der Tantiemeregelung sei gewahrt. Die Kriterien für die Tantiemebemessung seien den Geschäftsführern der Management-KG im Detail bekannt gewesen. Sie hätten deshalb ihr unternehmerisches Handeln daran ausrichten können.

Ferner habe die Tantieme einen besonderen Anreiz für rasche Privatisierungen bieten sollen. Den Management-KG seien Unternehmen übertragen worden, die als kurzfristig nicht privatisierungsfähig eingestuft gewesen wären. Angesichts der besonderen Schwierigkeit, diese Unternehmen schnell zu privatisieren, sei es angemessen gewesen, die Tantieme für rasche Privatisierungen hoch anzusetzen. Die schnelle Privatisierung sei auch kostengünstiger und erfolgversprechender als eine kostenintensive Sanierung. Der Schwierigkeitsgrad der raschen Privatisierung zeige sich darin, daß in den ersten Jahren nur wenige Unternehmen hätten verkauft werden können.

Die BMGB hat eingeräumt, das komplexe Tantiememodell berge die Gefahr in sich, daß einzelne Berechnungsgrößen „zur Austragung von Gegensätzen" zwischen den Beteiligten führten. Dies sei die Kehrseite der strikten Nachprüfbarkeit und Nachvollziehbarkeit der Tantiemegrundlagen.

Die hohen Kosten des Berechnungsverfahrens hat die BMGB wegen des „unerläßlichen Zielsteuerungs- und Motivationscharakters der Tantieme" für angemessen gehalten. Jedes weniger aufwendige Verfahren hätte keine ganzheitliche Bewertung der Privatisierungs- und Sanierungserfolge der Management-KG ermöglicht. Außerdem habe die Treuhandanstalt mit dem „zugegebenermaßen komplexen Tantiememodell" eine klare und objektiv nachprüfbare sowie von möglicherweise wechselnden Personen unabhängige Regelung gefunden. Dies sei notwendig gewesen, weil die Tantieme erst bei Beendigung der Management-KG berechnet werden könne.

Das Bundesministerium hat bestätigt, „daß die Kosten für die Ermittlung der Tantieme sehr hoch werden können". Die endgültige Höhe sei jedoch unsicher und hänge „wesentlich davon ab, inwieweit sich die Beteiligten über bestimmte Berechnungsgrößen einigen können, wie detailliert also ein Gutachter die Bewertungsgrößen ermitteln muß". Die BMGB hat Mitte 1995 darauf hingewiesen, daß die ursprünglich angenommen Gesamtkosten in Höhe von 5 Mio. DM nicht erreicht würden.

Die BMGB hat ferner mitgeteilt, die garantierte Mindesttantieme bei den drei zuletzt gegründeten Management-KG sei ursprünglich nicht vorgesehen gewesen. Sie solle die auf Verlangen des Bundesministeriums und des Verwaltungsrates der Treuhandanstalt vorgenommene Absenkung der Grundvergütungen der Geschäftsführer ausgleichen. Die Gesamtvergütungen seien damit jedoch entsprechend niedriger.

Das Bundesministerium hat abschließend geäußert, es sei darum bemüht, die Tantiemeregelung gemeinsam mit den Beteiligten zu ändern, um hohe Bewertungskosten zu vermeiden und die effiziente Erledigung der Aufgaben künftig besser zu gewährleisten.

50.4

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Kritik des Tantiemodells fest. Insbesondere die degressive Tantiemeentwicklung ist nicht geeignet, den von der Treuhandanstalt und der BMGB erwünschten Anreiz über die gesamte Dauer der Management-KG sicherzustellen.

Die Äußerungen der BMGB zum degressiven Tantiemeverlauf wie auch zu den garantierten Mindesttantiemen lassen das Ziel erkennen, den Geschäftsführern ein gewisses Gesamtvergütungsniveau zu sichern. Dadurch tritt der Anreizcharakter in den Hintergrund.

Die Hinweise der BMGB zum besonderen Anreiz für rasche Privatisierungserfolge gehen an der Kritik des Bundesrechnungshofes vorbei. Diese Kritik richtete sich nicht gegen einen Zuschlag für rasche Privatisierungen, sondern gegen den degressiven Tantiemeverlauf. Danach werden bereits geringe Erfolge überproportional belohnt, während die Tantieme bei weiteren Erfolgen nur noch verhältnismäßig gering steigt. Dabei ist unerheblich, wann die weiteren, geringer belohnten Erfolge eintreten.

Im übrigen trifft die Behauptung der BMGB, die einigen Geschäftsführungsvorsitzenden zum Ausgleich einer geringeren Grundvergütung garantierte Mindesttantieme führe zu einer niedrigeren Gesamtvergütung, dann nicht zu, wenn – wie im Fall einer bereits beendeten Management-KG von ihr erwartet – wegen unzureichendem Gesamterfolg gar kein oder nur ein niedriger Tantiemeanspruch entsteht.

Der Bundesrechnungshof hält auch seine Kritik an dem kostenintensiven Berechnungsverfahren aufrecht. Bei der vom Bundesministerium angedeuteten Methode, die Kosten des Verfahrens durch die Einigung der Beteiligten über bestimmte Berechnungsgrößen zu senken, entfällt die von Treuhandanstalt und BMGB herausgestellte Objektvität und Nachprüfbarkeit der Tantiemeergebnisse. Es besteht die Gefahr, daß Kostenvorteile bei den Berechnungen durch höhere Tantiemen erkauft werden.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes könnten die aufgezeigten Nachteile durch an der Erfüllung der Planziele ausgerichtete Tantiemen vermieden werden. Dadurch würden die beabsichtigten Anreize durchgängig bestehen, ohne daß auf Zuschläge für schnelle oder besonders vorteilhafte Privatisierungen verzichtet werden müßte. Die Höhe der jeweiligen Tantiemen könnte einfach und nachvollziehbar errechnet werden; die Einschaltung teurer Sachverständiger dürfte weitgehend entbehrlich sein.

51 Vergütung der Liquidatoren für die Abwicklung von Beteiligungsunternehmen der Treuhandanstalt

51.0

Die Treuhandanstalt schloß nach dem bis Anfang 1994 angewandten Vergütungssystem für Liquidatoren Honorarvereinbarungen ab, die den vom Liquidator zu erbringenden Leistungen nicht ausreichend Rechnung trugen und unangemessen hohe Vergütungen ermöglichten. Außerdem rechneten die Liquidatoren zum Teil zusätzliche Honora-

re für den Einsatz qualifizierter Mitarbeiter ab, die Tätigkeiten des Liquidators ausübten. Der Bundesrechnungshof hat Maßnahmen zur Sicherstellung eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen Vergütung und Leistung des Liquidators empfohlen.

51.1 Liquidatorvergütung

51.1.1

Die Treuhandanstalt bestellte bis Juli 1993 insgesamt 142 Liquidatoren zur Abwicklung nicht sanierungsfähiger Beteiligungsunternehmen. Bei 47 Liquidatoren ging sie von Gesamtausgaben für Honorare und Nebenkosten in Höhe von jeweils mehr als 1 Mio. DM aus. Die an diese 47 Liquidatoren bis Juli 1993 gezahlten Vergütungen betrugen ohne die zusätzlich erstatteten Nebenkosten und ohne die Honorare für qualifizierte Mitarbeiter durchschnittlich rd. 2,2 Mio. DM, in acht Fällen mehr als 4 Mio. DM.

Die Treuhandanstalt wandte zur Bezahlung der Liquidatoren im Regelfall die Verordnung über die Vergütung des Konkursverwalters, des Vergleichsverwalters, der Mitglieder des Gläubigerausschusses und der Mitglieder des Gläubigerbeirates vom 25. Mai 1960 (VergVO, BGBl. I S. 329) entsprechend an. Danach bemißt sich die Liquidatorvergütung nach der Teilungsmasse, d. h. nach dem Erlös aus der Verwertung des Aktivvermögens des Unternehmens. Die Höhe der Vergütung errechnet sich durch Multiplikation eines in der VergVO festgelegten Prozentsatzes der Teilungsmasse (Regelsatz) mit einem zusätzlichen Faktor.

Überwiegend wurde der Liquidatorvergütung der zweifache, in einzelnen Fällen wegen erwarteter Erschwernisse im Abwicklungsverfahren der vierfache Regelsatz zugrunde gelegt. Bei Außenhandelsbetrieben wurde der einfache, bei Unternehmen mit einer Teilungsmasse unter 1 Mio. DM im allgemeinen der vierfache Regelsatz vereinbart.

Nach den Liquidatorverträgen kann die Vergütung sowohl bei umfangreichen und schwierigen Abwicklungsverfahren als auch in Abhängigkeit von der Höhe der Teilungsmasse erhöht werden. Außerdem enthielten die Verträge eine Klausel, daß der Liquidator einer angemessenen Anpassung der Vergütung zustimmen werde, wenn sich während oder nach Beendigung des Verfahrens Umstände ergeben, die den Ansatz eines anderen Multiplikators rechtfertigen.

Nach der VergVO sind Vermögensteile, an denen Aussonderungsrechte Dritter bestehen, nicht in die Teilungsmasse einzubeziehen. Die Treuhandanstalt ordnete restitutionsbehaftete Vermögensgegenstände, die ähnlich wie auszusondernde Vermögensteile aus dem zu verwertenden Vermögen des Liquidationsunternehmens ausscheiden, uneingeschränkt der Teilungsmasse zu.

Ferner rechnete die Treuhandanstalt der Teilungsmasse auch Erlöse aus Grundstücksverkäufen zu, die von der Liegenschaftsgesellschaft der Treuhandanstalt mbH (TLG) abgewickelt worden waren. Ebenso waren Forderungen der Liquididationsunternehmen gegen die Treuhandanstalt Bestandteil der Teilungsmasse. Bei der Liquidation von Außenhandelsbetrieben wurden auch deren Ausgleichsforderungen gegenüber dem Ausgleichsfonds Währungsumstellung (jetzt: Erblastentilgungsfonds) in die Teilungsmasse einbezogen. Dies führte in einem Fall bei Ausgleichsforderungen in Höhe von rd. 735 Mio. DM und einer Teilungsmasse von insgesamt rd. 980 Mio. DM unabhängig vom Geschäftsführungsaufwand zu einer Regelsatzvergütung von knapp 5 Mio. DM.

51.1.2

Der Bundesrechnungshof hat die entsprechende Anwendung der VergVO zur Vergütung der Liquidatoren von Unternehmen der Treuhandanstalt grundsätzlich als unzweckmäßig angesehen, weil deren Aufgaben mit denen eines Konkursverwalters nicht vergleichbar sind. Während bei Konkursverfahren möglichst hohe Verwertungserlöse zur Befriedigung der Gläubiger erzielt werden sollen, wird bei der Abwicklung von Treuhandunternehmen neben der Vermögensverwertung die Sicherung der Unternehmenssubstanz und der Arbeitsplätze angestrebt. Zudem lag es angesichts der auf häufig hohen Teilungsmassen beruhenden hohen Honoraransprüche nahe, das Vergütungssystem frühzeitig auf seine Zielorientierung und Angemessenheit zu überprüfen.

Der Bundesrechnungshof hat in dem Vergütungssystem insgesamt hinreichend klare und plausible Maßstäbe für den vom Liquidator zu erbringenden Geschäftsführungsaufwand vermißt, um die Angemessenheit der gezahlten Vergütungen nachvollziehen zu können.

Der Bundesrechnungshof hat im übrigen die Ansicht vertreten, daß die uneingeschränkte Berücksichtigung

- von restitutionsbehafteten Vermögensgegenständen,
- von Grundstücken, die von der TLG veräußert wurden und
- von Forderungen gegenüber der Treuhandanstalt oder dem Ausgleichsfonds Währungsumstellung

in der Teilungsmasse weder dem System der VergVO noch dem Grundsatz der Angemessenheit entsprechen. Er hat der Treuhandanstalt empfohlen, diese Vermögensteile nicht in die Teilungsmasse einzubeziehen. Ein nachgewiesener erheblicher Geschäftsführungsaufwand des Liquidators im Zusammenhang mit der Verwertung dieses Vermögens könnte bei der Vergütungsfestsetzung analog den Regelungen der VergVO zum besonderen Bearbeitungsaufwand bei Aussonderungsrechten berücksichtigt werden.

Der Bundesrechnungshof hat ferner angeregt, bei neuen Liquidatorverträgen den zu erwartenden Geschäftsführungsaufwand bei der Vergütungsfestsetzung zu berücksichtigen. Bei bestehenden Liquidatorverträgen sollte im Rahmen der Schlußrechnung darauf hingewirkt werden, auf hohen Teilungsmassen beruhende Vergütungsansprüche, die im Hin-

blick auf den Geschäftsführungsaufwand im Liquidationsverfahren unverhältnismäßig hoch ausfallen, unter Anwendung der in den Liquidatorverträgen enthaltenen Anpassungsklausel angemessen zu vermindern.

51.1.3

Die Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben (Bundesanstalt), Rechtsnachfolgerin der Treuhandanstalt, hat entgegnet, daß das in Anlehnung an die VergVO gewählte Vergütungssystem für Liquidatoren vom Grundsatz her den Geschäftsführungsaufwand berücksichtigen solle. Darüber hinaus würden die Verträge eine Anpassung der Regelsätze bzw. des Multiplikators hinsichtlich des zu berücksichtigenden Geschäftsführungsaufwandes des Liquidators erlauben.

Die Vergütungsgrundsätze seien nach Abschluß der Erhebungen des Bundesrechnungshofes weiterentwickelt und aufgrund der Praxiserfahrungen näher spezifiziert worden. Danach würden Forderungen gegen die Treuhandanstalt/Bundesanstalt bei der endgültigen Berechnung der Teilungsmasse nicht mehr berücksichtigt. Restitutionsbehaftete und von der TLG verwertete Vermögensteile würden nach den mehr als zehn verschiedenen Vertragstypen für den Liquidatoreinsatz unterschiedlich behandelt; ein Teil der Verträge würde die Einbeziehung dieses Aktivvermögens in die Teilungsmasse vorsehen, ein anderer Teil nicht.

Zur Einbeziehung von Ausgleichsforderungen in die Teilungsmassen der Außenhandelsbetriebe hat das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) darauf verwiesen, daß Liquidatoren von Außenhandelsbetrieben anders als sonstige Liquidatoren wegen der hohen Teilungsmassen nicht den zweifachen, sondern nur den einfachen Regelsatz erhielten. Dadurch sollten sie im wirtschaftlichen Ergebnis mit anderen Liquidatoren gleichgestellt werden, so daß insoweit kein Handlungs- und Korrekturbedarf bestehe.

Nach Ansicht der Bundesanstalt stehe der Zielkonflikt zwischen hohen Verwertungserlösen und dem Erhalt entwicklungsfähiger Unternehmenssubstanz der entsprechenden Anwendung der VergVO für die Berechnung der Vergütung nicht entgegen. Mindererlöse, z. B. aufgrund von Arbeitsplatz- und Investitionszusagen des Käufers, würden die dann vergütungsrelevante vorläufige Teilungsmasse nicht mindern.

Die Bundesanstalt hat ferner mitgeteilt, sie werde ihr Regelwerk nicht starr anwenden. Vielmehr werde sie von der in den Liquidatorverträgen vorgesehenen Anpassungsklausel Gebrauch machen und im Rahmen von Nachverhandlungen oder bei der Schlußrechnung den Geschäftsführungsaufwand der Liquidatoren bei der Vergütungsfestsetzung angemessen berücksichtigen. Die Bundesanstalt hat betont, daß sie insoweit der vom Bundesrechnungshof empfohlenen Verfahrensweise in vollem Umfang zustimme.

51.1.4

Der Bundesrechnungshof begrüßt, daß die Bundesanstalt bei der Weiterentwicklung der Vergütungsgrundsätze um eine Bereinigung der Teilungsmasse bemüht war und auch seiner Empfehlung folgen will, die vertragliche Anpassungsklausel zur Festsetzung einer angemessenen Liquidatorvergütung anzuwenden. Dabei sollte sie berücksichtigen, daß das Risiko unangemessen hoher Vergütungen besonders groß ist, wenn

- Vermögenswerte in der Teilungsmasse enthalten sind, die in der Regel keinen nennenswerten Geschäftsführungsaufwand erforderten, wie z. B. Ausgleichsforderungen der Außenhandelsbetriebe gegen den Erblastentilgungsfonds, Erlöse für von der TLG veräußerte Liegenschaften sowie der Nennwert restituierter Vermögenswerte, oder
- z. B. aufgrund der Privatisierung von Unternehmensteilen eine an der Teilungsmasse ausgerichtete Vergütung dem Umfang der vom Liquidator erbrachten Leistungen nicht entsprechen würde.

51.2 Honorare für qualifizierte Mitarbeiter

51.2.1

Zusätzlich zu der Vergütung konnten Liquidatoren den Einsatz von qualifizierten Mitarbeitern nach Genehmigung der Treuhandanstalt zu Selbstkosten abrechnen, wenn im Liquidationsunternehmen kein ausreichend qualifiziertes Personal vorhanden, die Buchführung nicht geordnet oder eine besondere technische bzw. kaufmännische Beratung erforderlich war.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß sich die Kosten für qualifizierte Mitarbeiter erheblich auf die administrativen Gesamtkosten der Abwicklung auswirkten und in Einzelfällen die jeweiligen Liquidatorvergütungen überstiegen. So rechnete ein Liquidator von neun Außenhandelsbetrieben neben seiner Vergütung in Höhe von 2,5 Mio. DM Honorare von insgesamt über 3,3 Mio. DM für den Einsatz qualifizierter Mitarbeiter z. B. zur Beratung in Rechtsfragen, zur Lösung juristischer Aufgaben mit Ostproblematik und zur Durchführung kaufmännischer Verhandlungen über Forderungen und Verbindlichkeiten ab.

In einem Abwicklungsfall der Niederlassung Dresden rechnete der Liquidator rd. 48 000 DM als eigene Vergütung und rd. 47 000 DM als Honorar für zwei Rechtsanwälte als qualifizierte Mitarbeiter ab. Der Vergütungsabrechnung des Liquidators lag eine Teilungsmasse von rd. 1,9 Mio. DM zugrunde; das Honorar der qualifizierten Mitarbeiter errechnete sich aus 180 Arbeitsstunden bei Stundensätzen von grundsätzlich 250 DM. Nach den vorhandenen Abrechnungsunterlagen hielt sich der Liquidator zwei Tage in Dresden auf. Der zum Liquidator bestellte Rechtsanwalt mit Kanzleisitz in Mainz und seine beiden Mitarbeiter mit Kanzleisitz in Dresden waren Partner einer überregionalen Anwaltssozietät.

Ein Liquidator, der mit der Abwicklung von sieben Unternehmen betraut worden war, beschäftigte in jedem Unternehmen neben qualifizierten Mitarbeitern sogenannte Abwicklungsmannschaften, die aus ehemaligen Mitarbeitern dieser Unternehmen bestanden. Die Lohn- und Gehaltsbuchhaltung für die Abwicklungsmannschaften erledigte eine qualifizierte Mitarbeiterin für ein Stundenhonorar von 120 DM. Zusätzlich erhob der Liquidator eine sogenannte „handling"-Gebühr als Zuschlag für die Führung der Lohnkonten der Abwicklungsmannschaften. Auf diese Weise erhielt der Liquidator bis Ende 1994 neben seiner eigentlichen Liquidatorvergütung in Höhe von 2,2 Mio. DM sowie den Abrechnungen für qualifizierte Mitarbeiter und von Nebenkosten in Höhe von rd. 6,4 Mio. DM weitere rd. 10,4 Mio. DM als „handling"-Gebühren.

51.2.2

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes wurden qualifizierte Mitarbeiter auch für Aufgaben eingesetzt, die üblicherweise vom Liquidator zu erfüllen und mit dessen Vergütung abgegolten sind. Die Gesamtvergütungen haben in diesen Fällen eine unangemessene Höhe erreicht. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, bei der Genehmigung des Einsatzes qualifizierter Mitarbeiter darauf zu achten, daß sie nicht mit eigentlichen Liquidatoraufgaben betraut werden.

Der Bundesrechnungshof hat ferner die einem Liquidator zugestandene „handling"-Gebühr dem Grunde und der Höhe nach als völlig unangemessen angesehen. Er hat aufgezeigt, daß die „handling"-Gebühr aufgrund organisatorischer Mängel als Zuschlag für die Lohnkontenführung genehmigt wurde, obwohl diese Tätigkeit bereits mit dem Honorar für eine qualifizierte Mitarbeiterin abgegolten war.

51.2.3

Zur Ausführung von Liquidatoraufgaben durch qualifizierte Mitarbeiter hat das Bundesministerium darauf hingewiesen, daß der Inhalt der eigentlichen Liquidatortätigkeit anfänglich unbestimmt gewesen sei. Im Herbst 1993 sei zu diesen Inhalten ein Katalog erarbeitet worden. Außerdem müßten die Liquidatoren seit Anfang 1994 in ihren Abrechnungen über den Einsatz qualifizierter Mitarbeiter schriftlich versichern, daß keine originäre Liquidatortätigkeit abgerechnet werde.

Die Bundesanstalt hat ergänzend mitgeteilt, daß seit Anfang 1994 das Gesamthonorar für Liquidator und qualifizierte Mitarbeiter auf den dreifachen Regelsatz begrenzt sei und der Liquidator eine Selbstkostenkalkulation für die Honorare der qualifizierten Mitarbeiter vorzulegen habe.

Bezüglich der früher geschlossenen Liquidatorverträge dürfte dagegen eine konsequente Anwendung der nunmehr geltenden Grundsätze gerichtlich nur schwer durchsetzbar sein. Daher sei es Politik der Bundesanstalt, im Rahmen von Vergleichsverhandlungen mit den Liquidatoren insgesamt angemessene Lösungen zu suchen.

Zu der einem Liquidator zugestandenen „handling"-Gebühr hat die Bundesanstalt mitgeteilt, die vom Bundesrechnungshof aufgedeckten Schwachstellen der Organisation und des internen Kontrollsystems der Treuhandanstalt seien bei den von der Abwicklung ergriffenen Maßnahmen zur verbesserten Steuerung und Kontrolle der Liquidatoren berücksichtigt worden.

Im übrigen habe die Treuhandanstalt mit dem Liquidator im Dezember 1994 einen Vergleich geschlossen, nach dem die zu Unrecht gezahlten Gebühren mit einer angehobenen Liquidatorvergütung verrechnet werden sollen. Danach habe der Liquidator „handling"-Gebühren in Höhe von rd. 10,4 Mio. DM zuzüglich einer Pauschale in Höhe von 200 000 DM für den der Treuhandanstalt entstandenen Zinsverlust zu erstatten. Im einzelnen sehe der Vergleich die Umwandlung der „ungedeckelten" Stundensatzvereinbarung in eine an den Teilungsmassen ausgerichtete Vergütung und damit die übliche Verfahrensweise vor. Auf der Grundlage der vorläufigen Teilungsmasse bei einem dreifachen Regelsatz zuzüglich Mehrwertsteuer betrage die voraussichtliche Gesamtvergütung nunmehr rd. 7,2 Mio. DM zuzüglich der noch zu berechnenden Vergütung für einen bereits abgeschlossenen Fall. Im übrigen hätte sich nach Meinung der Bundesanstalt der Honorarbetrag auf Stundensatzbasis aufgrund der noch offenen Liquidationsaufgaben und der früher fehlenden „Dekkelung" des Honorars auch ohne Änderung der Vergütungsvereinbarung dem jetzt erwarteten Gesamthonorar stark angenähert.

51.2.4

Der Bundesrechnungshof befürwortet die organisatorischen Maßnahmen und die Verbesserungen bei den Regelungen über den Einsatz und die Vergütung qualifizierter Mitarbeiter, die bei Genehmigungsverfahren nunmehr angewendet werden sollen. Im Interesse angemessener Vergleichsergebnisse bei den Nachverhandlungen zu früher getroffenen Vereinbarungen empfiehlt der Bundesrechnungshof weiterhin, die abgerechneten Tätigkeiten der qualifizierten Mitarbeiter bei der Beurteilung des Geschäftsführungsaufwandes des Liquidators zu berücksichtigen.

Im übrigen weist der Bundesrechnungshof darauf hin, daß die Vergütung in dem Vergleich über die Rückzahlung der „handling"-Gebühren nicht auf die übliche Verfahrensweise umgestellt wurde. Denn entgegen dem üblicherweise gewährten zweifachen Regelsatz einschließlich Mehrwertsteuer räumte die Treuhandanstalt dem Liquidator den dreifachen Regelsatz zuzüglich Mehrwertsteuer ein. Gemessen an dem ursprünglich vereinbarten Stundenhonorar, das nach früheren Angaben der Treuhandanstalt durch den zweifachen Regelsatz begrenzt war, verbessert die in dem Vergleich getroffene Regelung die Vergütung des Liquidators erheblich; eine sachliche Rechtfertigung hierfür ist nicht erkennbar. Der Bundesrechnungshof empfiehlt deshalb der Bundesanstalt, Vergütungsgrundsätze einheitlich anzuwenden und von vereinbarten Honorarsätzen nur dann abzuweichen, wenn zwingende Gründe dies erfordern.

52 Aufhebungsvereinbarungen der Treuhandanstalt mit leitenden Angestellten

52.0

Die Treuhandanstalt zahlte an ausscheidende Führungskräfte teilweise unangemessene Abfindungen, räumte in unzulässiger Weise steuerliche Vorteile ein und regelte die Ansprüche aus der betrieblichen Altersversorgung in vielen Fällen zu großzügig.

52.1

Die Treuhandanstalt mußte sich wegen ihrer abnehmenden Aufgaben vom Jahre 1992 an von Führungskräften trennen. Insbesondere die Organisation der Treuhandanstalt-Nachfolgeeinrichtungen zum 1. Januar 1995 und die parlamentarischen Vorgaben zum erheblich verminderten Personalbestand bei der Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben (Bundesanstalt) machten – vor allem im Jahre 1994 – einen deutlichen Abbau der Zahl von Führungskräften erforderlich. Dies war für die Treuhandanstalt schwierig, weil die Anstellungsverträge überwiegend unbefristet waren mit einer Kündigungsfrist für den Arbeitgeber von in der Regel sechs Monaten zum Quartalsende. Sie bemühte sich aber, die Anstellungsverhältnisse mit ihren Führungskräften einvernehmlich durch individuelle Aufhebungsverträge zu beenden; damit beabsichtigte sie auch, die personalwirtschaftlichen Vorgaben reibungslos und wirtschaftlich einzuhalten.

Im September 1993 stimmte sie mit dem Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) grundsätzliche Regelungen für Aufhebungsvereinbarungen ab. Danach sollte der Verzicht auf die Einhaltung der Kündigungsfristen den Führungskräften mit bis zu vier Monatsgehältern abgegolten werden. Von Abfindungszahlungen sollte u. a. dann grundsätzlich abgesehen werden, wenn ausscheidenden Führungskräften ein neues Arbeitsverhältnis im Nachfolgebereich der Treuhandanstalt vermittelt oder in begründeten Ausnahmefällen ein vergüteter Beratervertrag mit der Treuhandanstalt angeboten wird. Außerdem sollten mit den Aufhebungsverträgen weitere bestehende Ansprüche der Führungskräfte wie auf Resturlaubstage und auf Bonuszahlungen aus dem sogenannten Zielvereinbarungssystem für die leistungsabhängige Vergütung oder auf Prämien finanziell geregelt werden. Für die Bonuszahlungen hatte der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages Ende 1992 eine Höchstgrenze von 25 v. H. des jeweiligen Jahresgrundgehaltes vorgegeben.

52.2

Der Bundesrechnungshof hat vor allem untersucht, wie die Treuhandanstalt die meist unbefristeten Anstellungsverträge ihrer Führungskräfte beendet, die Vorgaben hierzu umgesetzt und die Aufhebungsverträge ausgestaltet hat.

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes schloß die Treuhandanstalt in den Jahren 1992 bis 1994 mit 153 Führungskräften aus den alten Bundesländern Aufhebungsverträge ab. In den Jahren 1992 und 1993 fand sie insgesamt 78 ausgeschiedene Führungskräfte mit rd. 3 bzw. rd. 3,2 Mio. DM ab. Für das Jahr 1994 ergab sich folgende Struktur an Abfindungszahlungen für die 75 ausgeschiedenen Führungskräfte:

Funktion	ausgeschiedene Führungskräfte	darunter: Abfindungen von				
		Kündigungsfristen		Nebenleistungen/Bonuszahlungen		insgesamt
	Anzahl	Anzahl	TDM	Anzahl	TDM	TDM
Direktoren (Zentrale)	23	15	1 557	16	1 386	2 943
Abteilungsleiter (Zentrale)/ Direktoren (Niederlassung)	41	27	1 448	32	1 645	3 093
Sonstige *)	11	7	233	5	180	413
insgesamt	75	49	3 238	53	3 211	6 449

*) z. B. Geschäftsführer, Geschäftsstellenleiter, Abteilungsleiter (Titular)

Etwa je die Hälfte der im Jahre 1994 vereinbarten Abfindungen mit den ausgeschiedenen Führungskräften entfiel auf die Abgeltung der Kündigungsfristen und auf Bonuszahlungen für die Jahre 1993 und 1994 (einschließlich sonstiger geringfügiger Nebenleistungen). Die 15 Direktoren der Zentrale, denen die Kündigungsfristen abgegolten wurden, erhielten hierfür im Durchschnitt rd. 103 800 DM; bei den 27 Abteilungsleitern beliefen sich die entsprechenden Zahlungen auf durchschnittlich rd. 53 600 DM. Für den Ausgleich der Kündigungsfristen gewährte die Treuhandanstalt maximal 262 500 DM bei den Direktoren und maximal 88 000 DM bei den Abteilungsleitern. Die Abfindungen für Bonuszahlungen machten bei den 16 Direktoren durchschnittlich rd. 86 600 DM und bei den 32 Abteilungsleitern im Durchschnitt rd. 51 400 DM aus. Die höchsten Gesamtabfindungen betrugen bei den Direktoren rd. 350 000 DM und bei den Abteilungsleitern rd. 192 000 DM.

Die Treuhandanstalt dokumentierte die unterschiedlichen Abschnitte der zum Teil langwierigen Aufhebungsverhandlungen, nachvollziehbare und schlüssige Begründungen für den teilweisen Abschluß von Aufhebungsvereinbarungen kurz vor oder sogar nach Beendigung des Arbeitsverhältnisses sowie Nachfolgebeschäftigungen ausgeschiedener Führungskräfte entgegen eigenen Vorgaben im allgemeinen unzulänglich. Im Jahre 1993 legte sie in drei Fällen den Abfindungen längere als die tatsächlich einzuhaltenden Kündigungsfristen zugrunde. Auch aus dem öffentlichen Dienst beurlaubten Führungs-

kräften wurden häufig bis zu vier Monatsgehälter zur Abgeltung der Kündigungsfristen gewährt. Außerdem erhielten verschiedene Führungskräfte höchstzulässige Abfindungen, obwohl sie unmittelbar oder kurze Zeit nach Beendigung ihres festen Arbeitsverhältnisses ihre bisherigen Tätigkeiten bei der Treuhandanstalt oder einer ihrer Nachfolgeorganisationen als Berater fortsetzten. Die vor den Abstimmungen mit dem Bundesministerium in den Jahren 1992 und 1993 ausgeschiedenen Führungskräfte der Niederlassungen fand die Treuhandanstalt mit fünf bis sieben Monatsgehältern und damit durchschnittlich am höchsten ab. In der Zentrale fielen insbesondere die Abfindungen der Führungskräfte des Personalbereichs vor allem wegen der dort teilweise überdurchschnittlichen Gehälter aus dem Rahmen.

Die Treuhandanstalt überschritt im Jahre 1993 bei der Abgeltung der Ansprüche auf Bonuszahlungen bei mehreren ausgeschiedenen Führungskräften die vom Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages vorgegebene Höchstgrenze von 25 v. H. des individuellen Jahresgrundgehaltes um bis zu ein Fünftel, da auch Zeiträume nach dem Ausscheiden der Führungskräfte bei der Berechnung der Bonusansprüche berücksichtigt wurden. In verschiedenen Fällen erhielten Führungskräfte, die die Treuhandanstalt auf eigenen Wunsch vor der abschließenden Erfüllung ihrer Aufgaben verließen, maximale Bonuszahlungen. Auch Führungskräften aus Querschnittsbereichen, die nicht in das Zielvereinbarungssystem einbezogen waren, wurde bei ihrem Ausscheiden im Jahre 1994 eine Prämie von bis zu 25 v. H. des individuellen Jahresgrundgehaltes gewährt.

In der Mehrzahl der Fälle fand die Treuhandanstalt mit den Aufhebungsvereinbarungen neben den Kündigungsfristen auch Ansprüche auf Leistungen ab, die vertraglich zustanden oder von den ausgeschiedenen Führungskräften bis zur rechtswirksamen Beendigung ihres Dienstverhältnisses erdient wurden (Abgeltung von Resturlaub, Bonuszahlungen). Dabei zahlte die Treuhandanstalt im allgemeinen 24 000 DM der unterschiedlich begründeten Abfindungssumme steuerfrei aus und führte für die darüberliegenden Beträge Steuern auf der Grundlage des halben Steuersatzes ab.

Die Treuhandanstalt hat den Führungskräften grundsätzlich eine betriebliche Altersversorgung zugesichert, die in wesentlichen Merkmalen über das in der Wirtschaft übliche Maß hinausgeht. Der Bundesrechnungshof hatte hierüber bereits im Jahre 1992 den parlamentarischen Gremien berichtet (Unterausschuß Treuhandanstalt des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages, 12. Wahlperiode, Ausschußdrucksache 141). Mit unterschiedlichen Regelungen in den Aufhebungsvereinbarungen räumte die Treuhandanstalt den ausscheidenden Führungskräften oft weitere Vergünstigungen für die Altersversorgung ein. So unterstellte sie für die Ermittlung der anrechnungsfähigen Dienstjahre zur betrieblichen Altersversorgung für zahlreiche Führungskräfte anstelle des tatsächlichen Austrittsdatums einen späteren Zeitpunkt (meist das Ende der Kündigungsfrist), obwohl sie Teile der Kündigungsfristen in vielen Fällen bereits abgegolten hatte. In zahlreichen Fällen erkannte sie Zeiträume zwischen sieben und elf Monaten nach dem Austrittsdatum aus der Treuhandanstalt als tatsächlich geleistete Tätigkeitszeiten an und erhöhte damit die Rentenanwartschaften dieser Führungskräfte um bis zu 100 v. H.

52.3

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht, daß der im Jahre 1994 erforderliche deutliche und schnelle Abbau der Zahl der Führungskräfte die Treuhandanstalt vor eine besondere Aufgabe stellte. Einvernehmliche individuelle Aufhebungsvereinbarungen unter Beachtung der Vorgaben des Bundesministeriums waren deshalb bei den arbeitsvertraglichen Gegebenheiten grundsätzlich geeignet, die Zahl der Führungskräfte maßgeblich zu verringern und gleichzeitig die erforderliche Arbeitsqualität sowie den vollen Einsatz der betroffenen Führungskräfte zu fördern. Die mit den Aufhebungsvereinbarungen verbundenen finanziellen Belastungen der Treuhandanstalt sind allerdings in Verbindung mit den überdurchschnittlichen Gesamtgehältern der Führungskräfte zu sehen, deren Angemessenheit die Treuhandanstalt u. a. mit der Endlichkeit ihrer Tätigkeit begründet hatte (Bemerkungen 1993, Drucksache 12/5650 Nr. 81).

Der Bunderechnungshof hat es vor allem für nicht vertretbar gehalten, daß die Treuhandanstalt in zahlreichen Fällen von den mit dem Bundesministerium abgestimmten Vorgaben abgewichen ist und sogar im Jahre 1993 bei einzelnen Führungskräften längere als die tatsächlich einzuhaltenden Kündigungsfristen abgegolten hat. Er hat es außerdem für unangemessen erachtet, daß sie Kündigungsfristen von aus dem öffentlichen Dienst beurlaubten Führungskräften abgefunden hat; bei diesen Kräften war das öffentliche Interesse an einer vorübergehenden Beurlaubung erloschen und die Rückkehr zu ihrem öffentlichen Arbeitgeber sichergestellt. Der Bundesrechnungshof hat auch Bedenken geäußert, daß Abfindungen an Führungskräfte gezahlt wurden, die anschließend als externe Berater bei der Treuhandanstalt oder deren Nachfolgeorganisationen entgegen den Vorgaben des Bundesministeriums beschäftigt wurden. Auch in begründeten Ausnahmefällen – z. B. bei unvorhersehbarem und unvermeidbarem Beraterbedarf – hätte auf Abfindungen der Kündigungsfristen verzichtet oder hätten zumindest reduzierte Beraterhonorare vereinbart werden müssen. Der Bundesrechnungshof hat zudem die überdurchschnittlichen Abfindungen im Personalbereich nicht für angemessen gehalten; soweit diese auf die dort vereinbarten Grundgehälter zurückzuführen waren, hätte auf eine schematische Anwendung der Abfindungsregelungen verzichtet werden müssen.

Der Bundesrechnungshof hat die Berücksichtigung von Zeiträumen nach dem Ausscheiden von Führungskräften bei der Berechnung der Bonusansprüche insoweit beanstandet, als dadurch die parlamentarischen Vorgaben überschritten wurden. Diese Vorgaben ließen nach seiner Auffassung maximale Bonuszahlungen nur bei abschließender Erfüllung der Aufgaben durch die ausscheidenden Führungskräfte

zu. Auch die Ausweitung der maximalen Bonuszahlungen auf nicht am Zielvereinbarungssystem beteiligte Führungskräfte der Querschnittsbereiche hat der Bundesrechnungshof für nicht gerechtfertigt gehalten.

Der Bundesrechnungshof hat außerdem die einheitliche steuerbegünstigende Behandlung der unterschiedlichen Abfindungsbestandteile beanstandet. Die bis zum Ende eines Anstellungsverhältnisses entstandenen Ansprüche hätten als Arbeitslohn mit dem normalen Steuersatz versteuert werden müssen (nicht veröffentlichtes Urteil des Bundesfinanzhofes vom 20. März 1987, BFH/NV 1987 S. 498). Die Treuhandanstalt führte daher Steuern in erheblichem Umfang nicht an die Finanzkassen ab.

Der Bundesrechnungshof hat es ferner nicht für gerechtfertigt gehalten, daß die Treuhandanstalt verschiedenen Führungskräften Zeiträume ohne Arbeitsleistungen als Dienstzeit für die betriebliche Altersversorgung anerkannte, für die sie bereits Abfindungen gezahlt hatte. Die dadurch mit den individuellen Aufhebungsverträgen eingeräumten Vergünstigungen bei der Versorgung waren teilweise erheblich, ohne daß sich dies auf die Höhe der Abfindungen ausgewirkt hat.

Der Bundesrechnungshof hat die Bundesanstalt aufgefordert, die erforderlichen Maßnahmen zu veranlassen, damit die zu Unrecht unterbliebene Versteuerung verschiedener Abfindungsbestandteile nachgeholt wird. Er hat der Bundesanstalt außerdem empfohlen, sich bei dem künftig weiterhin notwendigen Abbau der Zahl von Führungskräften an die Vorgaben des Bundesministeriums zu halten und bei nachvollziehbar unumgänglichen Abweichungen rechtzeitig dessen Zustimmung einzuholen. Im übrigen sollten die wegen der Endlichkeit der Aufgaben im allgemeinen bereits relativ hohen Grundgehälter bei Abfindungsregelungen angemessen beachtet werden.

52.4

52.4.1

Die Bundesanstalt hat entgegnet, die Treuhandanstalt habe die teilweise sehr komplexen und schwierigen Aufhebungsverhandlungen mit den Führungskräften zum großen Teil in einer Reihe von vertraulichen Einzelgesprächen geführt und den Verhandlungsgang nicht in allen Fällen umfassend aufzeichnen können. Die Treuhandanstalt habe mit den Aufhebungsvereinbarungen sicherstellen wollen, daß die Führungskräfte zeitpunktgerecht ausscheiden, ohne die Aufgabenerfüllung zu gefährden. Sie habe Kündigungsschutzprozesse vermeiden wollen und die Aufhebungsverträge unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten geschlossen.

Der Zielkonflikt, in dem die Treuhandanstalt gestanden habe, sei sicherlich einmalig. Die Treuhandanstalt habe die Vorgaben des Bundesministeriums eingehalten und im Durchschnitt unterschritten. Mit den beurlaubten „beamteten" Führungskräften sei ein normales privatrechtliches Arbeitsverhältnis geschlossen worden; deshalb sei in Einzelfällen aus arbeitsrechtlicher Sicht die „Verhandlung" von Aufhebungsverträgen geboten gewesen. Auch seien die Bedingungen, zu denen Beraterverträge mit ausgeschiedenen Führungskräften abgeschlossen worden seien, wirtschaftlich vertretbar gewesen. Die Treuhandanstalt habe diese Führungskräfte als Wissensträger für einzelne, fest umrissene Spezialaufgaben benötigt und deshalb auf einer Rückzahlung abgefundener Kündigungsfristen nicht bestehen können, ohne die Aufgabenerledigung zu beeinträchtigen.

Die vom Parlament vorgegebene Höchstgrenze für Bonuszahlungen habe die Treuhandanstalt bei den ausgeschiedenen Führungskräften nicht überschritten; im Einzelfall habe der Berechnungszeitraum durch vorzeitige Erreichung der Zielvorgaben vom Ende der Tätigkeit bei der Treuhandanstalt abweichen können. Ausgeschiedene Führungskräfte aus Querschnittsbereichen, in denen der Abschluß von Zielvereinbarungen aus sachlichen Überlegungen nicht sinnvoll gewesen sei, habe die Treuhandanstalt nach Bewertung der individuellen Leistung wie ranggleiche Führungskräfte des gleichen Unternehmensbereiches behandelt.

Zur steuerlichen Behandlung der Abfindungszahlungen hat die Bundesanstalt die Auffassung vertreten, „die Steuerfreiheit beziehe sich auf alles, was der Arbeitnehmer bei Vertragsauflösung vom Arbeitgeber erhalte. Zum Zeitpunkt des Abschlusses der jeweiligen Aufhebungsverträge seien in nahezu allen Fällen bezifferbare Ansprüche auf Bonuszahlungen aus den im Einzelfall abgeschlossenen Zielvereinbarungen noch nicht entstanden." Die vereinbarten Abfindungen sollten durchweg die durch die Aufhebung des Dienstverhältnisses entgehenden künftigen Verdienstmöglichkeiten der ausscheidenden Führungskräfte abgelten und seien damit uneingeschränkt steuerbegünstigt. Die in internen Aufzeichnungen der Treuhandanstalt enthaltenen Zahlenangaben über die einzelnen Bestandteile der vereinbarten Gesamtabfindung (z. B. Abfindung für den Verlust des Arbeitsplatzes, Abgeltung von Resturlaub, Bonuszahlungen), seien „unselbständige Kalkulationsgrundlagen" und ließen keinen Rückschluß darüber zu, wie bestimmte Beträge steuerlich behandelt werden müßten.

Im Zuge der Aufhebungsverhandlungen sei auch die Laufzeit der Altersversorgung Verhandlungsmasse gewesen. In der Regel habe die Treuhandanstalt diese Laufzeit bis zum Ende der regulären Kündigungsfrist fiktiv ausgedehnt, um die ausscheidenden Vertragspartner nicht schlechter zu stellen als bei einer fristgemäßen Beendigung der Tätigkeit.

52.4.2

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, es teile nicht die Auffassung der Bundesanstalt, daß seine Vorgaben zur Abfindungspraxis uneingeschränkt beachtet worden seien. Es sehe sich aufgrund der Feststellungen des Bundesrechnungshofes veranlaßt, die aufsichtsrechtlichen Vorgaben für künftige Fälle zu konkretisieren und sicherzustellen, daß sich für die Zukunft bestimmte Entwicklungen nicht wiederholen.

Insbesondere sehe es Handlungsbedarf bei Abfindungszahlungen an beurlaubte Beamte und an Mitarbeiter, die während der Abfindungszeit oder unmittelbar im Anschluß daran Beraterleistungen für die Bundesanstalt erbringen. Hinsichtlich der vom Bundesrechnungshof kritisierten Abfindung von Bonuszahlungen seien korrigierende Vorgaben nicht mehr möglich, da das Parlament inzwischen Bonuszahlungen allgemein abgelehnt habe. Die Frage der steuerlichen Behandlung der Abfindungszahlungen lasse das Bundesministerium derzeit durch seine Steuerabteilung prüfen.

52.5

Der Bundesrechnungshof hält die Einlassungen der Bundesanstalt zu den in zahlreichen Fällen unangemessenen Aufhebungsvereinbarungen mit ausgeschiedenen Führungskräften für nicht überzeugend. Aus ihren allgemeinen, nicht nachvollziehbaren Ausführungen zur steuerlichen Behandlung der Abfindungszahlungen ist außerdem nicht zu entnehmen, daß sie die ausbezahlten Gesamtabfindungen in jedem Einzelfall daraufhin zu überprüfen beabsichtigt, inwieweit Teile bis zur rechtswirksamen Beendigung des Arbeitsverhältnisses erdient worden sind und damit uneingeschränkt versteuert werden müssen. Der Bundesrechnungshof geht davon aus, daß das Bundesministerium die Bundesanstalt zu einem korrekten Verfahren anhält und eine steuerliche Prüfung jedes in Rede stehenden Abfindungsfalles veranlaßt. Im übrigen begrüßt er die Zusicherung des Bundesministeriums, durch aufsichtsrechtliche Vorgaben zu gewährleisten, daß sich unangemessene Abfindungsleistungen in Zukunft nicht wiederholen.

53 Wahrnehmung des Vertragsmanagements durch die Treuhandanstalt/Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben

53.0

Die Treuhandanstalt verfolgte in vielen Privatisierungsfällen Kaufpreis- und Zinszahlungen nicht hinreichend und überwachte die Einhaltung vertraglich vereinbarter Arbeitsplatz- und Investitionszusagen oft nicht angemessen. Die Berichte der Treuhandanstalt über die Ergebnisse des Vertragsmanagements waren wegen fehlerhafter Datenbestände und unklarer Abgrenzungen nur eingeschränkt aussagefähig.

53.1 Vorbemerkung

Die Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben (Bundesanstalt) hat von der Treuhandanstalt seit 1. Januar 1995 auch das Vertragsmanagement übernommen, das nach internen Statistiken Ende April 1995 für rd. 32 900 Verkaufsverträge zuständig war. Das Vertragsmanagement hat die Erfüllung und Durchführung der Verträge unter Berücksichtigung ihrer kaufmännischen Zweckbestimmung zu überwachen und ist für die Wahrnehmung der Rechte und Pflichten der Bundesanstalt aus diesen Verträgen verantwortlich, um den angestrebten nachhaltigen und langfristigen Privatisierungserfolg zu sichern.

Der Bundesrechnungshof hatte sich bereits in seinen Bemerkungen 1993 (Drucksache 12/5650 Nr. 78) zu den Grundlagen des Vertragsmanagements der Treuhandanstalt geäußert. Er hat anschließend von September 1993 bis August 1994 stichprobenweise die Aufgabenerfüllung in der Zentrale der Treuhandanstalt geprüft (rd. 100 Privatisierungsverträge); dabei hat er die Überwachung von Kaufpreiszahlungen sowie von Arbeitsplatz- und Investitionszusagen aus überwiegend bis Ende 1992 abgeschlossenen Privatisierungsvorgängen untersucht sowie die Berichterstattung der Treuhandanstalt über die Ergebnisse des Vertragsmanagements analysiert.

53.2 Kaufpreiszahlungen

53.2.1

53.2.1.1

Kaufpreiszahlungen setzen die Wirksamkeit des Privatisierungsvertrages voraus. Diese ist in vielen Fällen von bestimmten Voraussetzungen abhängig (z. B. Eintritt vertraglicher Bedingungen, interne und externe Genehmigungen), die teilweise auch Maßnahmen der Treuhandanstalt/Bundesanstalt erfordern.

Nach Statistiken der Treuhandanstalt/Bundesanstalt waren am 1. Januar 1994 28 v. H. und am 31. Januar 1995 13 v. H. der Verkaufsverträge unwirksam. In den verschiedenen Zuständigkeitsbereichen der Bundesanstalt schwankte der Anteil der unwirksamen Verträge am 31. Januar 1995 zwischen 23 und 4 v. H. Ursachen hierfür waren in zahlreichen Fällen Dokumentations-, Datenerfassungs- und Überwachungsmängel. Auch infolge unzulänglicher Aktivitäten des Vertragsmanagements waren im Juli 1994 rd. 1 400 Verträge wegen fehlender interner Genehmigungen der Treuhandanstalt unwirksam. Am 31. Januar 1995 galt dies noch für 892 Verträge.

Der Bundesrechnungshof hat die Treuhandanstalt auf die Bedeutung der Wirksamkeitserfordernisse für das Vertragsmanagement hingewiesen und vor allem eine beschleunigte Bearbeitung interner Genehmigungen angemahnt.

53.2.1.2

Die Höhe von in Privatisierungsverträgen vereinbarten Kaufpreisen ist in zahlreichen Fällen von Faktoren (z. B. Substanzwert des Unternehmens, Nachbewertungs- und Mehrerlösergebnissen) abhängig, die teilweise erst nachträglich durch das Vertragsmanagement unter Beachtung vertraglicher und betriebswirtschaftlicher Aspekte ermittelt werden müssen.

Das Vertragsmanagement beachtete nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes die kaufpreisbestimmenden Kriterien nicht immer hinreichend. So wurden vereinbarte nachträgliche Kaufpreiserhöhungen (z. B. wegen Mehrerlösabführungen oder Rückstellungsauflösungen) teilweise lückenhaft und

nicht zeitnah überwacht. Am 31. März 1995 waren z. B. 23 v. H. der Verträge mit Mehrerlösklauseln, deren Überwachungsfrist sechs Monate zuvor abgelaufen war, noch nicht abschließend geprüft. Diese Probleme waren u. a. auf unzulängliche Kenntnis der Vertragsinhalte, auf nicht sachgerechte Überwachungstermine, auf unzutreffende Angaben im Datenverarbeitungssystem des Vertragsmanagements und auf unzureichende Wahrnehmung vertraglicher Auskunftsrechte zurückzuführen.

Der Bundesrechnungshof hat es wegen der finanziellen Bedeutung von Kaufpreisanpassungen für die Treuhandanstalt/Bundesanstalt für notwendig erachtet, bei Vertragsabschluß nicht abschließend bestimmte Kaufpreisfaktoren sorgfältig zu überprüfen und Kaufpreisanpassungen zeitnah und angemessen zu verfolgen; er hat hierzu auch verstärkte Überwachungsmaßnahmen durch die Führungskräfte und des Controllingbereichs empfohlen.

53.2.1.3

Soweit Vermögensgegenstände von mehreren Personen erworben werden, müssen im Überwachungssystem der Treuhandanstalt die anteiligen Kaufpreise getrennt ausgewiesen und eine ggf. bestehende gesamtschuldnerische Haftung vorgemerkt werden. Das Vertragsmanagement beachtete dies nicht in allen Fällen und vernachlässigte deshalb die Möglichkeiten der wahlweisen Inanspruchnahme von Schuldnern.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, für gesamtschuldnerische Haftungsregelungen die internen Arbeitsanweisungen zu verbessern sowie den Umfang der Haftung eines jeden Erwerbers klar abzugrenzen und zu dokumentieren.

53.2.1.4

Nach Statistiken der Bundesanstalt waren am 31. Januar 1995 Kaufpreise in Höhe von rd. 8,1 Mrd. DM offen; davon entfielen rd. 6,1 Mrd. DM auf Verträge, bei denen die Fälligkeitsvoraussetzungen noch nicht erfüllt waren und 963 Mio. DM auf Verträge, bei denen die Fälligkeitstermine noch nicht erreicht waren. Für 988 Mio. DM war die Zahlung überfällig.

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes bemühte sich das Vertragsmanagement zu wenig, die offenen Kaufpreisforderungen zu verringern. So waren Aktivitäten, vereinbarte Wirksamkeitserfordernisse von Verträgen beschleunigt herbeizuführen, nur selten zu erkennen (s. Nr. 53.2.1.1). Aufschiebende Vertragsbedingungen wurden teilweise nicht oder zu spät überwacht. In einigen Fällen waren die festgelegten Fälligkeiten nicht nachvollziehbar. Eingegangene Zahlungen konnten in einzelnen Fällen teilweise über mehrere Monate den Verträgen nicht zugeordnet werden. Soweit die vereinbarten Kaufpreise vom Erwerber unmittelbar an das privatisierte Unternehmen zu entrichten waren, wurden die Zahlungen zum Teil nicht hinreichend belegt und überprüft.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, sich verstärkt um den Eingang offener Kaufpreise zu bemühen und hierzu die Voraussetzungen für die Fälligkeiten beschleunigt zu schaffen sowie darauf hinzuwirken, daß die Fälligkeitszeitpunkte nachvollziehbar festgelegt und Zahlungseingänge ordnungsgemäß belegt werden.

53.2.1.5

Die nicht fristgerechte Zahlung fälliger Kaufpreise kann zu Ansprüchen der Treuhandanstalt/Bundesanstalt auf Verzugszinsen führen. Sie machte die ihr zustehenden Zinsansprüche in zahlreichen Fällen nicht geltend. Sofern sie Verzugszinsen forderte, setzte sie diesen Anspruch nicht immer konsequent durch. Soweit Verzugszinsen den veräußerten Unternehmen zustanden oder Haben-Zinsen aus Guthaben auf Notaranderkonten entstanden, überwachte sie die Zinszahlungen teilweise nicht hinreichend.

Der Bundesrechnungshof hat auf die erhebliche finanzielle Bedeutung von Verzugszinsen auf Kaufpreisforderungen hingewiesen. Er hat es für notwendig erachtet, berechtigte Zinsforderungen geltend zu machen und konsequent durchzusetzen. Er hat empfohlen zu prüfen, wie bisher entgangene Zinsen nachträglich eingefordert werden können. Im übrigen hat er hierzu ein intensiveres Controlling angeregt.

53.2.2

Der Bundesrechnungshof hat insgesamt den Eindruck gewonnen, daß die Treuhandanstalt – unbeschadet ihrer fortlaufenden Bemühungen um eine Verbesserung des Vertragsmanagements – noch nicht alle grundsätzlichen Probleme bei der Überwachung von Kaufpreisvereinbarungen zufriedenstellend gelöst hat. Neben einzelnen allgemeinen fachlichen Vorgaben wären vor allem Maßnahmen angezeigt gewesen, damit die noch nicht hinreichende Arbeitsqualität in maßgeblichen Tätigkeitsfeldern des Vertragsmanagements gesteigert wird.

53.2.3

Der Vorstand der Bundesanstalt (Vorstand) hat die Hinweise und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes grundsätzlich als nützlich gewertet und zugesichert, diese – soweit möglich – aufzugreifen und umzusetzen; sie beträfen überwiegend Bereiche, die von der Treuhandanstalt bereits als verbesserungswürdig erkannt worden seien; es seien bereits Überlegungen zur Verbesserung der Arbeitsqualität angestellt und entsprechende Maßnahmen eingeleitet worden. Der Vorstand habe im Jahre 1994 auch eine Arbeitsanleitung zur beschleunigten Herbeiführung der Wirksamkeit von Verträgen beschlossen; gegenüber Mitte 1993 sei der Anteil der unwirksamen Verträge halbiert worden. Die Bundesanstalt werde sich in Zukunft weiter bemühen, ausstehenden „Kaufpreisforderungen" besonders nachzugehen. Die Anregungen zur Überwachung von Kaufpreisanpassungen z. B. wegen „Nachbewertungen" und „Mehrerlösabführungen" seien aufgegriffen worden. Die Geltendmachung von Verzugszinsen auf Kaufpreisforderungen werde auch unter Einschaltung des Controlling weiter verfolgt.

Im übrigen hat der Vorstand darauf hingewiesen, daß die Erkenntnisse des Bundesrechnungshofes auf einer schmalen Stichprobengrundlage beruhten und nur eine bedingt aussagefähige Momentaufnahme seien, die für eine Bewertung der Tätigkeit der Treuhandanstalt wenig geeignet sei. Es seien die besondere Ausgangssituation der Treuhandanstalt, die inzwischen veränderten Aufgabenschwerpunkte hin zum Vertragsmanagement, der intensive Lernprozeß, die Anpassung der Prioritäten und die erst Mitte 1993 veränderte Organisationsstruktur des Vertragsmanagements sowie die begrenzten personellen Ressourcen zu bedenken. Die bisher erreichten Fortschritte des Vertragsmanagements seien erheblich. Der Vorstand sehe allerdings die Notwendigkeit, auch in Zukunft die Wahrnehmung des Vertragsmanagements deutlich zu verbessern. Ein Schulungsprogramm für Mitarbeiter soll dazu dienen, dieses Ziel zu erreichen.

Das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) hat mitgeteilt, es werde die von der Bundesanstalt angekündigten Maßnahmen, mit denen die Mängel im Vertragsmanagement künftig beseitigt werden sollen, unterstützen und im Rahmen seiner Fachaufsicht begleiten. Der gesamtschuldnerischen Haftung bei mehreren Erwerbern müsse verstärkte Aufmerksamkeit gewidmet werden; es habe die Bundesanstalt gebeten, das hierfür Erforderliche zu veranlassen.

53.2.4

Der Bundesrechnungshof verkennt keineswegs die besondere Ausgangssituation und die Schwierigkeit der Aufgabenstellung der Treuhandanstalt. Ein wesentlicher Teil der noch bestehenden Probleme dürfte gelöst werden, wenn die Arbeitsqualität des Vertragsmanagements durch intensive Schulung der Mitarbeiter und Motivation der Führungskräfte verbessert werden kann. Im übrigen teilt der Bundesrechnungshof nicht die Auffassung der Bundesanstalt, seine Stichprobenerkenntnisse seien nur bedingt aussagefähig; auch wenn sich die Ergebnisse nicht hochrechnen lassen, weisen sie auf grundsätzliche, noch Mitte 1994 vorhandene Probleme des Vertragsmanagements hin, die die Bundesanstalt im allgemeinen auch eingeräumt hat.

53.3 Arbeitsplatzzusagen

53.3.1

Bei Privatisierungen durch die Treuhandanstalt waren Zusagen der Erwerber zur Erhaltung und Schaffung rentabler Arbeitsplätze eine wesentliche Geschäftsgrundlage. Die Treuhandanstalt konnte nach eigenen Angaben zum 30. Juni 1994 Zusagen für rd. 1,5 Millionen Arbeitsplätze erreichen. Davon waren in der Datenbank des Vertragsmanagements rd. 980 000 vertraglich verbindlich zugesicherte Arbeitsplätze aus rd. 16 100 Verträgen erfaßt. Für die übrigen rd. 520 000 Arbeitsplätze sollen rechtlich nicht bindende Absichtserklärungen vorliegen.

Arbeitsplatzzusagen sind in den Verträgen zeitlich begrenzt und teilweise gestaffelt sowie differenziert vereinbart (z. B. Voll- oder Teilzeitarbeitsplätze). Das Vertragsmanagement hat die arbeitsplatzspezifischen Verpflichtungen der Erwerber genau zu analysieren, im einzelnen zu überwachen und hierzu beweiskräftige Unterlagen der Vertragspartner heranzuziehen.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß das Vertragsmanagement unverbindliche Absichtserklärungen der Erwerber teilweise als rechtlich verbindliche Zusagen wertete und fehlerhaft erfaßte; dagegen stufte es einige Fälle mit rechtlich verbindlichen Arbeitsplatzzusagen als unverbindliche Absichtserklärungen ein, die sie nicht überwachte.

Bei mehreren Privatisierungsvorgängen achtete das Vertragsmanagement auch nicht mit der gebotenen Sorgfalt darauf, daß die vertraglichen Arbeitsplatzzusagen zwischen Vollzeit-, Teilzeit- oder Dauerarbeitsplätzen unterscheiden oder Durchschnittszahlen für bestimmte Zeiträume garantieren.

Außerdem waren Überwachungszeitpunkte für Arbeitsplatzzusagen teilweise zu spät und entgegen den eigenen Vorgaben nicht mindestens jährlich festgelegt; Endkontrollen wurden des öfteren versäumt. Auf beweiskräftige und mit vertraglichen Vereinbarungen übereinstimmende Nachweise, ob Arbeitsplatzzusagen eingehalten waren, wurde nicht selten verzichtet.

Insgesamt hielt der Bundesrechnungshof die verfahrensmäßigen und inhaltlichen Vorgaben zur Überwachung von Arbeitsplatzzusagen grundsätzlich für praktikabel. Die Anwendung und Beachtung dieser Vorgaben durch die Mitarbeiter sowie die hierzu notwendigen Aufsichtsmaßnahmen waren allerdings noch nicht hinreichend und führten zu den geschilderten Unzulänglichkeiten.

Der Bundesrechnungshof hat deshalb empfohlen, die zutreffende, differenzierte Analyse der vertraglichen Arbeitsplatzklauseln durch konkrete Handlungsanweisungen zu verbessern und dafür zu sorgen, daß die in den Verträgen unterschiedlich vereinbarten Arbeitsplatzzusagen in angemessenen Abständen auch vertragsgetreu überwacht werden. Hierzu sollten zumindest die vereinbarten Nachweise über eingehaltene Arbeitsplatzzusagen verlangt oder – soweit wie möglich – beweiskräftige, vom Erwerber vorzulegende Unterlagen herangezogen werden. Im übrigen hat der Bundesrechnungshof angeregt, die Arbeitsqualität des Vertragsmanagements durch fachaufsichtliche Maßnahmen überwachen zu lassen und durch ein angemessenes Controlling begleitend zu beobachten.

53.3.2

Der Vorstand hat mitgeteilt, die grundsätzlichen Hinweise des Bundesrechnungshofes stimmten weitgehend mit den Überlegungen der Treuhandanstalt überein. Die Treuhandanstalt habe auf der Grundlage praktischer Erfahrungen in verhältnismäßig kurzer Zeit die einzelnen Verfahrensschritte stetig verbessert und durch verschiedene Maßnahmen die

breite Umsetzung neuer Erkenntnisse angestrebt. Die Praxis des Vertragsmanagements habe allerdings zumindest im Prüfungszeitraum noch nicht in jedem Einzelfall den einschlägigen Vorschriften entsprochen. Die Bundesanstalt werde in Zukunft noch stärker auf die Beachtung der maßgeblichen Regeln hinwirken. Die Einhaltung vertraglicher Zusagen werde inzwischen mindestens einmal jährlich durch Routineabfragen überprüft; abschließend geprüft sei ein Vorgang erst anhand beweiskräftiger Unterlagen. Durch eine kürzlich erlassene „Bagatellrichtlinie" sei außerdem sichergestellt, daß sich die Arbeit des Vertragsmanagements auf bedeutende Abweichungen konzentriere.

53.3.3

Der Bundesrechnungshof befürwortet, daß sich die Bundesanstalt weiterhin um eine Verbesserung des Vertragsmanagements zur Überwachung von Arbeitsplatzzusagen bemüht. Mit der Einführung von „Bagatellgrenzen" dürfte auch die notwendige Personalkapazität für die erforderliche Effizienzsteigerung des Vertragsmanagements in wichtigen Privatisierungsfällen geschaffen werden, um gesamtwirtschaftliche Fehlentwicklungen rechtzeitig zu erkennen. Im übrigen wird vor allem die Arbeitsqualität gesteigert werden müssen. Dies erfordert intensivere Controlling- und Fachaufsichtsmaßnahmen.

53.4 Investitionszusagen

53.4.1

Oberstes Ziel der Privatisierung ist, wettbewerbsfähige Unternehmen mit möglichst vielen Arbeitsplätzen durch Investitionen von Erwerbern in ehemaligen Treuhandunternehmen zu schaffen. Über die häufig unzulängliche Absicherung von Investitionszusagen in Privatisierungsverträgen hatte der Bundesrechnungshof bereits in seinen Bemerkungen 1993 (Drucksache 12/5650 Nr. 76) berichtet. Die Überwachung, inwieweit die in den Verkaufsverträgen enthaltenen Investitionszusagen eingehalten werden, ist eine gesamtwirtschaftlich wichtige Aufgabe des Vertragsmanagements.

Nach Statistiken der Treuhandanstalt wurden bei den Privatisierungen bis 30. Juni 1994 Investitionszusagen in Höhe von 204 Mrd. DM erreicht. Dabei wird zwischen rechtlich nicht bindenden Absichtserklärungen (62,4 Mrd. DM) und rechtsverbindlichen Zusagen (141,6 Mrd. DM) unterschieden, von denen 104,9 Mrd. DM mit Vertragsstrafe belegt (pönalisiert) seien. Davon habe das Vertragsmanagement rd. 120 Mrd. DM rechtsverbindlicher Investitionszusagen zu überwachen.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß allein in seiner Stichprobe unverbindliche Absichtserklärungen für Investitionen in Höhe von rd. 9,4 Mrd. DM als rechtsverbindliche Zusagen erfaßt waren. Bei der Prüfung gemeldeter Investitionen waren die Mitarbeiter des Vertragsmanagements außerdem teilweise unsicher, da der Investitionsbegriff in den Privatisierungsverträgen häufig nicht definiert ist; sie akzeptierten dabei teilweise die Auslegung der Investoren. Besondere Probleme ergaben sich daraus allerdings bei Umbuchungen innerhalb des Anlagevermögens, bei Leasinggeschäften, bei Beschaffungen des Umlaufvermögens oder bei vertraglich nicht ausdrücklich vorgesehener Anerkennung von Kaufpreisen für den Unternehmenserwerb als Investitionen.

Das Vertragsmanagement wird durch ein Datenverarbeitungssystem maßgeblich unterstützt. Die Angaben über die Höhe der Investitionszusagen, die Investitionszeiträume sowie die notwendigen Prüfungstermine und die realisierten Investitionen waren darin teilweise unzutreffend erfaßt und unzureichend aktualisiert. Controlling-Maßnahmen fehlten weitgehend. Auch erhebliche Investitionszusagen wurden oftmals bereits als eingehalten und überprüft angesehen, wenn die schriftlichen oder telefonischen Meldungen der Vertragspartner den vertraglichen Abreden entsprachen. Sogar vertraglich vereinbarte Wirtschaftsprüfertestate über durchgeführte Investitionen wurden nicht immer verlangt. Ausbleibende Meldungen wurden teilweise nicht angemahnt. Schließlich verzichtete das Vertragsmanagement nach Controlling-Analysen der Treuhandanstalt häufig auf Ansprüche aus Vertragsstrafen für nicht eingehaltene Investitionszusagen, ohne Nachverhandlungen zu führen.

Der Bundesrechnungshof hat eine zutreffende, mit den vertraglichen Vereinbarungen übereinstimmende Erfassung von Investitionszusagen und der Überwachungsdaten für dringend erforderlich gehalten, weil diese die Grundlagen für ein effizientes Vertragsmanagement, für ein ordnungsgemäßes sowie aussagefähiges Berichtswesen und für ein sachgerechtes Controlling bilden. Er hat empfohlen, genauer darauf zu achten, ob die von den Unternehmenserwerbern gemeldeten Maßnahmen als Investitionen anerkannt werden dürfen. Er hat hierzu auch eine Überprüfung des von der Treuhandanstalt am Gesetz zur Förderung der Berliner Wirtschaft vom 2. Februar 1990 (BGBl. I S. 173) ausgerichteten Investitionsbegriffes angeregt und auf die Definition im Investitionszulagengesetz 1993 vom 23. September 1993 (BGBl. I S. 1650) verwiesen, die die geringwertigen Wirtschaftsgüter von Investitionen ausnimmt und damit den gesamtwirtschaftlichen langfristigen Zielen der Privatisierung eher gerecht werden dürfte.

Der Bundesrechnungshof hat weiter eine hinreichende Prüfung der von den Unternehmenserwerbern gemeldeten Investitionen anhand der vertraglich vereinbarten Nachweise und ansonsten beweiskräftiger Unterlagen für notwendig erachtet und empfohlen, die hierzu erlassenen internen Regelungen weiterzuentwickeln und praxisgerechter zu gestalten.

Soweit Investitionszusagen pönalisiert und nicht eingehalten worden sind, sollte unter Beachtung ggf. bereits eingeräumter Kaufpreisnachlässe nachvollziehbar im Einzelfall abgewogen werden, inwieweit die Geltendmachung der Vertragsstrafen angebracht und wirtschaftlich sinnvoll ist.

53.4.2

Der Vorstand hat eingeräumt, daß die Bemühungen um eine stetige Verbesserung der Arbeit des Vertragsmanagements und um eine Steigerung der Datenqualität auch bezüglich der vereinbarten Investitionszusagen fortgesetzt werden müßten; vor allem bei jüngeren Verträgen seien schon deutliche Fortschritte erzielt worden. Die Bundesanstalt werde die Anregungen des Bundesrechnungshofes – soweit förderlich – aufgreifen und umsetzen.

Das Vertragsmanagement habe sich schon frühzeitig um eine einheitliche Definition des in vielen Fällen auslegungsfähigen Investitionsbegriffes bemüht. Künftig werde, sofern die zugesagten Investitionen in den vertraglichen Regelungen nicht näher spezifiziert seien, auf das Gesetz über Sonderabschreibungen und Abzugsbeträge im Fördergebiet vom 23. September 1993 (BGBl. I S. 1654) verwiesen, das auch Aufwendungen für geringwertige Wirtschaftsgüter als Investitionen anerkenne. Der Verzicht auf diese Anerkennung entsprechend dem vom Bundesrechnungshof herangezogenen Investitionszulagengesetz 1993 sei für Privatisierungen der Treuhandanstalt nicht zweckmäßig und rechtlich kaum durchsetzbar. Im übrigen sei die Kritik des Bundesrechnungshofes an der Anerkennung von Investitionen so nicht gerechtfertigt.

Es sei dem Bundesrechnungshof zuzustimmen, daß das Vertragsmanagement noch stärker auf eine saubere Abgrenzung der unverbindlichen Absichtserklärungen von den rechtsverbindlichen Investitionszusagen achten müsse; hierzu seien auch Controlling-Maßnahmen vorgesehen. Diese seien – wie andere Bemühungen – außerdem darauf ausgerichtet, die Datenqualität über Investitionszusagen zu verbessern.

Zur Verbesserung der Effizienz des Vertragsmanagements werde außerdem eine Arbeitshilfe zur Prüfung von Investitionszusagen erarbeitet. Die Bundesanstalt unterscheide zwischen dem Stadium der Zwischenprüfungen, für die sie im Interesse frühzeitiger Unterrichtung auch Eigenauskünfte des Erwerbers oder Unternehmens als wichtige Indikatoren akzeptiere, und dem der abschließenden Prüfungen, bei denen die getätigten Investitionen erst mit größerer Verzögerung durch unabhängige Dritte (z. B. Wirtschaftsprüfer) oder durch testierte Bilanzen zu bestätigen seien.

53.4.3

Der Bundesrechnungshof hält die zugesicherten Maßnahmen, mit denen die Bundesanstalt die Arbeitsqualität des Vertragsmanagements zur Überwachung von Investitionszusagen zu verbessern beabsichtigt, für dringend geboten. Nicht ausgeräumt sind die Zweifel des Bundesrechnungshofes, daß mit allen gemeldeten und akzeptierten Investitionsmaßnahmen sowie mit Beschaffungen von geringwertigen Wirtschaftsgütern vertraglich nicht näher spezifizierte Investitionsverpflichtungen eingehalten und wettbewerbsfähige Unternehmen mit möglichst vielen Arbeitsplätzen auf Dauer geschaffen wurden. Auch vermag er keine hinreichenden arbeitsorganisatorischen Vorteile darin zu erkennen, daß bei der Überprüfung von Investitionszusagen zunächst weniger nachhaltige Zwischenprüfungen durchgeführt werden, die erst später um abschließende Prüfungen mit strengeren Maßstäben zu ergänzen sind. Bestätigungen über durchgeführte Investitionen durch unabhängige Dritte sollten aus arbeitsorganisatorischen Gründen zeitnah zu den jeweiligen Meldungen unabhängig von Bilanztestaten gefordert werden; damit wären auch frühzeitig abgesicherte Erkenntnisse über die Einhaltung von Investitionszusagen zu erreichen.

53.5 Berichterstattung

53.5.1

Die Statistiken der Treuhandanstalt/Bundesanstalt zum Vertragsmanagement werden anhand der im Datenverarbeitungssystem gespeicherten Angaben erstellt; diese sind auch Grundlage für die interne und externe Berichterstattung, z. B. an das Parlament und das aufsichtsführende Bundesministerium.

Die Datenbestände weisen eine relativ hohe Fehlerquote auf. Der Bundesrechnungshof hat Zweifel geäußert, daß die Berichte über offene und realisierte Kaufpreisforderungen, über zugesicherte und erhaltene Arbeitsplätze und getätigte Investitionen sowie über Ergebnisse von Nachverhandlungen hinreichend aussagefähig sind. Darüber hinaus gab die Treuhandanstalt bis 31. Dezember 1994 die bei anderen Zahlungsempfängern (z. B. privatisierten Unternehmen) offenen Kaufpreise nicht an (am 31. Januar 1995 rd. 3,5 Mrd. DM). Sie bezog in die erreichten Investitionszusagen zudem auch unverbindliche Absichtserklärungen ein, die aus nicht nachvollziehbaren Entscheidungsvorlagen für den Vorstand abgeleitet waren; sie überprüfte allerdings nicht, inwieweit diese Absichtserklärungen verwirklicht wurden. Als Ergebnis des Vertragsmanagements erfaßte die Treuhandanstalt bei den Arbeitsplatz- und Investitionszusagen auch die nur zwischengeprüften Verträge, bei denen die vertragsgetreue Erfüllung noch nicht hinreichend belegt war. Die deutlich geringere Zahl abschließend geprüfter Verträge erwähnte sie dagegen bei der externen Berichterstattung nicht. Nachverhandlungen über Vertragsänderungen grenzte die Treuhandanstalt außerdem nicht immer zutreffend von vertragserfüllenden Maßnahmen ab.

Der Bundesrechnungshof hat die Treuhandanstalt/Bundesanstalt auf die Bedeutung ihrer Berichterstattung über die Ergebnisse des Vertragsmanagements insbesondere für das Parlament und das Bundesministerium hingewiesen und hinreichend zuverlässiges und nachvollziehbares Zahlenmaterial für erforderlich gehalten. Die Beurteilung der Arbeitsqualität des Vertragsmanagements, die Einleitung ggf. erforderlicher Steuerungsmaßnahmen und eine zutreffende Einschätzung der wirtschaftlichen Entwicklung in den neuen Bundesländern setzen hinreichend abgesicherte Daten voraus.

53.5.2

Der Vorstand hat den Vorwurf zurückgewiesen, die Berichterstattung der Treuhandanstalt sei nicht objektiv und beweiskräftig gewesen. Gleichwohl hat er Mängel in der Datenqualität hinsichtlich des Vertragsmanagements eingeräumt, die er durch verschiedene Maßnahmen ständig zu verbessern bemüht sei. Unverbindliche Absichtserklärungen zu Investitionen aus internen Entscheidungsvorlagen seien in die Berichterstattung einbezogen worden, um ein vollständiges Bild der Tätigkeit der Treuhandanstalt zu vermitteln. Aus Vergleichsgründen zu Vorjahren seien dem Bundesministerium und dem Parlament auch noch ab Mitte 1994 ausschließlich Ergebnisse zwischengeprüfter Verträge berichtet worden. Inzwischen unterscheide die Berichterstattung der Bundesanstalt aber die zwischengeprüften Verträge deutlich von den abschließend geprüften Verträgen und ermögliche so eine effektive Aufgabenerledigung.

53.5.3

Der Bundesrechnungshof hat zu keiner Zeit behauptet, daß die Berichterstattung der Treuhandanstalt nicht „objektiv und beweiskräftig" gewesen sei; er ist aber weiterhin der Auffassung, daß das Berichtswesen mit erheblichen Mängeln behaftet gewesen ist. Vor allem in der Berichterstattung an das Bundesministerium und an das Parlament sollte die besondere Art der Ermittlung und Abgrenzung der Ergebnisse des Vertragsmanagements ausdrücklich hervorgehoben werden, sofern diese nicht ohne weiteres erkennbar ist; Dritte sollten die Grundlagen und den Aufbau der Berichterstattung sowie die Qualität der Angaben anhand hinreichend erläuterter Sachverhalte zutreffend beurteilen können. Im übrigen unterstützt der Bundesrechnungshof die Bemühungen der Bundesanstalt, die Datenqualität für ein zuverlässigeres Berichtswesen zu verbessern.

54 Reprivatisierung von Unternehmen durch die Treuhandanstalt/Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben

54.0

Die organisatorischen und verfahrenstechnischen Regelungen der Treuhandanstalt für die Unternehmensreprivatisierung waren bis Ende 1994 nicht hinreichend. Der Bundesrechnungshof hat Maßnahmen zur verbesserten Steuerung und Überwachung des Verfahrens sowie zur Vereinheitlichung der Entscheidungsvorlagen empfohlen.

54.1

Nach dem Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen vom 23. September 1990 in der Fassung vom 2. Dezember 1994 (Vermögensgesetz, BGBl. I S. 3610) und der hierzu ergangenen Verordnung zum Vermögensgesetz über die Rückgabe von Unternehmen vom 13. Juli 1991 (Unternehmensrückgabeverordnung, BGBl. I S. 1542) hat die Treuhandanstalt/Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben (Bundesanstalt) die Aufgabe, die durch die staatlichen Stellen der DDR enteigneten Betriebe an die Reprivatisierungsberechtigten auf der Grundlage einer einvernehmlichen Regelung zurückzugeben. Soweit eine einvernehmliche Regelung nicht erzielt werden kann, entscheidet das jeweils zuständige Landesamt zur Regelung offener Vermögensfragen von Amts wegen.

Die von den staatlichen Stellen der DDR bis zum Jahre 1972 erworbenen Unternehmensbeteiligungen können die ehemaligen privaten Gesellschafter auf Antrag im Rahmen der Reprivatisierung nach dem Vermögensgesetz zurückerwerben. Die Gegenleistung für die Übertragung bzw. Löschung der staatlichen Beteiligung ist davon abhängig, ob die staatlichen Stellen der DDR die Beteiligung lauter oder unlauter erworben haben. Bei unlauterem, d. h. machtmißbräuchlichem Erwerb der Beteiligung und einer bei der Rückgabe des Unternehmens zusätzlich festgestellten Verschlechterung der Vermögens- und/oder Ertragslage wird die staatliche Beteiligung auf den privaten Gesellschafter unentgeltlich übertragen. Bei einem lauteren Erwerb ist eine Gegenleistung in Höhe des Verkehrswertes zu erbringen. Für den unlauteren Erwerb besteht eine widerlegbare gesetzliche Vermutung.

Die nach dem Vermögensgesetz maßgeblichen Änderungen der Vermögenslage hat die Treuhandanstalt/Bundesanstalt auf der Grundlage einer Rückgabebilanz des Unternehmens zu ermitteln; dies kann zu Ausgleichsforderungen des Unternehmens bei Überschuldung, zu einer notwendigen Eigenkapitalzuführung durch die Treuhandanstalt/Bundesanstalt oder zu Ausgleichsverbindlichkeiten des Unternehmens bei Verbesserung der Vermögenslage führen.

Die Treuhandanstalt hat mit Zustimmung des Bundesministeriums der Finanzen (Bundesministerium) zuletzt im Jahre 1993 eine Arbeitsanleitung herausgegeben, die die Verfahrensweise bei der Reprivatisierung von Unternehmen und bei der Rückgabe von Vermögenswerten nach § 6 des Vermögensgesetzes regelt. Danach sind in der einvernehmlichen Regelung mit den Berechtigten insbesondere

- die Art und Weise der Rückgabe des Unternehmens;
- die Ansprüche wegen Veränderung der Vermögens- und Ertragslage des Unternehmens sowie
- die Übertragung der staatlichen Beteiligung auf den privaten Altgesellschafter

festzulegen.

Bis zum 31. Dezember 1994 zahlte die Treuhandanstalt in 2 592 Reprivatisierungsfällen rd. 2,57 Mrd. DM Ausgleichsleistungen wegen Verschlechterung der Vermögens- und Ertragslage. Die staatlichen Beteiligungen wurden überwiegend unentgeltlich auf die Berechtigten übertragen.

54.2

Der Bundesrechnungshof hat die Verfahrensweise der Treuhandanstalt bei der Reprivatisierung von Unternehmen überprüft und dabei vor allem die Ausgleichsleistungen wegen Veränderung der Vermögenslage von Unternehmen und die Behandlung staatlicher Beteiligungen näher untersucht.

Dabei hat er festgestellt, daß die Maßnahmen der Treuhandanstalt zur Steuerung und Überwachung von Reprivatisierungsverfahren bis Ende 1994 noch nicht hinreichend waren. So fehlten Checklisten, mit denen die erforderlichen Prüfschritte bei Unternehmensreprivatisierungen vorgegeben waren und die eine möglichst einfache und wirksame Plausibilitätskontrolle von Reprivatisierungsergebnissen durch die Entscheidungsträger ermöglichten. In den Reprivatisierungsabteilungen der Zentrale und in den Geschäftsstellen wurden außerdem unterschiedliche Entscheidungsvorlagen verwendet. Ein Genehmigungsvorbehalt des Bundesministeriums für finanziell besonders bedeutende Einzelfälle bestand nicht.

Der Bundesrechnungshof hat weiterhin festgestellt, daß die Treuhandanstalt die Rückgabebilanzen der Unternehmen teilweise nicht daraufhin überprüfte, ob diese für die Ermittlung der Ausgleichsleistungen wegen Veränderung der Vermögenslage geeignet waren. So waren in Rückgabebilanzen von Unternehmen

- Gegenstände des Anlagevermögens und des Umlaufvermögens nicht oder unzureichend berücksichtigt,
- Verkehrswerte von Grund und Boden sowie von baulichen Anlagen nicht aktualisiert, obwohl es aktenkundige Hinweise auf höhere Werte gab, und
- Passiva nicht hinreichend daraufhin geprüft, ob diese zu Recht ausgewiesen waren.

Auf der Grundlage dieser unzureichenden Rückgabebilanzen wurden die wechselseitigen Ansprüche wegen Veränderung der Vermögenslage zwischen der Treuhandanstalt und den Reprivatisierungsberechtigten berechnet.

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes beachtete die Treuhandanstalt außerdem die vom Gesetzgeber geschaffene Möglichkeit, die Vermutung des Machtmißbrauches beim Erwerb der staatlichen Beteiligung zu widerlegen, im allgemeinen nicht. Der Erwerb der Beteiligungen wurde grundsätzlich als unlauter eingeschätzt, auch wenn in Einzelfällen Hinweise gegen diese Vermutung vorlagen, die einer weiteren Prüfung bedurft hätten.

54.3

Der Bundesrechnungshof hat der Treuhandanstalt/Bundesanstalt empfohlen, arbeitsorganisatorische und verfahrenstechnische Vorkehrungen zu treffen, damit die notwendigen Arbeitschritte in Reprivatisierungsverfahren hinreichend gesteuert werden und eine einheitliche Verfahrensweise sowie ein wirksames Kontrollsystem gewährleistet sind. Er hat auch verbindliche einheitliche Entscheidungsvorlagen angeregt, die den Informationsbedürfnissen der Entscheidungsträger ausreichend Rechnung tragen und eine möglichst einfache und effiziente Plausibilitätskontrolle von Reprivatisierungsergebnissen ermöglichen. Außerdem hat er einen Genehmigungsvorbehalt des Bundesministeriums in finanziell bedeutsamen Reprivatisierungsfällen für erforderlich gehalten, damit dieses rechtzeitig erkennen kann, ob die mit der Reprivatisierung verfolgten betriebs- und gesamtwirtschaftlichen Ziele erreicht werden.

Bei den Ermittlungen zur Veränderung der Vermögenslage hat es der Bundesrechnungshof für notwendig erachtet, die Rückgabebilanzen der Unternehmen sorgfältig zu analysieren und besonders darauf zu achten, daß alle Bilanzpositionen, wie der Bundesrechnungshof auch bei Privatisierungsverfahren gefordert hat, vollständig mit aktuellen Werten erfaßt sind. Nur ein zuverlässiger und zeitnaher Vermögensstatus gibt die Vermögenslage eines Unternehmens zutreffend wieder und verhindert finanzielle Nachteile für die Bundesanstalt und den Bund bei der Ermittlung von Ausgleichsleistungen.

Der Bundesrechnungshof hat die Treuhandanstalt/Bundesanstalt auch darauf hingewiesen, daß sie grundsätzlich zu prüfen und dokumentieren hat, ob Anhaltspunkte für einen redlichen Erwerb der staatlichen Beteiligung vorliegen; hierzu sollten ebenfalls die Landesämter zur Regelung offener Vermögensfragen eingeschaltet werden. Das aus redlich erworbenen staatlichen Beteiligungen resultierende Vermögen des Bundes ist mit den gebotenen Maßnahmen zu sichern.

54.4

Die Bundesanstalt hat die vom Bundesrechnungshof aufgezeigten organisatorischen und verfahrenstechnischen Probleme bei Reprivatisierungen eingeräumt und dies insbesondere darauf zurückgeführt, daß die Reprivatisierungsaufgaben erst seit 1. Januar 1994 in einem Direktorat zusammengefaßt worden seien. Inzwischen habe sie die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und einheitliche Checklisten mit Prüfungsvorgaben sowie einheitliche Entscheidungsvorlagen verbindlich eingeführt.

Auch die Hinweise zur notwendigen nachhaltigen Analyse von Rückgabebilanzen der Unternehmen würden, soweit nicht bereits entsprechende Maßnahmen eingeleitet seien, berücksichtigt und in die Praxis umgesetzt.

Außerdem seien die mit dem Reprivatisierungsverfahren befaßten Stellen der Bundesanstalt beauftragt worden, das Ergebnis der Überprüfung, ob Anhaltspunkte dafür bestehen, daß die Vermutung des Machtmißbrauches beim Zustandekommen der staatlichen Beteiligung widerlegt werden kann, in jedem Fall zu dokumentieren. Von den Landesämtern zur Regelung offener Vermögensfragen sei zudem jeweils eine Stellungnahme zu dieser Problematik zu fordern. Allerdings könne dies mitunter zu erheb-

lichen Verzögerungen in der Bearbeitung führen, zumal bei den Landesämtern wenig Bereitschaft bestehe, an der Prüfung von möglichen Machtmißbräuchen mitzuwirken.

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, es habe wegen des geringen Ermessensspielraums der Bundesanstalt bei den Ausgleichsleistungen nach dem Vermögensgesetz davon abgesehen, einen Genehmigungsvorbehalt einzuführen. Zudem hätten die Arbeits- und Organisationsstrukturen der Bundesanstalt eine ausreichende Kontrolle gewährleistet. Das Bundesministerium werde sich allerdings zukünftig die Reprivatisierungsfälle vorlegen lassen, die im Einzelfall ein finanzielles Volumen von 20 Mio. DM übersteigen.

54.5

Der Bundesrechnungshof begrüßt die von der Bundesanstalt getroffenen Maßnahmen. Er verkennt nicht den Verwaltungsaufwand für die Prüfung auf Anhaltspunkte für einen redlichen Erwerb der staatlichen Beteiligung. Angesichts der finanziellen Bedeutung und im Interesse gerechter Entscheidungen ist nach Auffassung des Bundesrechnungshofes jedoch ein gewisser Mehraufwand in Kauf zu nehmen. Im übrigen wird sich der Bundesrechnungshof zu gegebener Zeit davon überzeugen, inwieweit die von der Bundesanstalt eingeleiteten und zugesicherten organisatorischen Maßnahmen die Reprivatisierungsverfahren verbessert haben.

Beratungstätigkeit des Bundesrechnungshofes

55 Anzahl der Boote beim Bundesgrenzschutz See (Kapitel 06 25)

55.1

Der Bundesgrenzschutz See erfüllt im Verbund der Deutschen Küstenwache Sicherheitsaufgaben auf Nord- und Ostsee. Er soll in drei Einsatzräumen mit je einem Boot ständig präsent sein.

Die interministerielle Arbeitsgruppe „Deutsche Küstenwache" hat die Koordinierung des Einsatzes der seegehenden Vollzugskräfte des Bundes untersucht. Sie kam ohne nähere Begründung zu dem Ergebnis, für je ein ständig im Einsatzraum präsentes Boot seien insgesamt vier Boote vorzuhalten. Das Bundesministerium des Innern (Bundesministerium) übernahm diesen Vorhaltefaktor 1 : 4 für den Bundesgrenzschutz See. Dies entsprach den neun Booten des Bundesgrenzschutzes See zuzüglich dreier ebenfalls genutzter Boote der Kondor-Klasse aus DDR-Beständen.

Der Germanische Lloyd genehmigte den Betrieb der drei Kondor-Boote (Baujahre 1968 bis 1970) nur bis Anfang 1995. Als Ersatz hierfür beabsichtigte das Bundesministerium, zwei ebenfalls aus DDR-Beständen übernommene stillgelegte Boote des Typs Balcom 10 (Baujahr 1989) umbauen zu lassen.

Im Bundeshaushaltsplan 1994 war für die beiden Umbauten eine Verpflichtungsermächtigung über 40 Mio. DM eingestellt. Der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages belegte diesen Betrag mit einer qualifizierten Sperre und bat den Bundesrechnungshof, über die Wirtschaftlichkeit des Einsatzes der Boote des Bundesgrenzschutzes See zu berichten.

55.2

Der Bundesrechnungshof hat anhand der tatsächlichen Nutzungszeiten des Jahres 1993 einen Vorhaltefaktor von aufgerundet 1 : 3 ermittelt und zusätzlich organisatorische Verbesserungen angeregt. Einschließlich eines Bootes als taktische und technische Eingreifreserve ergab dies einen Bedarf von zehn Booten. Der Umbau eines Bootes des Typs Balcom 10 reiche daher aus.

55.3

Das Bundesministerium ist den Feststellungen des Bundesrechnungshofes gefolgt. Es hat erklärt, durch einsatztaktische Kompromisse sowie ergänzende organisatorische Maßnahmen könne der Bundesgrenzschutz See seine Aufgaben zunächst mit insgesamt zehn Booten erfüllen. Das Bundesministerium behält sich vor, aufgrund weiterer Erfahrungen im Verbund der Deutschen Küstenwache bis zum Jahre 1997 zu entscheiden, entweder ein kleineres der neun Boote für rd. 7,5 Mio. DM zu überholen oder das zweite, noch stillgelegte Boot des Typs Balcom 10 umzubauen und das überholungsbedürftige kleinere Boot auszusondern.

55.4

Der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages hat auf Antrag des Bundesministeriums die Verpflichtungsermächtigung nur in Höhe von 22 Mio. DM entsperrt. Der Bundeshaushaltsplan 1995 weist nunmehr eine Ausgabenermächtigung in Höhe von 5 Mio. DM und eine Verpflichtungsermächtigung für das Jahr 1996 in Höhe von 17 Mio. DM aus; 18 Mio. DM sind nicht mehr veranschlagt.

55.5

Der Bundesrechnungshof hält die Planung des Bundesministeriums für vertretbar. Er wird die notwendige Anzahl der Boote erneut überprüfen, falls das Bundesministerium das überholungsbedürftige kleinere Boot durch das leistungsfähigere, aber im Umbau und Betrieb teurere des Typs Balcom 10 zu ersetzen beabsichtigt.

56 Art der Personalbedarfsermittlung in der Bundesverwaltung

Der Bundesrechnungshof hatte im Rahmen einer Querschnittsprüfung festgestellt, daß die Bundesverwaltungen einer systematischen und methodisch zuverlässigen Personalbedarfsermittlung bisher nicht die erforderliche Bedeutung beimessen, die ihr angesichts kontinuierlich steigender Personalausgaben zustehen müßte. Bei sachgerechter Personalbedarfsermittlung sind nach den Erfahrungen der betroffenen Verwaltungen und des Bundesrechnungshofes beträchtliche Planstellen-/Stelleneinsparungen erzielbar. Sie betrugen in den Untersuchungsbereichen zwischen 5 und 10 v. H., in Einzelfällen sogar mehr als 30 v. H. Die Herausgabe des Handbuches für die Personalbedarfsermittlung in der Bundesverwaltung (Handbuch) durch das Bundesministerium des Innern und dessen gleichzeitige Empfehlung, den Personalbedarf gemäß dem Beschluß des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuß) vom Mai 1990 hiernach zu begründen, haben nach Erkenntnissen aus weiteren Prüfungen des Bundesrechnungshofes noch nicht überall ein entsprechendes Verwaltungshandeln bewirkt.

In die Prüfungen einbezogen waren

- die Zollverwaltung,
- die Wasser- und Schiffahrtsverwaltung,
- die Bundeswehrverwaltung,
- das Deutsche Patentamt,
- die Bundesanstalt für Arbeit,
- die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte und
- die Deutsche Bundesbank

sowie die Sondervermögen

- Deutsche Bundesbahn und
- Deutsche Bundespost.

Die Ergebnisse der Prüfungen bei der Deutschen Bundesbahn und der Deutschen Bundespost wurden wegen deren Privatisierung nur noch nachrichtlich verwertet.

Der Personalbedarf der geprüften Bundesverwaltungen wurde zu rd. 69 v. H. nicht mit allgemein anerkannten Methoden festgestellt; die Verwaltungen des unmittelbaren Bundesdienstes ermittelten sogar nur 13 v. H. des Personalbedarfs mit allgemein anerkannten Methoden. Die Ober- und Mittelbehörden aller untersuchten Verwaltungsbereiche haben ihren Bedarf etwa zur Hälfte methodisch bestimmt.

Insgesamt wurden die im Handbuch besonders empfohlenen analytischen Bemessungsmethoden, vor allem das analytische Berechnungsverfahren, trotz entsprechender Möglichkeiten nur unzureichend, die pauschalere Arbeitsplatzmethode zur Personalbedarfsermittlung dagegen in unangemessen großem Umfang angewendet.

Der Bundesrechnungshof hat dem Deutschen Bundestag hierzu im Januar 1995 berichtet und vorgeschlagen, daß die Erwartungen des Haushaltsausschusses vom Mai 1990, den Personalbedarf entsprechend den Empfehlungen im Handbuch zu ermitteln, vom Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) in eine konkrete Handlungsanweisung umgesetzt werden. Entsprechend hat der Bundesrechnungshof empfohlen, die Nr. 4.6.1 der Vorläufigen Verwaltungsvorschriften (Vorl. VV) zu § 17 BHO so zu ändern, daß Planstellen nur ausgebracht werden dürfen, wenn sie unter Anwendung allgemein anerkannter Methoden der Personalbedarfsermittlung sachgerecht und nachvollziehbar begründet sind.

Der Haushaltsausschuß hat die Anregung des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und im März 1995 beschlossen, daß der Stellenbedarf mit angemessenen Methoden festzustellen und regelmäßig zu überprüfen ist; die Überprüfungs- und Bemessungsergebnisse seien zu dokumentieren und unverzüglich umzusetzen.

Inzwischen hat das Bundesministerium das Verfahren zur Änderung der Nr. 4.6.1 der Vorl. VV zu § 17 BHO eingeleitet.

57 Abwägungskriterien für den Bau von Straßentunneln (Kapitel 12 10)

57.1

Der Straßenbauhaushalt des Bundes wird in zunehmenden Maße mit Ausgaben für den Bau von Tunneln für Bundesfernstraßen belastet. So hat sich die Anzahl dieser Tunnel zwischen den Jahren 1984 und 1994 von 47 auf 111 mehr als verdoppelt. Die Tendenz ist steigend. Während die durchschnittlichen Kosten für einen Kilometer oberirdisch geführte Bundesautobahn rd. 10 bis 15 Mio. DM betragen, kostet dieser bei einem zweiröhrigen Autobahntunnel je nach Bauweise und Boden- oder Gebirgsbeschaffenheit rd. das Fünf- bis Zehnfache. Hinzu kommen die höheren laufenden Ausgaben für den Betrieb und die Instandhaltung der Tunnelbauwerke.

Die im Auftrag des Bundes tätigen Straßenbauverwaltungen der Länder planen für die im Bundesverkehrswegeplan für die Jahre 1992 bis 2012 ausgewiesenen Straßenbaumaßnahmen des „vordringlichen Bedarfs" zusätzliche, in der Kostenschätzung für diesen Plan nicht berücksichtigte Tunnelbauwerke. Der Bau dieser Tunnel würde zu erheblichen Mehrkosten führen, so daß bei weitem nicht alle geplanten Maßnahmen des vordringlichen Bedarfs in dem dafür vorgesehenen Zeitraum verwirklicht werden könnten.

Der Bundesrechnungshof hatte in seinen Bemerkungen 1994 (Drucksache 12/8490 Nr. 76) die hohen Instandhaltungskosten für Straßentunnel am Beispiel des Elbtunnels, Bundesautobahn A 7, dargestellt und angeregt, strenge Maßstäbe für die Genehmigung weiterer Straßentunnel durch das Bundesministerium für Verkehr (Bundesministerium) anzulegen. Das Bundesministerium begrüßte ausdrücklich diese Anregung, und der Rechnungsprüfungsausschuß des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages nahm den Bemerkungsbeitrag in seiner Sitzung am 22. Juni 1995 zustimmend zur Kenntnis.

57.2

Entgegen der Empfehlung des Bundesrechnungshofes hat das Bundesministerium beim Bau eines Teilstücks der Bundesautobahn A 8 nach Luxemburg dem Vorschlag der zuständigen Straßenbauverwaltung zugestimmt, statt des ursprünglich vorgesehenen schneisenförmigen Einschnittes einen 600 m langen Tunnel zu bauen. Das Bundesministerium hält den Tunnel insbesondere aus ökologischen Gründen für erforderlich, da er nachteilige Folgen für die Tier- und Pflanzenwelt sowie das Landschaftsbild weitgehend vermeide bzw. auf ein zulässiges Maß mildere. Demgegenüber war der Bau des vorgesehenen Einschnittes nach Ansicht des Bundesrechnungshofes vertretbar, da er weit überwiegend Ackerfläche beanspruchte und eine zusätzlich geplante sogenannte Grünbrücke ökologische Nachteile angemessen ausgeglichen hätte. Auf jeden Fall hätte den Belangen

von Natur- und Landschaftsschutz auch durch einen erheblich kürzeren Tunnel ausreichend entsprochen werden können. Nach Meinung des Bundesrechnungshofes hat der Bau des Tunnels Mehrkosten in zweistelliger Millionenhöhe verursacht.

57.3

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht die Bemühungen des Bundesministeriums, stets sachgerechte Entscheidungen zu treffen. Diese setzen ein sorgfältiges Abwägen der jeweiligen ökologischen und sonstigen Umstände des Einzelfalles voraus; insbesondere muß ein angemessenes Verhältnis zwischen den Kosten und den Vorteilen eines Tunnels bestehen. Die Hauptschwierigkeiten liegen dabei nach Ansicht des Bundesrechnungshofes darin, daß allgemeingültige Maßstäbe für die gebotene Abwägung fehlen. Die Meinungsunterschiede zwischen dem Bundesministerium und dem Bundesrechnungshof über die Notwendigkeit des Tunnels beim Teilstück der Bundesautobahn A 8 nach Luxemburg belegen dies anschaulich. Während dort ein nach Ansicht des Bundesrechnungshofes geringfügiger Eingriff in ein Landschaftsbild mit hohem Kostenaufwand durch einen Tunnel verringert wurde, ließ man in anderen Fällen, beispielsweise bei der Bundesautobahn A 8 zwischen Stuttgart und Ulm am Aichelberg, schwerwiegende Einschnitte zu.

Es ist daher geboten, zur Beurteilung der Notwendigkeit von Tunnelbauwerken allgemeingültige Abwägungsmaßstäbe und Bemessungsgrundsätze – ähnlich wie für die Dringlichkeit von Bundesfernstraßen – aufzustellen. Nur dadurch kann erreicht werden, daß diese besonders teuren Bauwerke angesichts der angespannten Finanzlage auch tatsächlich nur im gebotenen Umfang genehmigt werden.

57.4

Der Bundesrechnungshof hat daher dem Bundesministerium empfohlen, in Zusammenarbeit mit den Straßenbauverwaltungen der Länder allgemeingültige Kriterien zu schaffen, nach denen die ökologische oder sonstige Notwendigkeit und Dringlichkeit von Straßentunneln zu bewerten ist.

Das Bundesministerium hat diese Anregung des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und angekündigt, in Zusammenarbeit mit den Straßenbauverwaltungen der Länder allgemeine Kriterien für die Planungsentscheidungen „Einschnitt oder Überdeckung/Tunnel" aufzustellen. Es werde dafür eine Arbeitsgruppe mit Fachleuten des Bundes und einiger Länder einrichten, die sich mit den dafür maßgebenden Fragen und der Wirtschaftlichkeit befassen werde. Auf der Grundlage der Ergebnisse dieser Arbeitsgruppe werde sich das Bundesministerium bemühen, für die entsprechenden Planungsentscheidungen praktikable Regelungen zu erstellen und einzuführen und den Bundesrechnungshof in absehbarer Zeit darüber zu informieren.

58 Feldversuch für eine automatisierte streckenbezogene Gebührenerhebung auf Bundesautobahnen (Kapitel 12 11)

58.1

Das Bundesministerium für Verkehr (Bundesministerium) ließ auf der Bundesautobahn A 555 zwischen Bonn und Köln durch zwei Unternehmen in einem Feldversuch die technischen Möglichkeiten einer automatisierten streckenbezogenen Gebührenerhebung auf Bundesautobahnen untersuchen. Bisher kostete der Feldversuch rd. 14 Mio. DM.

58.2

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß der Feldversuch vergeben wurde, bevor Gesichtspunkte, die aus seiner Sicht das Vorhaben insgesamt in Frage stellen können, hinreichend geprüft waren. Damit ging das Bundesministerium das Risiko ein, 14 Mio. DM für einen möglicherweise überflüssigen Feldversuch auszugeben.

So wären datenschutzrechtliche Fragen der elektronischen Gebührenerhebung vor einem Feldversuch über die technischen Möglichkeiten zu klären gewesen. Auch hätte sich das Bundesministerium in stärkerem Maße um ein gemeinsames Projekt mit anderen europäischen Staaten bemühen müssen, um ein europaeinheitliches System oder zumindest kompatible Systemkomponenten zu erreichen.

Durch Autobahngebühren wird sich Verkehr in bedeutendem Maße auf nachgeordnete, gebührenfreie Straßen verlagern, die weniger leistungsfähig und unfallträchtiger sind. Die zu erwartenden wirtschaftlichen Nachteile durch wachsenden, mit hohen Kosten verbundenen Aufwand für die dann stärker beanspruchten Straßen, häufigere Verkehrsstaus, zunehmende Personen- und Sachschäden durch mehr Unfälle und stärkere Umweltbelastungen durch höhere Lärm- und Schadstoffemissionen hätten ebenfalls zuvor untersucht werden sollen.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, diese grundsätzlichen Fragen nunmehr möglichst früh in die laufenden und künftigen Untersuchungen einzubeziehen.

58.3

Das Bundesministerium teilt die Auffassung des Bundesrechnungshofes, die datenschutzrechtliche Unbedenklichkeit sei eine entscheidende Voraussetzung der automatisierten Gebührenerhebung. Es ist jedoch der Ansicht, Fragen der technischen und organisatorischen Machbarkeit seien bei den engen zeitlichen Vorgaben vorrangig. Ein Datenschutzsymposium habe mittlerweile die offenen Fragen eingehend erörtert. Die Anregungen des Bundesrechnungshofes, für Europa einheitliche Systeme oder kompatible Systemkomponenten anzustreben, habe das Bundesministerium im Rahmen des Möglichen ebenfalls berücksichtigt.

Möglichen negativen Wirkungen auf das Straßennetz sowie etwaigen volkswirtschaftlichen Nachteilen werde in zwei gesonderten Untersuchungen nachgegangen. Deren Ergebnisse und die des Feldversuchs über die technischen Möglichkeiten würden zusammengeführt und in die Entscheidungsvorschläge des Bundesministeriums eingehen.

58.4

Der Bundesrechnungshof geht davon aus, daß seine Hinweise in die laufenden und künftigen Untersuchungen einbezogen werden. Er wird den Fortgang verfolgen.

59 Zahlungen des Bundes an das Bundeseisenbahnvermögen (Kapitel 12 22)

59.1

Das durch die Bahnreform aus der Deutschen Bundesbahn und Deutschen Reichsbahn gebildete Bundeseisenbahnvermögen hat als Sondervermögen des Bundes eine eigene Haushalts- und Wirtschaftsführung nach einem vom Bundesministerium für Verkehr (Bundesministerium) im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Finanzen genehmigten Wirtschaftsplan. Das Bundeseisenbahnvermögen unterhält eigene Bankkonten und betreibt ein eigenes Liquiditätsmanagement.

Das Bundeseisenbahnvermögen erwirtschaftet mit Ausnahme von Immobilienerlösen keine nennenswerten eigenen Erlöse. Die Deutsche Bahn AG, andere Unternehmen sowie Sozialeinrichtungen erstatten dem Bundeseisenbahnvermögen lediglich Kostenanteile, die diesem durch Leistungen für sie, z. B. Zuweisung von Beamten zur Deutschen Bahn AG, entstehen.

Die nicht durch eigene Einnahmen gedeckten Ausgaben des Bundeseisenbahnvermögens werden überwiegend – ab dem Jahre 1996 ausschließlich – aus dem Bundeshaushalt (Kapitel 12 22) getragen. In den Jahren 1994 und 1995 ist dem Bundeseisenbahnvermögen eine eigene Nettokreditaufnahme in Höhe von bis zu jeweils 9,5 Mrd. DM gestattet. Ab dem Jahre 1996 ist das Bundeseisenbahnvermögen nur noch ermächtigt, die von der Deutschen Bundesbahn und der Deutschen Reichsbahn übernommenen Verbindlichkeiten („Altschulden") umzuschulden.

Im Haushaltsjahr 1994 flossen dem Bundeseisenbahnvermögen Bundesmittel in Höhe von rd. 13,3 Mrd. DM zu; die Nettokreditaufnahme betrug rd. 5,4 Mrd. DM.

59.2

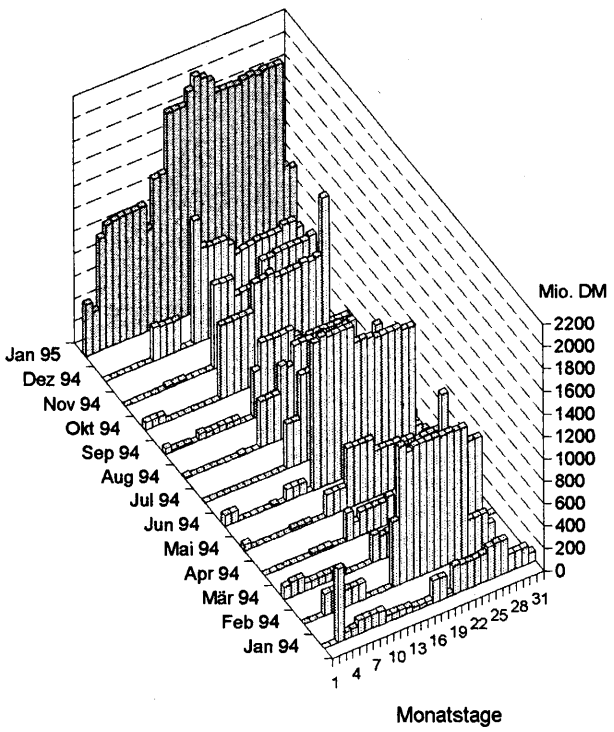
Der Bundesrechnungshof hat, unterstützt durch die zuständige Vorprüfungsstelle, das Kredit- und Liquiditätsmanagement sowie den Geldhandel des Bundeseisenbahnvermögens untersucht und im wesentlichen festgestellt:

59.2.1

Die Bundesmittel in Höhe von monatlich durchschnittlich mehr als 1 Mrd. DM wurden jeweils zur Monatsmitte – nach Eingang der Mineralölsteuer – an das Bundeseisenbahnvermögen gezahlt. Zum gleichen Zeitpunkt fließt dem Bundeseisenbahnvermögen der Saldo der Personalkostenabrechnung mit der Deutschen Bahn AG in Höhe von durchschnittlich rd. 0,2 Mrd. DM zu. Der Schwerpunkt der Ausgaben des Bundeseisenbahnvermögens liegt dagegen – abgesehen von den Zinsausgaben – jeweils am Monatsende. Dann werden Beamten- und Versorgungsbezüge in Höhe von durchschnittlich mehr als 1 Mrd. DM fällig.

Das Bundeseisenbahnvermögen verfügte daher jeweils in der zweiten Monatshälfte über hohe Liquidität, die zu umfangreichen Geldanlageaktivitäten im In- und Ausland führte (s. Schaubild). Die Summe der Geldanlagen in der zweiten Monatshälfte überstieg regelmäßig 0,5 Mrd. DM.

Kurzfristige Geldanlagen des Bundeseisenbahnvermögens Januar 1994 bis Januar 1995



Das Bundeseisenbahnvermögen legte auch Geld kurzfristig bei ausländischen Kreditinstituten an. Von dieser Möglichkeit macht das Bundesministerium der Finanzen auf Wunsch der Deutschen Bundesbank keinen Gebrauch. In mehreren Fällen legte das Bundeseisenbahnvermögen auch Tagesgeld beim Bundesministerium der Finanzen an.

59.2.2

Im Zuge der Bahnreform blieben die gesamten zinspflichtigen Verbindlichkeiten der Deutschen Bundesbahn und der Deutschen Reichsbahn beim Bundes-

eisenbahnvermögen. Die Zinsen für diese sogenannten Altschulden in Höhe von rd. 66 Mrd. DM wie auch für die Nettoneuverschuldung des Bundeseisenbahnvermögens (1994 insgesamt rd. 4,8 Mrd. DM) trägt der Bund. Seit dem 1. Januar 1995 verwaltet die Bundesschuldenverwaltung die Schulden des Bundeseisenbahnvermögens.

Der Bund überwies die Zinsendiensthilfen zusammen mit den übrigen Bundesmitteln jeweils zur Monatsmitte auf ein Geschäftsbankenkonto des Bundeseisenbahnvermögens. In der Zeit bis zur Fälligkeit der Zinsen, die bis zu einem Monat später eintrat, legte das Bundeseisenbahnvermögen die zugewiesenen Bundesmittel auf dem Geldmarkt an. Unmittelbar vor Fälligkeit der Zinsen zahlte das Bundeseisenbahnvermögen die erforderlichen Gelder an den Bund (Bundesschuldenverwaltung) zurück. Die Bundesschuldenverwaltung veranlaßte dann die Überweisung an die einzelnen Gläubiger. Durch diesen Zahlungsweg wurden Bundesmittel weit vor Fälligkeit gebunden.

59.3

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen,

- die Bundesmittel für das Bundeseisenbahnvermögen erst bei Bedarf, d. h. in der Regel am Monatsende, auszuzahlen,
- die Zinsendiensthilfen aus dem Bundeshaushalt für Schulden des Bundeseisenbahnvermögens unmittelbar durch die Bundesschuldenverwaltung – für Rechnung des Bundeseisenbahnvermögens – bewirtschaften zu lassen und
- die nicht sofort benötigten liquiden Mittel des Bundeseisenbahnvermögens dem Bundesministerium der Finanzen arbeitstäglich zur Kassenverstärkung oder zur Geldanlage zur Verfügung zu stellen.

Durch die Verkürzung der Zahlungswege und die Anweisung der Mittel aus dem Bundeshaushalt zum Zeitpunkt der Fälligkeit wird ein eigener Geldhandel des Bundeseisenbahnvermögens vermieden sowie die Zwischenanlage vor Fälligkeit zugewiesener Bundesmittel beschränkt. Der Wegfall von Zinseinnahmen des Bundeseisenbahnvermögens aus kurzfristigen Anlagen würde durch höhere Zinseinnahmen aus der Anlage von Kassenmitteln des Bundes bzw. niedrigere Zinsaufwendungen des Bundes für Kassenverstärkungskredite mehr als ausgeglichen.

59.4

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, es habe die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und Zahlungswege und Zahlungszeitpunkte für Mittel aus dem Bundeshaushalt an oder zugunsten des Bundeseisenbahnvermögens überprüft.

Als Ergebnis sei das Bundeseisenbahnvermögen seit dem 1. Mai 1995 an das Abrufverfahren für Mittel aus dem Bundeshaushalt angeschlossen. Dadurch kann das Bundeseisenbahnvermögen erforderliche Gelder je nach Fälligkeit unmittelbar abrufen. Eine vorzeitige Überweisung der Bundesmittel, ein damit verbundener Liquiditätsüberschuß sowie der eigene Geldhandel des Bundeseisenbahnvermögens würden entfallen. Haushaltsmittel für die Zinsendiensthilfen rufe das Bundeseisenbahnvermögen arbeitstäglich ab und stelle diese über die Landeszentralbank taggleich der Bundesschuldenverwaltung für die Zinszahlungen zur Verfügung. Soweit liquide Mittel des Bundeseisenbahnvermögens 1 Mio. DM überstiegen, würden diese täglich auf das Landeszentralbankkonto der Bundeskasse Bonn überwiesen und so vom Bundesministerium der Finanzen genutzt werden können.

59.5

Der Bundesrechnungshof begrüßt die Entscheidungen des Bundesministeriums. Er wird sich zu gegebener Zeit beim Bundeseisenbahnvermögen über die Umsetzung und Ergebnisse der Maßnahmen unterrichten.

60 Rahmenverträge für Instandsetzungen am Standort der Geräte

60.1

Die Bundeswehr vergibt Instandsetzungsleistungen an die Industrie im allgemeinen über Instandsetzungsrahmenverträge (IRV). Soweit die materialverantwortliche Teilstreitkraft Instandsetzungsleistungen am Standort der Geräte fordert, schließt das Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung (Bundesamt) sogenannte IRV-Standort ab. Die Ausgaben für Leistungen aufgrund dieser Verträge betragen allein auf dem Gebiet der Fernmeldetechnik und Elektronik jährlich rd. 45 Mio. DM.

Instandsetzungsleistungen durch die Industrie werden für die gesamte Lebensdauer des Wehrmaterials in Anspruch genommen, wenn das Materialerhaltungskonzept dies aus wirtschaftlichen, technischen oder logistischen Gründen vorschreibt. Leistungen der Industrie am Standort der Geräte kommen auch zeitlich begrenzt in Betracht, bis die Truppe die Instandsetzung des Wehrmaterials selbst übernehmen kann.

Die IRV benennen für die Vergabe und Abwicklung der Einzelaufträge Besteller (z. B. Materialämter der Teilstreitkräfte, Instandsetzungseinrichtungen und -einheiten sowie Gerätehalter oder sonstige Dienststellen der Bundeswehr), denen auch die erforderlichen Haushaltsmittel zugewiesen werden.

60.2

Der Bundesrechnungshof hat von insgesamt rd. 300 durch das Bundesamt abgeschlossenen IRV-Standort zunächst die auf dem Gebiet Fernmeldetechnik und Elektronik stichprobenweise geprüft und festgestellt:

Über die IRV-Standort wurden oft Aufträge vergeben, die über den vorgegebenen Leistungskatalog hinausgingen und keine Verbindung zur Instand-

setzung hatten. Häufig wurden damit Ersatzteile für die Bevorratung beschafft und so die Zweckbindung der Haushaltsmittel umgangen, die Vergabe im Wettbewerb ausgeschlossen und Kosten der Beschaffungsphase in die Nutzungsphase verschoben. Die IRV-Standort wurden zu einem allgemeinen Vergabeinstrument für sehr unterschiedliche Leistungen der Industrie ausgeweitet.

Teilweise wurden Industrieleistungen, die lediglich die mangelnde Versorgungsreife neu eingeführten Wehrmaterials überbrücken sollten, über Jahre nicht wie ursprünglich vorgesehen durch eigene Instandsetzungskapazitäten ersetzt. Sie wurden so zu teuren Dauerlösungen.

Die materialverantwortlichen Teilstreitkräfte forderten häufig eine Fortdauer der Verträge über die vorgesehene Laufzeit hinaus, obwohl die vereinbarten Leistungen nicht mehr benötigt wurden. So galten IRV-Standort weiter, über die jahrelang kein Einzelauftrag mehr erteilt wurde.

Die IRV-Standort wurden regelmäßig freihändig ohne Wettbewerb abgeschlossen. Bestehende IRV-Standort wurden oft einfach um weitere Geräte ergänzt.

60.3

Aufgrund der mit den Stichproben festgestellten Mängel hat der Bundesrechnungshof dem Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) empfohlen, alle IRV-Standort und ihre Nutzung zu überprüfen. Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes beruhen die aufgezeigten Fehlentwicklungen weniger auf Schwächen der einschlägigen Vorschriften als auf einer nicht ausreichenden Fachaufsicht.

Weiter hat er angeregt, Fortbestand und Umfang der Verträge regelmäßig zu überprüfen und dem tatsächlichen Bedarf anzupassen. Das gilt insbesondere für IRV-Standort, die die fehlende Versorgungsreife überbrücken sollen, und bei Verträgen, die mehrere Geräte betreffen.

Der Bundesrechnungshof hat ferner empfohlen, Instandsetzungsleistungen grundsätzlich im Wettbewerb und nur in begründeten Ausnahmefällen freihändig zu vergeben. Dies gilt auch bei Verlängerung und Erweiterung von Verträgen.

60.4

Das Bundesministerium hat die Feststellungen des Bundesrechnungshofes zur faktischen Ausweitung der IRV-Standort zu allgemeinen Vergabeinstrumenten anerkannt. Es hat das Bundesamt angewiesen, die Grundsatzverfügung über den Abschluß von IRV-Standort neu zu fassen und dabei deutlich auf die im Rahmen dieser Verträge unzulässigen Leistungen hinzuweisen.

Das Bundesministerium hat auch die Anregung des Bundesrechnungshofes aufgegriffen, Fortbestand und Gegenstand der IRV-Standort eng an den tatsächlichen Bedarf zu binden, so insbesondere bei Überbrückungslösungen bis zur Herstellung der Versorgungsreife. Mit zusammengefaßten Zuständigkeiten für Entwicklung und Nutzung von Wehrmaterial beabsichtigt das Bundesministerium, die Fachaufsicht in diesem Bereich zu verbessern.

Die verstärkte Fachaufsicht soll auch den Wettbewerb beim Abschluß neuer IRV-Standort gewährleisten.

60.5

Der Bundesrechnungshof wird sich zu gegebener Zeit von der Wirksamkeit der vom Bundesministerium angekündigten Maßnahmen überzeugen.

61 Beratungshilfe und Förderung zum Aufbau von Demokratie und Marktwirtschaft in Ländern Mittel- und Osteuropas und der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (Kapitel 23 02 Titel 686 12 und 686 88)

61.1

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Bundesministerium) unterstützt seit dem Jahre 1990 in derzeit 26 Staaten etwa 240 Vorhaben der Beratungshilfe und Förderung zum Aufbau von Demokratie und Marktwirtschaft in Ländern Mittel- und Osteuropas und der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten.

Bei Beratungsmaßnahmen für Länder mit fortgeschrittener wirtschaftlicher Entwicklung ist das Bundesministerium seit dem Jahre 1994 in ein Koordinierungsverfahren unter der gemeinsamen Federführung des Bundesministeriums für Wirtschaft und des Auswärtigen Amtes eingebunden. Hierzu hat die Bundesregierung ihre ressortübergreifende Gesamtkonzeption in verschiedenen Arbeitsgruppen unter Einbeziehung des Bundesministeriums dargelegt und in einem Rahmenkonzept sowie in einer Antwort auf eine parlamentarische Anfrage erläutert.

Für die Förderung der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung in Ländern mit eher entwicklungstypischen Strukturen ist weiterhin das Bundesministerium allein zuständig. Im Dezember 1993 verfaßte es ein Regionalkonzept, in dem es die wesentlichen Aktionsfelder, Zielsetzungen und Instrumente der Beratungshilfe darstellte.

61.2

Der Bundesrechnungshof hat in der zweiten Jahreshälfte 1994 die Fördermaßnahmen geprüft und dabei festgestellt, daß

- das Bundesministerium in den ersten beiden Förderjahren in zunächst zwei, dann fünf geförderten Ländern die Fördermittel überwiegend nach Projektideen der Durchführungsorganisationen eingesetzt hatte, ohne bedarfs- und länderbezogene Prioritäten festzulegen. Auch nachdem im Jahre 1992 in das Beratungsprogramm 13 weitere Länder einbezogen wurden, blieb das Bundesministerium bei dieser Förderpraxis.

- Einzelvorhaben in den ersten Jahren zu inselhaften Lösungen geführt hatten; Projektziele waren häufig zu wenig bestimmt und führten zu nachgeschobenen Konkretisierungs-, Aufstockungs- und Änderungsanträgen.
- In der Anfangsphase der Förderung eingegangene mehrjährige Verpflichtungen gegenüber wirtschaftlich fortgeschrittenen Ländern seit dem Jahre 1994 die von der Bundesregierung vorgegebene stärkere Berücksichtigung des Förderbedarfs in der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten verhinderten.

Der Bundesrechnungshof sieht in dem seit dem Jahre 1994 angewandten Regionalkonzept einen richtigen Ansatz. Er hat dem Bundesministerium zur Fortentwicklung dieses Konzepts empfohlen,

- wie die übrigen im Rahmen der Koordinierungsvereinbarung tätigen Ressorts jährlich Länderkonzepte zu erarbeiten und die jeweiligen Fördermaßnahmen auf dieser Grundlage zu ermitteln,
- die Ergebnisse der bisher eingeleiteten und durchgeführten Fördermaßnahmen auszuwerten und bei neuen Projekten zu berücksichtigen,
- unverbundene Einzelmaßnahmen zu einer wirkungsvollen Gesamtplanung zusammenzufassen und dabei stärker als in der angebotsorientierten Anfangsphase bei der Förderung auf die Nachfrage der einzelnen Länder einzugehen,
- die Schwerpunkte der Förderung entsprechend der Gesamtkonzeption der Bundesregierung auf die Länder mit wenig fortgeschrittener Entwicklung zu verlagern.

61.3

Das Bundesministerium hat ausgeführt, daß es um eine Verbesserung der Förderungspraxis bemüht sei. Der Bundesrechnungshof wird sich zu gegebener Zeit davon überzeugen, ob die Fortentwicklung des Förderkonzepts zu dem gewünschten Erfolg geführt hat.

Beratungstätigkeit der Präsidentin des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung

Die Präsidentin des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (Bundesbeauftragte) wirkt durch Vorschläge, Gutachten oder Stellungnahmen auf eine wirtschaftliche Erfüllung der Aufgaben und eine dementsprechende Organisation der Bundesverwaltung einschließlich ihrer Sondervermögen und Betriebe hin.

Die Tätigkeit der Bundesbeauftragten bestimmt sich nach den Richtlinien der Bundesregierung vom 26. August 1986 (MinBlFin 1986 S. 198).

62 Gutachtliche Stellungnahme zu den Organisationsstrukturen der Bundesanstalt für Arbeit

Die Bundesbeauftragte hat aufgrund einer Bitte des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages untersucht, „ob und wie die Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit auf der örtlichen Ebene ggf. durch Konzentration der Ämter, durch direkte Zusammenarbeit mit der Zentralverwaltung und Wegfall der Verwaltung auf Länderebene verbessert werden können".

Hierzu hat die Bundesbeauftragte die Organisation der Hauptstelle, der Landesarbeitsämter und der Arbeitsämter sowie deren Zusammenwirken untersucht. Dabei wurden auch die bisherigen Maßnahmen und Überlegungen der Bundesanstalt für Arbeit, die Aufgabenwahrnehmung zu verbessern, berücksichtigt.

In ihrer dem Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages im März 1995 übersandten gutachtlichen Stellungnahme hat die Bundesbeauftragte vorgeschlagen,

- das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung aufzufordern, die Aufgaben der Bundesanstalt für Arbeit kritisch zu prüfen (Aufgabenkritik) und – über das bisherige Maß hinaus – Vorschläge zu Rechts- und Verfahrensbereinigungen zu unterbreiten;
- die detaillierten Weisungen an den nachgeordneten Bereich durch weitergehende Übertragung von Aufgaben und Befugnissen zu ersetzen und die bisher weitgehend weisungsorientierte Steuerung durch Rahmenvorgaben und nach Möglichkeit durch neue Steuerungsmodelle wie Zielvereinbarungen und Leistungsvergleiche abzulösen;
- die bei der Hauptstelle auf 7 Abteilungen, 13 Unterabteilungen und 84 Referate verteilten Aufgaben erheblich zu straffen;
- die bezirkliche Gliederung der Landesarbeitsämter – einschließlich der in den neuen Bundesländern – zu überprüfen und dabei vorrangig die Zusammenlegung der Landesarbeitsämter Südbayern und Nordbayern sowie Rheinland-Pfalz/Saarland und Hessen anzustreben;
- die Ausführungsaufgaben bei den Landesarbeitsämtern daraufhin zu untersuchen, ob sie im bisherigen Umfang dort verbleiben müssen;
- die innere Organisation der Landesarbeitsämter zu straffen, insbesondere die Aufgaben stärker zu bündeln;
- kleinere Arbeitsämter mit bis zu 200 Mitarbeitern unter Wegfall der Verwaltungsabteilungen in Nebenstellen umzuwandeln und größeren Ämtern zu unterstellen;
- die in den Vermittlungs- und Leistungsabteilungen der Arbeitsämter stark aufgesplitterten Führungsaufgaben stärker zu bündeln, um die Zahl der Hierarchiestufen zu verringern;
- die Bewirtschaftungsbefugnisse der Arbeitsämter auch im Bereich der Sachmittel zu erweitern;
- die isolierten Strukturen bei der Informationsverarbeitung („Insellösungen") abzuschaffen und eine flexible Benutzeroberfläche zu entwickeln.

Die Bundesanstalt für Arbeit hat das Gutachten ihrer Selbstverwaltung zur Beratung zugeleitet und zugesagt, die Vorschläge und Empfehlungen der Bundesbeauftragten im Rahmen der eingeleiteten Neuorganisation aufzugreifen. Der danach notwendige Umstrukturierungsprozeß soll Zug um Zug alle Dienststellenebenen, beginnend mit den Arbeitsämtern, umfassen.

Der Rechnungsprüfungsausschuß des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages hat dem Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages empfohlen, das Gutachten der Bundesbeauftragten zustimmend zur Kenntnis zu nehmen und die Bundesanstalt für Arbeit aufzufordern, über die Fortentwicklung und Umsetzung ihres Organisationskonzeptes unter Einbeziehung der gutachterlichen Vorschläge bis 30. Juni 1996 zu berichten.

Bedeutsame Fälle, in denen die Verwaltung Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt ist

63 Reinigung von Dienstgebäuden

63.1

Der Bundesrechnungshof hat querschnittlich untersucht, ob bei der Reinigung der Dienstgebäude wirtschaftlich verfahren wird.

Er hat zahlreiche Schwachstellen festgestellt und empfohlen,

- umfassende, aktuelle Gebäudedaten zu ermitteln und Raumverzeichnisse als Grundlage für eine sachgerechte Vergabe zu erstellen,
- grundsätzlich keine eigenen Reinigungskräfte einzusetzen und für eventuell verbleibende Ausnahmefälle (z. B. in Sicherheitsbereichen) den Bedarf auf der Grundlage objektbezogener Leistungsbemessungswerte zu bestimmen,
- die Reinigungsleistungen öffentlich auszuschreiben und die Frage zu klären, ob die Bieter bei der Ausschreibung und Vergabe verpflichtet werden können, zur Erbringung der Reinigungsleistung auf den Einsatz von Arbeitskräften, die eine geringfügige Beschäftigung ausüben, zu verzichten,
- Vergabeentscheidungen nur auf der Grundlage aussagekräftiger Vergleichsberechnungen zu treffen und zu prüfen, ob der Auftragnehmer die Leistungen zum angebotenen Preis überhaupt erbringen kann (Plausibilitätsprüfung),
- die Reinigungsleistung bei wesentlichen Änderungen der dem Reinigungsvertrag zugrundeliegenden Daten oder Vorgaben, spätestens jedoch in Abständen von rd. fünf Jahren neu auszuschreiben,
- die Reinigungshäufigkeit zu verringern (z. B. bei Büroräumen auf nur jeden zweiten Arbeitstag),
- die Reinigungsleistung nach objektiven Kriterien (z. B. Vergleich zwischen Soll- und Ist-Reinigungsstunden) zu überwachen und
- im Rahmen der Planung und Ausstattung von Verwaltungsgebäuden sicherzustellen, daß bei der späteren Nutzung die Glas- und Gebäudereinigung wirtschaftlich durchgeführt werden kann.

Die in die örtlichen Erhebungen einbezogenen 20 Behörden wenden jährlich rd. 24 Mio. DM für die Gebäudereinigung auf. Bei Umsetzung der Empfehlungen des Bundesrechnungshofes könnten allein diese Behörden bis zu 8 Mio. DM (rd. 30 v. H. der derzeitigen Ausgaben) einsparen.

Die in die Prüfung einbezogenen Behörden haben die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes weitgehend umgesetzt und im übrigen die Beachtung zugesagt. Das Bundesministerium für Wirtschaft hat für die Bundesregierung klargestellt, daß Auflagen bei Ausschreibung und Vergabe von Leistungen z. B. dahin gehend, daß nur Mitarbeiter beschäftigt werden dürfen, die nicht in geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen stehen, mit den derzeit geltenden Vergaberegelungen unvereinbar sind.

Der Bundesrechnungshof hat seine Empfehlungen allen obersten Bundesbehörden mit der Bitte zugeleitet, im eigenen und im nachgeordneten Bereich entsprechend zu verfahren.

63.2

Der Bundesrechnungshof wird die Umsetzung der Empfehlungen beobachten.

64 Beschäftigung von Aushilfskräften in der Bundesverwaltung

Die Bundesbehörden haben die Möglichkeit, Aushilfskräfte mit befristeten Arbeitsverträgen aus besonderen Haushaltsermächtigungen (Titel 427**) zu beschäftigen, wenn sachlich oder zeitlich befristete Aufgaben anfallen, die mit dem im Personalhaushalt ausgewiesenen Regelbedarf an Beamten, Angestellten und Arbeitern nicht zu erledigen sind.

Der Bundesrechnungshof hat im Rahmen einer Querschnittsprüfung Art und Umfang der Beschäftigung zusätzlicher Aushilfskräfte untersucht. Er stellte dabei fest, daß der Bedarf an Aushilfskräften häufig weder sachgerecht ermittelt und begründet noch ausreichend dokumentiert war.

Bei der Haushaltsaufstellung wurden weitgehend die Ansätze des Vorjahres fortgeschrieben und der tatsächlich erforderliche Bedarf an Aushilfskräften nur unzulänglich berücksichtigt. Dadurch konnten Verwaltungen die durch die deutsche Vereinigung sprunghaft gestiegenen Ansätze auch in den Folgejahren beibehalten.

Darüber hinaus haben die Prüfungen des Bundesrechnungshofes auch gezeigt, daß aus den oben genannten Titeln entgegen der Zweckbestimmung Dienstkräfte in erheblichem Umfang zur Erledigung von Daueraufgaben finanziert wurden, für die Planstellen und Stellen zugewiesen waren.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) seine Feststellungen mitgeteilt und darauf hingewiesen, daß die Mittel für Aushilfskräfte nicht dazu verwendet werden dürfen, den haushaltsmäßig festgeschriebenen Personalbedarf unkontrolliert zu überschreiten. Er

hat insbesondere darauf aufmerksam gemacht, daß die Notwendigkeit von Aushilfskräften nur dann als begründet angesehen werden kann, wenn der Gesamtpersonalbedarf einer Verwaltung mit allgemein anerkannten Methoden ermittelt ist und nachgewiesen wird, daß über diesen Bedarf hinaus weiteres Personal für sachlich oder zeitlich befristete zusätzliche Aufgaben benötigt wird.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium vorgeschlagen, die Ressorts auf die aufgezeigten Mängel hinzuweisen und sicherzustellen, daß nur noch für ausreichend begründeten zusätzlichen Bedarf Mittel bereitgestellt und verausgabt werden.

Das Bundesministerium hat zugesagt, einen entsprechenden Hinweis in die Rundschreiben zur Aufstellung künftiger Haushaltspläne aufzunehmen und die Ansätze im Rahmen der Beratung der Voranschläge kritisch zu prüfen. Für den Haushalt 1995 seien als Ergebnis der Querschnittsprüfung die Ansätze bei den einbezogenen Verwaltungen bereits um insgesamt 1,6 Mio. DM reduziert worden.

Der Bundesrechnungshof wird die Entwicklung weiter beobachten.

65 Zuschläge in Personalbemessungsverfahren der Zollverwaltung

Der Bundesrechnungshof hatte sich im Jahre 1988 im Rahmen der Prüfung „Zuschläge in Personalbemessungsverfahren" auch mit der Normalarbeitsleistung befaßt, die in der Personalbedarfsberechnung der Zollverwaltung unterstellt wurde. Er hatte hierbei u. a. die Einbeziehung der Verteilzeit von 9 v. H. (= 40 Minuten/Tag) bei der Vorgabe der Normalarbeitsleistung zur Berechnung des Personalbedarfs für Kräftegruppen mit Anwesenheitszwang nach der Arbeitsplatzmethode beanstandet, weil bei dieser Methode keine Abgrenzung von Grund- und Verteilzeiten möglich sei. Es fehlten hier differenzierte Kenntnisse über die Art der Aufgabenerledigung, die Auslastung des Personals und eventuelle arbeitsmangelbedingte Leerzeiten. Im allgemeinen würden deshalb die Verteilzeiten bei der Anwendung der Arbeitsplatzmethode als berücksichtigt gelten und könnten nicht zusätzlich gewährt werden. Wegen der um die Verteilzeiten reduzierten Normalarbeitsleistung waren damals allein bei der Reisendenabfertigung 350 Stellen nicht gerechtfertigt.

Das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) hatte in seiner Stellungnahme im Jahre 1989 zugesichert, daß es bestrebt sei, die Personalbemessungsverfahren der Zollverwaltung unter Berücksichtigung der Anregungen des Bundesrechnungshofes zu verbessern. Der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages hat die Feststellungen des Bundesrechnungshofes zustimmend zur Kenntnis genommen und das Bundesministerium aufgefordert, darauf zu achten, daß die Planstellen- und Stellenansätze entsprechend den Hinweisen im Handbuch für die Personalbedarfsermittlung in der Bundesverwaltung (Handbuch) begründet werden (vgl. Plenarprotokoll 11/216 i. V. m. Drucksache 11/7112 zu Nr. 7).

Der Bundesrechnungshof geht grundsätzlich davon aus, daß dieser Aufforderung in einem angemessenen zeitlichen Rahmen Rechnung getragen wird. Nach dem Ergebnis einer Kontrollprüfung im Jahre 1994 hatte es das Bundesministerium jedoch unterlassen, die Personalbemessungsvorgaben zu ändern. Dadurch ist in Aufgabenbereichen, deren Personalbedarf durch Anwesenheitszwang nach der Arbeitsplatzmethode bestimmt wird, weiterhin die um die Verteilzeiten (9 v. H.) reduzierte Nettoarbeitsleistung zugrunde gelegt worden.

Besondere Gründe, die eine Verzögerung der Umsetzung rechtfertigen, liegen nicht vor. Die Korrektur der Bemessungsrechnungen hätte auf der Grundlage der im Handbuch empfohlenen Nettoarbeitsleistung ohne großen organisatorischen und personellen Aufwand unverzüglich geschehen können.

Das Bundesministerium hat jetzt mitgeteilt, daß es den Personalbedarf für die Reisendenabfertigung nunmehr unter Berücksichtigung der Empfehlungen des Bundesrechnungshofes ohne den Verteilzeitansatz neu festgesetzt hat. Darüber hinaus hat es die Oberfinanzdirektionen angewiesen, ab sofort auch in allen anderen Aufgabenbereichen, in denen zur Bemessung die Arbeitsplatzmethode in der Variante „Anwesenheitszwang" angewendet wird, den Personalbedarf ausnahmslos auf der Grundlage seiner behördenspezifischen Normalarbeitsleistung zu ermitteln.

66 Förderung von Umweltschutzinvestitionen in den neuen Bundesländern (Kapitel 1 Titel 862 02 ERP-Wirtschaftspläne 1993 und 1994)

66.1

Zur Förderung von Umweltschutzinvestitionen der gewerblichen Wirtschaft in den neuen Bundesländern bestanden vier ERP-Kreditprogramme (Luftreinhaltung, Abwasser, Abfall und Energieeinsparung). In den Wirtschaftsplänen 1993 und 1994 waren hierfür Mittel in Höhe von 2,38 Mrd. DM und 2,43 Mrd. DM vorgesehen. Die Kredite werden über die Deutsche Ausgleichsbank unter Einschaltung von Kreditinstituten (Hausbanken) abgewickelt.

Der Bundesrechnungshof hat die Vergabe der ERP-Kredite geprüft und die folgenden Empfehlungen gegeben:

- Die vier Einzelprogramme sollten in einem Programm zusammengefaßt werden, um den erheblichen Verwaltungsaufwand zu verringern. Darlehen mußten bisher getrennt verwaltet und überwacht werden, wenn Antragsteller Mittel aus mehreren Programmen beantragten.
- Bei größeren Umweltschutzvorhaben sollten Umweltbilanzen erstellt werden, in denen nicht nur die für die Kreditzusage wichtigen positiven, sondern auch die häufig zugleich negativen Folgen aufgezeigt werden.

– Es sollten ferner nach Verwirklichung der Vorhaben die bei den Endkreditnehmern vorhandenen Angaben für eine Erfolgskontrolle genutzt werden.

66.2

Das Bundesministerium für Wirtschaft (Bundesministerium) hat die Hinweise des Bundesrechnungshofes aufgegriffen:

66.2.1

Seit Januar 1995 gibt es nur noch ein einheitliches Programm zur Förderung von Investitionen für Umweltschutz und Energieeinsparung. Dadurch können künftig mehrere Millionen DM an Verwaltungskosten eingespart werden.

66.2.2

Unternehmen haben nunmehr in ihren Anträgen neben den positiven Umweltfolgen auch darzulegen, ob durch ihr Vorhaben neue Umweltbeeinträchtigungen entstehen und wie diesen ggf. begegnet wird; bei größeren Vorhaben ist eine Umweltbilanz zu erstellen. Bei der Kreditvergabe ist somit eine gesamtheitliche Bewertung des Vorhabens möglich.

66.2.3

Die Deutsche Ausgleichsbank fordert nunmehr bei ausgewählten Umweltschutzvorhaben einen Erfahrungsbericht über die ökologischen und wirtschaftlichen Auswirkungen. Sobald die ersten Erfahrungsberichte ausgewertet sind, will das Bundesministerium prüfen, ob diese Art der Erfolgskontrolle ausgedehnt werden soll.

67 Ausfallrisiko des Bundes beim Eigenkapitalhilfeprogramm (Kapitel 09 02 Titel 662 61)

Die Deutsche Ausgleichsbank führt im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft (Bundesministerium) das Eigenkapitalhilfeprogramm für Existenzgründer durch. Für Zinszuschüsse und Erstattungen von Darlehensausfällen waren im Bundeshaushalt 1994 eine Ausgabeermächtigung in Höhe von 1,18 Mrd. DM und eine Verpflichtungsermächtigung für künftige Haushaltsjahre in Höhe von 3,5 Mrd. DM veranschlagt. Für die Bearbeitung der Darlehensanträge erhält die Deutsche Ausgleichsbank eine einmalige Bearbeitungsgebühr und für die Verwaltung der Darlehen laufend einen Anteil vom Zins. Das Ausfallrisiko der Kredite hat bisher allein der Bund getragen.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß die Einnahmen aus dem Eigenkapitalhilfeprogramm bei der Deutschen Ausgleichsbank zu nachhaltigen Überschüssen führten. Er regte daher u. a. an, die Deutsche Ausgleichsbank am Ausfallrisiko zu beteiligen. Das Bundesministerium ist der Anregung gefolgt und hat mit der Deutschen Ausgleichsbank die Übernahme von 10 v. H. des Ausfallrisikos für ab dem 1. Januar 1994 bewilligte Darlehen vereinbart.

Nach den bisherigen Erfahrungswerten wird diese anteilige Haftungsübernahme durch die Deutsche Ausgleichsbank den Bundeshaushalt in den nächsten Jahren um über 100 Mio. DM entlasten.

68 Verzinsung von Zuwendungen, die vom Empfänger zu erstatten sind (Kapitel 11 02 Titel 532 61)

Das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Bundesministerium) förderte Veranstaltungen privater Träger, die die Anwendung des Arbeitsrechtes in den neuen Bundesländern unterstützen sollten.

In den Haushaltsjahren 1990 und 1991 zahlte das Bundesministerium Zuwendungen in beträchtlicher Höhe an ein Bildungswerk aus. Dieses legte Mittel, die es nicht zweckentsprechend verwenden konnte, weil geplante Veranstaltungen nicht stattfanden, verzinslich an. Die nicht benötigten Gelder zahlte es jeweils im Folgejahr in Teilbeträgen vollständig an den Bund zurück.

Das Bundesministerium verzichtete auf die angefallenen Zinsen in Höhe von rd. 257 000 DM. Nach seiner Auffassung hatte das Bildungswerk die Umstände, die zum Entstehen des Erstattungsanspruches führten, nicht zu vertreten.

Die Vorprüfungsstelle beanstandete dies und ersuchte das Bundesministerium ohne Erfolg, die Zinsen zu verlangen. Das Bildungswerk hatte wegen der hohen Zahl der Veranstaltungen die Mittel in größeren Teilbeträgen abgerufen, so daß auch Gelder für ausgefallene Seminare angewiesen worden waren. Es hat das Entstehen der Erstattungsansprüche zu vertreten, weil diese Praxis Auflagen der Zuwendungsbescheide verletzte.

Der Bundesrechnungshof, den die Vorprüfungsstelle mit der Beanstandung befaßte, hat diese aufgegriffen und gegenüber dem Bundesministerium vertreten.

Das Bundesministerium hat der Forderung des Bundesrechnungshofes entsprochen. Das Bildungswerk hat die Zinsen vollständig erstattet.

69 Überwachung der Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit (Kapitel 11 13 Titel 656 07)

69.1

Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit (Renten wegen Berufs- oder Erwerbsunfähigkeit) sollen das durch Krankheit oder Behinderung wegfallende Arbeitsentgelt bzw. Arbeitseinkommen ersetzen. Da sich diese Sachverhalte verändern können, ist es notwendig, das weitere Vorliegen der Anspruchsvoraussetzungen zu überwachen. Insbesondere das Erzie-

len von Arbeitsentgelt kann ein Indiz dafür sein, daß die festgestellte Minderung der Erwerbsfähigkeit nicht mehr oder nicht mehr im bisherigen Umfang besteht.

Da die Einkommenshöhe bei den Bestandsrenten im Beitrittsgebiet zudem unmittelbar darüber entscheidet, ob nur eine Rente wegen Berufsunfähigkeit oder die höhere Rente wegen Erwerbsunfähigkeit gezahlt wird, ist die Kontrolle des Einkommens hier von besonderer Bedeutung.

Dabei ist der Rentenversicherungsträger nicht nur auf die Mitteilung durch die Rentenbezieher, zu der diese in den Rentenbescheiden verpflichtet wurden, angewiesen, sondern kann verschiedene Möglichkeiten der Überwachung nutzen.

Anläßlich einer um die Jahreswende 1992/1993 durchgeführten Prüfung stellte der Bundesrechnungshof fest, daß die Regelungen der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (BfA) zwar im wesentlichen zwei Kontrollverfahren vorsahen, diese jedoch nur unzureichend zum Einsatz kamen. Eine weitere naheliegende Möglichkeit der Überwachung nutzte die BfA nicht:

69.1.1

Der Rentenbearbeitung bei der BfA geht grundsätzlich automatisch eine Meldung zu, wenn ein Bezieher einer Berufs- oder Erwerbsunfähigkeitsrente ein neues Beschäftigungsverhältnis aufnimmt. Bei den als Erwerbsunfähigkeitsrenten weitergezahlten ehemaligen Invalidenrenten im Beitrittsgebiet war jedoch bis in die Jahre 1992 und 1993 hinein das Funktionieren dieses Kontrollinstruments noch nicht umfassend gewährleistet. Diese Renten wurden erst nach und nach in das allgemeine Zahlverfahren überführt, das die entsprechende Datenverknüpfung ermöglicht.

69.1.2

Die Arbeitsanweisung der BfA sieht eine turnusmäßige allgemeine Nachprüfung aller Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit vor. Hierzu sollen im Abstand von zwei Jahren den Beziehern dieser Renten Auskunftsbögen übersandt werden. Die BfA stellte im September 1991 dieses Verfahren auf unbestimmte Zeit ein und begründete dies mit dem besonderen Arbeitsanfall bei den Renten im Beitrittsgebiet und der Überlastung des – zum Teil neuen und noch ungeschulten – Personals. Andererseits errechnete sie, daß durch diese Maßnahme lediglich die Arbeitskraft von zehn bis zwölf Mitarbeitern für Aufgaben im Beitrittsgebiet freigesetzt werden könne.

69.1.3

Die BfA erhält Jahresentgeltmeldungen, aus denen die Bezieher von versicherungspflichtigem Arbeitsentgelt hervorgehen. Ein Verfahren zum maschinellen Abgleich mit dem Bestand der Bezieher von Rente wegen verminderter Erwerbsfähigkeit, dessen Ergebnis dem Rentenbearbeiter automatisch angezeigt wird, bestand bis Ende des Jahres 1994 nicht. Damit blieb diese Möglichkeit der Überwachung ungenutzt, sofern nicht im Einzelfall der Bearbeiter Veranlassung sah, die entsprechenden Daten heranzuziehen.

69.2

Der Bundesrechnungshof hat die BfA aufgefordert,

- der Rentenbearbeitung die Aufnahme einer Beschäftigung bei Bezug einer Rente wegen Berufs- oder Erwerbsunfähigkeit auch im Beitrittsgebiet lückenlos anzuzeigen;
- die allgemeine Nachprüfung, d. h. die Versendung von Auskunftsbögen an die Bezieher derartiger Renten im Abstand von zwei Jahren, alsbald wieder aufzunehmen; insoweit könne die äußerst geringfügige Freisetzung von Arbeitskapazität für andere Zwecke die Aussetzung eines Kontrollinstruments für etwa 190 000 Renten nicht rechtfertigen;
- maschinell gemeldetes Entgelt automatisch der Rentenbearbeitung anzuzeigen, falls eine Rente wegen Berufs- oder Erwerbsunfähigkeit bezogen wird.

69.3

Die BfA hat im wesentlichen entsprechend diesen Forderungen bei den Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit sichergestellt, daß

- auch im Beitrittsgebiet nunmehr umfassend die der BfA maschinell gemeldete Aufnahme einer Beschäftigung durch Rentenbezieher automatisch der Rentenbearbeitung angezeigt wird,
- in einem ersten Schritt – mit Rücksicht auf die Arbeitsbelastung – zunächst denjenigen Rentenbeziehern, die das 35. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, ein Auskunftsbogen übersandt und auf dieser Grundlage eine Überprüfung des Fortbestehens der Rentenberechtigung durchgeführt wird und
- die Arbeitsentgelte von Rentenbeziehern, die der BfA im Rahmen der Jahresentgeltmeldungen mitgeteilt werden und von der Höhe her die Rentenberechtigung in Frage stellen könnten, den Rentenbearbeitern angezeigt werden.

69.4

Der Bundesrechnungshof begrüßt die Schritte der BfA zur Verbesserung der Überwachung der Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit. Er wird die Umsetzung der Planungen der BfA, so bald wie möglich auch den 35jährigen und älteren Beziehern einer solchen Rente wieder Auskunftsbögen zur Nachprüfung im Abstand von zwei Jahren zuzusenden, überwachen.

70 Auskünfte der Geldinstitute zur Zahlung von Renten über den Sterbemonat hinaus (Kapitel 11 13 Titel 656 06, 656 07)

70.1

Rentenleistungen, die für die Zeit nach dem Tode des Berechtigten auf ein Konto bei einem Geldinstitut überwiesen wurden, sind der überweisenden Stelle oder dem Rentenversicherungsträger zurückzuüberweisen, wenn diese sie als zu Unrecht gezahlt zurückfordern (§ 118 Abs. 3 Sozialgesetzbuch – SGB – VI). Diese Verpflichtung des Geldinstituts entfällt, soweit über den Betrag bereits anderweitig verfügt wurde. In diesem Fall muß der Rentenversicherungsträger die überzahlten Leistungen von den Empfängern, d. h. in der Regel den Erben, zurückfordern.

Die Ermittlung dieser Personen bereitet erhebliche Schwierigkeiten. Sie sind den Rentenversicherungsträgern nur in etwa einem Drittel der Fälle bekannt. Die übrigen Rückforderungsadressaten können die Rentenversicherungsträger nur zum geringen Teil unmittelbar bei den Geldinstituten ermitteln, weil sich die Institute überwiegend auf das Bankgeheimnis berufen und die entsprechenden Auskünfte verweigern. Die Rentenversicherungsträger sind deshalb gezwungen, in weiteren Schritten Auskünfte bei Einwohnermeldeämtern, Nachlaßgerichten, Krankenkassen und anderen Stellen sowie Privatunternehmen und -personen einzuholen, die in die Rentenzahlung nicht eingeschaltet waren.

Dieses Verfahren ist mit erheblichem Verwaltungsaufwand bei den Rentenversicherungsträgern und bei den ersuchten Stellen verbunden. Zudem verlängert sich hierdurch die Verfahrensdauer, was den Rückzahlungserfolg beeinträchtigen kann. Schließlich bestehen zum Teil auch bei den angegangenen Stellen oder Personen Unsicherheiten, inwieweit sie zur Auskunft verpflichtet sind.

Der Umfang, in dem Rentenversicherungsträger Ermittlungen bei anderen Stellen als den Geldinstituten führen müssen, um die überzahlten Beträge zurückfordern zu können, ist erheblich. Allein bei der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte waren im Oktober 1994 insgesamt rd. 12 000 Rückforderungsfälle wegen Überzahlungen im Todesfall mit einer Rückforderungssumme von rd. 12 Mio. DM offen. In mindestens der Hälfte dieser Fälle sind derartige Ermittlungen erforderlich.

70.2

Das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Bundesministerium) hatte gegenüber Sozialversicherungsträgern, Datenschutzbeauftragten und Landessozialministerien bis zur Einschaltung des Bundesrechnungshofes die Auffassung vertreten, eine Gesetzesänderung sei entbehrlich, da sich bereits aus dem bisherigen Wortlaut der Vorschrift eine entsprechende Auskunftspflicht der Geldinstitute ableiten lasse. Die Spitzenverbände des Kreditgewerbes teilen diese Ansicht nicht.

70.3

Der Bundesrechnungshof hat entsprechend einer Anregung der Rentenversicherungsträger das Bundesministerium gebeten, dem Gesetzgeber einen Vorschlag zur Ergänzung der einschlägigen Vorschrift des § 118 Abs. 3 SGB VI dahingehend zu unterbreiten, daß die Geldinstitute eindeutig zur Erteilung der für die Geltendmachung von Rückforderungen erforderlichen Auskünfte verpflichtet werden. Er hat das Bundesministerium insbesondere auf die Größenordnung des Problems und die Dringlichkeit einer verwaltungsfreundlichen Lösung durch den Gesetzgeber hingewiesen.

Gleichzeitig unternahmen die Rentenversicherungsträger einen Vorstoß gegenüber den zuständigen Ressorts der Bundesländer mit dem Ziel, eine entsprechende Gesetzesinitiative des Bundesrates herbeizuführen. Diese ist bisher nicht zustande gekommen.

70.4

Das Bundesministerium hat nunmehr dem Anliegen des Bundesrechnungshofes entsprochen und eine Regelung in dem oben dargestellten Sinne in den Entwurf eines 2. SGB VI-Änderungsgesetzes aufgenommen. Dieser Entwurf ist inzwischen vom Bundeskabinett beschlossen worden.

71 Architekten- und Ingenieurverträge für Straßenbauvorhaben in den neuen Bundesländern (Kapitel 12 10)

Die Bundesrepublik Deutschland ist neben den neuen Bundesländern Gesellschafterin einer im Jahre 1991 gegründeten privatrechtlichen Gesellschaft, die die sieben Fernstraßenprojekte „Deutsche Einheit-Straße" in den neuen Bundesländern verwirklichen soll. Sie trägt die Ausgaben der Gesellschaft für Bauleistungen in voller Höhe. Darunter fallen auch die Vergütungen für Planungs- und Bauüberwachungsleistungen, die die Gesellschaft an freiberufliche Architekten und Ingenieure vergibt.

Seit Aufnahme ihrer Tätigkeit hat die Gesellschaft in über 1 000 Verträgen derartige Vergütungen mit einem Gesamtwert von rd. 345 Mio. DM vereinbart. Die Höhe dieser Vergütungen übersteigt überwiegend die Mindestsätze der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI). Dabei wurden die Honorare meist zunächst mündlich vereinbart und erst später schriftlich bestätigt, nachdem die Auftragnehmer ihre Leistungen teilweise oder vollständig erbracht hatten.

Nach den Vorschriften der verbindlich geltenden HOAI richtet sich die Höhe des Honorars nach der schriftlichen Vereinbarung bei der Erteilung des Auftrages. Mündliche Abreden über die Höhe der Vergütung sind grundsätzlich unwirksam, soweit sie über die in der HOAI jeweils vorgesehenen Mindestsätze hinausgehen; es gelten dann diese Mindestsätze als vereinbart. Auch eine nachträgliche schrift-

liche Bestätigung führt nicht zur Wirksamkeit der mündlichen Vergütungsvereinbarung. Die HOAI läßt nur in wenigen Fällen Ausnahmen von diesen Grundsätzen zu.

Nach Feststellung des Bundesrechnungshofes ist die Schriftform bei fast allen Honorarvereinbarungen zwischen der Gesellschaft und ihren Auftragnehmern nicht eingehalten worden; Ausnahmefälle liegen in der Regel nicht vor. Die Vergütungen sind daher in diesen Fällen zurückzufordern, soweit sie über die Mindestsätze der HOAI hinausgehen. Der Bundesrechnungshof schätzt die Höhe der Rückforderungsansprüche auf rd. 10 Mio. DM.

Der Bundesrechnungshof hatte die Gesellschaft aufgefordert, die Honorarvereinbarungen wegen der erforderlichen Schriftform auf ihre Wirksamkeit zu überprüfen und ggf. die über die Mindestsätze hinausgehenden Honorare zurückzufordern. Gleichzeitig hatte er das zuständige Bundesministerium für Verkehr (Bundesministerium) unterrichtet. Nachdem die Gesellschaft das Verlangen des Bundesrechnungshofes zunächst abgelehnt hatte, bat das Bundesministerium die Gesellschaft ebenfalls, alle Honorarvereinbarungen auf ihre Wirksamkeit zu überprüfen.

Die Gesellschaft hat nunmehr zugesichert, die Verträge alsbald zu überprüfen und das Bundesministerium über das Ergebnis zu unterrichten. Dadurch werden die Voraussetzungen für Rückforderungen in der geschätzten Höhe von rd. 10 Mio. DM geschaffen.

Das Bundesministerium sollte darauf achten, daß die Gesellschaft alle in Betracht kommenden Vereinbarungen sorgfältig überprüft und Rückforderungsansprüche zügig durchsetzt. Der Bundesrechnungshof wird das weitere Vorgehen kritisch begleiten.

72 Organisation und Personalbedarf von Dienststellen und Kommandobehörden der Luftwaffe am Standort Köln-Wahn

Der Bundesrechnungshof hat Organisation und Personalbedarf der Organisationseinheiten „Kommandant Stabsquartier" bei den in der Fliegerhorstkaserne in Köln-Wahn untergebrachten Kommandobehörden und Ämtern der Luftwaffe geprüft. Er hat empfohlen, die diesen Dienststellen übertragenen Aufgaben wie Aus- und Weiterbildung, Personalbearbeitung, Truppenversorgung und Beschaffung von Bürobedarf zu zentralisieren, um Personal einzusparen.

Das Bundesministerium der Verteidigung hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes umgesetzt und in dem geprüften Bereich der Luftwaffe in Köln-Wahn über 50 Dienstposten eingespart.

Der Bundesrechnungshof erwartet, daß seine Empfehlungen auch in anderen Organisationsbereichen der Bundeswehr berücksichtigt werden.

73 Organisation und Personalbedarf der Wehrtechnischen und Wehrwissenschaftlichen Dienststellen (Kapitel 14 21)

Der Bundesrechnungshof hat bei der Prüfung von Wehrtechnischen und Wehrwissenschaftlichen Dienststellen festgestellt, daß dort auf eine von drei Hierarchieebenen verzichtet werden kann und durch Straffung Organisationseinheiten zusammengefaßt oder aufgelöst werden können.

Das Bundesministerium der Verteidigung hat die Vorschläge des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und angeordnet, diese Dienststellen neu zu organisieren. Danach verzichtet es künftig bei allen Wehrtechnischen und Wehrwissenschaftlichen Dienststellen auf eine Hierarchieebene und vermindert durch eine straffere Organisation die Anzahl der Dezernate. Dadurch soll der Personalbestand bei diesen Dienststellen bis zum Jahre 1997 um rd. 6,5 v. H. vermindert werden. Dies entspricht einer Ersparnis von etwa 330 Dienstposten.

74 Abzugsbesteuerung bei Sportveranstaltungen (Kapitel 60 01)

74.1

Inländische Einkünfte aus gewerblichen Betätigungen unterliegen in bestimmten Fällen nach § 50a Abs. 4 i. V. m. § 49 Abs. 1 Nr. 2 Einkommensteuergesetz (EStG) einem sofortigen Steuerabzug, wenn der Empfänger im Ausland ansässig und deshalb nur beschränkt steuerpflichtig ist.

Dem Steuerabzug unterfallen u. a. Einkünfte aus der Ausübung oder Verwertung einer Tätigkeit als Berufssportler und Einkünfte, die durch sportliche oder ähnliche Darbietungen im Inland oder durch deren Verwertung im Inland erzielt werden, einschließlich der Einkünfte aus anderen, mit diesen Leistungen zusammenhängenden Leistungen (z. B. aus Werbung), unabhängig davon, wem die Einnahmen zufließen. Mit dem Steuerabzug in Höhe von 15 v. H. von den Einnahmen der beschränkt Steuerpflichtigen aus inländischen Veranstaltungen ist die Einkommen- oder Körperschaftsteuer abgegolten; Betriebsausgaben sind bei diesem Steuerabzug von den Einnahmen nicht zu berücksichtigten.

Mit der seit dem Jahre 1986 geltenden Fassung der genannten Vorschriften soll erreicht werden, daß Einkünfte aus sportlichen und ähnlichen Darbietungen in größerem Umfang als zuvor steuerlich erfaßt werden.

Solche Sachverhalte, die dem Steuerabzug unterliegen, sind in vielen Fällen schwierig zu ermitteln und zu bewerten. So sind bei der Anwendung dieser Rechtsvorschriften auf Einkünfte aus sportlichen Darbietungen, an denen ausländische Mannschaften oder Verbände beteiligt sind, häufig umfangreiche Verträge zu beachten und zu würdigen. Insbesondere bei Darbietungen, die von internationalen

Sportdachverbänden getragen werden, bereitet es den Finanzbehörden erhebliche Mühen zu erkennen, wer als beschränkt Steuerpflichtiger in Betracht kommt und wer Veranstalter solcher Darbietungen ist. Außerdem ist oft unklar, welche Einnahmen aus Werbemaßnahmen und der Gestattung von Fernsehaufnahmen dem Steuerabzug unterliegen und wer die Steuer einzubehalten und abzuführen hat.

Solche Fragen waren z. B. auch bei der Besteuerung der Darbietungen umstritten, die im Rahmen einer sportlichen Europameisterschaft in der Bundesrepublik Deutschland stattfanden. In diesem Fall begrenzten die Finanzbehörden des zuständigen Bundeslandes mit Zustimmung des Bundesministeriums der Finanzen (Bundesministerium) die Höhe der abzuführenden Steuern mit der Begründung, daß die Verträge über die Ausrichtung des Wettbewerbs bereits vor der Gesetzesänderung abgeschlossen worden und rechtliche Fragen der Besteuerung strittig seien.

Der Bundesrechnungshof hatte im Januar 1992 beanstandet, daß die Finanzbehörden die Sachverhalts- und Rechtslage des Falles nicht hinreichend geklärt hatten. Seine weiteren Erhebungen beim Bundesministerium zeigten, daß Fragen im Zusammenhang mit internationalen Sportveranstaltungen allgemein und nicht nur in dem Einzelfall strittig sind und sowohl die Finanzämter als auch die Veranstalter Erläuterungen und Beratungen bedürfen. Der Bundesrechnungshof empfahl daher, den Finanzämtern durch eingehendere Regelungen dieses Bereiches Arbeitshilfen an die Hand zu geben.

74.2

Im Juni 1992 kündigte das Bundesministerium an, wegen der rechtlichen Fragen und Schwierigkeiten, die auch bei künftigen internationalen Sportveranstaltungen im Inland entstehen könnten, Hinweise zur steuerlichen Behandlung solcher Veranstaltungen zu erarbeiten und sie nach der Erörterung mit den obersten Finanzbehörden der Länder als Schreiben des Bundesministeriums zu veröffentlichen.

Zu einem Anfang des Jahres 1994 vorgelegten Entwurf des Schreibens wies der Bundesrechnungshof auf Regelungslücken und Unklarheiten hin. Diese ergaben sich dadurch, daß Statuten, Satzungen und Vereinbarungen der ausrichtenden Verbände auf die für eine Veranstaltung geltenden sportrechtlichen Verpflichtungen, weniger jedoch auf – steuerlich bedeutsame – zivilrechtliche Regelungen mit finanziellen Auswirkungen zugeschnitten sind. Er empfahl aufgrund seiner Prüfungsfeststellungen Änderungen und Ergänzungen zu den Bereichen,

- wie die Mitwirkung eines internationalen Dachverbandes steuerlich zu beurteilen ist,
- welche Werbemaßnahmen der inländischen Besteuerung unterliegen,
- wie Einnahmen aus sogenannten Fernsehrechten steuerlich zu behandeln sind.

In der überarbeiteten Fassung sind die Anregungen des Bundesrechnungshofes nunmehr im wesentlichen berücksichtigt und die angesprochenen Fragen geklärt.

Nach Erörterungen mit den obersten Finanzbehörden der Länder, bei denen eine oberste Finanzbehörde zunächst Vorbehalte geltend machte, hat das Bundesministerium die Regelungen im Juli 1995 im Bundessteuerblatt veröffentlicht.

Die Besteuerung internationaler Sportveranstaltungen kann nach Auffassung des Bundesrechnungshofes damit wirksamer durchgeführt werden.

75 Anwendung der umsatzsteuerlichen Mindestbemessungsgrundlage auf Arbeitnehmer-Sachzuwendungen bei Mitarbeitern von Fluggesellschaften (Kapitel 60 01 Titel 015 01 und 011 01)

75.1

Werden Leistungen ohne marktübliches Entgelt erbracht, so soll durch Ansatz einer Mindestbemessungsgrundlage für die Umsatzsteuer nach § 10 Umsatzsteuergesetz eine möglichst vollständige und gleichmäßige steuerliche Belastung des Endverbrauchs erreicht werden. Dies gilt auch für Lieferungen und sonstige Leistungen, die ein Unternehmer an seine Arbeitnehmer oder deren Angehörige aufgrund eines Dienstverhältnisses (Arbeitnehmer-Sachzuwendungen) ausführt. Eine ungleichmäßige Besteuerung wird in diesen Fällen dadurch verhindert, daß ein zu niedriges Entgelt auf die Bemessungsgrundlage für die Umsatzsteuer in Form des Einkaufspreises, der Selbstkosten, der entstandenen Kosten bzw. der Aufwendungen „heraufgeschleust" wird.

In bestimmten Fällen kann die umsatzsteuerliche Bemessungsgrundlage aus den lohnsteuerlichen Werten abgeleitet werden. Dies gilt z. B. für die unentgeltlichen oder verbilligten Flugleistungen der Fluggesellschaften an ihre Arbeitnehmer und deren Angehörige, bei denen an die lohnsteuerlichen Sachbezugswerte angeknüpft werden kann.

Die Sachbezugswerte müssen dem üblichen Endpreis am Abgabeort entsprechen (§ 8 Abs. 2 Einkommensteuergesetz).

75.2

Die Finanzverwaltung legte für die den Mitarbeitern von Luftfahrtunternehmen gewährten unentgeltlichen oder verbilligten Flüge bis zum Jahre 1991 die Sachbezugswerte auf der Grundlage der von der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation veröffentlichten durchschnittlichen Welterlöse oder auf der Basis von Stand-by-Preisen für die Strecke London – USA fest. Im Ergebnis stellten die so gefundenen Durchschnittswerte für jeden Einzelfall den jeweils niedrigsten nur denkbaren Wert dar. Dem Erfordernis eines objektiven Bewertungsmaßstabes im Sinne der Rechtsprechung des Bundesfinanzhofes wurden sie damit nicht gerecht. Durchschnittswerte, die der

steuerlichen Vereinfachung dienen sollen, müssen nach der Rechtsprechung des Bundesfinanzhofes in ihrem Gesamtergebnis zu einer zutreffenden Besteuerung führen. Die bisherigen Durchschnittswerte führten jedoch insgesamt zu einer zu niedrigen Steuer, da ihnen der Bezug zum üblichen Endpreis fehlte. Für die Ermittlung der Sachbezugswerte war deshalb eine auf den Abgabeort abgestellte Ausgangsbasis heranzuziehen. Seit dem Jahre 1992 wurden daher die von der Zeitschrift „Reise & Preise" recherchierten Flugpreisangebote verschiedener Reisebüros zugrunde gelegt. Auch diese Werte entsprachen aber lediglich dem unteren Preisniveau.

Darüber hinaus ließ es das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) zu, daß die Durchschnittswerte nicht individuell den einzelnen betroffenen Arbeitnehmern eines Luftfahrtunternehmens zugeordnet, sondern für die Gesamtzahl der begünstigten Mitarbeiter nach einem mathematisch-statistischen Verfahren pauschal errechnet wurden. Dieses Berechnungsverfahren war mit zahlreichen Mängeln behaftet, die zu erheblichen Steuerausfällen führten. Außerdem hatte die Verwendung ungenauer Begriffsbestimmungen (z. B. „Luftverkehrsgesellschaft" statt „Luftfahrtunternehmen") in gleichlautenden Erlassen der obersten Finanzbehörden der Länder zu unterschiedlichen Auffassungen darüber geführt, welcher Personenkreis von den Sachbezugswerten für unentgeltliche oder verbilligte Mitarbeiterflüge betroffen sein sollte. Darauf zurückzuführende Mißverständnisse haben zu zusätzlichen Steuerausfällen geführt.

Auch die im Zusammenhang mit Flugleistungen anfallenden Sachbezüge, wie z. B. Unterkunft und Verpflegung, Bekleidung, Rabatte Dritter, Benzinabgabe, wurden nicht bzw. nicht zutreffend erfaßt.

Das zuständige Betriebsstättenfinanzamt kann auf Antrag eines Arbeitgebers im voraus gestatten, daß bei der Gewährung von sonstigen Bezügen in einer größeren Zahl von Fällen die Lohnsteuer nach einem zu ermittelnden Pauschsteuersatz festgesetzt wird, jedoch nur dann, wenn der Arbeitgeber dem einzelnen Arbeitnehmer sonstige Bezüge von nicht mehr als 2 000 DM jährlich gewährt.

Unabhängig von dieser Grenze ist eine Pauschalierung der Lohnsteuer aus Vereinfachungsgründen aber möglich, wenn im Rahmen einer Lohnsteueraußenprüfung festgestellt wird, daß Lohnsteuer in einer Vielzahl von Fällen nicht vorschriftsmäßig einbehalten worden ist. Der Bundesrechnungshof hat ferner festgestellt, daß die Möglichkeit einer Lohnsteuerpauschalierung rechtsmißbräuchlich genutzt wurde. Arbeitgeber warteten deshalb mit Pauschalierungsanträgen häufig bis zu einer Lohnsteueraußenprüfung.

75.3

Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 1994 das Bundesministerium auf diese Mißstände und ihre steuerlichen Auswirkungen hingewiesen und Anregungen zu einer gleichmäßigen steuerlichen Erfassung dieser Arbeitnehmer-Sachzuwendungen gegeben.

Das Bundesministerium ist den Vorschlägen und Anregungen des Bundesrechnungshofes hinsichtlich des Berechnungsverfahrens der Sachbezugswerte für Flugleistungen und zu der gleichmäßigen steuerlichen Erfassung von Arbeitnehmer-Sachzuwendungen im Zusammenhang mit dem Luftverkehr im wesentlichen gefolgt.

Die Flugkilometerwerte für die zu ermittelnden Durchschnittswerte werden nunmehr den Preisangeboten der den Inlandsmarkt betreffenden Veröffentlichung „Reise & Preise" entnommen; zur Sicherstellung der Ortsüblichkeit wird ein Zuschlag in Höhe von 10 v. H. vorgenommen.

Das mathematisch-statistische Verfahren wird nicht mehr angewandt; es erfolgt eine individuelle Zuordnung der geldwerten Vorteile.

Durch eine zutreffende Definition der in den Erlassen des Bundesministeriums verwendeten Begriffe und durch klarstellende Regelungen wird der Anwendungsbereich der Sachbezugswerte für unentgeltliche und verbilligte Flüge nunmehr zweifelsfrei umschrieben.

Hinsichtlich der steuerlichen Erfassung weiterer Arbeitnehmer-Sachzuwendungen im Zusammenhang mit Flugleistungen, insbesondere der Unterkunft und Verpflegung, wird durch das Bundesministerium eine einheitliche Rechtsanwendung vorgegeben. Die örtlichen Finanzverwaltungen sollen angehalten werden, die Arbeitgeber in geeigneter Form auf die ordnungsgemäße Besteuerung bestimmter Lohnteile hinzuweisen und bei Nichtbeachtung die Ablehnung künftiger Pauschalierungsanträge anzukündigen.

Die Anwendung der neuen Grundsätze wird zu umsatzsteuerlichen Mehrergebnissen führen, die derzeit noch nicht absehbar sind. Sie hat aber im Rahmen laufender Betriebsprüfungen bei Luftfahrtunternehmen bereits zu lohnsteuerlichen Mehrergebnissen von rd. 20 Mio. DM geführt.

76 Ermittlung der Bemessungsgrundlagen bei Abschreibungen für Gebäude im Beitrittsgebiet (Kapitel 60 01 Titel 012 01)

Zum Stichtag 1. Juli 1990 sind die Gebäude im Beitrittsgebiet neu zu bewerten. Die neuen Werte bilden die Bemessungsgrundlagen für Abschreibungen durch Absetzung für Abnutzung (AfA). Hohe Abschreibungsraten aufgrund hoher Bemessungsgrundlagen mindern das zu versteuernde Einkommen und somit die Steuerschuld der Steuerpflichtigen stärker als niedrige.

Der Bundesrechnungshof hatte bei örtlichen Erhebungen in den Jahren 1992 und 1993 festgestellt, daß die Finanzämter im Beitrittsgebiet die Bemessungsgrundlagen für die AfA nicht nach einheitlichen Grundsätzen ermittelt hatten. Dadurch wurden Steuerpflichtige ohne sachlichen Grund ungleich behandelt.

Außerdem hatten die Finanzämter die Bemessungsgrundlagen zumeist nicht sachgerecht festgestellt. Sie hatten überwiegend verschiedene vereinfachende Berechnungsmethoden angewandt und zum Teil grobe Schätzungen der Steuerpflichtigen ungeprüft übernommen. Die Bemessungsgrundlagen für die AfA waren deshalb gewöhnlich unzutreffend und überwiegend zu hoch. Folglich wurden die Einkommensteuern bei den betreffenden Steuerpflichtigen regelmäßig fehlerhaft und aufgrund zu hoher Gebäudeabschreibungsraten zumeist zu niedrig festgesetzt.

Der Bundesrechnungshof hat die unterschiedliche und nicht sachgerechte Ermittlung der Bemessungsgrundlagen für die AfA im Dezember 1993 beanstandet und das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) aufgefordert, auf ein einheitliches und sachgemäßes Verfahren zur Bewertung der Gebäude im Beitrittsgebiet zum Stichtag 1. Juli 1990 hinzuwirken.

Das Bundesministerium hat diese Anregung aufgegriffen und mit den obersten Finanzbehörden der Länder entsprechende Regelungen abgestimmt. Diese sind mit Schreiben des Bundesministeriums vom 21. Juli 1994 und 15. Januar 1995 veröffentlicht worden (Bundessteuerblatt 1994 I S. 599 und 1995 I S. 14). Die Finanzämter verfügen daher nunmehr über Verfahrensregeln, die zutreffende Neubewertungen der Gebäude nach einheitlichen Maßstäben ermöglichen.

77 Investitionszulage-Sonderprüfungen im Beitrittsgebiet (Kapitel 60 01 Titel 012 01 und 014 01)

Der Bundesrechnungshof hatte im Jahre 1992 untersucht, unter welchen Voraussetzungen und in welchem Umfang die Finanzämter im Beitrittsgebiet Sonderprüfungen bei Anträgen auf Gewährung von Investitionszulage für die Anschaffung und die Herstellung neuer, abnutzbarer und beweglicher Wirtschaftsgüter durchführen. Dabei hatte er festgestellt, daß die Finanzämter viele prüfungswürdige Investitionszulagefälle nicht geprüft hatten. Eine einheitliche Regelung darüber, in welchen Fällen Investitionszulageanträge zu prüfen sind, hatte nicht bestanden.

Das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) und die obersten Finanzbehörden der Länder legten aufgrund der Feststellungen des Bundesrechnungshofes bundeseinheitlich fest, unter welchen Voraussetzungen Investitionszulagefälle zu prüfen sind.

Im Jahre 1993 untersuchte der Bundesrechnungshof erneut die Prüfungstätigkeit der Finanzämter im Beitrittsgebiet bei den Investitionszulagefällen. Dabei stellte er fest, daß die Finanzämter zwar ihre Prüfungstätigkeit auf der Grundlage der neuen Vorgaben im Jahre 1993 ausgeweitet und beachtliche Mehrergebnisse erzielt hatten. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes war die Prüfungsdichte bei den Investitionszulagefällen jedoch nach wie vor sehr unterschiedlich und insgesamt zu gering. Er forderte daher, die Prüfungstätigkeit weiter zu verstärken und die Prüfungsdichte zu vereinheitlichen (Bemerkungen 1994, Drucksache 12/8490 Nr. 61).

Das Bundesministerium und die obersten Finanzbehörden im Beitrittsgebiet haben die Beanstandungen des Bundesrechnungshofes anerkannt. Die Prüfungsdichte ist weitgehend vereinheitlicht und die Zahl der Investitionszulageprüfungen im Jahre 1994 gegenüber dem Jahr 1993 um 41 v. H. auf 10 200 Fälle erhöht worden; die Prüfungsergebnisse sind um 65 v. H. gestiegen. Bis Ende des Jahres 1994 haben die Finanzämter im Beitrittsgebiet insgesamt rd. 17 500 Investitionszulagefälle geprüft; dadurch konnten rd. 457 Mio. DM eingespart werden.

Der Bundesrechnungshof begrüßt die weitgehende Angleichung der Prüfungsdichte und die Verstärkung der Prüfungstätigkeit im Bereich der Investitionszulagen. Dies dient dazu, Zulageempfänger gleich zu behandeln und die Haushalte von Bund und Ländern beträchtlich zu entlasten. Die große Steigerung der Einsparungen im Jahre 1994 verdeutlicht zudem die Notwendigkeit, die Prüfungstätigkeit gegenüber den Vorjahren erheblich zu verstärken.

78 Haushalts- und Wirtschaftsführung auf dem Gebiet des Beitragseinzugs zur Sozialversicherung in den neuen Bundesländern

78.1

Die Beiträge für die Rentenversicherung und die Bundesanstalt für Arbeit (Bundesanstalt) sind von den Arbeitgebern auf der Grundlage eines von diesen auszustellenden Beitragsnachweises an die Krankenkassen als Einzugsstellen zu zahlen. Die Einzugsstellen treffen die hierzu notwendigen Entscheidungen und führen für jeden Arbeitgeber ein Beitragskonto. Sie leiten die gezahlten Beiträge einschließlich der Zinsen und Säumniszuschläge an die Träger der Rentenversicherung und die Bundesanstalt weiter. Beitragsansprüche, die nicht rechtzeitig erfüllt worden sind, hat die Einzugsstelle geltend zu machen. Die Rentenversicherungsträger und die Bundesanstalt prüfen bei den Einzugsstellen den Einzug, die Verwaltung, Weiterleitung, Abrechnung und Abstimmung der ihnen zustehenden Beitragsansprüche. Verletzt die Einzugsstelle schuldhaft eine auferlegte Pflicht, ist sie den Rentenversicherungsträgern und der Bundesanstalt schadensersatzpflichtig.

78.2

Der Bundesrechnungshof führte im Rahmen der Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (BfA) und der Bundesanstalt auf dem Gebiet des Beitragseinzugs in den Jahren 1992 bis 1994 örtliche Erhebungen bei Einzugsstellen in den neuen Bundesländern durch, die u. a. folgendes ergaben:

- Die Beiträge wurden auf der Grundlage eines Arbeitgeberkontenbestandes eingezogen, der in vie-

len Fällen nicht den tatsächlichen Gegebenheiten bei den jeweiligen Arbeitgebern entsprach. So wurden z. B. Beitragskonten für nicht mehr existierende Arbeitgeber geführt, oder die Angaben zu den versicherungspflichtigen Beschäftigten trafen nicht mehr zu. Dadurch wurden u. a. ein vollständiger und rechtzeitiger Einzug der Beiträge sowie das Erkennen und Beitreiben von Beitragsrückständen erheblich erschwert.

- Beitragsnachweise lagen in erheblichem Umfang nicht rechtzeitig vor. Infolgedessen konnte das der BfA und der Bundesanstalt jeweils zustehende Monatssoll an Beiträgen nicht hinreichend genau berechnet werden.
- Zwischen 25 und 30 v. H. der Beiträge wurden erst nach dem monatlichen Fälligkeitstag gezahlt. Hierdurch entstanden nicht hinnehmbare Zinsverluste für die BfA und die Bundesanstalt.
- Die Beitragsrückstände waren zu hoch. Sie betrugen ausweislich der Abrechnungsunterlagen, die jedoch wegen der erwähnten Mängel nur bedingt aussagekräftig waren, im Jahre 1994 bis zu 48 v. H. des monatlichen Beitragssolls; die tatsächliche Höhe schätzten die BfA und die Bundesanstalt auf rd. 20 v. H. Auch wurden die gesetzlichen Regelungen für Stundungen oft nicht eingehalten und die Einziehung von Säumniszuschlägen vernachlässigt. Vollstreckungsverfahren wurden nicht rechtzeitig eingeleitet und nicht zügig und konsequent durchgeführt.

78.3

Die BfA und die Bundesanstalt erkannten die festgestellten Mängel an, wiesen aber darauf hin, daß zum Beginn des Beitragseinzugs in den neuen Bundesländern im Jahre 1991 große Anfangsschwierigkeiten zu bewältigen gewesen seien. Sie leiteten, den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes folgend, inzwischen verschiedene Maßnahmen ein, die Verbesserungen im Beitragseinzug bewirkt haben oder für die Zukunft erwarten lassen. So wurden die Prüfungen bei den Einzugsstellen intensiviert, geeignete Verfahrensregelungen durchgesetzt und eine Gemeinsame Beitragskommission eingerichtet, die sich unter Beteiligung von Vertretern der Einzugsstellen, der Rentenversicherungsträger und der Bundesanstalt mit der Bearbeitung der Beitragsrückstände befaßt. Die BfA und die Bundesanstalt gehen Beitragsrückständen nunmehr verstärkt nach und machen Schadensersatzansprüche geltend. Dies führte bereits zu Schadensersatzzahlungen in Höhe von mehreren Millionen DM.

Die Änderung der Vorschrift über die Erhebung von Säumniszuschlägen zum 1. Januar 1995 (Wegfall einer einwöchigen Schonfrist sowie des Ermessens bei der Erhebung des Säumniszuschlages) läßt zusätzlich erwarten, daß der hohe Anteil der nach dem Fälligkeitstag gezahlten Beiträge zurückgeht. Der Bundesrechnungshof hatte mit seinen Bemerkungen 1990 (Drucksache 11/7810 Nr. 17) zu dieser Rechtsänderung beigetragen.

Die BfA und die Bundesanstalt sind auch weiterhin aufgefordert, die Mängel beim Beitragseinzug in den neuen Bundesländern zu verringern. Der Bundesrechnungshof hat weitere Prüfungen des Beitragseinzugs vorgesehen.

79 Prüfung der Voraussetzungen für die Berücksichtigung von Kindern bei der Höhe von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe

Arbeitslose haben Anspruch auf höhere Leistungen, wenn sie oder ihr Ehegatte mindestens ein Kind im Sinne des Einkommensteuergesetzes haben (§ 111 Abs. 1 Arbeitsförderungsgesetz – AFG –). Der Leistungssatz für das Arbeitslosengeld beträgt 67 v. H. des maßgeblichen Nettoarbeitsentgeltes gegenüber 60 v. H. für die Anspruchsberechtigten ohne Kinder sowie 57 und 53 v. H. bei der Arbeitslosenhilfe. Für die Höhe der Lohnersatzleistungen nach dem Arbeitsförderungsgesetz werden Kinder nur solange berücksichtigt, wie die gesetzlichen Voraussetzungen tatsächlich erfüllt werden. Die Arbeitsämter müssen die Leistungen ab dem Tag nach dem Wegfall der Voraussetzungen entsprechend verringern. Dies entspricht dem sogenannten Tagesprinzip für Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung.

Das Vorprüfungsamt der Bundesanstalt für Arbeit (Vorprüfungsamt) hat in den Jahren 1991 und 1993 bei insgesamt 30 Arbeitsämtern in den alten und neuen Bundesländern geprüft, inwieweit der erhöhte Leistungssatz zu Recht gewährt und ob der bereits bekannte künftige Wegfall der Voraussetzungen durch eine Wiedervorlage überwacht wurde. Es bezog nur über 55jährige Leistungsempfänger in die Prüfung ein, da aufgrund ihres Alters zu erwarten war, daß die Voraussetzungen für die Berücksichtigung eines Kindes häufig entfallen waren.

Nach dem Ergebnis der Prüfung war der erhöhte Leistungssatz in 509 von 1 598 untersuchten Fällen (31,9 v. H.) nicht oder nicht mehr begründet. In weiteren 475 der 1 598 geprüften Fälle (29,7 v. H.) wurde der aus der Leistungsakte ersichtliche künftige Termin für den Fortfall der Voraussetzung nicht vorgemerkt und nicht überwacht. Damit waren über 60 v. H. der geprüften Fälle nicht ordnungsgemäß bearbeitet.

Zur Zeit der Prüfung waren je beanstandetem Leistungsfall durchschnittlich rd. 1 220 DM überzahlt, in Einzelfällen bis zu rd. 5 000 DM. Der erhöhte Leistungssatz wurde für bis zu drei Jahre bewilligt, obwohl nach Aktenlage kein Kind zu berücksichtigen war, die Voraussetzungen für die Berücksichtigung entfallen waren oder aus der Leistungsakte der künftige Wegfall der Voraussetzungen bereits zu entnehmen war.

Rechnet man die festgestellte Fehlerquote allein auf alle über 55jährigen Leistungsempfänger mit erhöhtem Leistungssatz hoch, ergibt sich ein finanzieller Schaden von insgesamt rd. 100 Mio. DM. Eine Rückforderung der überzahlten Beträge war in fast allen Fällen nicht möglich, weil die Bewilligung bei Änderung der Verhältnisse nur dann rückwirkend zuun-

gunsten des Betroffenen aufgehoben werden kann, wenn dieser der vorgeschriebenen Mitteilungspflicht nicht genügt oder die Sorgfaltspflicht in besonders schwerem Maße verletzt hat (§ 48 Sozialgesetzbuch – SGB – X).

Weitere erhebliche Überzahlungen wurden vermieden, weil die Arbeitsämter aufgrund der Hinweise des Vorprüfungsamtes Wiedervorlagen verfügten, wenn nach Aktenlage der Wegfall der Voraussetzung für die Berücksichtigung eines Kindes während des Bewilligungszeitraumes erkennbar war.

Das Vorprüfungsamt hat die Überzahlungen beanstandet und bereits Anfang 1994 den Präsidenten der Bundesanstalt für Arbeit (Präsidenten) aufgefordert, die Termine für den Wegfall der Berücksichtigungsfähigkeit von Kindern IT-gestützt überwachen zu lassen.

Der Präsident hat die Überzahlungen eingeräumt und die IT-Unterstützung mit Beginn der 2. Jahreshälfte 1995 eingeführt. Die Landesarbeitsämter und Arbeitsämter hat er angewiesen, die Weisungen zu § 111 AFG unbedingt zu beachten und die Mitarbeiter der Leistungsstellen nochmals zu schulen.

Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes hätten die jetzt getroffenen Vorkehrungen bereits früher ergriffen werden müssen, um die eingetretenen erheblichen finanziellen Schäden sowie das Risiko weiterer Überzahlungen zu vermeiden.

80 Begrenzung der Anspruchsdauer bei originärer Arbeitslosenhilfe

Arbeitslosenhilfe wird gewährt

- im Anschluß an den Bezug von Arbeitslosengeld (sogenannte Anschluß-Arbeitslosenhilfe) oder
- nach einer nur kurzfristigen Beschäftigung, Zeiten eines öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisses sowie des Wehr- oder Zivildienstes, einer Tätigkeit im Ausland oder dem Bezug von Sozialleistungen wegen Krankheit, Berufs- oder Erwerbsunfähigkeit (sogenannte originäre Arbeitslosenhilfe).

Bis zum Jahresende 1993 wurde Arbeitslosenhilfe – unabhängig vom Entstehungsgrund – grundsätzlich zeitlich unbegrenzt gewährt. Der Unterschied zwischen Anschluß- und originärer Arbeitslosenhilfe hatte bis zu diesem Zeitpunkt keine finanziellen Auswirkungen. Die entsprechende Kennzeichnung der Leistungsfälle diente bis dahin lediglich statistischen Zwecken.

Zum 1. Januar 1994 wurde der Anspruch auf originäre Arbeitslosenhilfe gesetzlich auf längstens 312 Tage begrenzt. Aufgrund einer Übergangsvorschrift waren Leistungen bis zum 31. März 1994 weiterzuzahlen, wenn der auf 312 Tage beschränkte Anspruch bereits vor diesem Zeitpunkt aufgebraucht war.

Der Präsident der Bundesanstalt für Arbeit (Präsident) wies die Arbeitsämter an, alle laufenden Leistungen mit dem Kennzeichen „originäre Arbeitslosenhilfe" zu überprüfen sowie die Zahlung der Arbeitslosenhilfe der gesetzlichen Neuregelung entsprechend zeitlich zu begrenzen.

Das Vorprüfungsamt der Bundesanstalt für Arbeit (Vorprüfungsamt) hat bei vier Arbeitsämtern in den alten Bundesländern geprüft, wie die neue gesetzliche Vorschrift vollzogen wurde. Es hat festgestellt, daß bei 113 von rd. 4 600 geprüften Fällen (2,5 v. H.) die zeitliche Begrenzung des Anspruchs nicht beachtet wurde. Diese Fälle waren unzutreffend mit der Leistungsart „Anschluß-Arbeitslosenhilfe" statt mit der Leistungsart „originäre Arbeitslosenhilfe" gekennzeichnet und deshalb nicht in die vom Präsidenten angeordnete Überprüfung einbezogen worden. Durchschnittlich waren je Fall 4 227 DM überzahlt. Ohne die Feststellungen des Vorprüfungsamtes wären die Überzahlungen noch erheblich angewachsen, weil die Leistungen für jeweils ein Jahr bewilligt waren und auch danach nicht ohne besonderen Anlaß überprüft worden wären.

Bei 36 von 130 geprüften Leistungsfällen (27,7 v. H.), die zutreffend mit der Leistungsart „originäre Arbeitslosenhilfe" gekennzeichnet waren, wurde die Arbeitslosenhilfe ohne Rechtsgrundlage über den 31. März 1994 hinaus weiter gewährt oder die Begrenzung auf 312 Tage nicht beachtet. Zur Zeit der Prüfung waren je Leistungsfall rd. 4 800 DM überzahlt worden. Die Leistungen waren überwiegend bereits bis ins Jahr 1995 bewilligt worden. Da das Vorprüfungsamt zeitnah nach dem Ablauf der Übergangsregelung prüfte, konnten noch höhere Überzahlungen vermieden werden.

Eine Rückforderung der überzahlten Beträge war im Regelfall nicht möglich, weil die Voraussetzungen für die rückwirkende Aufhebung der Bewilligung nicht vorlagen (§ 48 Sozialgesetzbuch – SGB – X).

Aufgrund der Feststellungen des Vorprüfungsamtes hat der Präsident umgehend angeordnet, die Fälle zu überprüfen, bei denen die genannten Fehler vorkommen konnten. Im Ergebnis waren zum Termin der Überprüfung bundesweit in rd. 2 000 fehlerhaft bearbeiteten Leistungsfällen insgesamt rd. 19,5 Mio. DM überzahlt worden. Der Präsident hat daraufhin die Arbeitsämter erneut angewiesen, anläßlich der jeweils nächsten Wiedervorlage der Akten nochmals die Anspruchsgrundlage (originäre oder Anschluß-Arbeitslosenhilfe) zu prüfen.

Zudem wird seit Anfang 1995 bei einem Wechsel der Arbeitslosenhilfe-Leistungsart durch das zentrale IT-Verfahren automatisch ein Warnhinweis ausgedruckt, der die Arbeitsämter veranlaßt zu prüfen, welche Leistungsart zugrunde liegt.

Die vom Präsidenten getroffenen Maßnahmen erscheinen geeignet, künftig derartige Überzahlungen zu vermeiden. Allerdings hätte der erhebliche finanzielle Schaden zum Teil verhindert werden können, wenn die Bundesanstalt für Arbeit rechtzeitig selbst erkannt hätte, daß die Arbeitsämter die Leistungsart nur mit geringer Sorgfalt gekennzeichnet hatten.

81 Zuordnung von Verwaltungs- und Finanzvermögen der DDR auf kommunale Gebietskörperschaften

Nach dem Einigungsvertrag steht das sogenannte Verwaltungs- und Finanzvermögen der DDR verschiedenen Trägern der öffentlichen Verwaltung zu. Die Präsidentin der Treuhandanstalt war dafür zuständig, über Zuordnungsanträge der Städte, Kreise und Gemeinden zu entscheiden, soweit die Treuhandanstalt Eigentümerin des Verwaltungs- und Finanzvermögens war oder es verwaltete. Hierzu ermächtigte die Präsidentin der Treuhandanstalt den Leiter des Direktorates Kommunalvermögen der Treuhandanstalt. Seit 1. Januar 1995 nimmt der Leiter des Direktorates Vermögenszuordnung/Kommunalisierung der Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben (Bundesanstalt) diese Aufgabe wahr.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß im Juni 1994 von den insgesamt zu bearbeitenden 104 493 Anträgen noch mehr als die Hälfte unerledigt war; etwa 9 500 dieser Anträge waren bereits vor dem Jahre 1992 gestellt worden. Nachdem sich die Zahl der eingegangenen Anträge im Jahre 1994 wesentlich erhöht hatte, stieg der Anteil der noch nicht erledigten Anträge bis Ende 1994 auf fast 60 v. H. Das im Jahre 1992 vom Leiter des Direktorates Kommunalvermögen selbst gesetzte Ziel, den anfänglich eingetretenen Bearbeitungsrückstand abzubauen, wurde somit nicht erreicht.

Mehr als die Hälfte der Anträge bezog sich auf Zuordnung land- und forstwirtschaftlicher Flächen. Dem Direktorat Kommunalvermögen fehlten grundlegende Informationen für die Bearbeitung dieser Anträge, z. B. ob eine Fläche im Bestand der Treuhandanstalt noch vorhanden war oder von Dritten beansprucht wurde. Deshalb mußten alle Anträge auf Zuordnung land- und forstwirtschaftlicher Flächen dem Direktorat Land- und Forstwirtschaft der Treuhandanstalt zur Prüfung der Verfügbarkeit der Flächen zugeleitet werden. Das führte zu Doppelarbeit in beiden Direktoraten sowie auch in dem Direktorat Land- und Forstwirtschaft zu einem Bearbeitungsstau, der sich zusätzlich verzögernd auf die Erledigung der Zuordnungsanträge auswirkte.

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß die personelle Ausstattung des Direktorates Kommunalvermögen trotz steigender Arbeitsproduktivität und besonderer Maßnahmen zur Verfahrensbeschleunigung anfangs nicht ausreichte, um ein weiteres Anwachsen des Bearbeitungsrückstandes zu verhindern. Im Interesse einer zügigen und zugleich sachgerechten Bearbeitung der Anträge kommunaler Gebietskörperschaften hat er empfohlen, ein schlüssiges Organisations- und Personalkonzept zu entwickeln und freie Stellen im Direktorat Kommunalvermögen rasch zu besetzen.

Er hat ferner vorgeschlagen, alle mit der Zuordnung land- und forstwirtschaftlicher Flächen zusammenhängenden Tätigkeiten im Direktorat Kommunalvermögen zu bündeln, um Doppelarbeit zu vermeiden und das Zuordnungsverfahren zu beschleunigen.

Der Leiter des Direktorates Vermögenszuordnung/Kommunalisierung der Bundesanstalt hat mitgeteilt, der Kommunalisierungsauftrag sei ohne Vorbild gewesen. Hinzu seien erhebliche Unsicherheiten aufgrund anfangs nicht ausreichender und später mehrfach geänderter gesetzlicher Grundlagen gekommen, die dieses Massengeschäft nicht unwesentlich belastet hätten. Bereits in der Vergangenheit seien Maßnahmen eingeleitet worden, um die Arbeitsabläufe zu beschleunigen. Gleichwohl seien die Bemühungen um eine stetige Verbesserung der Arbeit fortzusetzen, wobei förderliche Anregungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und umgesetzt würden.

Er hat eingeräumt, daß die personelle Ausstattung des Direktorates Kommunalvermögen nicht ausgereicht habe, ein Anwachsen des anfänglichen Bearbeitungsrückstandes zu verhindern oder diesen abzubauen. Im Rahmen der gegebenen Möglichkeiten seien freie Stellen zügig besetzt worden. Im übrigen habe das neue Direktorat Vermögenszuordnung/Kommunalisierung damit begonnen, aufgrund eines Organisations- und Personalkonzeptes interne Umgruppierungen vorzunehmen. Fragen eines optimierten Personaleinsatzes würden auch durch eine vom Vorstand der Bundesanstalt gebildete Arbeitsgruppe „Personalanpassung" untersucht.

Ferner seien aufgrund der Feststellungen des Bundesrechnungshofes die Verfahrensabläufe eingehend überprüft worden. Die Tätigkeiten der beteiligten Organisationseinheiten seien klar abgegrenzt worden, um Doppelarbeit zu vermeiden. Durch eine Verfahrensumstellung werde künftig die Prüfung der Verfügbarkeit land- und forstwirtschaftlicher Grundstücke im Direktorat Land- und Forstwirtschaft entbehrlich. Dadurch werde nicht nur die Effizienz des Zuordnungsverfahrens gesteigert, sondern auch das Direktorat Land- und Forstwirtschaft entlastet. Mit dem Einsatz des freiwerdenden Personals werde sich die Arbeitsgruppe „Personalanpassung" befassen.

Diese Maßnahmen erscheinen grundsätzlich geeignet, die Verfahrensabläufe zu beschleunigen und angemessene Bearbeitungszeiten zu ermöglichen. Der Bundesrechnungshof wird bei weiteren Prüfungen die Wirksamkeit der Maßnahmen untersuchen.

Die Bemerkungen sind vom Großen Senat des Bundesrechnungshofes beschlossen worden.

Frankfurt am Main, 6. Oktober 1995

Bundesrechnungshof

Dr. Czasche

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 53113 Bonn
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon: 02 28/3 82 08 40, Telefax: 02 28/3 82 08 44
ISSN 0722-8333