Deutscher Bundestag
13. Wahlperiode

Drucksache 13/5700

16. 10. 96

Unterrichtung

durch den Bundesrechnungshof

Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 1996 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung (einschließlich der Feststellungen zur Jahresrechnung des Bundes 1994)

Inhaltsverzeichnis

	Nummer	Seite
Vorbemerkung	1	6
Gegenstand der Bemerkungen	1.1	6
Politische Entscheidungen	1.2	6
Prüfungsumfang und Prüfungsrechte	1.3	6
Beratungstätigkeit	1.4	7
Weiterverfolgung früherer Prüfungsfeststellungen	1.5	7
Zusammenarbeit mit anderen Prüfungseinrichtungen	1.6	7
Mitwirken des Bundesrechnungshofes bei der Prüfung von internationalen Einrichtungen	1.7	8
Feststellungen zur Haushalts- und Vermögensrechnung für das Haushaltsjahr 1994 sowie zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes	2	9
Entlastung für das Haushaltsjahr 1993	2.1	9
Haushaltsführung im Haushaltsjahr 1994	2.2	9
Rechnungslegung für das Haushaltsjahr 1994	2.3	9
Ordnungsmäßigkeit der Rechnung (Mitteilung nach § 97 Abs. 2 Nr. 1 BHO)	2.4	9
Jahresrechnung 1994	2.5	9
Inanspruchnahme von Kreditermächtigungen	2.6	11
Nettokreditaufnahme und Gesamtverschuldung	2.7	11
Abführungen der Deutschen Bundesbank	2.8	12
Sondervermögen des Bundes	2.9	12
Bundesbetriebe	2.10	13
Feststellungen zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes	2.11	15

Zugeleitet mit Schreiben der Präsidentin des Bundesrechnungshofes – I 1-20 81 05 (96) – vom 16. Oktober 1996 gemäß § 97 Abs. 1 der Bundeshaushaltsordnung.

	Nummer	Seite
Besondere Prüfungsergebnisse		
Bundesministerium des Innern		
Finanzierung von Planungskosten	3	20
Einsatz der Informationstechnik zur Schriftgutherstellung und Auswirkungen auf den Schreibdienst bei obersten Bundesbehörden	4	21
Einsatz der Informationstechnik beim Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge	5	23
Förderung der Rückkehr und Reintegration von ausländischen Flüchtlingen	6	25
Zuschuß an die Friedlandhilfe e. V.	7	29
Grundinstandsetzung und Neubeschaffung von Booten für den Bundesgrenzschutz	8	31
Bundesministerium der Justiz		
Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit des Einsatzes der Informationstechnik beim Deutschen Patentamt	9	35
Bundesministerium der Finanzen		
Auszahlung von Haushaltsmitteln an die Deutsche Ausgleichsbank	10	38
Wirtschaftlichkeit des Betriebes der Rechenzentren in der Bundeszollverwaltung	11	39
Erstattung von Verwaltungskosten	12	41
Zollkriminalamt und Zollfahndungsämter	13	42
Planung und Erfolgskontrolle bei Subventionen des Bundes	*s. 14*	*s. 45*
Allgemeine Finanzverwaltung	*s. 48–59*	*s. 120*
Treuhandanstalt/Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben	*s. 64–66*	*s. 158*
Bundesministerium für Wirtschaft		
Planung und Erfolgskontrolle bei Subventionen des Bundes	14	45
Organisation und Personalbemessung des Bundesausfuhramtes	15	50
Zuwendungen an die Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände e. V.	16	52
Förderung von Umweltschutzinvestitionen der gewerblichen Wirtschaft in den neuen Bundesländern durch Darlehen aus dem ERP-Sondervermögen	17	54
Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten		
Personalbedarfsermittlung bei den landwirtschaftlichen Alterskassen	18	57
Gebührenordnung für Überwachungsmaßnahmen im Marktordnungsbereich	19	59
Übergangsfinanzierung von wissenschaftlichen Einrichtungen gemäß Einigungsvertrag	20	61
Planung und Erfolgskontrolle bei Subventionen des Bundes	*s. 14*	*s. 45*
Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung		
Blindenhilfe in der Kriegsopferfürsorge im Verhältnis zum Landesblindengeld	21	62
Eingliederungsleistungen für Spätaussiedler	22	63

	Nummer	Seite
Zuschüsse an Träger von Betreuungseinrichtungen für Kinder von Beschäftigten der Bundesanstalt für Arbeit	23	64
Beschaffungen der Landesversicherungsanstalten im Beitrittsgebiet	24	66
Überzahlungen bei der Umwertung von Bestandsrenten in den neuen Bundesländern	25	69
Doppelte Rentenzahlungen	26	70
Einsparungsmöglichkeiten bei Renten nach dem Fremdrentengesetz	27	73
Berechnung des Beitragssatzes in der Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten	28	76
Nachversicherung von ehemaligen Soldaten auf Zeit in der gesetzlichen Rentenversicherung	*s. 44*	*s. 112*
Bundesanstalt für Arbeit	*s. 60–63*	*s. 152*
Bundesministerium für Verkehr		
Ersatz der Bremer Weserschleuse	29	79
Nachtschiffahrt auf der Main-Donau-Wasserstraße	30	81
Hilfsschiffe für die Schadstoffunfallbekämpfung auf Seewasserstraßen	31	82
Bau von Anschlußstellen an Bundesfernstraßen	32	83
Ressortforschung durch die Bundesanstalt für Straßenwesen	33	88
Bundeseisenbahnvermögen		
Jahresabschluß 1994	34	91
Übernahme von zinspflichtigen Verbindlichkeiten der Deutschen Bundesbahn und der Deutschen Reichsbahn durch das Bundeseisenbahnvermögen	35	95
Kreditaufnahme des Bundeseisenbahnvermögens zur Vorfinanzierung einer Zahlung der Deutsche Bahn AG	36	96
Bundesministerium der Verteidigung		
Privatisierung eines ehemals bundeseigenen Unternehmens	37	97
Zusammenlegung der Kreiswehrersatzämter Erfurt und Mühlhausen	38	100
DV-Verfahren zur Ermittlung, Aussonderung und Verwertung überschüssigen Wehrmaterials	39	102
Ausrüstung der Bundeswehrfeuerwehren mit Feuerlöschfahrzeugen	40	104
Beschaffung eines Flug- und Taktiksimulators für die Transportflugzeuge Transall C-160	41	106
Entwicklung eines NATO-Identifizierungssystems	42	107
Einsatz der Bundeswehr bei internationalen humanitären Hilfsmaßnahmen der Vereinten Nationen in Somalia	43	109
Nachversicherung von ehemaligen Soldaten auf Zeit in der gesetzlichen Rentenversicherung	44	112
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit		
Zuwendungen des Bundes an einen auf dem Umweltgebiet tätigen Verband	45	115

	Nummer	Seite
Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung		
Niederlassungs- und Technologieprogramm	46	116
Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau		
Vergabe von Baumaßnahmen	47	118
Planung und Erfolgskontrolle bei Subventionen des Bundes	*s. 14*	*s. 45*
Allgemeine Finanzverwaltung		
Ertragsteuerliche Behandlung der Einzelwertberichtigungen auf Auslandsforderungen von Kreditinstituten wegen Länderrisiken	48	120
Besteuerung von Versicherern der Europäischen Union und des Europäischen Wirtschaftsraums	49	122
Verzinsung von Steuererstattungsansprüchen nach § 233 a Abgabenordnung	50	124
Steuerabrechnung in einem Bundesland	51	126
Wahrnehmung neuer, dem Bundesamt für Finanzen in Zusammenhang mit dem Zinsabschlaggesetz zugewiesener Aufgaben	52	127
Entwicklung und Stand der steuerlichen Betriebsprüfung in den alten Bundesländern	53	130
Stand des Aufbaues und der Aufgabenerfüllung der steuerlichen Betriebsprüfung in den neuen Bundesländern	54	137
Auftragsprüfungen der Wertansätze in den DM-Eröffnungsbilanzen zum 1. Juli 1990 durch die Finanzämter aus den alten Bundesländern	55	142
Steuerliche Behandlung des Eigenverbrauchs in den neuen Bundesländern	56	144
Behandlung der steuerlichen Vergünstigungen nach dem Fördergebietsgesetz	57	145
Bearbeitung von Investitionszulagefällen durch die Finanzämter in den neuen Bundesländern	58	147
Umsatzsteuerliche Sonderregelung für die Übertragung des Vermögens der Abwasserbeseitigungsbetriebe auf die Kommunen und Kommunalverbände in den neuen Bundesländern	59	150
Bundesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts		
Bundesanstalt für Arbeit		
Neubau von Dienstgebäuden für Arbeitsämter	60	152
Neugestaltung des Informationstechnik-Verfahrens für die Berechnung und Auszahlung von Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Unterhaltsgeld	61	153
Förderung von Deutsch-Sprachlehrgängen für Aussiedler	62	155
Leistungsgewährung und Vermittlungsaktivitäten für Berufs-Eishockeyspieler	63	156
Treuhandanstalt/Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben		
Vergabe von Beraterleistungen durch die Treuhandanstalt/Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben	64	158

	Nummer	Seite
Fortentwicklung der TLG Treuhand Liegenschaftsgesellschaft mbH zu einer Gesellschaft mit eigenem Grundeigentum	65	160
Unternehmenskonzept und Geschäftstätigkeit der DV-InformationsSysteme, Organisation und Service GmbH	66	164
Beratungstätigkeit des Bundesrechnungshofes		
Bezüge von Bediensteten bei Internationalen Organisationen	67	169
Gewährung von Sonderzuschlägen zur Sicherung des Personalbedarfs	68	170
Einsatz von Kopiergeräten	69	171
Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen in den neuen Bundesländern durch Partnerschaftsdarlehen aus dem Eigenkapitalhilfeprogramm	70	172
Wirtschaftlichkeit der betrieblichen Unterhaltung der Bundesautobahnen	71	173
Bundeswehrplanung	72	174
Konzeption, Aufbau- und Ablauforganisation des schienengebundenen Verwundetentransports der Bundeswehr	73	175
Auswirkungen der Materialkatalogisierung auf die Beschaffung des Bundeswehrmaterials	74	175
Entwicklung und Bau eines Gefechtsübungszentrums des Heeres	75	177
Besteuerung der Spielbanken und ihrer Nebenbetriebe	76	178
Bedeutsame Fälle, in denen die Verwaltung Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt ist		
Zuwendungen an das Rationalisierungs-Kuratorium der Deutschen Wirtschaft e. V.	77	180
Vorschläge des Bundesrechnungshofes zur Änderung des Haushalts- und Rentenrechts	78	180
Prüfung der Arbeitgeber durch Rentenversicherungsträger und Krankenkassen	79	181
Planungsgrundlagen der Neubau- und Stammstrecke Hannover – Berlin	80	182
Risikoausgleichsleistungen an die Krankenversorgung der Bundesbahnbeamten	81	183
Veräußerung einer Beteiligung des Bundeseisenbahnvermögens an einem Reisebusunternehmen	82	183
Neustrukturierung des Bundesamtes für Zulassungen in der Telekommunikation	83	184
Schließung von Bundeswehrfachschulen	84	184
Aufgabe von Liegenschaften im Zusammenhang mit der Truppenreduzierung	85	185
Überhang an Hubschrauberführern des Heeres, Erhaltung von Militärluftfahrzeugführerscheinen im Heer	86	185
Inanspruchnahme von Unterstützungsleistungen der Industrie durch die Teilstreitkräfte	87	186
Sanierung bundeseigener Wohnungen in den neuen Bundesländern	88	186
Besteuerung der Umsätze im erweiterten Küstenmeer	89	187
Verlängerung der Frist für die Überprüfung der Wertansätze in den DM-Eröffnungsbilanzen zum 1. Juli 1990 in den neuen Bundesländern	90	188

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 1994 (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. 67 bis 76).

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. 77 bis 90).

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 1992 und zu den Bemerkungen 1994 – Drucksache 13/3167 [neu] 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.

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

1.3.2

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

1.3.3

Nach § 79 Abs. 4 Nr. 2 BHO regelt das Bundesministerium der Finanzen (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 Prüfung des Beitragseinzuges für die Rentenversicherungsträger und die Bundesanstalt für Arbeit

Der Bundesrechnungshof hatte in den Bemerkungen 1994 (Drucksache 12/8490 Nr. 1.3.3) über die Weigerung von Ortskrankenkassen im Jahre 1991 berichtet, Erhebungen nach § 91 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BHO zu Fragen des Einzuges der Beiträge zur Rentenversicherung und der Bundesanstalt für Arbeit zuzulassen. Als er diesen Beitragseinzug im Jahre 1994 erneut untersuchen wollte, ließen mehrere Ortskrankenkassen und deren Bundesverband die Erhebungen wiederum nicht zu.

Im September 1995 bestätigte das Bundesverwaltungsgericht in einem der vom Bundesrechnungshof im Jahre 1991 eingeleiteten Verwaltungsstreitverfahren ausdrücklich das Erhebungsrecht bei den Ortskrankenkassen. Diese haben daraufhin Erhebungen durch den Bundesrechnungshof zugestimmt; die betreffenden Verwaltungsstreitverfahren sind abgeschlossen. Die bisherigen Erhebungen haben ergeben, daß das Abrechnungsverfahren zwischen Arbeitgebern, den Allgemeinen Ortskrankenkassen, deren Bundesverband und den Rentenversicherungsträgern sowie der Bundesanstalt für Arbeit verbesserungsbedürftig ist, um finanzielle Nachteile für den Bund zu vermeiden. Wegen der engen Beziehung zwischen den Allgemeinen Ortskrankenkassen und ihrem Bundesverband hat der Bundesrechnungshof deshalb auch Erhebungen bei diesem Bundesverband für erforderlich gehalten; denn die Erkenntnisse aus den Erhebungen bei den Allgemeinen Ortskrankenkassen reichen für eine abschließende Bewertung des Gesamtkomplexes nicht aus.

Der Bundesverband, bei dem Arbeitgeber mit zentraler Lohn- und Gehaltsabrechnung und Arbeitsstätten in den Bezirken mehrerer Ortskrankenkassen die Beiträge aus Vereinfachungsgründen nach entsprechender Zulassung abliefern können (monatliches Aufkommen 1994 rd. 500 Mio. DM), hat jedoch zunächst örtliche Erhebungen verweigert. Erst aufgrund einer einstweiligen Anordnung des zuständigen Gerichtes vom 5. Juli 1996 ließ er Erhebungen durch den Bundesrechnungshof zu. Der Bundesverband hat gegen diese Entscheidung Beschwerde eingelegt, über die noch nicht entschieden ist. Gleichzeitig strebt er mit einem gesonderten Antrag auf Erlaß einer einstweiligen Anordnung an, dem Bundesrechnungshof die Verwertung der bei den örtlichen Erhebungen gewonnenen Erkenntnisse zumindest vorläufig zu untersagen. Das zuständige Gericht hat diesen Antrag in erster Instanz abgelehnt.

1.4 Beratungstätigkeit

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

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

Der Bundesrechnungshof nimmt an den Verhandlungen des Bundesministeriums 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 1995 hat der Bundesrechnungshof dem Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages oder den Berichterstattern 43 Berichte zugeleitet. Über einzelne Beratungsfälle berichtet der Bundesrechnungshof in den Nrn. 67 bis 76.

1.5 Weiterverfolgung früherer Prüfungsfeststellungen

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

1.6 Zusammenarbeit mit anderen Prüfungseinrichtungen

1.6.1

Die Prüfung der Finanzmittel der EG obliegt dem Europäischen Rechnungshof in Luxemburg, der nach

dem neuen EG-Vertrag 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 – nunmehr unter Beteiligung des Cour des Comptes Belge – der Präsidentenkonferenz der Obersten Rechnungskontrollbehörden der EU im Jahre 1995 einen weiteren Prüfungsbericht über „Das Funktionieren der Übergangsregelung und den Übergang zur endgültigen Mehrwertsteuer-Regelung für den Handelsverkehr zwischen den Mitgliedstaaten" vorgelegt. Die Zusammenarbeit wird nach einem Beschluß der Präsidentenkonferenz mit einem dritten gemeinsamen Prüfungsobjekt in diesem Bereich im Jahre 1996 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 1995 erhielten diese (ohne EU) aus dem Bundeshaushaltsplan Mittel in Höhe von etwa 6,4 Mrd. DM. Die Prüfungsrechte des Bundesrechnungshofes als Organ der nationalen Finanzkontrolle beziehen sich auf die Zahlung der Mittel an die internationalen Organisationen und auf die Ausübung der Mitgliedsrechte des Bundes durch die zuständigen Bundesministerien in den Gremien dieser Organisationen. Dagegen unterliegt die Verwendung der Mittel durch die internationalen Organisationen nicht der Prüfung durch die nationalen Rechnungshöfe, sondern der Kontrolle durch die jeweiligen externen Prüfungsorgane der Organisationen.

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

Im Jahre 1996 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), 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 für das Haushaltsjahr 1994 sowie zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes

2.1 Entlastung für das Haushaltsjahr 1993

Für das Haushaltsjahr 1993 hat der Bundesrat am 24. November 1995 (Plenarprotokoll 691/95) der Bundesregierung gemäß Artikel 114 GG i. V. m. § 114 BHO Entlastung erteilt. Die Entlastung durch den Deutschen Bundestag stand im Zeitpunkt der Veröffentlichung der Bemerkungen noch aus.

2.2 Haushaltsführung im Haushaltsjahr 1994

Das Haushaltsgesetz 1994 vom 20. Dezember 1993 stellte die Einnahmen und Ausgaben des Bundes auf 479,950 Mrd. DM fest (**Haushalts-Soll**). Mit dem Haushaltsgesetz wurde das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) ermächtigt, zur Deckung von Ausgaben für das Haushaltsjahr 1994 Kredite bis zur Höhe von 69,100 Mrd. DM aufzunehmen (Nettokreditaufnahme); die im Haushaltsjahr veranschlagte Investitionssumme belief sich auf 64,259 Mrd. DM.

Im **Ist-Ergebnis** beliefen sich die **Ausgaben**[1)] [2)] auf 471,2 Mrd. DM; sie lagen damit um 1,8 v. H. unter dem Soll (480,0 Mrd. DM). Ohne Berücksichtigung der Nettokreditaufnahme wurden insgesamt **Einnahmen**[3)] in Höhe von 421,2 Mrd. DM erzielt. Damit lagen die Einnahmen um 2,5 v. H. über dem im Bundeshaushaltsplan veranschlagten Soll (410,9 Mrd. DM).

2.3 Rechnungslegung für das Haushaltsjahr 1994

Das Bundesministerium hat dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat die Haushaltsrechnung und die Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 1994 am 18. Dezember 1995 als Grundlage für das parlamentarische Verfahren zur Entlastung der Bundesregierung vorgelegt (Drucksache 13/3437).

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 unter Ordnungsmäßigkeitsgesichtspunkten geprüft. Er hat keine für die Entlastung wesentlichen Abweichungen zwischen den Beträgen festgestellt, die in diesen Rechnungen und in den Büchern aufgeführt sind. Dies gilt auch für die Rechnungen der Sondervermögen. Soweit die Einnahmen und Ausgaben stichprobenweise geprüft wurden, waren diese im allgemeinen ordnungsgemäß belegt.

Besondere Prüfungserkenntnisse, die der Bundesrechnungshof bei der Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes bei einzelnen Ressorts gewonnen hat, werden in den nachfolgenden Teilen dieser Bemerkungen dargestellt (s. Nr. 3 ff.).

2.5 Jahresrechnung 1994

Die Jahresrechnung 1994 besteht aus der Haushaltsrechnung und der Vermögensrechnung. In der Haushaltsrechnung sind die im Haushaltsjahr 1994 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 1994 sowie die Veränderungen während des Jahres in der bisherigen Form nachgewiesen (§ 86 BHO).

2.5.1

Das **kassenmäßige Jahres- und Gesamtergebnis** schließt für das Haushaltsjahr 1994 mit Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben in Höhe von 471,769 Mrd. DM ausgeglichen ab (Nr. 2.1.1 der Haushaltsrechnung).

Aus dem Haushaltsjahr 1994 wurden Einnahmen aus Krediten in Höhe von 5,893 Mrd. DM in das Haushaltsjahr 1995 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. Zum Ausgleich des Haushaltsjahres 1993 war ein Betrag von 16,920 Mrd. DM in das Haushaltsjahr 1994 umgebucht worden.

2.5.2

Die Finanzierungsübersicht im Haushaltsplan sah einen **Finanzierungssaldo** von 69,7 Mrd. DM vor. Infolge von Mehreinnahmen (10,3 Mrd. DM) und Minderausgaben (8,7 Mrd. DM) verringerte sich dieser Betrag um 19,1 Mrd. DM[4)] auf 50,6 Mrd. DM (Nr. 2.1.2 der Haushaltsrechnung).

2.5.3

Bezogen auf die einzelnen Haushaltstitel ergaben sich **Mehreinnahmen** gegenüber dem Soll insbesondere bei der Umsatzsteuer (9,4 Mrd. DM); bedeu-

[1)] Die nachfolgenden Zahlen sind durchweg gerundet
[2)] Ohne haushaltstechnische Verrechnungen und durchlaufende Mittel
[3)] Einschließlich Münzeinnahmen und Saldo der durchlaufenden Mittel
[4)] Einschließlich Saldo der durchlaufenden Mittel (23,6 Mio. DM)

tende **Mindereinnahmen** sind z. B. bei der veranlagten Einkommensteuer (3,5 Mrd. DM) zu verzeichnen.

Die größten **Mehrausgaben** wurden für die Arbeitslosenhilfe (5,3 Mrd. DM) geleistet; bedeutende **Minderausgaben** entstanden insbesondere bei dem Zuschuß an die Bundesanstalt für Arbeit (7,9 Mrd. DM) und bei der Erstattung von Zinsleistungen des Sondervermögens „Kreditabwicklungsfonds" (5,5 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 in der Haushaltsrechnung dargestellt.

2.5.4

Im Haushaltsjahr 1994 wurden **über- und außerplanmäßige Ausgaben** in Höhe von 7,8 Mrd. DM geleistet. Auf überplanmäßige Ausgaben entfielen 7,7 Mrd. DM, auf außerplanmäßige Ausgaben 0,1 Mrd. DM. Der Gesamtbetrag entspricht 1,6 v. H. des Haushalts-Solls (479,950 Mrd. DM). Die Haushaltsüberschreitungen waren um 1,8 Mrd. DM niedriger als im Vorjahr.

Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben konnten 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.

Überplanmäßige Ausgaben wurden in größerem Umfang bei folgenden Leistungen festgestellt:

- Arbeitslosenhilfe (5,282 Mrd. DM bei Kapitel 11 12 Titel 681 01),
- Kindergeld nach dem Kindergeldgesetz und damit verbundene Verwaltungskostenerstattung an die Bundesanstalt für Arbeit (852 Mio. DM bei Kapitel 18 03 Titel 636 11 und 681 15),
- Ausgaben nach dem Unterhaltvorschußgesetz (253 Mio. DM bei Kapitel 18 03 Titel 642 07),
- Kapitalzuführung an die DFA-Fertigungs- und Anlagenbau GmbH (250 Mio. DM bei Kapitel 09 02 Titel 891 91),
- Zuschüsse zu den Beiträgen zur Rentenversicherung der in Werkstätten beschäftigten Behinderten (177 Mio. DM bei Kapitel 11 13 Titel 656 04).

Außerplanmäßige Ausgaben in der Größenordnung von 10 Mio. DM und mehr sind entstanden für die Darlehenspflicht des Bundes beim Ausgleich des Defizits bei der Bundesanstalt für Arbeit (56,9 Mio. DM bei Kapitel 11 12 Titel 856 32), für die Soforthilfe des Bundes für die von Hochwasserschäden betroffenen Länder Sachsen-Anhalt und Thüringen (19,7 Mio. DM bei Kapitel 60 02 Titel 652 01) und für das Bundesnotprogramm Schweinepest (13,6 Mio. DM bei Kapitel 10 02 Titel 697 01). Im einzelnen sind die Haushaltsüberschreitungen aus Nr. 3.4 des Abschlußberichts und aus Nr. 4.1 der Übersichten in der Haushaltsrechnung ersichtlich.

Überplanmäßige und außerplanmäßige Ausgaben bedürfen aufgrund verfassungsrechtlicher Vorgaben der **Zustimmung des Bundesministeriums**; die Zustimmung darf nur im Falle eines „unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses" erteilt werden (Artikel 112 GG). Von den in der Haushaltsrechnung 1994 entstandenen Haushaltsüberschreitungen wurden in 26 Fällen (Vorjahr 36 Fälle) insgesamt 20,2 Mio. DM (Vorjahr 67,5 Mio. DM) ohne die notwendige Zustimmung geleistet, und zwar bei 11 Einzelplänen. Das Bundesministerium hat in 6 Fällen (4,8 Mio. DM) in der Haushaltsrechnung bestätigt, daß es bei rechtzeitiger Vorlage des Antrags seine Zustimmung zu einer Haushaltsüberschreitung erteilt hätte. In den verbliebenen 20 Fällen (15,4 Mio. DM) hat das Bundesministerium eine solche Erklärung nicht abgegeben. Dies ist darauf zurückzuführen, daß die Verwaltung nicht oder nicht hinreichend dargelegt und begründet hat, daß ein „unvorhergesehenes oder unabweisbares Bedürfnis" für die geleisteten Ausgaben vorlag; insoweit wurde gegen bestehendes Haushaltsrecht verstoßen (§§ 37, 116 BHO). Die betreffenden Ressorts werden dafür zu sorgen haben, daß Ausgaben, die über die haushaltsrechtliche Ermächtigung hinausgehen, in Zukunft vermieden werden.

2.5.5

Im Haushaltsjahr 1994 waren **globale Minderausgaben** in Höhe von 5,260 Mrd. DM zu erbringen. Sie wurden innerhalb der betroffenen Einzelpläne des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten und des Bundesministeriums für Forschung und Technologie erwirtschaftet. Für den Einzelplan 60 (Allgemeine Finanzverwaltung) wurde die globale Minderausgabe im Rahmen des Gesamthaushalts erbracht. Einzelheiten sind aus den betreffenden Einzelplänen in der Haushaltsrechnung ersichtlich.

2.5.6

Die in das Haushaltsjahr 1995 übertragenen **Ausgabereste** belaufen sich auf insgesamt 10,2 Mrd. DM; darin sind **Vorgriffe** zu Lasten des Haushaltsjahres 1995 in Höhe von 2,0 Mio. DM enthalten. Die Ausgabereste betragen 2,2 v. H. der Ist-Ausgaben. Die Einzelheiten ergeben sich aus der vom Bundesministerium für die Haushaltsjahre 1991 bis 1995 erstellten Übersicht (Nr. 4.9 zur Haushaltsrechnung).

2.5.7

Nach der Anlage zur Haushaltsübersicht standen dem Bund im Haushaltsjahr 1994 Ermächtigungen zum Eingehen von **Verpflichtungen**, die in künftigen Haushaltsjahren zur Leistung von Ausgaben führen können, in Höhe von insgesamt 64,452 Mrd. DM zur Verfügung. Diese Verpflichtungsermächtigungen wurden in einer Gesamthöhe von 38,284 Mrd. DM in Anspruch genommen (Nr. 6.4 der Haushaltsrechnung).

2.6 Inanspruchnahme von Kreditermächtigungen

Die Kreditermächtigungen, die dem Bundesministerium im Jahre 1994 zur Deckung von Ausgaben, zur Tilgung und zur Marktpflege zur Verfügung standen, waren zum 31. Dezember 1994 in dem in ***Übersicht 1*** dargestellten Umfang in Anspruch genommen (Nr. 3.3 der Vermögensrechnung).

Übersicht 1

	Ermächtigungsbetrag	im Jahr 1994 in Anspruch genommen
	in Mrd. DM	
Restliche Kreditermächtigung aus dem Haushaltsjahr 1993 (§ 18 Abs. 3 BHO)	28,583	28,583
Kreditermächtigungen aus dem Haushaltsgesetz 1994:		
– zur Deckung von Ausgaben (§ 2 Abs. 1)	69,100	4,571
– zur Tilgung (§ 2 Abs. 2) ...	78,927[5])	77,835
– zum Vorgriff auf das Haushaltsjahr 1995 (§ 2 Abs. 3) ..	19,198	5,893
– zur Marktpflege (§ 2 Abs. 5)	61,924	0,000
Gesamtermächtigung 1994[6])	257,732	
Bruttokreditaufnahme 1994[6]) (Gesamtinanspruchnahme) ..		116,882

[5]) Der Ermächtigungsbetrag zur Tilgung nach § 2 Abs. 2 HG in Höhe von 78,927 Mrd. DM ergibt sich aus dem Tilgungssoll in Höhe von 90,183 Mrd. DM (gemäß Finanzierungsübersicht und Kreditfinanzierungsplan) abzüglich 11,255 Mrd. DM Mehreinnahmen bei Kapitel 60 02 Titel 121 04 (Bundesbankmehrgewinn)

[6]) In kalendermäßiger Abgrenzung

Das Haushaltsgesetz 1994 enthält eine Kreditermächtigung zur Deckung von Ausgaben in Höhe von 69,1 Mrd. DM. Davon wurden 4,571 Mrd. DM im Haushaltsjahr 1994 in Anspruch genommen (***Übersicht 1***). Bereits im Jahre 1993 waren für das Jahr 1994 Kredite in Höhe von 16,920 Mrd. DM aufgenommen worden (***Übersicht 2***), so daß für das Haushaltsjahr 1995 zunächst ein Ermächtigungsbetrag in Höhe von 47,609 Mrd. DM noch zur Verfügung stand (§ 18 Abs. 3 BHO). Von diesem Betrag wurden 25 Mrd. DM mit dem Haushaltsgesetz 1995 vom 22. Juni 1995 in Abgang gestellt.

Von der für die Übergangsfinanzierung der Haushaltsjahre 1994/1995 vorgesehenen Vorgriffsermächtigung in Höhe von 19,198 Mrd. DM wurden 5,893 Mrd. DM im Haushaltsjahr 1994 in Anspruch genommen und dementsprechend auf das Haushaltsjahr 1995 umgebucht.

Die Ermächtigung zur Aufnahme von Krediten für den Ankauf von Schuldtiteln des Bundes im Wege der Marktpflege wurde im Jahre 1994 nicht in Anspruch genommen, weil sich ein Einnahmeüberschuß aus dem Verkauf von Schuldtiteln in Höhe von 2,9 Mrd. DM ergeben hat.

Nach § 3 des Haushaltsgesetzes 1994 war das Bundesministerium zur Aufnahme von **Kassenverstärkungskrediten** in Höhe von 38,4 Mrd. DM (bis zur Höhe von 8 v. H. der Summe des Bundeshaushalts) 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 (Nr. 4.10 der Haushaltsrechnung) geht hervor, daß an 107 Tagen (im Vorjahr an 41 Tagen) Kassenverstärkungskredite in Anspruch genommen wurden. Die Zinssätze für bei Kreditinstituten aufgenommene Geldmarktmittel betrugen 4,3 bis 6,8 v. H. An Zinsen für Kassenverstärkungskredite mußten insgesamt 37,1 Mio. DM (im Vorjahr 45,3 Mio. DM) gezahlt werden.

2.7 Nettokreditaufnahme und Gesamtverschuldung

Die im Bundeshaushaltsplan veranschlagte Nettokreditaufnahme in Höhe von 69,100 Mrd. DM wurde um 19,027 Mrd. DM unterschritten. Die Berechnung der Nettokreditaufnahme und weitere Einzelheiten sind in der ***Übersicht 2*** dargestellt:

Übersicht 2

	Mrd. DM
Bruttokreditaufnahme in kalenderjährlicher Abgrenzung (vgl. Übersicht 1) ..	116,882
Bereits im Haushaltsjahr 1993 aufgenommene Kredite[7])	16,920
In das Haushaltsjahr 1995 umgebuchte Kredite[7])	– 5,893
Bruttokreditaufnahme in haushaltsmäßiger Abgrenzung	127,908[8])
Tilgungen aus Kreditmarktmitteln	–77,835[9])
Nettokreditaufnahme 1994 in haushaltsmäßiger Abgrenzung	**50,073**

[7]) § 72 Abs. 6 BHO in Verbindung mit dem Haushaltsvermerk bei Kapitel 32 01

[8]) Abweichung durch Rundung von Zahlen

[9]) Tatsächlich wurden 91,998 Mrd. DM getilgt, weil Mehreinnahmen aus der Abführung des Bundesbankgewinns in Höhe von 11,255 Mrd. DM zur Verfügung standen, die gemäß Haushaltsgesetz 1994 § 2 Abs. 2 Satz 2 zur Tilgung zu verwenden waren. Durch den Einnahmeüberschuß bei der Marktpflege in Höhe von 2,907 Mrd. DM stand statt eines Ermächtigungsbetrages von 80,742 Mrd. DM ein Betrag von tatsächlich nur 77,835 Mrd. DM zur Verfügung

Die Nettokreditaufnahme (50,1 Mrd. DM) war geringer als die Summe der für Investitionen ausgewiesenen Ausgaben (61,6 Mrd. DM). Die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze wurde somit bei der Haushaltsplanung und beim Haushaltsvollzug 1994 eingehalten.

Am Ende des Haushaltsjahres 1994 betrug die **Gesamtverschuldung des Bundes** (ohne Sondervermögen) 712,488 Mrd. DM (Nr. 3.2 der Vermögensrechnung). Sie setzt sich aus folgenden Beträgen zusammen:

Übersicht 3

	in Mrd. DM
Finanzkredite	712,396
Verbindlichkeiten aus der Investitionshilfeabgabe	0,079
Kassenverstärkungskredite	0,000
Schuldmitübernahme Ausgleichsfonds	0,013
Gesamtverschuldung Ende 1994	**712,488**

2.8 Abführungen der Deutschen Bundesbank

Die Deutsche Bundesbank hat im Haushaltsjahr 1994 von dem Bilanzgewinn des Geschäftsjahres 1993 (18,835 Mrd. DM) 18,255 Mrd. DM an den Bund abgeführt; davon wurden 11,255 Mrd. DM zur Schuldentilgung verwendet.

Übersicht 4

Haushaltsjahr	Nettokreditaufnahme	Gewinnablieferung Deutsche Bundesbank		
		Verwendung zur Ausgabenfinanzierung	Verwendung zur Schuldentilgung [10]	Insgesamt
	in Mrd. DM			
1985	22,4	12,9	–	12,9
1986	22,9	12,7	–	12,7
1987	27,5	7,3	–	7,3
1988	35,4	0,2	–	0,2
1989	19,2	5,0	5,0	10,0
1990 [11]	46,7	7,0	3,0	10,0
1991	52,0	7,0	1,3	8,3
1992	38,6	7,0	7,5	14,5
1993	66,2	7,0	6,1	13,1
1994	50,1	7,0	11,3	18,3
1995	50,1	7,0	3,2	10,2
1996 [12]	59,9	7,0	3,3	10,3
1997 [13]	56,5	7,0		
1998 [14]	56,2	7,0		
1999 [14]	55,4	7,0		
2000 [14]	48,9	7,0		

[10]) Aufgrund § 2 Abs. 2 Satz 2 der Haushaltsgesetze seit dem Jahre 1989; ab dem Jahre 1995 Zuführung an den Erblastentilgungsfonds (Artikel 37 FKPG)
[11]) Einschließlich Abschnitt B des Bundeshaushalts 1990
[12]) Bundeshaushaltsplan 1996; zur Höhe der Gewinnablieferung der Deutschen Bundesbank vgl. Geschäftsbericht der Deutschen Bundesbank für das Jahr 1995
[13]) Regierungsentwurf des Bundeshaushalts 1997
[14]) Finanzplan 1996 bis 2000

Die Entwicklung des an den Bund abgeführten Bundesbankgewinns und dessen Verwendung zur Ausgabenfinanzierung und Schuldentilgung seit dem Jahre 1985 bis zum Jahre 2000 ist in der ***Übersicht 4*** dargestellt. Im Finanzplanungszeitraum bis zum Jahre 2000 geht die Bundesregierung davon aus, daß Gewinnablieferungen der Deutschen Bundesbank in Höhe von jeweils 7 Mrd. DM zur Ausgabenfinanzierung verwendet werden können.

2.9 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 1994 über insgesamt 16 Sondervermögen.

Zu den in **unmittelbarer Verwaltung des Bundes** stehenden **Sondervermögen** mit großer finanzieller Bedeutung für den Bundeshaushalt ist aus Sicht der Gesamtrechnungsprüfung folgendes zu bemerken:

2.9.1

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 und in dem Gesetz über die Errichtung eines Fonds „Kreditabwicklungsfonds" die Aufgabe zugewiesen, bestimmte vereinigungsbedingte Lasten zu übernehmen.

Die Verbindlichkeiten des Kreditabwicklungsfonds beliefen sich am 31. Dezember 1994 auf 102,6 Mrd. DM (Nr. 2.2.1.10 der Vermögensrechnung). Diese Verschuldung ging zum 1. Januar 1995 auf das neu geschaffene Sondervermögen **„Erblastentilgungsfonds"** über.

2.9.2

Aus dem Sondervermögen **Fonds „Deutsche Einheit"** wurden zum Ausgleich der Länderhaushalte im Beitrittsgebiet bis zum Jahre 1994 insgesamt 160,705 Mrd. DM – davon 95 Mrd. DM im Wege der Kreditaufnahme – geleistet. Für das Jahr 1994 betrug die Fondsleistung 34,6 Mrd. DM (davon 5 Mrd. DM kreditfinanziert). Die neuen Bundesländer leiteten 40 v. H. der ihnen zugeflossenen Fondsleistung an ihre Gemeinden (Gemeindeverbände) weiter.

Die Fondsleistungen an die neuen Bundesländer liefen im Jahre 1994 aus. Zu diesem Zeitpunkt betrugen die Schulden des Sondervermögens rd. 89,5 Mrd. DM. Die daraus folgenden Schuldendienstverpflichtungen (Zinsen und Tilgung) sind vom Jahre 1995 an durch Schuldendienstzuschüsse aus dem Bundeshaushalt so lange zu finanzieren, bis die Schulden des Fonds getilgt sind (Nr. 2.2.1.9 der Vermögensrechnung).

2.9.3

Das Sondervermögen **„Entschädigungsfonds"** ist aufgrund des Einigungsvertrages zum 1. August 1991 errichtet worden. Der Entschädigungsfonds hat die Rechte und Verpflichtungen übernommen, die sich für den Bund aus dem Vermögensgesetz ergeben. Das Vermögensgesetz regelt die Art und Weise der Rückgabe von Vermögenswerten, die in der DDR entschädigungslos enteignet wurden; es sieht Entschädigungen und Ausgleichsleistungen vor. Diese Leistungsansprüche sollen in der Regel durch die Zuteilung von Schuldverschreibungen erfüllt werden, die vom Jahre 2004 an in fünf gleichen Jahresraten getilgt werden sollen.

Das Gesamtausgabevolumen des Entschädigungsfonds wird vom Bundesministerium ab dem Jahre 1994 auf rd. 21,6 Mrd. DM geschätzt. Diese Ausgaben sollen in Höhe von 9,9 Mrd. DM aus den dem Fonds gesetzlich zugewiesenen Einnahmen und mit einem Zuschuß von 11,7 Mrd. DM aus dem Bundeshaushalt finanziert werden. Der Bundeszuschuß an den Entschädigungsfonds soll erst ab dem Jahre 2004 fällig werden. So werden Haushaltsbelastungen in einer Größenordnung von etwa 12 Mrd. DM in einem zukünftigen Zeitpunkt wirksam, der von der mittelfristigen Finanzplanung des Bundes noch nicht erfaßt wird. Der Bundesrechnungshof hat auf die damit verbundenen haushaltswirtschaftlichen Probleme in den Bemerkungen 1995 hingewiesen (Drucksache 13/2600 Nr. 2.8.1.3 und 3.2.2).

Das Sondervermögen hat zum 31. Dezember 1994 Rücklagen in Höhe von 248,8 Mio. DM ausgewiesen, die im wesentlichen zweckgebunden waren (Nr. 2.2.1.11 der Vermögensrechnung).

2.9.4

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 durch Vergabe zinsgünstiger und langlaufender Investitionskredite.

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 etwa 10,7 Mrd. DM.

Der Vermögensbestand zum 31. Dezember 1994 betrug 21,8 Mrd. DM (im Vorjahr 21,3 Mrd. DM). Die Verbindlichkeiten beliefen sich insgesamt auf 27,9 Mrd. DM; im Vorjahr 28,1 Mrd. DM (Nr. 2.2.1.2 der Vermögensrechnung).

2.9.5

Über das **Bundeseisenbahnvermögen** wird unter Nrn. 34 bis 36 und 82 berichtet.

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 Bemerkungsverfahren Bedeutung erlangen. Gleiches gilt für die **Sondervermögen, die von Stellen außerhalb der Bundesverwaltung verwaltet** werden. Dabei handelt es sich um das Zweckvermögen bei der Deutschen Siedlungs- und Landesrentenbank, das Zweckvermögen bei der Landwirtschaftlichen Rentenbank, das Treuhandvermögen für den Bergarbeiterwohnungsbau, das Bergmannssiedlungsvermögen, der Revolving-Fonds und Freistellungs-Fonds und der PDS-Rentenfonds.

2.10 Bundesbetriebe

Das Bundesministerium hat der Haushaltsrechnung unter Nr. 4.3 eine Übersicht über den Jahresabschluß bei den Bundesbetrieben beigefügt (§ 85 Nr. 3 BHO). Betriebszweck und Betriebsergebnis zum Jahresende 1994 sind aus ***Übersicht 5*** ersichtlich.

Über Privatisierungsbestrebungen in diesem Bereich hat das Bundesministerium dem Rechnungsprüfungsausschuß des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 3. März 1995 und am 22. Juni 1995 berichtet.

Übersicht 5

Bundesbetriebe	Zweck	Betriebskapital	Gewinn/Verlust	Ausgleich durch den Bund
Maschinenzentrale Kiel-Wik	Energieversorgung von Kasernenanlagen und schwimmenden Einrichtungen der Bundesmarine	rd. 4,5 Mio. DM	Verlust 708 DM	
Wasserwerke Oerbke	Wasserversorgung für – NATO-Truppenlager Fallingbostel und die Gemeinden – Fallingbostel – Ostenholz – Oerbke – Bockhorn – Westenholz	rd. 3 Mio. DM	Gewinn 290 000 DM	
Wirtschaftsbetriebe Meppen	Bewirtschaftung der Sicherheitszonen auf dem Schieß- und Erprobungsplatz Meppen	rd. 8,6 Mio. DM	Bilanzverlust 692 655 DM zum Ende des Landwirtschaftsjahres am 30. Juni 1994	Zuschuß des Bundes in Höhe von 500 000 DM aus Kapitel 08 07 Titel 682 02
Westvermögen (ab dem Jahre 1995 Sondervermögen)	Verwaltung von rd. 10 300 Wohneinheiten insbesondere für Bundesbedienstete	Treuhandkapital 128,5 Mio. DM	Jahresüberschuß 7,9 Mio. DM	
Bundesdruckerei (Geschäftsdaten des Bundesbetriebs zum 30. Juni 1994; am 1. Juli 1994 ist die Bundesdruckerei in eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung umgewandelt worden)	Herstellung von Druckerzeugnissen für Bund und Länder	Eigenkapital 282,1 Mio. DM	Bilanzverlust 59,0 Mio. DM	
Kleiderkasse für die Bundeswehr	Versorgung der Selbsteinkleider der Bundeswehr und des Bundesgrenzschutzes mit vorschriftsmäßiger Dienstkleidung unter Verwendung der Bekleidungsentschädigung (Kapitel 14 11 Titel 516 02)	–	Fehlbetrag 41 831 DM	
Behördeneigene Kantinen (insgesamt sieben)	Verpflegung der Bediensteten	–	fünf Kantinen haben Überschüsse erzielt (insgesamt 61 224 DM), zwei Kantinen haben Verluste erwirtschaftet (insgesamt 61 015 DM).	

2.11 Feststellungen zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes

Der Bundesrechnungshof hat in den Bemerkungen der vergangenen Jahre wiederholt über Entwicklungen berichtet, denen er für die Beurteilung der finanzwirtschaftlichen Situation des Bundes Bedeutung beigemessen hat. Er ist dabei insbesondere auf die verfassungsrechtliche Begrenzung der Kreditaufnahme sowie auf die Auswirkungen der hohen Verschuldung des Bundes und seiner Sondervermögen eingegangen (zuletzt Drucksache 13/2600 Nr. 3).

Die in der ***Übersicht 6*** dargestellten Eckwerte verdeutlichen die finanzwirtschaftliche Entwicklung in den Haushaltsjahren 1994 bis 1997. Die Zahlen sind entnommen aus der Haushaltsrechnung 1994, aus der Haushaltsrechnung 1995, aus dem Bundeshaushaltsplan 1996 sowie aus dem Haushaltsentwurf 1997, der von der Bundesregierung am 10. Juli 1996 beschlossen wurde (Drucksache 13/5200).

Übersicht 6

	1994[15])		1995[16])		1996[17])	1997[18])
	Soll	Ist	Soll	Ist	Soll	Soll
	in Mrd. DM					
Ausgaben	480,0	471,2	477,7	464,7	451,3	440,2
davon für						
– Investitionen	64,3	61,6	72,4	67,3	66,3	60,5
– Zinsen[19])	53,2	53,4	54,7	50,1	53,8	57,2
Einnahmen	410,3	420,6	428,2	414,1	391,2	383,7
Finanzierungssaldo	69,7	50,6	49,5	50,5	60,1	56,6
Nettokreditaufnahme ...	69,1	50,1	49,0	50,1	59,9	56,5

[15]) Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben sind bereinigt (ohne Münzeinnahmen, Haushaltskredite, haushaltstechnische Verrechnungen und durchlaufende Mittel)
[16]) Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben sind bereinigt
[17]) Bundeshaushaltsplan 1996
[18]) Regierungsentwurf des Bundeshaushaltsplans 1997
[19]) Lt. Kapitel 32 05 ohne Schuldendienstleistungen aus Kapitel 32 09; einschließlich Ausgaben für die Kreditbeschaffung

Die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben ab dem Jahre 1987 bis zum Jahre 1997 ist aus ***Schaubild 1*** ersichtlich; dabei wurden bis zum Jahre 1995 die Ist-Zahlen und für die Jahre 1996 und 1997 die in der ***Übersicht 6*** dargestellten Soll-Zahlen zugrunde gelegt.

Der Unterschied zwischen Einnahmen und Ausgaben des Bundes in den letzten zehn Jahren ist gesondert in dem ***Schaubild 2*** dargestellt. Es zeigt, daß das Finanzierungsdefizit im betrachteten Zeitraum (Jahre 1987 bis 1997) tendenziell zugenommen hat.

Schaubild 1

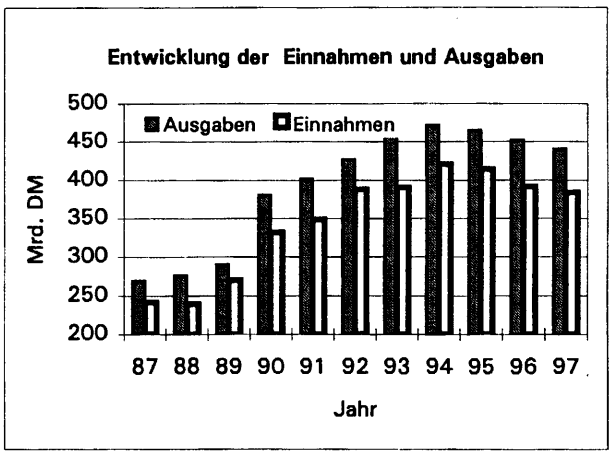
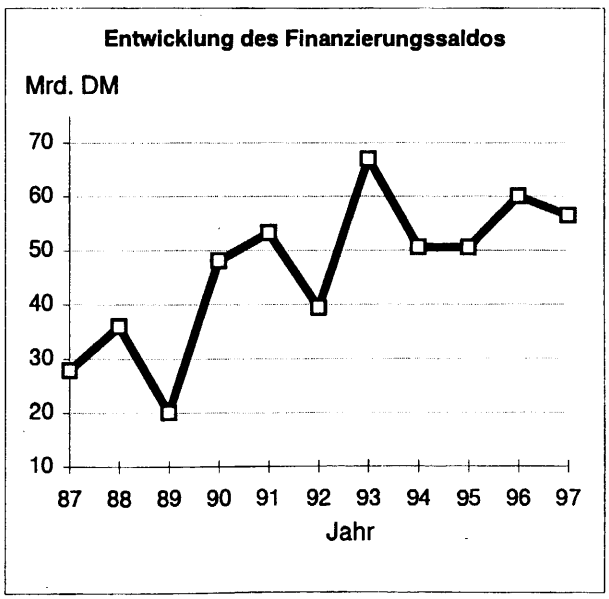


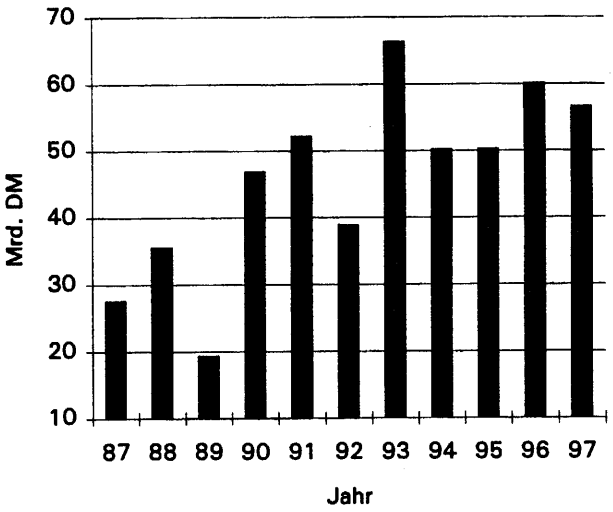
Schaubild 2



Unbeschadet von Schwankungen in den einzelnen Jahren stieg die jährliche Nettokreditaufnahme von 27,5 Mrd. DM im Jahre 1987 über einen Höchstwert von 66,2 Mrd. DM im Jahre 1993 auf geplante 56,5 Mrd. DM im Jahre 1997 an (***Schaubild 3***).

Schaubild 3

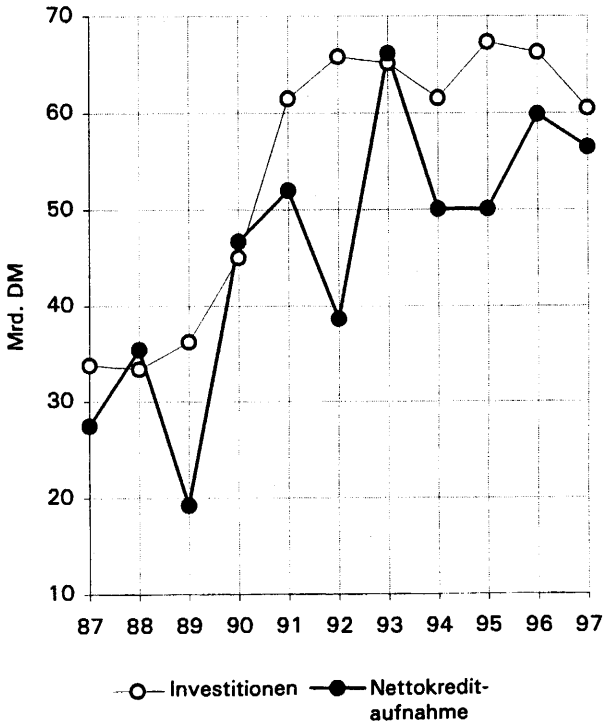
Entwicklung der Nettokreditaufnahme



Die Entwicklung der für Investitionen ausgewiesenen Ausgaben im Verhältnis zur Nettokreditaufnahme ist für die Jahre 1987 bis 1997 im ***Schaubild 4*** dargestellt; dabei wurden bis zum Jahre 1995 die Ist-Zahlen und für die Jahre 1996 und 1997 die in der ***Übersicht 1*** dargestellten Soll-Zahlen zugrunde gelegt. Aus dem Schaubild ist ersichtlich, daß die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze in den Haushaltsjahren 1988, 1990 und 1993 überschritten wurde, im Jahre 1993 nur im Ist-Ergebnis. Der Bundesrechnungshof ist darauf zuletzt in den Bemerkungen 1995 (Drucksache 13/2600 Nr. 2.2.2 und 3.1) eingegangen.

Schaubild 4

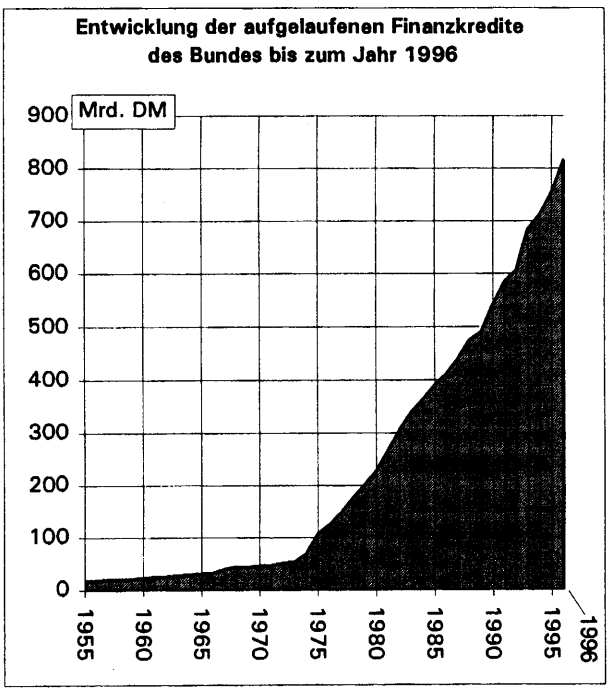
Entwicklung der Investitionen im Verhältnis zur Nettokreditaufnahme



Die hohe jährliche Neuverschuldung wird dazu führen, daß die Schulden des Bundes Ende des Jahres 1996 einen Stand von rd. 814 Mrd. DM erreichen werden. Die langfristige Entwicklung der aufgelaufenen Finanzkredite (ohne Sondervermögen) seit dem Jahre 1955 ist dem ***Schaubild 5*** zu entnehmen. Das Schaubild zeigt, daß die Staatsverschuldung seit dem Jahre 1973 stark angestiegen ist. Die Zahlen für die Jahre 1955 bis 1995 wurden dem statistischen Teil zum Jahresbericht 1995 der Bundesschuldenverwaltung (S. 42 ff.) entnommen; für das Jahr 1996 wurde die geplante Nettokreditaufnahme von 59,9 Mrd. DM hinzugerechnet.

Schaubild 5

Entwicklung der aufgelaufenen Finanzkredite des Bundes bis zum Jahr 1996

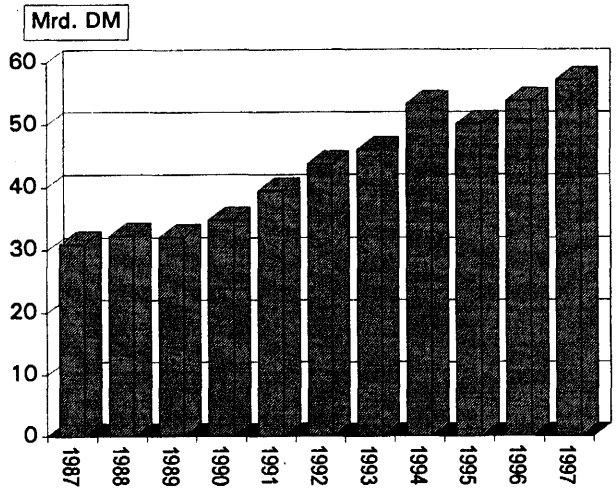


Die stark anwachsende Belastung des Bundeshaushalts mit Zinsverpflichtungen wird in dem ***Schaubild 6*** dargestellt. Der Einzelplan 32 (Bundesschuld) hat seit dem Jahre 1992 im Bundeshaushalt das zweitgrößte Ausgabenvolumen nach dem Einzelplan 11 (Arbeit und Sozialordnung) erreicht.

Durch die Zinsverpflichtungen werden dem politischen Ermessen bei der Entscheidung über die Ausgabenplanung schon heute Grenzen gezogen. Dies wird bei einem Vergleich der Beträge deutlich, die in der derzeitigen Finanzplanung für Zinsverpflichtungen, Gesamtausgaben und erwartete Steuereinnahmen vorgesehen sind. Danach wird

Schaubild 6

Entwicklung der Zinsausgaben

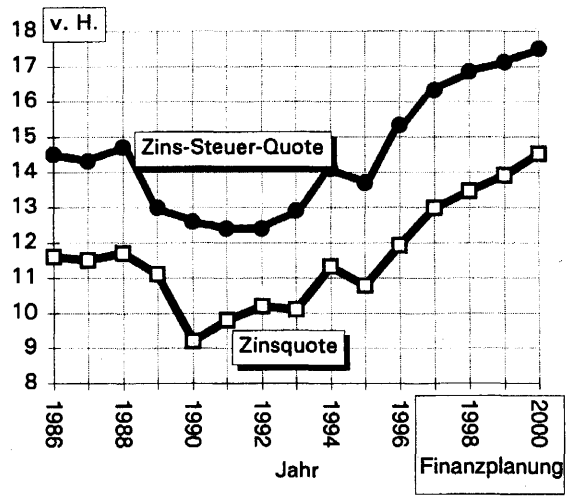


das Verhältnis zwischen Zinsausgaben und den des Bundes (Zinsquote) im Zeitraum von 1996 bis 2000 von 11,9 auf 14,5 v. H. steigen, Verhältnis zwischen Zinsausgaben und den Steuereinnahmen (Zins-Steuer-Quote) von 15,3 auf 17,5 v. H.

Die Entwicklung der Zinsquote und der Zins-Steuer-Quote ist für die Jahre 1986 bis 2000 in ***Schaubild 7*** dargestellt. Daraus ist die ansteigende relative Belastung des Bundeshaushalts mit Zinsausgaben insbesondere ab dem Jahre 1993 im Vergleich zu früheren Jahren deutlich. Die Zahlen der Jahre 1997 bis 2000 sind der Finanzplanung entnommen. Die geringere Zinsquote im Haushaltsjahr 1990 ist im wesentlichen auf den hohen Anstieg der einigungsbedingten Gesamtausgaben des Bundes zurückzuführen.

Schaubild 7

Verhältnis zwischen Zinsausgaben und Gesamtausgaben sowie Steuereinnahmen



Die absoluten Zahlen, die der Zinsquote und der Zins-Steuer-Quote zugrunde liegen, ergeben sich aus der ***Übersicht 7***.

Übersicht 7

Haushaltsjahr	Gesamtausgaben	Steuereinnahmen	Zinsen[20]		
			Betrag	in v. H. der	
	in Mrd. DM			Gesamtausgaben	Steuereinnahmen
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[21]	380,2	277,5	34,9	*9,2*	*12,6*
1991	401,8	317,9	39,5	*9,8*	*12,4*
1992	427,2	352,9	43,7	*10,2*	*12,4*
1993	457,5	356,0	46,1	*10,1*	*12,9*
1994	471,3	379,0	53,4	*11,3*	*14,1*
1995	464,7	366,1	50,1	*10,8*	*13,7*
1996[22]	451,3	351,2	53,8	*11,9*	*15,3*
1997[23]	440,2	350,3	57,2	*13,0*	*16,3*
1998[24]	447,3	357,3	60,2	*13,5*	*16,8*
1999[24]	458,7	372,8	63,8	*13,9*	*17,1*
2000[24]	469,0	389,2	68,1	*14,5*	*17,5*

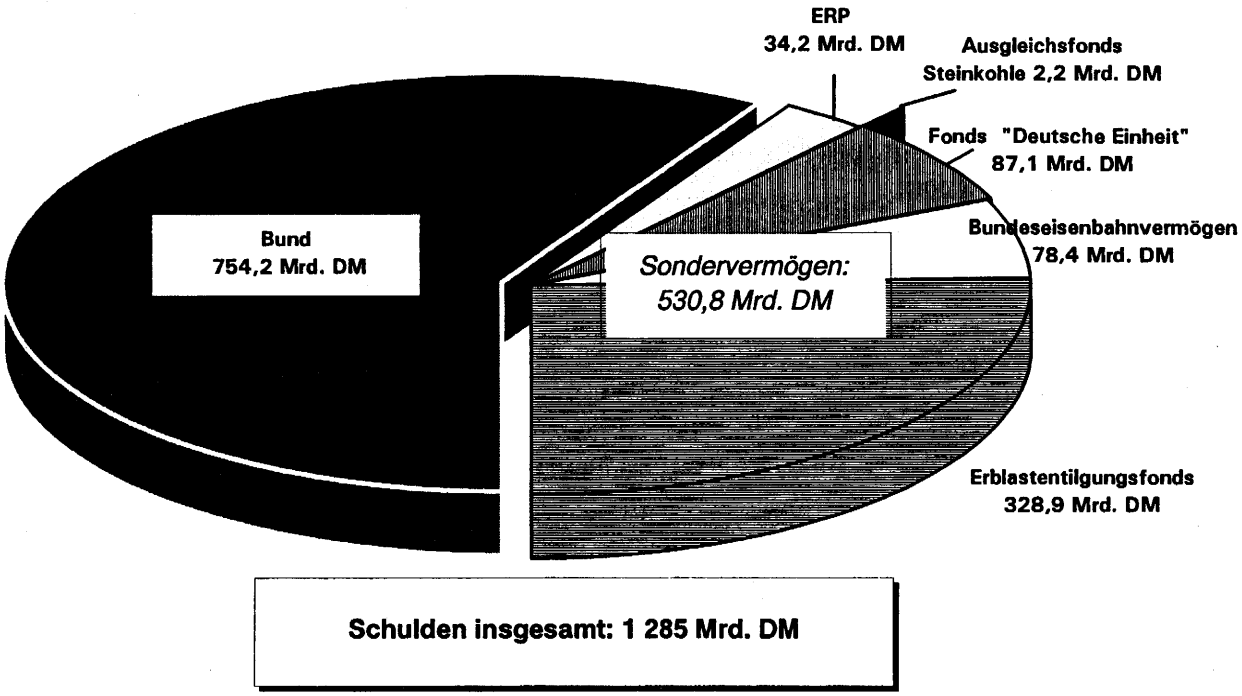
[20]) Lt. Kapitel 32 05, d. h. ohne Ausgaben aus Anlaß der Beschaffung von Kreditmitteln aus Kapitel 32 03 (bis 1992) und Schuldendienstleistungen aus Kapitel 32 09; ab 1993 einschließlich Ausgaben für die Kreditbeschaffung
[21]) Einschließlich Abschnitt B des Bundeshaushalts
[22]) Bundeshaushaltsplan 1996
[23]) Regierungsentwurf des Bundeshaushaltsplans 1997
[24]) Finanzplan 1996 bis 2000

Aus den bisherigen Zahlen sind nur die Belastungen ersichtlich, die sich aus unmittelbaren Finanzkrediten des Bundes ergeben. In der Vergangenheit haben jedoch auch die **Sondervermögen** des Bundes Kredite aufgenommen, die den Bund zusätzlich belasten. Deshalb ist in ***Schaubild 8*** (s. S. 18) der **Gesamtumfang der Schulden** des Bundes und seiner einzelnen Sondervermögen dargestellt.

Die **jährlichen Zuführungen** aus dem die sich aus der Verschuldung der Sondervermögen ergeben, sind in der ***Übersicht 8*** (s. S. 18) gesondert dargestellt. Die Zuführungen sind beim Sondervermögen Fonds „Deutsche Einheit" so berechnet, daß die Erstattungen der Bundesländer für den Schuldendienst, die mehr als zwei Drittel der Gesamtbelastung betragen, abgezogen wurden. Bei dem Sondervermögen „Kreditabwicklungsfonds" sind die Erstattungen der früheren Treuhandanstalt für Zinsleistungen ebenfalls abgezogen worden.

Schaubild 8[25] [26]

Schulden des Bundes und seiner Sondervermögen Ende 1995



[25]) Die Schulden der Treuhandanstalt (204,6 Mrd. DM) und des Kreditabwicklungsfonds (102,6 Mrd. DM) sind zu Beginn des Jahres 1995 auf den Erblastentilgungsfonds übergegangen. Die Schulden der ehemaligen Bundespost hat die Deutsche Telekom AG im Zuge der Umwandlung der Deutschen Bundespost in Gesellschaften des privaten Rechts zum 1. Januar 1995 übernommen

[26]) Der Betrag für den Erblastentilgungsfonds enthält nicht die Kassenverstärkungskredite in Höhe von 2,9 Mrd. DM

Übersicht 8

Zuführungen aus dem Bundeshaushalt

	1994 (Ist)	1995 (Ist)	1996	1997	1998	1999	2000
	Mrd. DM						
Fonds „Deutsche Einheit" (netto)	4,5	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2
Kreditabwicklungsfonds[27])	2,7						
Erblastentilgungsfonds[28])		25,2	25,7	26,0	26,4	26,7	26,8
Bundeseisenbahnvermögen[29]) ...	4,8	5,1	6,0	5,5	5,7	5,5	5,3
Zusammen	12,0	32,5	33,9	33,7	34,3	34,4	34,3

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

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

[29]) Ausgaben für Zinszahlungen

Bezieht man die zusätzlichen Belastungen des Bundeshaushalts zur Erfüllung dieser Schuldendienstverpflichtungen in die Berechnung des Verhältnisses zwischen den Zinsausgaben an den Gesamtausgaben (**Zinslastquote**[30])) und den Steuereinnahmen (Zins-Steuer-Quote) des Bundes ein, ergibt sich folgendes:

Bereits im Jahre 1996 wird die Zinslastquote eine Größenordnung von 19,4 v. H. erreichen; die Zins-Steuer-Quote wird bei etwa 25 v. H. liegen. Im Haushaltsjahr 2000 werden die Zinsausgaben des Bundes einschließlich der Zuführungen an seine Sondervermögen nach der derzeitigen Finanzplanung erstmals den Betrag von 100 Mrd. DM übersteigen.

Der Bundesrechnungshof sieht wie in den Vorjahren Veranlassung, erneut darauf hinzuweisen, daß der Bundesregierung aus den verfassungsrechtlichen Vorgaben die finanzpolitische Pflicht erwächst, 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, 311ff., 355, 356).

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

Besondere Prüfungsergebnisse

Bundesministerium des Innern
(Einzelplan 06)

3 Finanzierung von Planungskosten
(Kapitel 06 02 Titel 882 11)

3.0

Das Bundesministerium bewilligte für den Neubau eines Regenerationszentrums für den Hochleistungssport eine Zuwendung für Planungskosten, obwohl die im Bundeshaushalt für diese Baumaßnahme vorgesehenen Mittel gesperrt und später gestrichen worden waren. Das Bundesministerium wirkte seit dem Jahre 1988 an den Planungen zur Errichtung der Einrichtung weitreichend mit und löste infolgedessen Zahlungsverpflichtungen für den Bund aus. Es sind unnötige Ausgaben in Höhe von mindestens 1,6 Mio. DM entstanden.

3.1

Das Bundesministerium sprach sich im Jahre 1988 zusammen mit einem Bundesland und einer Stadt sowie im Einvernehmen mit dem Deutschen Sportbund und dessen Fachverbänden für die Errichtung eines Regenerationszentrums für den Hochleistungssport aus. In Absprache mit den künftigen Zuwendungsgebern erstellte ein Planungsbüro daraufhin zwischen den Jahren 1988 und 1991 vier inhaltlich verschiedene Entwürfe. Das Regenerationszentrum sollte mit Zuwendungen des Bundes (70 v. H.), des Bundeslandes (20 v. H.) und der Stadt (10 v. H.) finanziert werden. Dafür legte ein im Jahre 1991 eigens für den Bau und Betrieb des Regenerationszentrums gegründetes Unternehmen die Planung und Kostenberechnung des zuletzt vom Planungsbüro fertiggestellten Entwurfes den Zuwendungsgebern vor. Das Bundesministerium unterbreitete das Projekt dem Sportausschuß des Deutschen Bundestages. Dieser vermißte ein Gesamtkonzept für den Betrieb und die Einbeziehung der neuen Bundesländer. Er veranlaßte daraufhin beim Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages, die im Bundeshaushalt des Jahres 1991 für das Vorhaben eingestellten Mittel qualifiziert zu sperren. Die Mittel blieben auch im Haushaltsjahr 1992 gesperrt. Sie wurden im Zuge der Einsparungen bei der Aufstellung des Haushaltes für das Jahr 1993 schließlich ganz gestrichen. Die Bundesregierung erklärte daraufhin das Projekt für vorläufig zurückgestellt.

Im Jahre 1992 übernahm auf Veranlassung der Zuwendungsgeber die Stadt die Trägerschaft für das Projekt von dem Unternehmen, das jedoch Vertragspartner des Planungsbüros blieb. Bis dahin hatte das Planungsbüro Planungsleistungen von mehr als 3 Mio. DM erbracht. Die Arbeiten erstreckten sich neben der Grundlagenermittlung und Vorplanung (Leistungsphasen 1 und 2 nach § 15 der Verordnung über die Honorare für Leistungen der Architekten und der Ingenieure – HOAI –) auch auf die Ausführungsplanung, die Planung der Technischen Gebäudeausrüstung und die Tragwerksplanung einschließlich des Wärmeschutznachweises sowie die Vorbereitung einer europaweiten Ausschreibung. Die Stadt beantragte für die in Rechnung gestellten Planungsleistungen beim Bundesland und beim Bund Zuwendungen in entsprechender Höhe. Das Bundesministerium bewilligte dem Bundesland als unmittelbarem Zuwendungsempfänger im Jahre 1993 ausgehend von 2,6 Mio. DM zuwendungsfähiger Kosten eine nicht rückzahlbare Zuwendung in Höhe von rd. 1,83 Mio. DM. Das Bundesland leitete die Mittel an die Stadt weiter, die damit anteilig das Planungsbüro bezahlte. Das Bundesministerium nahm für die Zuwendung einen Titel aus dem Bundeshaushalt in Anspruch, der für Zuschüsse für die Errichtung, Erstausstattung und Bauunterhaltung (Bundesleistungszentren) von Sportstätten für den Hochleistungssport sowie für den Bau von Sportstätten im ehemaligen Zonenrandgebiet bestimmt war.

3.2

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium vorgehalten, daß es Zuwendungen für Planungskosten bewilligte, obwohl der Sport- und der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages der geplanten Baumaßnahme nicht zugestimmt hatten und genehmigte Mittel für die Baumaßnahme nicht zur Verfügung standen.

Grundsätzlich hat ein Zuwendungsempfänger bei einer Ablehnung eines Antrages keinen Anspruch auf Erstattung seiner Planungskosten. Der Bundesrechnungshof hat daher bemängelt, daß das Bundesministerium sich vom Jahre 1988 an in die Vorbereitung und Planung des Projektes so stark einbinden ließ, daß das Bundesministerium sich zu finanziellen Leistungen verpflichtet fühlte. Bei seinem Engagement hätte es wenigstens darauf achten müssen, daß der Planungsaufwand auf das für die Antragstellung Nötige beschränkt wird. Der Bundesrechnungshof hält für die Beantragung und Genehmigung der Maßnahme eine Grundlagenermittlung und Vorplanung (Leistungsphasen 1 und 2 nach der HOAI) für ausreichend. Zumindest den darüber hinausgehenden – für die Genehmigung des Regenerationszen-

trums nicht erforderlichen – Architekten- und Ingenieurleistungen hätte deshalb das Bundesministerium nicht zustimmen dürfen. Wären die Leistungen auf das Notwendige beschränkt worden, hätte die erforderliche Zuwendung mindestens um 1,6 Mio. DM geringer ausfallen können. Zudem steht zu befürchten, daß bei einem Abbruch des Vorhabens noch weitere Forderungen auf den Bund zukommen.

3.3

Das Bundesministerium hat sein Vorgehen mit dem Interesse des Hochleistungssports vor dem Hintergrund einer verstärkt aufkommenden Dopingproblematik begründet. Mit dem Projekt sei in jeder Hinsicht Neuland betreten worden. Eine Konsequenz aus der Aufschiebung der Realisierung des Projektes sei die anteilige Förderung der entstandenen Planungskosten auf Antrag des beteiligten Bundeslandes gewesen. Die Bewilligung der Planungskosten sei in Übereinstimmung mit der Rechtsauffassung des Bundesministeriums der Finanzen erfolgt, welches eine Finanzierung von Planungskosten dann für zulässig halte, wenn zur Mitfinanzierung rechtliche Verpflichtungen eingegangen worden sind. Die Planungen seien von den beteiligten Zuwendungsgebern von Anfang an in allen Varianten beauftragt, mitgestaltet und freigegeben worden, woraus dem Planer Vertrauensschutz und Ansprüche erwachsen seien. Die ausgeführten und abgerechneten Planungen seien für die Entscheidungsfindung erforderlich gewesen.

3.4

Der Bundesrechnungshof sieht seine Bedenken durch die Einlassungen des Bundesministeriums nicht ausgeräumt. Die vom Bundesministerium mit veranlaßten Planungsleistungen gehen weit über das Erforderliche hinaus.

Der Bundesrechnungshof hält daran fest, daß das Bundesministerium sich bei Vorhaben, die nicht genehmigt oder deren Finanzierungen nicht gesichert sind, im Vorfeld der Antragstellung, z. B. bei der Mitwirkung an vorbereitenden Planungen, zurückhalten muß. Das schließt eine Beteiligung bei der Grundlagenermittlung zwar nicht aus, der vom Bundesministerium zu verantwortende Planungsaufwand ist aber bis zur endgültigen Entscheidung über das Vorhaben stets auf das unabweisbar Erforderliche zu beschränken.

4 Einsatz der Informationstechnik zur Schriftgutherstellung und Auswirkungen auf den Schreibdienst bei obersten Bundesbehörden

4.0

Der Einsatz der Informationstechnik bei der Schriftgutherstellung hat nicht zu einer wesentlichen Verringerung der Anzahl der Schreibkraftstellen und damit nicht zu sichtbaren Wirtschaftlichkeitseffekten geführt. Dies liegt u. a. daran, daß der überwiegende Teil der in die Prüfung einbezogenen Behörden es unterlassen hatte, vor Einsatz der Informationstechnik zur Schriftgutherstellung die damit verbundenen Ziele und erwarteten Auswirkungen so konkret darzustellen, daß sie in der Lage waren, diese im Wege der Erfolgskontrolle zu überprüfen.

Der Bundesrechnungshof hält es für dringend erforderlich, die möglichen Wirtschaftlichkeitseffekte umgehend zu realisieren.

4.1

In den 80er Jahren haben die obersten Bundesbehörden damit begonnen, den Schreibdienst und in der Folgezeit auch die Referenten und Sachbearbeiter (Diktatberechtigte) mit Informationstechnik (IT) zur Schriftgutherstellung auszustatten. Im Jahre 1993 war die Umstellung auf IT in den Schreibdiensten und Vorzimmern im wesentlichen abgeschlossen, während der Ausstattungsgrad der Diktatberechtigten mit IT zur Schriftgutherstellung noch recht unterschiedlich war.

Der Bundesrechnungshof hat bei 20 obersten Bundesbehörden querschnittlich untersucht, ob bei Einsatz der IT zur Schriftgutherstellung Wirtschaftlichkeitseffekte nachgewiesen worden sind und welche organisatorischen oder technischen Mängel bestehen, die einer wirtschaftlichen Nutzung der IT entgegenstehen.

4.2

Er hat festgestellt, daß Anfang des Jahres 1993 etwa 2 220 IT-Geräte zur Schriftgutherstellung in den Schreibdiensten und Vorzimmern der untersuchten Behörden eingesetzt waren. Bei angenommenen Anschaffungskosten für Hard- und Software von etwa 30 000 DM je Arbeitsplatz sind hierfür Haushaltsmittel in der Größenordnung von etwa 67 Mio. DM ausgegeben worden. Weitere Ausgaben in Höhe von etwa 135 Mio. DM, die allerdings nur teilweise der Schriftgutherstellung zugerechnet werden können, wurden für die IT-Ausstattung der Diktatberechtigten geleistet.

In IT-Rahmenkonzepten von zwei Behörden aus dem Jahre 1992 wurden u. a. „Arbeitszeitgewinne zwischen 28 und 40 v. H." und eine „netto Produktivitätssteigerung im Schreibbereich – je nach Arbeitsplatz – durchschnittlich zwischen 20 und 40 v. H." bei der Einführung von IT zur Schriftgutherstellung prognostiziert.

Eine Behörde hat bei ausgewählten Arbeitsplätzen die Auswirkungen des Einsatzes von IT auf die Schriftgutherstellung im Schreibdienst untersucht. Sie hat festgestellt, daß bei der Erstellung von Fließtext eine um 42 v. H. höhere Anschlagsleistung gegenüber der Schreibmaschine erzielt und in den Bereichen, in denen die Diktatberechtigten flächendekkend mit IT ausgestattet wurden, der Schreibdienst um etwa 50 v. H. entlastet wurde.

Die Untersuchung des Bundesrechnungshofes hat gezeigt, daß der Einsatz der IT nicht zu einer wesentlichen Verringerung der Anzahl der Schreibkraftstellen (bezogen auf die Stellen für Diktatberechtigte) und damit nicht zu sichtbaren Produktivitätssteigerungen geführt hat.

Dies liegt u. a. daran, daß der überwiegende Teil der in die Prüfung einbezogenen Behörden es unterlassen hatte, vor Einsatz der IT zur Schriftgutherstellung die damit verbundenen Ziele und erwarteten Auswirkungen auf den Schreibdienst – insbesondere in den IT-Rahmenkonzepten – so konkret darzustellen, daß sie in der Lage waren, diese im Wege der Erfolgskontrolle zu überprüfen.

Mögliche Personal- bzw. Stelleneinsparungen konnten nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes teilweise deshalb nicht realisiert werden, weil u. a.

- die Aufgaben bei der Texterstellung zwischen Diktatberechtigten und Schreibkräften nicht oder nicht ausreichend abgegrenzt sind,
- keine einheitliche Standardsoftware eingesetzt wird,
- die Anwender nicht im erforderlichen Umfang geschult und betreut werden oder
- die Texte im Geschäftsgang auch wegen geringfügiger Korrekturen dem Schreibdienst mehrmals zur Überarbeitung zugeleitet werden.

Andere Gründe, wie z. B.

- Verwendung von „eingesparten" Schreibkraftstellen für andere Zwecke,
- Anstieg bürobezogener Nebenarbeiten oder
- Erhöhung des Schreibvolumens

haben die Behörden nicht nachgewiesen.

4.3

Aufgrund der Prüfungsfeststellungen hat der Bundesrechnungshof den obersten Bundesbehörden empfohlen,

- in den bisher ausgestatteten Bereichen Arbeitsabläufe, Technik, Aus- und Fortbildung sowie Betreuung der Anwender zu verbessern und
- eine Wirkungskontrolle der bisherigen Ausstattungsmaßnahmen in folgenden Schritten durchzuführen:
  - Festlegung der Schreibleistung einer Schreibkraft bei Einsatz von IT,
  - Feststellung des Schriftgutaufkommens für den Schreibdienst,
  - Darstellung der Auswirkungen

sowie

- vor der weiteren Ausstattung, insbesondere der Diktatberechtigten,
  - den Ist-Zustand schriftlich festzuhalten,
  - die Ziele des Einsatzes der IT bei den Diktatberechtigten zu quantifizieren und
  - das Soll-Konzept des IT-Einsatzes bei der Schriftgutherstellung umfassend zu beschreiben.

Außerdem hat der Bundesrechnungshof das Bundesministerium der Finanzen gebeten, bei den Haushaltsverhandlungen darauf hinzuwirken, daß die einzelnen Behörden nunmehr den verbleibenden Bedarf an Schreibkraftstellen durch Einzeluntersuchungen feststellen und das durch den Einsatz der IT im Schreibdienst vorhandene Einsparungspotential alsbald realisieren.

4.4

Um ein einheitliches Vorgehen aller Bundesbehörden sicherzustellen, hat auf Anregung des Bundesministeriums der Ausschuß für Organisationsfragen bereits Ende 1994 eine Arbeitsgruppe „Zukunft des Schreibdienstes" eingerichtet. Die abschließende Stellungnahme der Arbeitsgruppe zum Querschnittsbericht des Bundesrechnungshofes sollte die Stellungnahmen der einzelnen obersten Bundesbehörden ersetzen.

Ein Bericht der Arbeitsgruppe war für Ende 1995 in Aussicht gestellt worden, da die Ergebnisse einer Pilotstudie zu einer Neuorganisation der Schreibdienste beim Bundesministerium und beim Bundesministerium der Finanzen einbezogen werden sollten. Dieser liegt jedoch bisher noch nicht vor.

Anfang des Jahres 1996 hat das Bundeskabinett beschlossen, zur Verbesserung der inneren Verwaltungsstruktur des Bundes den Schreibkräfteschlüssel an die Effizienzfortschritte durch die automatisierte Textverarbeitung anzupassen.

4.5

Das Bundesministerium hat geltend gemacht, die Arbeitsgruppe des Ausschusses für Organisationsfragen habe ihren Abschlußbericht noch nicht fertigstellen können, weil Pilotprojekte nicht wie geplant hätten durchgeführt werden können. Es hat auf der Grundlage der bisherigen Ergebnisse einen Zwischenbericht in Aussicht gestellt.

4.6

Der Bundesrechnungshof hält weitere Verzögerungen für nicht mehr vertretbar, sondern es für dringend erforderlich, alsbald die notwendigen Entscheidungen zu treffen, um die durch den Einsatz der IT möglichen Wirtschaftlichkeitseffekte zu realisieren.

5 Einsatz der Informationstechnik beim Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge
(Kapitel 06 33 Titelgruppe 55)

5.0

Im Keller des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge stapelten sich hochwertige Datenverarbeitungs- und Telefonanlagen im Wert von rd. 1,4 Mio. DM, ohne daß Maßnahmen zu ihrer wirtschaftlichen Verwertung getroffen wurden.

Durch unnötige, teure Ausstattung, insbesondere mit Laserdruckern, Großbildschirmen und Komforttelefonen, entstanden Mehrausgaben in Höhe von fast 8 Mio. DM. Mehrausgaben verursachte auch der vorzeitige Erwerb von Geräten und elektronischen Bauteilen.

Die Personalausstattung im Bereich der Anwenderbetreuung sollte zurückgeführt werden; hierdurch könnten jährlich über 3 Mio. DM eingespart werden.

5.1

Das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (Bundesamt) in Nürnberg ist mit seinen 48 Außenstellen für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig. Der Bundesrechnungshof hat den Einsatz der Informationstechnik (IT) in der zweiten Hälfte des Jahres 1994 beim Bundesamt geprüft und folgendes festgestellt:

5.1.1 Lagerbestände

Der Bundesrechnungshof fand in den Kellerräumen des Bundesamtes über 500 Telefone, 78 Arbeitsplatzcomputer (APC), 71 Bildschirme, 250 Terminals sowie 84 Laserdrucker, die dort bereits mehrere Monate bis Jahre lagerten. Auch bei Außenstellen lagerten hochwertige Geräte wie Telefone und Drucker.

Mangels Lagerbestandsführung hatte das Bundesamt keinen Überblick über Anzahl, Art und Zustand der zu einem großen Teil noch originalverpackten, überzähligen Geräte im Wert von insgesamt rd. 1,4 Mio. DM.

5.1.2 Technische Ausstattung der Geräte

Das Bundesamt setzte fast ausschließlich hochwertige Laserdrucker (1 700 Stück) zum Stückpreis von durchschnittlich 4 600 DM ein, die üblicherweise nur für anspruchsvolle Druckerzeugnisse verwendet werden. Zudem wurden für zwei IT-Verfahren an denselben Einsatzorten jeweils getrennte Drucker genutzt, obwohl ein gemeinsamer ausgereicht hätte. Bei bedarfsgerechter Verwendung üblicher Tintenstrahldrucker zum Einzelpreis von 800 DM und Nutzung der Drucker für mehrere Verfahren hätten Mehrausgaben in Höhe von rd. 6,5 Mio. DM vermieden werden können.

Das Beschaffungsamt des Bundesministeriums schloß im Jahre 1993 für das Bundesamt einen Rahmenvertrag zur Lieferung von Telefonanlagen und -endgeräten ab. Hieraus rief das Bundesamt 5 100 Telefone zum Listenpreis von 480 DM und 500 „Komforttelefone" zum Preis von 1 200 DM je Stück ab. Beide Gerätetypen boten einen Funktionsumfang, der erheblich über dem üblichen Standard anderer Behörden mit Preisen von durchschnittlich 120 DM je Stück lag. Trotz eines erheblichen Nachlasses mußten noch über 1,1 Mio. DM gezahlt werden. Der Mehraufwand betrug über 850 000 DM.

Das Bundesamt beschaffte im Jahre 1993 als Insellösung für einen Abteilungsleiter und elf seiner Mitarbeiter eine mit den anderen IT-Anlagen des Bundesamtes nicht kompatible APC-Ausstattung im Wert von durchschnittlich 18 000 DM je Arbeitsplatz. Sie umfaßte u. a. Großbildschirme (19 und 21 Zoll) und teilweise auch Hochleistungslaserdrucker. Für weitere Arbeitsplätze wurden sechzehn 21-Zoll-Bildschirme sowie neun Drucker zum Stückpreis von rd. 10 000 DM beschafft, die überwiegend für Textverarbeitung, in wenigen Fällen für Tabellenkalkulation oder Datenbanken eingesetzt wurden. Für die Textverarbeitung hätte auch eine einfachere Ausstattung genügt. Insgesamt sind hierdurch 250 000 DM an Mehraufwand entstanden.

5.1.3 Zeitpunkt der Beschaffung

Obwohl bereits im Laufe des Jahres 1994 feststand, daß zwei Außenstellen nicht wie geplant errichtet würden, nahm das Bundesamt aufgrund des im Oktober 1993 abgeschlossenen Rahmenvertrages die ursprünglich dafür vorgesehenen Telefonanlagen und rd. 500 Endgeräte ab. Diese fand der Bundesrechnungshof im Keller des Bundesamtes vor. Anfang des Jahres 1995 waren nennenswerte Maßnahmen zur wirtschaftlichen Nutzung noch nicht ergriffen und die 500 Endgeräte ohne fachlichen Grund gegen 200 – jedoch gebrauchte – „Komforttelefone" eingetauscht worden. Die Verwendung der nun fehlenden 300 Apparate im Geschäftsbereich des Bundesministeriums hätte dort zu beachtlichen Minderausgaben geführt, weil in mehreren Verwaltungen entsprechender Bedarf bestand.

Das Bundesamt hatte seine Außenstellen bereits im Laufe des Jahres 1994 mit je einem APC eigens für das Vorhaben Asylinformationssystem ausgestattet, das sich im Januar des Jahres 1995 noch immer im Entwicklungsstadium befand. Anderweitig konnten die Geräte wegen der zurückgehenden Arbeit nur in wenigen Fällen wirtschaftlich eingesetzt werden.

Im April 1994 hatte das Bundesamt für rd. 190 000 DM elektronische Bauteile beschafft. Obwohl es hierfür einen dringenden Bedarf angegeben hatte, war das Bundesamt bis zum September 1995 nicht in der Lage, die Bauteile einzubauen.

5.1.4 Personalbedarf für die Betreuung von APC-Arbeitsplätzen

In den Außenstellen betreute jeweils ein Mitarbeiter 20 bis 30 APC-Arbeitsplätze. Der diesen besonders

qualifizierten 54 Mitarbeitern zugewiesene Tätigkeitsumfang war so gering, daß sie nicht ausgelastet waren und teilweise für Kraftfahrer- und Botendienste eingesetzt wurden.

5.2

Der Bundesrechnungshof hat die unnötig aufwendige und zum Teil nicht kompatible Geräteausstattung bemängelt, die zu Mehrausgaben in Höhe von insgesamt 7,65 Mio. DM führte.

Er hat außerdem beanstandet, daß die wertvollen überzähligen Geräte des Bundesamtes nicht in anderen Bundesverwaltungen eingesetzt oder verwertet wurden; dies hat erhebliche Minderausgaben des Bundes verhindert. Ferner hat er auf die Nachteile einer fehlenden Bestandsführung hingewiesen; sie erschwert eine dem Wert der Geräte angemessene Verwertung und birgt die Gefahr, daß „Schwund" nicht entdeckt wird.

Er hat auch die vorzeitige Beschaffung oder Abnahme von Geräten beanstandet, die entweder noch nicht eingesetzt werden konnten, weil es an den technischen oder personellen Voraussetzungen fehlte, oder die wegen des Arbeitsrückgangs endgültig nicht mehr benötigt wurden. Auch hierdurch entstanden erhebliche Mehrausgaben.

Schließlich war die Zahl der 54 APC-Betreuer in den Außenstellen wegen des geringen Umfangs ihrer Aufgaben um 36 überhöht; diesem Personalüberhang entsprechen jährliche Personalkosten von mehr als 3 Mio. DM.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesamt aufgefordert,

- den Lagerbestand detailliert in einem Bestandsverzeichnis nachzuweisen und zu überwachen,
- die überzähligen Geräte sowie den Lagerbestand, ggf. durch Abgabe an andere Bundesbehörden, einer wirtschaftlichen Verwendung zuzuführen,
- künftig die technische Ausstattung der Geräte bedarfsgerecht festzustellen und dabei die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten sowie auf Kompatibilität mit den übrigen Geräten zu achten,
- Geräte und Anlagen künftig erst zu beschaffen, wenn sie auch eingesetzt werden können.

Das Bundesministerium hat er aufgefordert,

- die nicht benötigten Stellen im Bereich der Betreuung von APC-Arbeitsplätzen zu streichen und
- auf eine sparsame Haushaltsführung des Bundesamtes hinzuwirken.

5.3

In seiner Antwort hat das Bundesministerium auf die besondere Situation der Aufbauphase des Bundesamtes hingewiesen. Zum Zeitpunkt des Abschlusses des Rahmenvertrages für die Telefonanlagen und -endgeräte im Oktober 1993 habe man noch von der Errichtung der beiden Außenstellen ausgehen müssen.

Im übrigen habe das Bundesamt inzwischen Maßnahmen zur Verwendung der überzähligen Geräte ergriffen:

- Seit August 1994 habe das Bundesamt eine Anzahl der Geräte des Lagerbestandes an verschiedene Bundesbehörden abgegeben. Verbleibende Lagerbestände dienten als Servicebestand.
- Künftig freiwerdende Geräte würden einer wirtschaftlichen Nutzung, z. B. in anderen Bereichen der Bundesverwaltung, zugeführt.
- Das Bundesamt plane, die elektronischen Bauteile nunmehr für andere Kommunikationsdienste zu nutzen. Da aber bis jetzt nicht berücksichtigte Sicherheitsrisiken aufgetreten seien, werde das Bundesamt eine neue Konzeption erarbeiten. Sollte eine wirtschaftliche Nutzung im Bundesamt nicht zu realisieren sein, würden die Komponenten einer anderen wirtschaftlichen Verwendung innerhalb der Bundesverwaltung zugeführt.

Außerdem habe das Bundesamt zwischenzeitlich eine Lagerbestandsführung eingerichtet.

Die Großbildschirme würden u. a. im Rahmen der Aufstellung und der Ausführung des Haushaltsplanes sowie der Rechnungslegung eingesetzt.

Die APC-Insellösung sei inzwischen durch entsprechende Umsetzungsprogramme in das Netz des Bundesamtes integriert worden. Das Bundesamt folge den Vorstellungen des Bundesrechnungshofes und führe Ersatzbeschaffungen jetzt im Hinblick auf eine einheitliche Systemlandschaft für Benutzerservice und Systemadministration nach dem Standard im Bundesamt durch.

Die APC für das Vorhaben Asylinformationssystem seien im Vorgriff auf seine Realisierung beschafft, den Außenstellen zwischenzeitlich aber zu einer vorübergehend anderweitigen Nutzung überlassen worden. Ohne diese APC habe man diese Aufgaben nicht bewältigen können.

Die Laserdrucker seien aufgrund der technischen Besonderheiten eines Verfahrens erforderlich. Nach Überarbeitung des Verfahrens würden auch andere Drucker genutzt werden können. Zudem werde das Bundesamt bei der Ausstattung der Standardarbeitsplätze auf die Beschaffung weiterer Laserdrucker verzichten.

Das Bundesamt werde im Rahmen der anstehenden Organisationsuntersuchung den Personalbedarf auch im Bereich der Anwenderbetreuung neu ermitteln. Das Bundesministerium rechne mit einer Straffung des Personalbestandes.

5.4

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, daß das Bundesministerium und das Bundesamt nach Bekanntwerden der Prüfungsergebnisse verschiedene Maßnahmen eingeleitet haben, um den festgestellten Mängeln abzuhelfen. Er wird den Erfolg dieser Maß-

nahmen beobachten. Bei den abzusehenden weiteren Aufgabenreduzierungen wird das Bundesamt die wirtschaftliche Verwertung freiwerdender Geräte sicherzustellen haben.

Unabhängig von den Ergebnissen der angekündigten umfassenden Organisationsuntersuchung sollten bereits jetzt die schon seit langem bekannten Personalüberhänge im Bereich der Anwenderbetreuung abgebaut werden.

Das Bundesministerium sollte künftig mit Nachdruck auf eine sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung des Bundesamtes hinwirken.

6 Förderung der Rückkehr und Reintegration von ausländischen Flüchtlingen (Kapitel 06 02 Titel 684 04)

6.0

Das Bundesministerium hat bei der Durchführung eines Programms zur Förderung der Rückkehr und Reintegration von ausländischen Flüchtlingen haushaltsrechtliche Bestimmungen nicht beachtet. Ein wesentliches Ziel des Programms, in der Bundesrepublik Deutschland lebende Asylbewerber für die freiwillige Rückkehr in ihre Heimat zu gewinnen, ist nicht erreicht worden.

6.1 Allgemeines

Das Bundesministerium führt auf der Grundlage der Flüchtlingskonzeption der Bundesregierung vom 25. September 1990 seit dem Jahre 1991 ein Programm zur Förderung der Rückkehr und Reintegration von ausländischen Flüchtlingen unter besonderer Berücksichtigung von Erkenntnissen über Fluchtursachen durch. Das Programm umfaßt insbesondere zwei Aus- und Weiterbildungsprojekte in Rumänien und Bulgarien, den früheren Hauptherkunftsländern von Asylbewerbern.

Das Bundesministerium fördert dort die Errichtung und den Betrieb von je drei Modellaus- und -fortbildungszentren (Zentren), in denen Auszubildenden theoretische und praktische Kenntnisse in verschiedenen Handwerksberufen einschließlich kaufmännischer Grundkenntnisse vermittelt werden. Die weitere berufspraktische Ausbildung soll – entsprechend dem dualen System der Beruflichen Bildung in der Bundesrepublik Deutschland – in anerkannten Ausbildungsbetrieben erfolgen. Auszubildende, die über keinen oder keinen ausreichend vergüteten betrieblichen Ausbildungsplatz verfügen, erhalten aus den Projektmitteln Unterhaltsgeld. Die insgesamt zweijährige Ausbildung soll mit einem staatlich anerkannten, der deutschen Gesellenprüfung vergleichbaren Berufsabschluß beendet werden. Neben der Berufsausbildung führen die Zentren auch Fortbildungskurse durch, in denen moderne, marktwirtschaftlichen Erfordernissen genügende Arbeitstechniken und Produktionsmethoden vermittelt werden. Die Aus- und Fortbildungsangebote werden ergänzt durch Maßnahmen zur Förderung des Aufbaus kleiner und mittlerer Handwerksbetriebe. Diese umfassen neben Schulung und begleitender Beratung auch finanzielle Hilfen bei der Gründung der Betriebe.

Das Programm ist als bilaterales Gemeinschaftsvorhaben vereinbart; die Leistungen der Partnerländer sind in Regierungsabkommen festgelegt. Die Regierungen der Partnerländer stellen die Liegenschaften und die Gebäude. Das Bundesministerium finanziert notwendige Umbaumaßnahmen und die Sachausstattung sowie alle Betriebskosten während der zweijährigen Aufbauphase. Danach geht die Finanzierung schrittweise auf die Partnerländer über. Die Mittel für die Existenzgründerförderung werden im Rahmen eines jeweils gemeinsam finanzierten Fonds bereitgestellt.

Mit dem Programm sollen in der Bundesrepublik Deutschland lebende Asylbewerber, die keine Aussicht haben, als Asylberechtigte anerkannt zu werden, für die freiwillige Rückkehr in ihre Heimat gewonnen werden. Zugelassen sind aber auch in den Partnerländern verbliebene Personen. Mit ihrer Teilnahme soll verhindert werden, daß sie später ebenfalls vorrangig aus wirtschaftlichen Gründen abwandern und in der Bundesrepublik Deutschland Asyl beantragen.

Das Bundesministerium hat einen Projektträger mit der Detailplanung und der Durchführung des Programms beauftragt. Dieser hat insbesondere die fachliche Konzeption der Zentren entwickelt, die Umbaumaßnahmen durchgeführt, die technische Ausstattung beschafft und die Arbeitsfähigkeit der Zentren hergestellt. Auch leitet er diese bis zum Übergang in die Trägerschaft der Partnerländer mit eigenen, deutschen Fachkräften. In Rumänien sind alle drei Zentren seit dem Jahre 1993 in Betrieb; in Bulgarien soll das letzte Zentrum im Sommer 1996 seine Tätigkeit aufnehmen. Das Bundesministerium hat in den Jahren 1991 bis 1995 für das Programm in Rumänien rd. 30,7 Mio. DM und für das Programm in Bulgarien rd. 15,3 Mio. DM ausgegeben.

Der Bundesrechnungshof hat bei der Prüfung des Programmteils für ein Partnerland eine Vielzahl von Verstößen gegen haushaltsrechtliche Bestimmungen festgestellt, von denen die wesentlichen im folgenden dargestellt werden.

6.2 Vergabe der Planung und Durchführung des Programms an einen Projektträger

6.2.1

Das Bundesministerium versäumte es, bei der beschränkten Ausschreibung der Planung und Durchführung des Programms die vom Auftragnehmer zu erbringenden Leistungen so eindeutig zu beschreiben, daß die notwendige Vergleichbarkeit der eingegangenen Angebote hergestellt werden konnte. Insbesondere fehlten Vorgaben zur konkreten Ausgestaltung des Projekts und zum Umfang der für erforderlich gehaltenen Ausstattung der Zentren, einschließlich so bedeutsamer Leistungsmerkmale wie Mengen und technische Beschaffenheit. Dies hatte

zur Folge, daß sich die abgegebenen Angebote teilweise erheblich im Leistungsumfang unterschieden.

Das Angebot des späteren Projektträgers enthielt zudem – entgegen den Bedingungen in der Ausschreibung – lediglich ein Preisangebot für die Projektbetreuungskosten, nicht jedoch für die Bau-, Ausstattungs- und Betriebskosten, die mehr als die Hälfte der Gesamtkosten ausmachen. Erst nach der Vergabe des Gesamtauftrages beauftragte das Bundesministerium den Projektträger mit der Fertigung einer detaillierten Projektstudie, die insbesondere dazu dienen sollte, die Gesamtkosten des Projekts zu ermitteln.

6.2.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß das Bundesministerium bei der Vergabe der Planung und Durchführung des Programms wesentliche vergaberechtliche Bestimmungen nicht beachtet hat. Bei einem Projekt dieser Art und Größe hätte zunächst eine Vorstudie in Auftrag gegeben werden müssen, um die Grundlage für eine taugliche Leistungsbeschreibung im späteren Ausschreibungsverfahren zu erhalten. Ohne eine solche Leistungsbeschreibung konnte das Bundesministerium die eingegangenen Angebote mangels Vergleichbarkeit nicht sachgerecht bewerten. Unabhängig davon hätte das Angebot des späteren Projektträgers wegen fehlender wesentlicher Preisangaben bei der Wertung der Angebote ausgeschlossen werden müssen.

6.2.3

Nach Ansicht des Bundesministeriums ist bei der Bewertung des Ausschreibungsverfahrens zu berücksichtigen, daß mit den Zentren ein völlig neuer politischer Ansatz umgesetzt werden sollte. Auch seien in dem Partnerland unmittelbar nach dem politischen Umbruch verläßliche Angaben über die Projektkosten vor Ort nicht möglich gewesen. Das Bundesministerium hat außerdem auf den Zeit- und Handlungsdruck verwiesen, unter dem es angesichts des hohen Asylbewerberzugangs im Jahre 1991 gestanden habe. Ein Aufschub des Projekts sei wegen der Eilbedürftigkeit und der politischen Priorität ausgeschlossen gewesen. Der Projektträger habe im übrigen Schätzungen der Sachkosten abgegeben, so daß dessen Angebot nicht von vornherein habe ausgeschlossen werden müssen.

6.2.4

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht, daß sich das Bundesministerium angesichts des hohen Asylbewerberzugangs zum damaligen Zeitpunkt gezwungen sah, rasch zu handeln. Doch rechtfertigt dies seiner Ansicht nach nicht, daß das Bundesministerium wesentliche Regelungen des öffentlichen Auftragswesens außer acht gelassen hat. Gerade wegen der vom Bundesministerium dargelegten Besonderheiten des Projekts wäre eine Vorstudie zum Leistungsumfang und zu den Projektkosten vor der Ausschreibung erforderlich gewesen. Zusätzliche Verzögerungen wären damit nicht verbunden gewesen, da auch der spätere Projektträger eine Studie erstellen mußte, bevor er mit der Verwirklichung des Projekts beginnen konnte. Im übrigen können im Angebot abgegebene Schätzungen finanziell bedeutsamer Ausgabepositionen die nach den Bestimmungen des Vergaberechts verbindlich anzugebenden Angebotspreise nicht ersetzen.

6.3 Steuerung und Kontrolle der Projektkosten

6.3.1

Der Projektträger legte, ohne daß dies vom Bundesministerium beanstandet wurde, entsprechend dem Projektfortschritt Kostenaufstellungen vor, die zu einem wesentlichen Teil nicht geeignet waren, einen Nachweis über die bisher entstandenen Projektbetreuungs- und Sachkosten und verläßliche, im einzelnen begründete Aussagen zum künftig benötigten Mittelbedarf zu liefern. Das Bundesministerium stellte die jeweils gesondert angeforderten Mittel in der Regel ohne die erforderliche sachliche Prüfung zur Verfügung, obwohl die Kosten für die Projektbetreuung im Vergleich zum Angebot überschritten wurden. Auch stimmte das Bundesministerium Erweiterungen des Leistungsumfanges durch Programmergänzungen zu, für die der Projektträger keine gesicherten Kostenplanungen vorgelegt hatte.

Die Projektkosten erhöhten sich gegenüber der ursprünglichen Planung um mehr als 10 Mio. DM. Die Notwendigkeit und Angemessenheit der Kostensteigerungen konnte das Bundesministerium überwiegend nicht begründen.

6.3.2

Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes hat das Bundesministerium infolge der Mängel bei der Projektvorbereitung und der unterlassenen Prüfung der laufenden Mittelanforderungen des Projektträgers die ihm obliegende Verpflichtung vernachlässigt, die Kostenentwicklung des Projekts hinreichend zu steuern und zu kontrollieren. Der Bundesrechnungshof sieht darin einen gravierenden Verstoß gegen das Gebot sparsamer und wirtschaftlicher Haushaltsführung. Er hat das Bundesministerium aufgefordert, Maßnahmen zur Kostenkontrolle zu treffen und den für das Programm insgesamt noch erforderlichen Mittelbedarf anhand eines Soll-Ist-Vergleiches einer kritischen Bestandsaufnahme zu unterziehen. Dies hat insbesondere auch für die Angemessenheit und Notwendigkeit der Projektbetreuungskosten zu gelten. Außerdem hält es der Bundesrechnungshof für erforderlich, die Kostenplanung des Projekts für verbindlich zu erklären, um weitere Kostenüberschreitungen auszuschließen.

6.3.3

Das Bundesministerium hat Mängel bei der Steuerung und Kontrolle der Projektkosten eingeräumt. Es hat darauf verwiesen, inzwischen Maßnahmen ergriffen zu haben, die eine wirtschaftliche und sparsame Verwendung der Projektmittel sicherstellen. Der Projektträger sei verpflichtet worden, die Pro-

jektbetreuungskosten im Detail nachprüfbar zu belegen und eine aktualisierte Kostenplanung für die Restlaufzeit des Programms vorzulegen. Diese werde als Kostenobergrenze verbindlich festgeschrieben. Außerdem seien mit dem Projektträger zahlreiche Genehmigungsvorbehalte für noch beabsichtigte Leistungen vereinbart worden. Durch die vom Bundesrechnungshof empfohlene kritische Bestandsaufnahme des Programms verbunden mit einem Soll-Ist-Vergleich der Projektbetreuungs- und Sachkosten seien Einsparmöglichkeiten genutzt und die Projektkosten allein im Jahre 1996 um rd. 1,24 Mio. DM vermindert worden. Weitere Programmergänzungen würden nicht mehr gefördert.

6.3.4

Der Bundesrechnungshof nimmt die aufgrund seiner Prüfungsfeststellungen vom Bundesministerium eingeleiteten Maßnahmen zur Verbesserung der Kostensteuerung und -kontrolle zur Kenntnis. Die bisherigen Ergebnisse zeigen, daß Einsparungen in beachtlicher Höhe möglich sind, ohne den Zweck des Programms zu gefährden.

Der Bundesrechnungshof erwartet, daß das Bundesministerium seine Bemühungen um eine nachhaltige Kostensenkung fortsetzt.

6.4 Leistungen eines Partnerlandes

6.4.1

Das von der Regierung eines Partnerlandes für das Jahr 1993 zugesagte Finanzierungskonzept für den Weiterbetrieb der Zentren und die finanzielle Absicherung der Auszubildenden nach Beendigung der Förderung durch das Bundesministerium lag auch zwei Jahre später noch nicht vor. Ihren Anteil an der Finanzierung des Existenzgründerfonds hatte die Regierung ebenfalls nicht erbracht.

6.4.2

Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes ist ohne eine gesicherte weitere Finanzierung die Fortführung eines geregelten Aus- und Fortbildungsbetriebes und der Erfolg des gesamten Ausbildungsmodells erheblich gefährdet. Die Höhe der finanziellen Leistungen des Partnerlandes ist aber auch für den laufenden Betrieb der Zentren von Bedeutung, da der zur Zeit betriebene finanzielle Aufwand ggf. bei sich abzeichnenden Finanzierungslücken vermindert werden muß.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, diesen Fragen bei der Projektsteuerung mehr Bedeutung beizumessen und gegenüber der Regierung des Partnerlandes mit dem gebotenen Nachdruck für die Erfüllung der gegebenen Zusagen einzutreten. Dabei sollte es auch auf den sonst gefährdeten Fortbestand der Zentren hinweisen.

6.4.3

Das Bundesministerium hat dargelegt, daß es sich wiederholt auch gegenüber den zuständigen Ministerien des Partnerlandes nachdrücklich für die Erfüllung der gegebenen Zusagen eingesetzt und dabei vor allem das Nahziel verfolgt habe, den erstmalig für das Jahr 1996 vorgesehenen Zuschuß zu den Betriebskosten zu fordern. Dieser sei inzwischen ebenso zugesagt wie der Partneranteil an der Finanzierung des Existenzgründerfonds; mit Zahlungen werde in Kürze gerechnet. Über die weitere Finanzierung würden derzeit wieder Verhandlungen geführt, in denen dem Partner deutlich gemacht werde, daß das Programm im Jahre 1997 beendet werde und keinesfalls weitere eventuell anfallende Folgekosten übernommen würden. Es könne aber in den Folgejahren von einer gesicherten Finanzierung ausgegangen werden, da die Fördermittel für das Jahr 1996 in den Sozialhaushalt des Partnerlandes durch Gesetz und nicht lediglich durch einfachen Regierungsbeschluß eingestellt seien.

6.4.4

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, daß die von der Regierung des Partnerlandes zugesagten Leistungen nunmehr erbracht werden sollen. Seine Zweifel an der Zuverlässigkeit dieser Finanzierungszusagen sind jedoch erst dann ausgeräumt, wenn diesen Ankündigungen auch tatsächliche Zahlungen nicht nur für das Jahr 1996 folgen. Bezogen auf die deutsche Finanzierung aller Programmteile erwartet der Bundesrechnungshof, daß über den bereits vereinbarten deutschen Finanzierungsanteil hinaus keine weiteren Mittel für die Betriebskosten der Zentren und den Existenzgründerfonds bereitgestellt werden.

6.5 Wirksamkeit des Programms

6.5.1

Die Programmleistungen veranlaßten Asylbewerber aus dem Partnerland nur in geringem Umfang, freiwillig in ihre Heimat zurückzukehren. Seit Programmbeginn waren es einschließlich der Familienangehörigen nicht mehr als 150, bei – nach Angaben des Bundesministeriums – etwa 3 000 in den Zentren aus- und fortgebildeten Personen und rd. 196 000 abgelehnten Asylbewerbern. Die Zahl der Rückkehrer blieb weit hinter den Erwartungen des Bundesministeriums zurück.

6.5.2

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist damit ein wesentliches Ziel des Programms bisher nicht erreicht worden. Auch hat er bezweifelt, ob das Programm geeignet ist, künftig in nennenswerter Zahl abgelehnte Asylbewerber zur Rückkehr zu veranlassen, da auch nach Erkenntnis aus anderen Maßnahmen und Programmen inzwischen bekannt ist, daß Asylbewerbern ein möglichst langer Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland, häufig verbunden mit der Möglichkeit zu arbeiten, lohnender erscheint

als die freiwillige Rückkehr in die Heimat mit den dort trotz beruflicher Qualifizierung weiter unsicheren wirtschaftlichen Bedingungen. Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes hat das Bundesministerium außerdem versäumt zu prüfen, welche Folgerungen für das Programm als Maßnahme zur Fluchtursachenbekämpfung aus der Asylrechtsneuregelung des Jahres 1993 zu ziehen sind. Diese Gesetzesänderung hat die weitere Zuwanderung von Personen, die ihre Heimat vorrangig aus wirtschaftlichen Gründen verlassen, deutlich vermindert.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, wegen der bisher nur wenig spürbaren und nach dem Nutzen-Kosten-Prinzip kaum meßbaren asylpolitischen Relevanz des Programms den Mitteleinsatz bei der Abwicklung des Programmteils Rumänien auf das unumgänglich Notwendige zu begrenzen und die Fortführung des Programms in Bulgarien zu überdenken. Dies ist nach Auffassung des Bundesrechnungshofes auch deshalb geboten, weil das Bundesministerium mit dem Programm angesichts der Nutzerzahlen allgemeine Wirtschafts- und Entwicklungsförderung betreibt, für die es nicht zuständig ist.

6.5.3

Das Bundesministerium teilt nicht die grundsätzlichen Zweifel des Bundesrechnungshofes an der Wirksamkeit des Programms. Zwar seien nicht wie beabsichtigt etwa die Hälfte der Absolventen der Zentren Rückkehrer aus der Bundesrepublik Deutschland, jedoch sei mit der Errichtung der Zentren der Boden für den Abschluß von Rücknahmeabkommen mit Rumänien und Bulgarien bereitet worden, ohne daß die Bundesrepublik Deutschland weitere finanzielle Zugeständnisse habe machen müssen. In Bulgarien sei die Frage, ob eine Rückkehrförderung möglich ist, noch offen. Es sei jedoch vorgesehen, das Programm gezielt abgelehnten Asylbewerbern anzubieten. Entsprechende Unterlagen würden derzeit erarbeitet.

Das Bundesministerium hat weiter dargelegt, daß eine Schwerpunktverlagerung des Programms hin zu einer Fluchtursachenbekämpfung erfolgt sei. Unter diesem Gesichtspunkt sei das Programm äußerst erfolgreich gewesen; dies werde durch die Zahl der in den Zentren aus- und fortgebildeten Personen und die im Rahmen der Existenzgründerförderung geschaffenen 260 Arbeits- und Ausbildungsplätze dokumentiert.

Die Forderung des Bundesrechnungshofes nach einer Nutzen-Kosten-Analyse hinsichtlich der asylpolitischen Relevanz des Programms halte es für überzogen. Angesichts der sehr hohen Asylbewerberzahlen und der begrenzten Kapazität der Zentren sei ohnehin nicht mit meßbaren Auswirkungen auf den Asylbewerberstrom zu rechnen gewesen. Berücksichtigt werden müsse außerdem, daß dem deutschen Steuerzahler durch die freiwillige Rückkehr von 150 Asylbewerbern Sozialhilfekosten in nicht unbeachtlicher Größe erspart worden seien.

Im übrigen lasse sich das Bundesministerium von der grundsätzlichen Erwägung leiten, auf keinen Fall neue Programme aufzulegen. Bezüglich der Abwicklung dieses Programms habe es eine Güterabwägung aller relevanten Gesichtspunkte vorgenommen und in diese auch Überlegungen zu einer vorzeitigen Beendigung des Programms einbezogen. Danach werde es sich bemühen, die für das letzte Jahr der Förderung in Rumänien noch benötigten Haushaltsmittel weiter zu senken. Eine sofortige Einstellung des Programmteils Bulgarien habe es wegen der bereits eingesetzten Haushaltsmittel und der politische Folgen einer solchen Entscheidung verworfen. Jedoch sei auch hier vorgesehen, die für die Jahre 1996 bis 1999 noch benötigten Haushaltsmittel zu vermindern. Außerdem werde erwogen, das Programm wegen des unbestreitbar wirtschafts- und entwicklungsfördernden Charakters dem Bundesministerium für Wirtschaft oder dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit zu übergeben.

6.5.4

Die Zweifel des Bundesrechnungshofes an der Wirksamkeit des Programms als Anreiz zur Rückkehrförderung von Asylbewerbern bestehen wegen der vom Bundesministerium nicht bestrittenen geringen Zahl tatsächlich zurückgekehrter Personen weiter. Auch müssen den vom Bundesministerium jetzt vorgetragenen mittelbaren Effekten des Programms – die es ohnehin nicht belegt hat – die bisher bereits aufgewendeten Haushaltsmittel von allein in Rumänien rd. 30,7 Mio. DM gegenübergestellt werden.

Nicht ausgeräumt sind auch die Zweifel des Bundesrechnungshofes am Erfolg des Programms als Maßnahme zur Fluchtursachenbekämpfung. Der Bundesrechnungshof bestreitet nicht, daß mit den Fördermaßnahmen Berufsqualifizierungen durchgeführt und Ausbildungs- und Arbeitsplätze geschaffen worden sind. Jedoch konnte das Bundesministerium insbesondere vor dem Hintergrund der Asylrechtsneuregelung nicht belegen, daß diese Ergebnisse über allgemeine Wirtschafts- und Entwicklungsförderung hinaus asylpolitische Bedeutung hatten. Die geringe Rückkehrerquote und das neue Asylrecht hätten für das Bundesministerium Anlaß sein müssen, Möglichkeiten der Reduzierung oder vorzeitigen Beendigung des Programms bereits vor entsprechenden Hinweisen des Bundesrechnungshofes zu prüfen.

Der Bundesrechnungshof begrüßt, daß das Bundesministerium nunmehr keine neuen Programme dieser Art durchführen will. Den gegen eine sofortige Einstellung des Programmteils Bulgarien vorgetragenen Argumenten verschließt er sich nicht. Er geht jedoch davon aus, daß das Bundesministerium die Einsparungszusagen konkret umsetzt und den künftigen Mitteleinsatz unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit auf die in den Regierungsabkommen bereits verbindlich zugesagten Leistungen beschränkt.

6.6

Der Bundesrechnungshof erwartet, daß das Bundesministerium die genannten Hinweise bei der weiteren Abwicklung des Programms berücksichtigt. Er wird die Angelegenheit weiter beobachten.

7 Zuschuß an die Friedlandhilfe e. V. (Kapitel 06 40 Titel 684 11)

7.0

Die Friedlandhilfe e. V. hat wesentliche im Zuwendungsbescheid festgelegte Auflagen außer acht gelassen. Ein Teil der an Wohlfahrtsverbände weitergeleiteten Zuwendungen ist nicht bestimmungsgemäß und nicht wirtschaftlich verwendet worden. Das Bundesministerium hat diese Mängel wegen unterlassener Prüfung der Verwendungsnachweise nicht erkannt und demzufolge nicht beseitigt.

7.1

Das Bundesministerium gewährt der Friedlandhilfe e. V. (Friedlandhilfe) seit dem Jahre 1989 jährlich Zuwendungen als Projektförderung im Wege der Fehlbedarfsfinanzierung, zuletzt für das Haushaltsjahr 1996 bis zu 5 Mio. DM. Die Mittel sind zweckgebunden und dienen zusammen mit dem Spendenaufkommen der Friedlandhilfe dazu, die Aussiedler während des Aufenthalts in den Erstaufnahmeeinrichtungen im Rahmen des Registrier- und Verteilungsverfahrens nach dem Bundesvertriebenengesetz einmalig mit Bekleidung und Dingen des täglichen Bedarfs im Wert von derzeit 40 DM zu versorgen. Die Friedlandhilfe leitet die Zuwendungen an die in den Erstaufnahmeeinrichtungen tätigen Wohlfahrtsverbände weiter. Diese beschaffen die Sachleistungen und verteilen sie an die Aussiedler.

Der Bundesrechnungshof hat die bestimmungsmäßige und wirtschaftliche Verwendung der Zuwendungen geprüft und dabei im wesentlichen folgendes festgestellt:

- Die Friedlandhilfe beachtete nicht die ihr im Zuwendungsbescheid auferlegte Verpflichtung, bei der Weiterleitung der Zuwendung sicherzustellen, daß die Wohlfahrtsverbände die zuwendungsrechtlichen Bestimmungen einhalten und über die verausgabten Zuwendungsmittel Verwendungsnachweise vorlegen. Sie versäumte es, insbesondere Regelungen zum Beschaffungsverfahren sowie zu Art, Güte und Wert der Sachleistungen zu treffen.
- Das Bundesministerium hat die von der Friedlandhilfe vorgelegten Verwendungsnachweise nicht geprüft.
- In den von der Friedlandhilfe vorgelegten Verwendungsnachweisen waren nur die Summen der an die Wohlfahrtsverbände weitergeleiteten, nach der Zahl der betreuten Aussiedler pauschal berechneten, monatlichen Teilbeträge belegt. Angaben zur Beurteilung der bestimmungsmäßigen und wirtschaftlichen Verwendung der Zuwendungen fehlten. Die Wohlfahrtsverbände legten ihrerseits über die an sie weitergeleiteten Mittel gegenüber der Friedlandhilfe keinerlei Verwendungsnachweise vor.
- Bei der Beschaffung der Sachleistungen haben die Wohlfahrtsverbände wesentliche Grundsätze der Wirtschaftlichkeit nicht beachtet. Teilweise wurden Gegenstände beschafft, bei denen nach Umfang und Wert Zweifel bestehen, ob sie den Bedürfnissen der Aussiedler im Rahmen einer Erstversorgung entsprachen.
- Ein Wohlfahrtsverband hatte seine Betreuungseinrichtungen angewiesen, die an die Aussiedler abzugebenden Sachleistungen über die zu 100 v. H. verbandseigene Beschaffungsgesellschaft (Beschaffungsstelle) zu erwerben, deren Geschäftsführer zugleich Geschäftsführer eines Landesverbandes dieses Wohlfahrtsverbandes ist. Dies verteuerte die Waren erheblich. Von der Friedlandhilfe in den Jahren 1990 bis 1994 geleisteten Zahlungen in Höhe von rd. 12,5 Mio. DM standen nach Angaben des Wohlfahrtsverbandes Ausgaben für Warenkäufe in Höhe von rd. 9,5 Mio. DM gegenüber. Gewährte Skonti wurden nicht weitergegeben. Die von der Beschaffungsstelle gelieferten Artikel waren teilweise qualitativ minderwertig; teilweise handelte es sich sogar um im Handel unverkäufliche Ware. Die dafür gezahlten Preise waren häufig unangemessen hoch. Nach den Feststellungen eines öffentlich bestellten und vereidigten Sachverständigen für Textilien betrugen die Warenverkaufspreise in Einzelfällen das Zehnfache des Marktwertes. Bei Wahrnehmung der sich bietenden Marktmöglichkeiten hätte vergleichbare, qualitativ einwandfreie Ware bis zu 50 v. H. günstiger eingekauft werden können.
- Von Wohlfahrtsverbänden wurden Mittel der Friedlandhilfe auch zweckfremd, teilweise für organisationseigene Zwecke, eingesetzt. Nicht verausgabte Zuwendungsbeträge waren der Friedlandhilfe teilweise nicht erstattet worden. Ein Wohlfahrtsverband zahlte noch während der örtlichen Erhebungen des Bundesrechnungshofes rd. 750 000 DM an die Friedlandhilfe zurück.
- Die Friedlandhilfe erteilte Bescheinigungen über den Wert von Sachspenden zur Vorlage bei den Finanzämtern aufgrund ungeprüfter Angaben der Spender.

7.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß die Friedlandhilfe bei der Weiterleitung der Zuwendungen an die Wohlfahrtsverbände gegen wesentliche Bestimmungen in den Zuwendungsbescheiden verstoßen hat und dies vom Bundesministerium wegen unterlassener Prüfung der Verwendungsnachweise nicht erkannt worden ist. Außerdem ist nach Ansicht des Bundesrechnungshofes der Zuwendungszweck, die Aussiedler im Rahmen der Erstversorgung mit qualitativ guten Sachleistungen in Höhe von 40 DM

zu versorgen, teilweise nicht erfüllt worden. Durch die Art der Beschaffung der Sachleistungen und hier insbesondere durch das Insichgeschäft mit einem gewinnorientiert arbeitenden, verbandseigenen Unternehmen sind Zuwendungsmittel nicht wirtschaftlich verwendet worden und den Aussiedlern nicht ungeschmälert zugute gekommen.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert sicherzustellen, daß bei der Weiterleitung, Verwendung und Verwendungskontrolle der Zuwendungen die haushaltsrechtlichen Bestimmungen eingehalten werden. Auch ist das Verfahren der Beschaffung und Verteilung der Sachleistungen zu regeln. Dabei sollte eine zentrale Beschaffung – ggf. unter Beteiligung der Beschaffungsstelle des Bundesministeriums – auf der Grundlage eines von der Friedlandhilfe zu erstellenden Warenkorbes geprüft werden.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium auf dessen Verpflichtung hingewiesen, die Verwendungsnachweise künftig zeitnah zu prüfen. Es hat dabei dafür zu sorgen, daß die Verwendung und Abrechnung der an die Wohlfahrtsverbände weitergeleiteten Mittel anhand von Belegen überprüft und nicht bestimmungsgemäß verwendete und nicht verausgabte Zuwendungsbeträge zurückgefordert werden.

Der Bundesrechnungshof hat im übrigen gebeten, die Friedlandhilfe auf die steuerrechtlichen Regelungen hinzuweisen, wonach Spendenbescheinigungen nicht allein auf die Angaben des Spenders abgestellt werden dürfen, sondern der Warenwert, d. h. in der Regel der Verkehrswert des gespendeten Wirtschaftsgutes, ermittelt werden muß. Andernfalls seien überhöhte Spendenabzugsbeträge bei der Berechnung des steuerpflichtigen Einkommens der Spender zu befürchten.

7.3

Das Bundesministerium hat Mängel bei der Abwicklung der Zuwendungen eingeräumt, gleichzeitig aber darauf hingewiesen, daß es sich bei der Gewährung der Zuwendungen an die Friedlandhilfe dem dort seit Jahren bewährten Verfahren angeschlossen habe; Hinweise zu Zweifeln an der ordnungsgemäßen Verwendung der Mittel habe es nicht gegeben. Eine zeitnahe Prüfung der von der Friedlandhilfe vorgelegten Verwendungsnachweise habe nicht durchgeführt werden können, da das zuständige Fachreferat wegen der sprunghaft gestiegenen Zahl von Aussiedlern und des Zustroms von Übersiedlern überlastet gewesen sei. Inzwischen sei die Prüfung der Verwendungsnachweise dem Bundesverwaltungsamt übertragen worden.

Die Weiterleitung der Zuwendungen gemäß den Auflagen des Zuwendungsbescheides und das Verfahren der Beschaffung und Verteilung der Sachleistungen seien nunmehr geregelt. Die Wohlfahrtsverbände hätten sich verpflichtet, die Beschaffung der Waren grundsätzlich auszuschreiben. Hiervon könne ausnahmsweise abgesehen werden, wenn durch andere, geeignete Beschaffungsmöglichkeiten eindeutig günstigere Konditionen erzielt werden könnten. Von einer zentralen Beschaffung und einem verbindlich vorgegebenen Warenkorb solle in Übereinstimmung mit der Friedlandhilfe jedoch abgesehen werden, da Schwierigkeiten beim Transport und der Lagerung der Waren entstünden und wechselnden Wünschen und Bedürfnissen der Aussiedler nicht angemessen Rechnung getragen werden könne.

Zur Abrechnung der von der verbandseigenen Beschaffungsstelle erworbenen Sachleistungen hat das Bundesministerium eingeräumt, daß die der Friedlandhilfe in der Vergangenheit in Rechnung gestellten Beträge zu hoch gewesen seien, wodurch die Mittel für die Aussiedler geschmälert worden seien. Es habe jedoch dem Wohlfahrtsverband die der Beschaffungsstelle nach dessen Angaben entstandenen Lager- und Frachtkosten, kalkulatorische Kosten einschließlich Eigenkapitalverzinsung und Körperschaft- und Gewerbesteuer in Höhe von rd. 2,6 Mio. DM nachträglich zugestanden und nur den verbliebenen Betrag von rd. 443 000 DM zurückgefordert.

Der Verband habe zwischenzeitlich beschlossen, bei Beschaffungen für die Friedlandhilfe künftig einen Verwaltungskostenanteil in Höhe von 10 v. H. zu erheben, obwohl dieser die entstehenden Kosten nicht decken würde. Er habe im übrigen bestritten, minderwertige Waren zu überhöhten Preisen beschafft zu haben, und das Gutachten des Sachverständigen in Frage gestellt. Aus Sicht des Bundesministeriums sei eine Aufklärung des Sachverhalts und der konkrete Nachweis des Einkaufs minderwertiger Waren zu überhöhten Preisen nicht mehr möglich, da die Waren nicht mehr vorhanden seien.

Das Bundesministerium hat weiter ausgeführt, daß alle im Beschaffungszeitraum 1989 bis 1995 gestellten Rechnungen auf einen Skontoabzug überprüft würden. Bisher seien wegen unterbliebenen Skontoabzugs 80 000 DM und weitere nicht verbrauchte Zuwendungsmittel in Höhe von 611 000 DM zurückgefordert worden.

Auch die von anderen Wohlfahrtsverbänden nicht oder nicht zweckentsprechend verwendeten Beträge seien inzwischen zurückgefordert oder mit laufenden Zahlungen verrechnet worden. Auf die Rückforderung eines in den Jahren 1993 und 1994 nicht verausgabten Betrages von rd. 750 000 DM habe es jedoch verzichtet, da die Gefahr bestehe, daß der Wohlfahrtsverband in den Jahren zuvor in annähernd gleichem Umfang geleistete Vorfinanzierungen in Rechnung stellen werde und im Ergebnis dem Bund kein Schaden entstanden sei.

Die Friedlandhilfe werde künftig bei der Ausstellung von Spendenbescheinigungen die steuerrechtlichen Regelungen beachten.

7.4

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, daß das Bundesministerium nunmehr Maßnahmen getroffen hat, die sicherstellen sollen, daß bei der Wei-

terleitung, Verwendung und Verwendungskontrolle der Zuwendungen die haushaltsrechtlichen Bestimmungen eingehalten werden. Er bemängelt jedoch, daß diese Maßnahmen erst nach Hinweisen des Bundesrechnungshofes getroffen worden sind. Auch rechtfertigt die vorgetragene Arbeitsüberlastung nicht die Versäumnisse bei der Prüfung der Verwendungsnachweise. Das Bundesministerium hätte organisatorische oder personelle Maßnahmen treffen müssen, damit die bei der Gewährung von Zuwendungen notwendigen Kontrollaufgaben nicht vernachlässigt und etwaige Fehlentwicklungen mit finanziellen Nachteilen für den Bund rechtzeitig erkannt und möglichst vermieden werden.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist das künftige Verfahren der Beschaffung und Verteilung der Sachleistungen noch nicht ausreichend geregelt. Er hat erhebliche Zweifel, wie ohne eine zentrale Beschaffung eines vorgegebenen Warenkorbes gewährleistet und kontrolliert werden kann, daß den Aussiedlern tatsächlich Waren mit einem Marktwert von 40 DM ausgehändigt werden, zumal auch bei einer zentralen Beschaffung den berechtigten Wünschen der Aussiedler Rechnung getragen und die Lagerung und Verteilung der Waren sachgerecht geregelt werden können. Das Bundesministerium wird dieser Frage nochmals nachgehen müssen.

Das Bundesministerium wird außerdem nochmals zu prüfen haben, ob über den von einem Wohlfahrtsverband bereits zurückgeforderten Betrag in Höhe von 443 000 DM hinaus weitere Beträge erstattet werden müssen, da die vom Bundesministerium als Kosten der Beschaffungsstelle anerkannten Beträge nicht belegt sind und somit nicht auf ihre Angemessenheit überprüft werden konnten. Die Prüfung sollte den gesamten Beschaffungszeitraum von 1989 bis 1995 umfassen und dabei auch den Warenwert der von der Beschaffungsstelle zu Lasten der Aussiedler abgerechneten, aber für organisationseigene Zwecke verwendeten Gegenstände feststellen.

Die begründeten Zweifel des Bundesrechnungshofes an Qualität und Angemessenheit des Preises eines Teils der der Friedlandhilfe in Rechnung gestellten Waren konnte das Bundesministerium nicht ausräumen. Der Bundesrechnungshof hält zudem an seiner Auffassung fest, daß die Einschaltung der verbandseigenen Beschaffungsstelle nur in Betracht kommen kann, wenn sich deren Angebot unter Wettbewerbsbedingungen im Rahmen einer Ausschreibung als wirtschaftlichstes herausgestellt hat. Im übrigen hält es der Bundesrechnungshof nicht für vertretbar, Verwaltungskostenpauschalen zuzugestehen, deren Angemessenheit das Bundesministerium nicht geprüft hat.

Der Bundesrechnungshof hält auch den Verzicht auf Rückforderung der von einem Wohlfahrtsverband nicht verausgabten Zuwendungsbeträge nicht für sachgerecht, da Zweifel bestehen, ob Vorfinanzierungen in dem behaupteten Umfang überhaupt stattgefunden haben. Das Bundesministerium wird deshalb die Zahlungsvorgänge für den gesamten Zeitraum in allen Einzelheiten aufzuklären und ggf. Zuwendungen zurückzufordern haben.

8 Grundinstandsetzung und Neubeschaffung von Booten für den Bundesgrenzschutz
(Kapitel 06 25)

8.0

Auf mündliche Weisung des Bundesministeriums vergab der Bundesgrenzschutz See die Arbeiten für die Grundinstandsetzung von vier Booten des Typs Bremseklasse der ehemaligen Nationalen Volksarmee an eine Werft, ohne vorher eine Leistungsbeschreibung zu erstellen und ohne das wirtschaftlichste Angebot im Rahmen eines Wettbewerbs zu ermitteln.

Der Bundesgrenzschutz sonderte vier Barkassen GSB 12 aus, die er im Zuge der Wiedervereinigung aus den Beständen der ehemaligen Nationalen Volksarmee übernommen hatte, obwohl sie für die Aufgaben des Bundesgrenzschutzes im Streifendienst auf der Oder grundsätzlich geeignet und noch verwendbar waren. Die statt dessen als Ersatz beschafften Boote entsprechen nicht dem Einsatzkonzept und sind für den Streifendienst auf der Oder nur bedingt geeignet.

8.1 Grundinstandsetzung von vier Booten des Typs Bremseklasse

8.1.1

Mit der Wiedervereinigung hatte das Bundesministerium mehrere Boote des Typs Bremseklasse aus den Beständen der ehemaligen Nationalen Volksarmee (NVA) übernommen. Im Frühjahr 1991 wies ein inzwischen ausgeschiedener Mitarbeiter des Bundesministeriums den Bundesgrenzschutz See (BGS See) telefonisch an, eine Bauanweisung für den Umbau eines dieser Boote zum Einsatz für die Zwecke des Bundesgrenzschutzes im Küstenbereich der Ostsee auszuarbeiten. Auf der Grundlage der gemeinsam mit dem BGS See erarbeiteten Umbauanweisung schrieb das Grenzschutzamt Frankfurt/Oder (Grenzschutzamt) im Oktober 1991 den Umbau eines Patroullienbootes beschränkt aus, worauf fünf Angebote zwischen rd. 500 000 und 900 000 DM abgegeben wurden. Das Grenzschutzamt schlug die Vergabe an die Werft vor, die das niedrigste Angebot abgegeben hatte.

Im Februar 1992 teilte das Bundesministerium dem Grenzschutzamt mit, die vorgelegten Zahlen reichten für die weitere Haushaltsplanung aus. Das Grenzschutzamt möge nichts weiter unternehmen. Das Bundesministerium sei um Mittel für den Umbau der Boote bemüht.

Eine Veranschlagung der Mittel im Haushalt erfolgte zu keiner Zeit. Das Ausschreibungsverfahren wurde ohne Zuschlag und Benachrichtigung der Bieter beendet.

Kurze Zeit darauf wies der bereits erwähnte Mitarbeiter des Bundesministeriums den BGS See an, statt des Umbaues eines Bootes die Grundinstandsetzung für vier Boote des Typs Bremseklasse vorzunehmen

und damit die Werft zu beauftragen, die das zweitniedrigste Angebot für den Umbau abgegeben hatte. Ohne eine neue Leistungsbeschreibung für die Grundinstandsetzung der Boote sowie ohne förmliches Ausschreibungsverfahren vergab der BGS See auf mündliche Weisung des Mitarbeiters des Bundesministeriums vier Einzelaufträge zur Grundinstandsetzung der Boote mit Auftragswerten zwischen rd. 717 000 und 861 000 DM – insgesamt rd. 3,1 Mio. DM – an die benannte Werft.

Grundlage der Aufträge waren die Umbauanweisung vom September 1991, das aufgrund der beschränkten Ausschreibung vom Oktober 1991 vorgelegte Angebot der Werft über den Umbau eines Bootes zum Preis von rd. 566 000 DM, mehrere Protokolle über Besprechungen und Besichtigungen, verschiedene Werftarbeitslisten sowie die Angebote der Werft zu den vier Booten. Als Preis wurde ein Selbstkostenerstattungspreis ohne Höchstgrenze gemäß § 7 der Verordnung PR Nr. 30/53 über die Preise bei öffentlichen Aufträgen vereinbart. Nach den Abrechnungen der Werft kostete die Grundinstandsetzung der vier Boote schließlich nicht wie vereinbart rd. 3,1 Mio. DM, sondern rd. 3,5 Mio. DM.

8.1.2

8.1.2.1

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß aus den Unterlagen des Bundesministeriums nicht erkennbar war, wer und auf welcher Grundlage den Umbau eines der ehemaligen NVA-Boote angeordnet hatte, aus welchen Gründen von dem ursprünglich vorgesehenen Umbau nur eines Bootes abgesehen wurde und statt dessen vier Boote grundinstandgesetzt wurden.

Der Bundesrechnungshof hat auch das Vergabeverfahren für den Umbau bemängelt. Die Beendigung des Ausschreibungsverfahrens vom Oktober 1991 ohne Zuschlag oder Aufhebung des Verfahrens stellt einen Verstoß gegen die Verdingungsordnung für Leistungen (VOL/A) dar. Eine Ausschreibung nur für den Zweck, um Angaben für eine Veranschlagung der Umrüstungskosten im Haushaltsplan zu gewinnen, ist unzulässig und hätte zu Schadensersatzansprüchen gegenüber dem Bund führen können. Ferner hat der Bundesrechnungshof beanstandet, daß die Grundinstandsetzung mit einem Beschaffungsvolumen von mehr als 3 Mio. DM ohne förmliches Ausschreibungsverfahren erfolgte und Selbstkostenerstattungspreise vereinbart wurden.

Darüber hinaus hat der Bundesrechnungshof bemängelt, daß die Grundinstandsetzung für die vier Boote einzeln und nicht gemeinsam vergeben wurde, wodurch Kostenminderungen (Rationalisierungseffekte) zu erzielen gewesen wären, und daß die Vergabe nicht aufgrund einer auf die Grundinstandsetzung abgestimmten Leistungsbeschreibung stattfand. Weil der BGS See der Vergabe für die Grundinstandsetzung die Umbauanweisung, mehrere Protokolle und verschiedene Werftarbeitslisten zugrunde legte, fehlte für die zu erbringende Leistung eine eindeutige Leistungsbeschreibung, die Grundlage für ein Angebot und nach Fertigstellung für die Abnahmeprüfung sein konnte und die nachträgliche Preiserhöhungen hätte begrenzen können.

In diesem Zusammenhang hat der Bundesrechnungshof auch die Frage gestellt, wie es vorkommen konnte, daß ein Mitarbeiter des Bundesministeriums den BGS See fernmündlich anweisen konnte, vier Boote mit Ausgaben von insgesamt mehr als 3 Mio. DM grundinstandzusetzen und damit unter Umgehung der Vergabevorschriften eine bestimmte Werft zu beauftragen und daß der BGS See danach verfuhr.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium gebeten mitzuteilen, was es zu veranlassen beabsichtigt, um Fälle dieser Art künftig zu vermeiden.

8.1.3

Das Bundesministerium hat eingeräumt, daß gegen Bestimmungen der Bundeshaushaltsordnung und der VOL/A verstoßen wurde und daß diesen Bestimmungen künftig in stärkerem Maße als bisher Rechnung zu tragen sei. Es beabsichtige, für den BGS See eine neue Regelung zu treffen. Im übrigen führt es die beanstandeten Mängel und die unterbliebene Etatisierung – wie auch im Falle der vier Barkassen (s. Nr. 8.2) – auf Kompetenzüberschreitungen eines Mitarbeiters in seinem Hause zurück.

Zu der Vereinbarung des Selbstkostenerstattungspreises und zur Fortschreibung der Werftarbeitslisten hat das Bundesministerium ausgeführt, daß bei Bootsinstandsetzungen im allgemeinen mit einem gewissen Teil verdeckter Schäden zu rechnen sei, so daß bei Auftragserteilung nicht alle vorzunehmenden Leistungen und ihr Umfang bekannt seien. Jede einzelne Kosten verursachende Maßnahme sei jedoch durch die Werft beim BGS See beantragt, besprochen und im Bedarfsfall durch diesen genehmigt worden.

Die Einzelvergabe der Grundinstandsetzung der vier Boote hat das Bundesministerium damit begründet, daß die Vergabe aufgrund fehlender Verfügbarkeit von Haushaltsmitteln habe gestreckt werden müssen. Bezogen auf den gesetzlichen Auftrag habe außerdem aus damaliger Beurteilung der einsatztaktischen Lage eine gleichzeitige längere Stillegung aller Boote nicht hingenommen werden können.

8.1.4

Der Bundesrechnungshof erwartet, daß das Bundesministerium sich künftig nachdrücklich um die Einhaltung der VOL/A bemüht und alsbald die beabsichtigte Regelung für den BGS See erläßt.

Dem Einwand des Bundesministeriums, daß bei Auftragserteilung zur Instandsetzung von Booten nicht alle vorzunehmenden Leistungen und ihr Umfang bekannt seien, ist die Verfahrensweise des Marinearsenals der Bundeswehr entgegenzuhalten. Dort werden die erkennbar notwendigen und die wahrscheinlichen, aber im einzelnen noch nicht als notwendig erkennbaren Leistungen ausgeschrieben. Für einen verbleibenden Rest von unvorhersehbaren Leistun-

gen werden im Rahmen der Ausschreibung nur Angebote über Stundensätze eingeholt. Im übrigen regt der Bundesrechnungshof an, Verhandlungen mit der Bundeswehr mit dem Ziel aufzunehmen, daß das Marinearsenal künftig die Ausschreibung für die Instandsetzung und Beschaffung von Booten einer bestimmten Größe für den BGS See übernimmt. Die Nutzung des dortigen Sachverstandes sollte ohne personelle Verstärkung möglich sein.

Die Begründung der Einzelvergabe der Grundinstandsetzung ist nicht überzeugend. Der Mitarbeiter des Bundesministeriums beauftragte Anfang 1992 den BGS See, die Grundlage für die Durchführung der Grundinstandsetzung der vier Boote zu schaffen. Soweit im Haushaltsplan 1992 nur Mittel für die Grundinstandsetzung eines Bootes verfügbar waren, hätte das Bundesministerium die erforderlichen Mittel für die übrigen Boote für den Haushaltsplan 1993 beantragen können. Darüber hinaus hätte eine alternative Ausschreibung für ein und vier Boote vorgenommen werden können. Falls wider Erwarten die Mittel im Jahre 1993 nicht bewilligt worden wären, wäre der Preis für das Angebot eines Bootes zur Anwendung gekommen.

Der gleichzeitigen Ausschreibung der Instandsetzungsarbeiten für vier Boote hätte auch nicht entgegengestanden, die Boote nacheinander an die Werft zur Vornahme der Arbeiten abzugeben.

8.2 Aussonderung von vier Barkassen GSB 12 und Neubeschaffung von vier Booten

8.2.1

8.2.1.1

Zur verstärkten Überwachung und Kontrolle im Küstenbereich der Ostsee und auf der Oder erstellte das Bundesministerium im April 1992 ein Einsatzkonzept des Grenzschutzeinzeldienstes für die Grenzüberwachung und Grenzkontrolle mit Booten. Im Hinblick auf die besonderen Bedingungen auf der Oder und den vorgesehenen Aufgaben eines Bootsstreifendienstes sollten die zum Einsatz kommenden Boote insbesondere folgende Anforderungen erfüllen:

- flachgehende Boote mit Kajüte,
- Motorleistung für Geschwindigkeiten zwischen 30 und 40 km/h zur schnellen Einsatzfähigkeit und Abdeckung eines größeren Abschnittsbereichs,
- Möglichkeit, gleichzeitig bis zu zehn aufgegriffene Personen befördern zu können.

Das Bundesministerium kam zu dem Ergebnis, daß die aus den Beständen der ehemaligen DDR übernommenen Barkassen des Typs GSB 12 nach einer Grundüberholung grundsätzlich den Anforderungen für die Oder-Überwachung entsprächen. Zum gleichen Ergebnis gelangte der BGS See in einem Gutachten vom Juli 1992. Dabei wies er darauf hin, daß Wasserschutzpolizei und Zoll Boote gleichen Typs auf der Oder einsetzen würden.

Im August 1992 wies das Grenzschutzpräsidium Ost (Grenzschutzpräsidium) das Bundesministerium auf in den Jahren 1991 und 1992 gewonnene praktische Erfahrungen hin. Aufgabe und Einsatztaktik eines ganzjährigen Bootseinsatzes auf der Oder, die überall durchschritten oder durchschwommen werden könne, erfordere ein Boot, das die gesamte Wasserfläche einschließlich der flachen Uferzone zu befahren in der Lage sei. Als unverzichtbare Möglichkeit wurde gefordert, Polizeivollzugsbeamte des BGS See grundsätzlich an jeder Uferstelle absetzen und aufnehmen zu können. Deshalb müsse der Bootskörper aus Metall (Aluminium) sein und einen geringen Tiefgang von 60 bis 70 cm haben.

Im Februar 1993 wurde auf Anweisung des Bundesministeriums von Polizeivollzugsbeamten des BGS See und des Grenzschutzpräsidiums ein bei der Wasserpolizei des Landes Baden-Württemberg auf dem Bodensee eingesetztes Boot eines Herstellers von Motorjachten erprobt. Ein an den Einsatzbedingungen auf der Oder ausgerichteter Kriterienkatalog zur Beurteilung der Eignung des zu erprobenden Bootes stand den Polizeivollzugsbeamten nicht zur Verfügung. Der Erprobungsbericht vom Februar 1993 bestätigte die Tauglichkeit des Bootstyps für einen Einsatz auf der Oder. Probefahrten auf der Oder oder mit Booten anderer Hersteller wurden nicht durchgeführt.

8.2.1.2

In einem Aussonderungsgutachten des BGS See vom November 1993 wurden die Instandsetzungs- und Nachrüstungskosten für die Barkasse GSB 12 mit rd. 275 000 DM angegeben. Die Wirtschaftlichkeit der Instandsetzungen wurde in Frage gestellt. Nachdem das Bundesministerium daraufhin die Aussonderung der Boote und ihre Verwertung durch die Verwertungsgesellschaft mbH (VEBEG) genehmigte, schrieb das Beschaffungsamt des Bundesministeriums die Beschaffung von vier Booten im Amtsblatt der EG öffentlich aus. Die vom Bundesministerium erstellte Spezifikation vom 10. November 1993 über ein schnelles Patrouillenboot, die den Bewerbern vom Beschaffungsamt des Bundesministeriums als Leistungsbeschreibung übersandt wurde, stimmte nahezu völlig mit einer vom Bundesrechnungshof beim BGS See vorgefundenen Spezifikation eines Motorbootes des Motorjachtherstellers überein. So entsprachen sowohl das Material des Rumpfes – Glasfaser – als auch die Maße des Schiffskörpers, der Fenster, der Tiefgang auf den Zentimenter genau jenem Boot. Die Forderung des Grenzschutzpräsidiums nach einem Bootskörper aus Metall wurde ebenso wenig in die Leistungsbeschreibung aufgenommen wie die Transportmöglichkeit für zusätzliche Polizeivollzugsbeamte oder von bis zu zehn aufgegriffenen Personen.

Einem nach der Beschaffung gefertigten Aktenvermerk des Beschaffungsamtes des Bundesministeriums vom März 1995 ist zu entnehmen, daß die Leistungsbeschreibung von dem Motorjachthersteller erstellt und vom Fachreferat des Bundesministeriums mit gleichem Text der Beschaffungsanweisung beigegeben wurde. Auf die Ausschreibung gingen vier Angebote ein, zwei Angebote entsprachen den Ausschreibungsbedingungen. Als Bieter mit dem nied-

rigsten Preis erhielt der Motorjachthersteller den Zuschlag zur Lieferung von vier Booten zum Preis von rd. 338 000 DM je Boot.

8.2.1.3

Anläßlich der Übergabe der Boote äußerten Vertreter des Grenzschutzamtes und des Grenzschutzpräsidiums erhebliche Bedenken zum Einsatz der Boote in dem geplanten Einsatzgebiet. Wegen der Gefahr von Schäden am Antriebsaggregat bei Flachwasserfahrten ordnete das Grenzschutzpräsidium an, daß die Boote nur eingesetzt werden dürften, wenn mindestens 0,5 m Wasser unter dem Kiel sei. Bei einem Tiefgang von 0,75 m kann das Boot danach nur bei Wassertiefen von 1,25 m gefahren werden.

8.2.1.4

In einem Schreiben des Bezirkspersonalrats beim Grenzschutzpräsidium vom März 1995 wurden nach sechsmonatiger Erfahrung erhebliche Mängel aufgezeigt. So sei der Bootskörper aus Kunststoff für den Wintereinsatz auf der Oder völlig ungeeignet. Dadurch müßten die Boote mehrere Monate lang an Land geholt werden. Das Gesamtgewicht des Bootes stehe im völligen Mißverhältnis zu seiner Tragfähigkeit. Dadurch komme es immer wieder zum Ansaugen von Schwemmsand durch das Antriebsaggregat und damit zu Ausfällen der Boote. Der geplante Einbau von Wärmebild- und Radartechnik verstärke dieses Problem. Die mit Metallbootskörpern ausgestatteten odertauglichen Boote aus DDR-Beständen seien zu frühzeitig ausgesondert worden.

8.2.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß das Bundesministerium es zuließ, daß nur ein Boot, dazu außerhalb des Einsatzgebietes und ohne Vorgabe eines Kriterienkataloges, erprobt wurde, nachdem das ehemalige DDR-Boot vom Typ GSB 12 als unwirtschaftlich angesehen worden war.

Ferner hat er beanstandet, daß das Bundesministerium die Spezifikation des Motorjachtherstellers mit herstellerspezifischen Angaben nur mit einem anderen Deckblatt der Beschaffungsanweisung an das Beschaffungsamt beifügte und daß das Beschaffungsamt diese Baubeschreibung ohne Änderung als Leistungsbeschreibung den Bewerbern übersandte. Damit ist nicht nur das Gebot einer herstellerneutralen Leistungsbeschreibung mißachtet worden, sondern es sind wichtige Kriterien aus dem Einsatzkonzept des Bundesministeriums vom April 1992 sowie aus dem Schreiben des Grenzschutzpräsidiums nicht in die Leistungsbeschreibung aufgenommen worden. Dadurch müßte der Eindruck entstehen, daß die Beschaffung auf einen bestimmten Hersteller hingeleitet werden sollte.

Weiter hat der Bundesrechnungshof bemängelt, daß die GSB 12-Boote durch die VEBEG schon vor dem Ergebnis der Ausschreibung verwertet wurden. Sie hätten daher nicht mehr in einen Vergleich einbezogen werden können, ob die Instandsetzung dieser Boote oder die Anschaffung eines neuen Bootstyps wirtschaftlich geboten gewesen wäre. Letztlich seien mit der Beschaffung der vier Boote rd. 1,35 Mio. DM für ein nur beschränkt einsatzfähiges Gerät ausgegeben worden.

8.2.3

Das Bundesministerium hat erwidert, der Bootsmarkt sei auf verwendbare Bootstypen mit dem Ziel gesichtet worden, möglichst viele der geforderten Kriterien mit dem auszuwählenden Einsatzmittel zu erfüllen. Dies habe zu dem Auftrag geführt, geeignete Polizeivollzugsbeamte des BGS See und des Grenzschutzamtes zur Wasserschutzpolizei Baden-Württemberg zu entsenden und das dort auf dem Bodensee im Einsatz befindliche Boot des Motorjachtherstellers zu erproben. Die zu der Probefahrt entsandten Fachleute des Bundesgrenzschutzes hätten aus fachlicher Sicht die volle Tauglichkeit des Bootstyps für den Einsatz auf der Oder bestätigt. Probefahrten auf der Oder wären aus Kostengründen unterblieben. Eine auf Weisung des Bundesministeriums inzwischen durchgeführte Untersuchung habe ergeben, daß die Boote für den vorgesehenen Zweck geeignet seien. Sie erfüllten nunmehr, nach anfänglichen Schwierigkeiten, im Zusammenwirken mit den Land- und Luftkräften des Bundesgrenzschutzes ihre zugewiesenen Aufgaben.

Im übrigen habe die vom Bundesrechnungshof bezweifelte Sichtung des Bootsmarktes ergeben, daß die vom Zoll eingesetzten Boote sich zwar auch gut für den Oder-Einsatz des BGS See eignen würden, allerdings hätten dann für die Beschaffung pro Boot Mittel in Höhe von 800 000 DM in Ansatz gebracht werden müssen. Das für den BGS See beschaffte preiswertere Boot des Motorjachtherstellers stünde somit in einem sehr günstigen Preis-Leistungsverhältnis.

Hinsichtlich der Verstöße bei der Vergabe hat das Bundesministerium erläutert, daß der zuständige Mitarbeiter im Bundesministerium – wie auch im Falle der vier Boote des Typs Bremseklasse – (s. Nr. 8.1) ohne erkennbare Kontrolle durch Vorgesetzte als „Herr des Verfahrens" gehandelt habe. Er habe dadurch die gesamte konzeptionelle Vorbereitung und Durchführung des Beschaffungsauftrages bis zur Abgabe an das Beschaffungsamt weitgehend eigenständig gestalten können. Im Zuge der festgestellten Mängel sei eine Neuorganisation der Geschäftsverteilung im zuständigen Referat erfolgt. Außerdem sei die sofortige Beteiligung des für die Haushaltsangelegenheiten des BGS See zuständigen Referats zu Beginn eines jeden Beschaffungsvorgangs im BGS See sichergestellt.

Soweit die beiden Vergabevorgänge gezeigt hätten, daß im nachgeordneten Bereich des BGS See Tendenzen bestanden haben, auf „Anweisung" aus dem Bundesministerium mit die Eigenverantwortlichkeit zurückdrängendem, übersteigertem Hierarchiedenken zu reagieren, seien eingehende Erörterungen mit entsprechenden Stellen geführt worden, um solche Mängel künftig auszuschließen. Dies gelte auch im Verhältnis des Bundesministeriums zum Beschaffungsamt. Hier habe die irrige Auffassung ge-

herrscht, daß bei Durchführung von Beschaffungsverfahren quasi ein Über- und Unterordnungsverhältnis bestehe. Durch die vom Bundesministerium am 6. April 1995 erlassenen neuen „Richtlinien für Beschaffungsverfahren" sei das Beschaffungsverfahren auf eine neue Grundlage gestellt worden, die die Stellung des Beschaffungsamtes gegenüber den Bedarfsträgern stärke.

8.2.4

Die Erwiderung des Bundesministeriums vermag nicht zu überzeugen. Wenn der Bootsmarkt tatsächlich gesichtet worden wäre, so hätte das Bundesministerium mit dem Bundesministerium der Finanzen Verbindung aufgenommen, das in den Jahren 1992 und 1993 vier „Jet-Boote" mit Aluminium-Rumpf für den Zoll zum Einsatz auf der Oder beschafft hatte, um sich dessen Erfahrung zunutze zu machen.

Das positive Votum der Fachleute des BGS See im Anschluß an die Probefahrt auf dem Bodensee für das Boot des Motorjachtherstellers, das Ergebnis der auf Weisung des Bundesministeriums vorgenommenen Untersuchung, der Hinweis auf die inzwischen überwundenen Anfangsschwierigkeiten und ein günstiges Preis-Leistungsverhältnis der Beschaffung lassen außer acht, daß in dem bisher nicht geänderten Einsatzkonzept und dem Schreiben des Grenzschutzpräsidiums für wichtig angesehene Kriterien nicht erfüllt wurden. Der Hinweis, daß die Beschaffung der vom Zoll eingesetzten Metallboote teurer gewesen wäre als die vom Bundesministerium beschafften, kann angesichts deren geringeren Einsatzmöglichkeiten nicht ausschlaggebend sein, wenn es gilt, die Wirtschaftlichkeit einer Beschaffungsmaßnahme abzuwägen.

8.3 Abschließende Würdigung

Soweit das Bundesministerium Maßnahmen getroffen hat, um die Einflußnahme eines Mitarbeiters oder auch eines Referats auf die Beschaffung eines bestimmten Fabrikats eines Herstellers zu vermeiden, bleibt abzuwarten, ob diese Maßnahmen erfolgreich sind. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, daß das Bundesministerium bereits in den Jahren 1981 und 1989 – auch aufgrund von Prüfungen des Bundesrechnungshofes (vgl. Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 1990, Drucksache 11/7810 Nr. 42) – Erlasse an alle Dienststellen seines Geschäftsbereichs einschließlich des Beschaffungsamtes zur strikten Beachtung der Wettbewerbsneutralität bei Beschaffungen richtete.

Der Bundesrechnungshof hält es für geboten, daß das Beschaffungsamt bei herstellerbezogenen Anforderungen der Bedarfsträger und bei Uneinigkeit über eine wettbewerbsneutrale Leistungsbeschreibung dem Referat im Bundesministerium berichtet, das die Fachaufsicht über das Beschaffungsamt hat. Dieses sollte das Beschaffungsamt ggf. in seinen Bemühungen um Wettbewerbsneutralität bei Beschaffungen gegenüber dem Referat im Bundesministerium unterstützen, das die Interessen des Bedarfsträgers vertritt. Dazu wird erforderlich sein, daß die Fachaufsicht über das Beschaffungsamt zur Vermeidung von Interessenkollisionen in eine Abteilung beim Bundesministerium integriert ist, die nicht selbst oder nur in einem geringem Umfang Bedarfsträger von Beschaffungsmaßnahmen ist. Diese Voraussetzung ist gegenwärtig allerdings nicht erfüllt, denn das Fachaufsichtsreferat über das Beschaffungsamt ist in derselben Unterabteilung wie die Referate für den Zivilschutz, für den im Haushaltsplan 1996 Mittel für Beschaffungen in zweistelliger Millionenhöhe eingestellt und für das Jahr 1997 beantragt sind.

Bundesministerium der Justiz
(Einzelplan 07)

9 Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit des Einsatzes der Informationstechnik beim Deutschen Patentamt
(Kapitel 07 10 verschiedene Titel)

9.0

Nach Abschluß der probeweisen Einführung (Pilotphase) eines IT-gestützten Patentinformationssystems versäumte es das Deutsche Patentamt, die Wirtschaftlichkeit des Verfahrens, insbesondere Möglichkeiten alternativer technischer Lösungen, nochmals zu untersuchen. Dadurch sind erhebliche Einsparungen ungenutzt geblieben.

Durch den verfrühten Einsatz eines noch in der Entwicklung befindlichen IT-Systems im Bereich Schutzrechtserteilung und -verwaltung sind bisher vermeidbare Mehrausgaben in Höhe von 2,3 Mio. DM angefallen.

Die Gebühren für IT-gestützte Dienstleistungen des Deutschen Patentamtes waren nicht immer kostendeckend. Allein bei einem IT-Verfahren ergab sich im Laufe des bisher fünfjährigen Betriebes ein Fehlbetrag in Höhe von rd. 2,5 Mio. DM.

9.1 Patentinformationssystem „PATIS"

9.1.1

Das Deutsche Patentamt (Patentamt) plant und entwickelt gemeinsam mit gewerblichen Auftragnehmern seit dem Jahre 1989 das IT-gestützte Patentinformationssystem „PATIS". Die Entwicklungsko-

sten werden nach den bisherigen Planungen insgesamt rd. 150 Mio. DM betragen. Ende 1997 soll das IT-System im gesamten Patentamt eingesetzt werden.

Der Bundesrechnungshof hatte im Jahre 1990 die für das IT-Projekt erarbeitete Nutzen-Kosten-Untersuchung und eine sich anschließende Feinstudie geprüft und empfohlen, nach Abschluß der Pilotphase die wirtschaftlichen, technischen und personellen Risiken des geplanten automatisierten Verfahrens nochmals zu überdenken und das Ergebnis dem Bundesrechnungshof mitzuteilen.

Der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages hat die Empfehlungen bei der Beratung der Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 1990 (Drucksache 11/7810 Nr. 77.5) zustimmend zur Kenntnis genommen.

9.1.2

Bei einer weiteren Prüfung im Jahre 1995 hat der Bundesrechnungshof festgestellt, daß es das Patentamt nach Beendigung der Pilotphase unterlassen hat, die Wirtschaftlichkeit des IT-Vorhabens „PATIS", insbesondere unter Berücksichtigung der technischen Weiterentwicklung sowie möglicher alternativer Lösungen, erneut zu untersuchen. So blieb auch die Möglichkeit unberücksichtigt, neuere auf dem Markt befindliche Standard-Hard- und -Software einzusetzen. Der Bundesrechnungshof wurde nicht mehr – wie vereinbart – beteiligt.

Gleichwohl beauftragte das Patentamt im Jahre 1994 einen gewerblichen Auftragnehmer, das IT-Vorhaben fortzuführen und bis Ende 1997 ein gebrauchsfertiges Patentinformationssystem einschließlich 44 Recherchestationen zu einem Preis von insgesamt 54 Mio. DM zu liefern. Ungeachtet eines absehbaren Preisverfalls in diesem Bereich wurde je Recherchestation ein Festpreis von rd. 100 000 DM vereinbart. Der Vertrag enthielt keine Klausel, wonach mögliche Einsparungen an den Auftraggeber weiterzugeben gewesen wären.

Die zustimmende Kenntnisnahme des Haushaltsausschusses bezog sich auch auf die Ankündigung des Bundesministeriums und des Patentamtes, die Anzahl der Recherchestationen für Prüferarbeitsplätze auf 320 festzuschreiben. Abweichend davon plante das Patentamt jedoch, 600 Recherchestationen zu beschaffen und nahm hierbei mögliche Mehrkosten in Höhe von etwa 28 Mio. DM in Kauf.

9.1.3

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß das Patentamt sich nicht an seine Ankündigung hielt.

Die Wirtschaftlichkeit des IT-Vorhabens bleibt fraglich, weil die bisherige Nutzen-Kosten-Untersuchung nicht mit den aktualisierten Daten fortgeschrieben und somit nicht alle mit der Entwicklung und dem Betrieb von „PATIS" anfallenden Kosten ermittelt und bewertet wurden. Hinzu kommt, daß die Nutzeranforderungen an das IT-System vollständig technisch umgesetzt wurden, ohne daß vorher alternative Arbeitsabläufe organisatorisch geprüft wurden. Dies führte zu weiterem technischem Aufwand und damit zu erheblichen Mehrkosten.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium empfohlen, umgehend eine aktuelle, vollständige Wirtschaftlichkeitsbetrachtung zu erstellen, dabei alle mit der Entwicklung und dem Betrieb von „PATIS" verbundenen Kosten einzubeziehen, Alternativen gegenüber der bisher angestrebten Hardwarekonfiguration zu untersuchen und den heutigen Stand der Technik zu berücksichtigen.

9.1.4

Das Bundesministerium hat keine Einwendungen gegen die Feststellungen des Bundesrechnungshofes erhoben. Die erbetene Wirtschaftlichkeitsbetrachtung werde alsbald durchgeführt und dem Bundesrechnungshof übersandt.

Ferner sei beabsichtigt, nach dem Abschluß der laufenden Projektphase die technische Ausstattung der Prüfer-Recherchestationen mit dem Ziel einer Kostensenkung zu prüfen und dabei den neuesten Stand der Technik sowie „ergonomische und wahrnehmungspsychologische Aspekte" zu berücksichtigen.

Der „Endausbau" des IT-Systems sei inzwischen auf 320 Recherchestationen festgelegt worden.

9.1.5

Das Bundesministerium sollte die zugesagten Untersuchungen zur Kostensenkung alsbald durchführen und den Bundesrechnungshof über den Abschluß der laufenden Projektphase sowie über den weiteren Ausbau des IT-Systems rechtzeitig informieren. Es wird darüber hinaus sicherzustellen haben, daß bei Beschaffungen von IT-Systemen dieser Größenordnung keine langfristigen Verträge mit Festpreisklauseln vereinbart werden. Im übrigen sollten Einsparungsmöglichkeiten durch geeignete projektbegleitende Maßnahmen realisiert werden. Der Bundesrechnungshof wird die weitere Entwicklung beobachten.

9.2 Markenverwaltungs- und -auskunftssystem „MARKEN"

9.2.1

Das Patentamt ist für die Prüfung, Eintragung, Löschung und sonstige Verwaltung von national oder international registrierten Marken aufgrund des Markenrechtsreformgesetzes (bis 1994 Warenzeichengesetz) und anderer Rechtsvorschriften zuständig.

Die in den letzten Jahren ständig zunehmende Zahl der Anmeldungen veranlaßte das Patentamt, die herkömmliche Dokumentation in Papierform durch das IT-gestützte Markenverwaltungs- und -auskunftssystem „MARKEN" abzulösen, um die Arbeitsabläufe bei der Schutzrechtserteilung zu verbessern.

Die Projektrealisierung basierte auf einer Studie aus dem Jahre 1990 und begann nach Abschluß weiterer Untersuchungen im Jahre 1993. Im Januar 1995 wurde das IT-System „MARKEN" in Betrieb genommen.

Für die Planung und die Lieferung eines funktionsfähigen IT-Systems verausgabte das Patentamt bisher etwa 15 Mio. DM. Im Rahmen des weiteren Ausbaues in den nächsten fünf Jahren sind für Weiterentwicklung, Wartung und den sonstigen Geschäftsbedarf zusätzlich 9,8 Mio. DM veranschlagt.

9.2.2

Der Bundesrechnungshof hat bei der Prüfung der Projektdurchführung und des Einsatzes des IT-Systems festgestellt:

Das IT-System „MARKEN" wurde im Januar 1995 in Betrieb genommen, obgleich es nur teilweise funktionsfähig und vom Patentamt nicht abgenommen war. Noch notwendige Weiterentwicklungen und Anpassungen des Systems sollten während des laufenden Betriebes vorgenommen werden. Ein Parallelbetrieb in der Übergangsphase, der die vorläufige Beibehaltung der herkömmlichen manuellen Aktenbearbeitung und -führung neben der neuen IT-gestützten Bearbeitung zugelassen hätte, wurde nicht in Betracht gezogen.

Durch die Weiterentwicklung des nicht abgenommenen IT-Systems auf dem Produktionsrechner kam es nach der Inbetriebnahme wiederholt zu erheblichen Arbeitsausfällen durch Systemabstürze. Die Leistungsfähigkeit des IT-Systems wurde von den Benutzern als unzureichend angesehen. Als Folge des instabilen Zustandes sank die ohnehin schon geringe Leistung des Systems weiter ab, so daß sich schon nach kurzer Zeit ein erheblicher Bearbeitungsstau von Anmeldungen ergab. Der wirtschaftliche Betrieb des Verfahrens war dadurch gefährdet.

Zur Behebung der Unzulänglichkeiten verstärkte das Patentamt die IT-Projektgruppe und schloß weitere Verträge mit gewerblichen Auftragnehmern. Zum Zeitpunkt der Prüfung des Bundesrechnungshofes im Jahre 1995 betrugen die Ausgaben hierfür rd. 1,2 Mio. DM. Inzwischen haben sich diese zusätzlichen Ausgaben um weitere 1,1 Mio. DM auf insgesamt etwa 2,3 Mio. DM erhöht (Stand März 1996). Den Projektbeteiligten gelang es bisher nicht, das IT-System „MARKEN" in einem voll funktionsfähigen Zustand in Betrieb zu nehmen.

Geplante Einsparungen von etwa 40 Dienstposten im Schreib- und Registraturdienst konnten bisher nicht umgesetzt werden.

9.2.3

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß Mehrkosten in Höhe von rd. 2,3 Mio. DM und erhebliche Verzögerungen bei der Bearbeitung der Anmeldungen vermeidbar gewesen wären, wenn das Patentamt nicht auf dem Einführungstermin vor der Abnahme des Systems bestanden hätte. Zumindest wäre ein herkömmlicher manueller Parallelbetrieb in der Anfangsphase erforderlich gewesen.

Der zum Zeitpunkt des Projektbeginns als wirtschaftlich angesehene Einsatz des IT-Systems ist nunmehr fraglich, zumal auch die angestrebte Einsparung von 40 Dienstposten für Schreib- und Registraturpersonal noch nicht umgesetzt wurde.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, alle notwendigen Maßnahmen zu treffen, um noch mögliche Einsparungen auszuschöpfen.

9.2.4

Das Bundesministerium hat gegen die Feststellungen des Bundesrechnungshofes keine Einwände erhoben.

Es hat veranlaßt, für das noch immer in der Entwicklung befindliche IT-System „MARKEN" ab dem 1. März 1996 das herkömmliche manuelle Verfahren parallel zu der IT-gestützten Bearbeitung übergangsweise wieder einzuführen, um einen weiteren Bearbeitungsstau zu vermeiden.

9.2.5

Der Bundesrechnungshof fordert das Bundesministerium auf, nach Abnahme des IT-Systems durch das Patentamt im Rahmen einer Erfolgskontrolle Einsparmöglichkeiten darzulegen und diese alsbald umzusetzen.

9.3 Festsetzung von Gebühren für IT-Dienstleistungen

9.3.1

Das Patentamt ist gesetzlich verpflichtet, der Öffentlichkeit Informationen z. B. über bestehende Schutzrechte zur Verfügung zu stellen. Das Patentamt setzt umfangreiche IT-Verfahren ein, um diese Verpflichtungen zu erfüllen und erhebt hierfür Gebühren.

9.3.2

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß die Gebühren nicht kostendeckend waren.

So betreibt das Patentamt u. a. ein IT-gestütztes Auskunftssystem, mit dessen Hilfe externe Nutzer im Wege der Datenfernübertragung z. B. Auskünfte zu bibliographischen Daten und bestehenden Schutzrechten einholen können. Für eine Abfrage beträgt die vom Nutzer zu zahlende Gebühr 1 DM. Demgegenüber entstehen direkt zurechenbare Betriebskosten in Höhe von 8,59 DM je Abfrage.

Bei jährlich etwa 66 000 Abfragen entstand während des bisher fünfjährigen Betriebes des IT-Systems ein Fehlbetrag in Höhe von rd. 2,5 Mio. DM. Dieser Betrag dürfte sich noch deutlich erhöhen, wenn das Patentamt die vollen Kosten zugrunde legt.

9.3.3

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, für alle in Frage kommenden IT-Verfahren Vollkostenermittlungen durchzuführen und kostendeckende Gebühren zu erheben.

9.3.4

Das Bundesministerium hat dem Bundesrechnungshof zugestimmt. Vor der Festsetzung von Gebühren müsse in jedem Fall die Höhe der tatsächlich anfallenden Kosten bekannt sein. Die Angemessenheit der Gebühren solle künftig jährlich geprüft werden. Unabhängig hiervon werde zunächst die Erhöhung der Gebühren für die Nutzung des IT-Systems von 1 DM auf 2 DM vorbereitet.

9.3.5

Der Bundesrechnungshof hält die beabsichtigte Erhöhung der Gebühren für nicht ausreichend. Er fordert das Bundesministerium auf, die Vollkosten für IT-gestützte Auskünfte beim Patentamt umfassend zu ermitteln und die Gebühren daraufhin neu festzusetzen. Bis dieses Ergebnis vorliegt, sollten zumindest die bereits jetzt zweifelsfrei zurechenbaren Kosten zugrunde gelegt werden.

Bundesministerium der Finanzen
(Einzelplan 08)

10 Auszahlung von Haushaltsmitteln an die Deutsche Ausgleichsbank
(Kapitel 08 02 Titel 831 03)

10.0

Das Bundesministerium hat Haushaltsmittel in Höhe von 40 Mio. DM – teilweise bis zu sechs Monate – früher an die Deutsche Ausgleichsbank ausgezahlt, als es zur Finanzierung eines Existenzgründungsfonds in Ungarn erforderlich war. Dadurch sind dem Bundeshaushalt vermeidbare Zinsaufwendungen in Höhe von rd. 1,2 Mio. DM entstanden.

10.1

Die Bundesregierung hatte sich auf Vorschlag der Republik Ungarn bereit erklärt, einen Fonds zur Gründung kleiner und mittlerer Unternehmen in Ungarn (Existenzgründungsfonds) zu unterstützen. Die ungarische Regierung hatte sich verpflichtet, sich im gleichen Umfang wie die Bundesregierung an der Fondsgründung zu beteiligen. Hierüber haben beide Regierungen am 13. Mai 1991 einen Vertrag abgeschlossen. Mit seiner Durchführung wurden die bundeseigene Deutsche Ausgleichsbank (Ausgleichsbank) und die Ungarische Nationalbank (Nationalbank) beauftragt. Nach diesem Vertrag war die Bundesregierung verpflichtet, die Ausgleichsbank in die Lage zu versetzen, Finanzierungshilfen in Höhe von 100 Mio. DM in vier Jahresraten – im Jahre 1991 40 Mio. DM, in den Jahren 1992 bis 1994 je 20 Mio. DM – bereitzustellen, aus denen Kredite zur Gründung selbständiger beruflicher Existenzen in Ungarn gewährt werden konnten.

Das Bundesministerium stellte die Finanzierungshilfen der Ausgleichsbank über Kapitalerhöhungen zur Verfügung. Es überwies der Ausgleichsbank am 25. März 1991 40 Mio. DM, am 2. Januar 1992 20 Mio. DM und am 16. September 1992 die restlichen 40 Mio. DM. Aufgrund entsprechender Anforderungsschreiben der Nationalbank leitete die Ausgleichsbank zwischen dem 18. Oktober 1991 und dem 8. September 1992 insgesamt 60 Mio. DM weiter. Die der Ausgleichsbank am 16. September 1992 zugeflossenen Haushaltsmittel in Höhe von 40 Mio. DM zahlte sie am 15. Dezember 1992 und am 18. März 1993 in Höhe von je 20 Mio. DM an die Nationalbank aus; die entsprechenden Zahlungsanforderungen der Nationalbank datieren vom 9. Dezember 1992 und vom 4. März 1993.

10.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß das Bundesministerium durch die Überweisung vom September 1992 der Ausgleichsbank Finanzierungsmittel in Höhe von 40 Mio. DM – zum Teil bis zu sechs Monate – früher als notwendig zur Verfügung gestellt hat; es hätte ausgereicht, das Geld jeweils nach der Anforderung durch die Nationalbank zu überweisen. Das Bundesministerium hat damit gegen Bestimmungen des Haushaltsrechts verstoßen, nach denen Ausgaben „nur soweit und nicht eher geleistet werden (dürfen), als sie zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich sind" (§ 34 Abs. 2 Satz 1 BHO). In Höhe von rd. 1,2 Mio. DM sind dem Bundeshaushalt deshalb vermeidbare Zinsaufwendungen entstanden, weil sich der Bund wegen der vorzeitigen Auszahlung von Haushaltsmitteln früher verschulden mußte.

10.3

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, es habe zur Finanzierung der Finanzhilfe an Ungarn über die Ausgleichsbank das Modell der Kapitalzuführung gewählt, u. a. um für die notwendige Eigenkapitalunterlegung von Förderkrediten bei der Ausgleichsbank zu sorgen. Die Ausweitung des Kreditgeschäfts im Beitrittsgebiet habe bei der Ausgleichsbank nämlich dazu geführt, daß Kredite und Beteiligungen zeitweise das 18fache des haftenden Eigenkapitals erreicht (sogenannte Auslastung des Grundsatzes I) und teilweise überschritten hätten. Eine solche Überschreitung solle nach den Grundsätzen für das Eigenkapital und die Liquidität der Kreditinstitute vermieden werden (Anhang zu § 10 Kreditwesengesetz). Unter dem Druck des Bundesaufsichtsamtes für das Kreditwesen habe die Kapitalzuführung deshalb im Vordergrund der Zahlungen an die Ausgleichsbank gestanden.

Ein Zinsschaden sei dem Bund nicht entstanden. Die Ausgleichsbank habe die Mittel zwischenangelegt und daraus Zinserträge in Höhe von rd. 1,3 Mio. DM erzielt. Dieser Zinsvorteil sei dem Bund als Eigentümer der Ausgleichsbank durch Zuführung des Jahresüberschusses in die Rücklagen der Ausgleichsbank als haftendes Eigenkapital zugute gekommen und habe zur Unterlegung von Förderprogrammen des Bundes genutzt werden können.

10.4

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest, daß das Bundesministerium Finanzierungsmittel in Höhe von 40 Mio. DM zu früh an die Ausgleichsbank ausgezahlt und damit gegen Bestimmungen des Haushaltsrechts verstoßen hat. Der Bundesrechnungshof stimmt dem Bundesministerium zu, wenn es die Zahlungen an die Ausgleichsbank vom 25. März 1991 über 40 Mio. DM und vom 2. Januar 1992 über 20 Mio. DM mit Überschreitungen des Grundsatzes I begründet. Die vorzeitige Auszahlung von 40 Mio. DM am 16. September 1992 kann damit jedoch nicht gerechtfertigt werden. Aus Unterlagen der Ausgleichsbank ergibt sich, daß ab April 1992 für den Rest des Jahres die Höchstgrenze des Grundsatzes I nicht mehr erreicht wurde; zum Zeitpunkt der Auszahlung erreichten Kredite und Beteiligungen das 15,8fache des haftenden Eigenkapitals der Ausgleichsbank. Das Bundesministerium hatte deshalb schon in einer früheren Stellungnahme eingeräumt, daß bei der vorzeitigen Auszahlung der 40 Mio. DM nicht die Eigenkapitalverstärkung, sondern die Finanzierung der Ungarnhilfe im Vordergrund gestanden habe.

Zwar hat die Ausgleichsbank aus der Zwischenanlage der Gelder Zinserträge erwirtschaftet, die den Jahresüberschuß der Ausgleichsbank erhöht haben dürften. Die Zinserträge kamen jedoch nicht dem Bundeshaushalt zugute. Insbesondere hat die Ausgleichsbank keine Überschüsse an den Bund ausgeschüttet. Ferner haben die Zinserträge die jeweils den Rücklagen zugeführten Jahresüberschüsse in Höhe von 100 Mio. DM im Jahre 1992 und 120 Mio. DM im Jahre 1993 nur geringfügig verbessert; sie waren für die Unterlegung von Förderprogrammen des Bundes mit Eigenkapital nicht erforderlich. Die mittelbare Erhöhung des Eigenkapitals der Ausgleichsbank kann somit den vermeidbaren Zinsaufwand des Bundes nicht ausgleichen.

Das Bundesministerium sollte auch im Verhältnis zu seinen Förderinstituten die Bestimmungen des Haushaltsrechts über die Bewirtschaftung der Ausgaben beachten und Zahlungen nicht eher leisten als erforderlich.

11 Wirtschaftlichkeit des Betriebes der Rechenzentren in der Bundeszollverwaltung (Kapitel 08 04 verschiedene Titel)

11.0

Die Bundeszollverwaltung betreibt an sechs Standorten Rechenzentren mit Großrechneranlagen. Die Rechenzentren sollten auf einen Standort konzentriert werden. Hierdurch könnten mehr als 60 Dienstposten und insgesamt Sach- und Personalkosten in Höhe von jährlich rd. 8 Mio. DM eingespart werden.

11.1

Die Bundeszollverwaltung betreibt in Düsseldorf, Frankfurt, Hamburg, Karlsruhe und Stuttgart Rechenzentren mit Großrechneranlagen, die das Bundesministerium vor rd. 20 Jahren einrichtete. Wesentliche Grundlage für die Standortentscheidung war damals die örtliche Nähe zu den fachlich zuständigen Organisationseinheiten. Ein weiteres Rechenzentrum in Berlin wurde im Rahmen des Einigungsvertrages übernommen und dabei mit neuer Technik ausgestattet.

Gegenüber dem Zeitpunkt der Einrichtung der Rechenzentren hat sich die Leistungsfähigkeit der Informations- und Kommunikationstechnik erheblich verbessert. Deshalb ist es heute unerheblich, ob sich eine solche Anlage in unmittelbarer Nähe der Bedarfsträger oder entfernt von diesen befindet. Vor diesem Hintergrund hat der Bundesrechnungshof geprüft, ob durch die Zusammenlegung von Rechenzentren Kosteneinsparungen möglich sind. Er hat hierbei unter „Rechenzentrum" eine Organisationseinheit verstanden, die die notwendige Rechnerkapazität bereitstellt und die Datenverarbeitungsanlage betreibt. Den Rechenzentren der Bundeszollverwaltung sind demgegenüber noch weitere Abteilungen – für die Planung und Entwicklung von Anwendungen – angegliedert.

Fünf Rechenzentren sind in bezug auf die Leistungsfähigkeit der installierten Hardware als klein zu bezeichnen. Eines kann als mittelgroß angesehen werden. Seine Rechnerleistung entspricht etwa der der fünf kleineren insgesamt, während seine Plattenspeicherkapazität sogar deutlich größer ist. Demgegenüber sind die jährlichen Kosten für Hardware und Systemsoftware des größten Rechenzentrums mit 3,6 Mio. DM um mehr als 0,7 Mio. DM niedriger als die der übrigen zusammen.

Das größte Rechenzentrum und ein weiteres sind täglich 24 Stunden in Betrieb. Die anderen werden an fünf Tagen pro Woche für jeweils rd. 10 Stunden betrieben und können deshalb ihre Rechnerleistung zu höchstens einem Drittel nutzen.

Das größte Rechenzentrum beansprucht deutlich weniger Fläche für den Rechnerbetrieb als alle anderen zusammen. Zudem sind die Energiekosten und die Kosten der Klimaanlage je Betriebsstunde geringer.

Obwohl das größte Rechenzentrum mit leistungsfähigerer Hardware arbeitet als alle kleineren zusammen, ist der Personalaufwand hierfür um 50 v. H. niedriger. Werden zusätzlich die Betriebszeiten berücksichtigt, beträgt der Personalaufwand für eine Betriebsstunde ein Viertel bis ein Achtel des Aufwandes der anderen.

11.2

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium darauf hingewiesen, daß der Betrieb mehrerer, insbesondere der kleineren Rechenzentren der Bundeszollverwaltung nicht wirtschaftlich ist.

Ein Rechenzentrum muß unabhängig von seiner Größe Hardware (z. B. Magnetbandeinheiten) einsetzen, die mit zunehmender Größe in der Regel besser ausgelastet werden kann. Weiter ist in den Funktionsbereichen Maschinenbedienung und Arbeitsvorbereitung der Einsatz von Automatisierungssoftware, etwa zur Steuerung der Auftragsbearbeitung oder zum Speichermanagement, und der Einsatz von Robotern zur automatisierten Band- und Kassettenverwaltung in der Regel nur bei größerem Arbeitsaufkommen wirtschaftlich.

Darüber hinaus ist der Personalaufwand in einem größeren Rechenzentrum im Verhältnis zur installierten Leistung günstiger, weil unabhängig von der Größe Basisleistungen zu erbringen sind, die entsprechend Personal binden, z. B. Leitungsfunktionen und Aufgaben in den Bereichen Zugangssicherung, Zugriffschutz, Organisation, Personal, Haushalt, Installation und Pflege von Systemsoftware, Katastrophenvorsorge.

Vor diesem Hintergrund hat der Bundesrechnungshof dem Bundesministerium empfohlen, den Großrechnerbetrieb in der Bundeszollverwaltung alsbald auf nur eine Anlage mit täglichem 24-Stunden-Betrieb zu konzentrieren. Hierdurch könnten mehr als 60 Dienstposten und insgesamt Sach- und Personalkosten in Höhe von jährlich rd. 8 Mio. DM eingespart werden.

Die bisher zu jedem Rechenzentrum gehörenden Bereiche Anwendungsplanung und Anwendungsentwicklung sollten dagegen ausgegliedert und als eigenständige Organisationseinheiten ggf. an den bisherigen Standorten weitergeführt werden.

11.3

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, es teile die Auffassung des Bundesrechnungshofes, daß durch einen konzentrierten Betrieb der Rechenzentren Einsparungen erzielbar seien. Gleichwohl sei eine umgehende Konzentration angesichts des verstärkten Einsatzes vernetzter, intelligenter Endgeräte (Client-Server-Betrieb) nicht wirtschaftlich. Die Großrechner würden demgegenüber in der nächsten Zeit weniger benötigt. Die Umstrukturierung der Verfahren erfordere es, die Rechenzentren überwiegend als Standorte für die Entwicklung und die Pflege der Client-Server-Fachanwendungen zu erhalten. Außerdem lasse sich die Konzentration des Großrechnerbetriebes auf einen Standort wegen der „infrastrukturellen und personellen Vorkehrungen" nicht kurzfristig, sondern nur auf einer „Zeitschiene" umsetzen. Im Jahre 1996 werde möglicherweise eine Anlage ausgetauscht, im Jahre 2000 seien noch an fünf Standorten derartige Anlagen in Betrieb.

Da künftig in den dezentralen Client-Server-Bereichen mit deutlichen Zuwächsen und entsprechendem Personalmehrbedarf zu rechnen sei, sei eine Konzentration des vorhandenen Personals bei nur einem Rechenzentrum aus organisatorischer und personalwirtschaftlicher Sicht nicht sinnvoll. Vielmehr lasse dies befürchten, daß diese Fachkräfte in die allgemeine Verwaltung oder in die freie Wirtschaft abwanderten. Auch habe sich die örtliche Nähe der Softwareentwicklung zu den fachlich zuständigen Organisationseinheiten bewährt. Eine Zentralisierung dieser Aufgabenbereiche sei aus fachlicher und organisatorischer Sicht nicht zweckmäßig.

Die bisherigen Standorte sollten daher beibehalten werden, wenngleich nicht mehr als Rechen-, sondern als Entwicklungs- und Betreuungszentren. Genauere Festlegungen der Anzahl der Organisationseinheiten sowie des Personalbedarfs seien jedoch erst dann möglich, wenn die Großrechneranlagen zurückgeführt und die Entwicklungen auf Client-Server-Systemen fortgeführt seien.

Zudem spreche der Gesichtspunkt der Katastrophenvorsorge gegen die Konzentration auf ein Rechenzentrum.

Im übrigen habe der Bundesrechnungshof bei der Betrachtung der Personaleinsparungen wesentliche Aspekte unberücksichtigt gelassen, die den Wert der Einsparungen reduzierten. So werde mit der Rückführung des Personalbestandes nicht quantifizierbares Wissens- und Erfahrungspotential für den ordnungsgemäßen Rechenzentrums-Betriebsablauf und für die Verfahrensentwicklung verlorengehen. Eine Reduzierung des Personalbestandes verlange zudem die Umschichtung der bestehenden Aufgaben auf das verbliebene Personal sowie umfangreiche Schulungs- und Einarbeitungsmaßnahmen für den erweiterten Aufgabenbereich. Außerdem sei eine praktikable Vertretungsregelung erforderlich, um die die ausgewiesenen Einsparungen zu korrigieren seien.

11.4

Der Einwand des Bundesministeriums, vor dem Hintergrund der geplanten Systemumstellungen sei eine alsbaldige Konzentration des Rechnerbetriebes unwirtschaftlich, überzeugt den Bundesrechnungshof nicht. Die Planungen, den Großrechnerbetrieb lediglich innerhalb eines nicht näher bezeichneten Zeitraums zu verringern, verhindern vielmehr die erheblichen Personal- und Sacheinsparungen einer umgehenden Konzentration. Der verstärkte Einsatz von Client-Server-Systemen führt nicht automatisch zu einem wirtschaftlichen dezentralen Betrieb der Informationstechnik. Auch bei dieser Systemumgebung wird es erforderlich sein, den Betrieb durch Umorganisation, etwa durch zentrale Datenhaltung, zu optimieren.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes könnten die infolge der Konzentration freigesetzten Fachkräfte künftig im Bereich der Client-Server-Systeme eingesetzt werden, für die das Bundesministerium einen zunehmenden Personalbedarf prognostiziert. Zudem ist durch die derzeitige Arbeitsmarktsituation nicht mit verstärkten Abwanderungen der Fachkräfte in die freie Wirtschaft zu rechnen. Eine Zentra-

lisierung der Anwendungsplanung und -entwicklung hat der Bundesrechnungshof ohnehin nicht gefordert.

Auch das Argument des Bundesministeriums, der Gesichtspunkt der Katastrophenvorsorge spreche gegen die Konzentration auf ein Rechenzentrum, ist nicht stichhaltig. Auf der Basis einer Risikoanalyse sollte vielmehr ein Sicherheitskonzept erstellt werden, das die geänderten Rahmenbedingungen berücksichtigt.

Der Einwand, mit der Rückführung des Personalbestandes gehe großrechnerbezogenes Wissens- und Erfahrungspotential verloren, geht fehl. Nachdem für dieses Fachwissen aufgrund der Konzentration kein Bedarf mehr besteht, könnten diese Fachkräfte künftig im Bereich der Client-Server-Systeme eingesetzt werden. Die Kosten erforderlicher Schulungsmaßnahmen für den konzentrierten Betrieb der Rechenzentren fallen gegenüber den möglichen Einsparungen nicht ins Gewicht. Im übrigen erlaubt gerade eine Konzentration des Rechnerbetriebes eine wirtschaftlichere Vertretungsregelung.

In Anbetracht der erheblichen jährlichen Einsparmöglichkeiten wird sich der mit der Konzentration des Rechnerbetriebes verbundene Personal- und Sachaufwand in kurzer Zeit amortisieren. Der Bundesrechnungshof bleibt daher bei seiner Empfehlung, umgehend Maßnahmen zur Konzentration des Großrechnerbetriebes einzuleiten. Im übrigen hält es der Bundesrechnungshof für erforderlich zu prüfen, ob auch bei einem verstärkten Einsatz von Client-Server-Systemen Einsparungen durch Konzentrationsmaßnahmen zu erzielen sind.

12 Erstattung von Verwaltungskosten (Kapitel 08 07 Titel 632 01 und Kapitel 14 12 Titel 632 01)

12.0

Das Bundesministerium leistete an zwei neue Bundesländer für die Durchführung der Bauaufgaben des Bundes nicht gerechtfertigte Zahlungen in Höhe von 51 Mio. DM, die erst aufgrund der Prüfung des Bundesrechnungshofes ausgeglichen werden sollen.

12.1

Der Bund vereinbarte mit den neuen Bundesländern, daß er die Verwaltungskosten, die den Bundesländern für die Durchführung von Bauaufgaben im Auftrag des Bundes entstehen, in gleicher Weise wie den alten Bundesländern erstattet. Danach ist bei der Abrechnung dieser Kosten zu unterscheiden zwischen sogenannten trennbaren Kosten, die einer Baumaßnahme des Bundes direkt zurechenbar sind, und sogenannten nicht trennbaren Kosten, die über einen bestimmten Schlüssel auf Bund und Bundesland zu verteilen sind.

Zwei neue Bundesländer berechneten die vom Bund zu erstattenden Kosten teilweise abweichend von den Vereinbarungen mit der Folge, daß Verwaltungskosten für Baumaßnahmen sowohl als trennbare als auch als nicht trennbare Kosten abgerechnet wurden. Durch diese doppelte Erstattung des Bundes entstanden ihm Mehrausgaben in Höhe von insgesamt rd. 43 Mio. DM. Außerdem forderte ein Bundesland über die vereinbarten Verwaltungskosten hinaus zu Unrecht weitere rd. 8 Mio. DM für angeblich hohen Koordinierungsaufwand beim Einsatz einer sogenannten Patenbauverwaltung (Tätigwerden der Bauverwaltung eines alten Bundeslandes).

Die Abrechnung der Verwaltungskosten prüfte die Bundesvermögensabteilung der jeweils zuständigen Oberfinanzdirektion und legte sie dem Bundesministerium vor. Dieses erkannte zwar, daß die Abrechnungen dem Grunde nach nicht der Vereinbarung entsprachen. Statt die finanziellen Auswirkungen der nicht belegten Forderungen zu ermitteln und die Abrechnung um diesen Betrag zu kürzen, forderte es lediglich von den Bundesländern ergänzende Begründungen, die allerdings bis heute trotz Mahnung ausstehen.

Insgesamt führten diese Mängel zu einer Überzahlung an die Bundesländer in Höhe von rd. 51 Mio. DM.

Auf vergleichbare Mängel hatte der Bundesrechnungshof bereits in seinen Bemerkungen 1994 (Drucksache 12/8490 Nr. 87) hingewiesen.

12.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß das Bundesministerium die überhöhten Zahlungen zuließ. Es hätte unverzüglich die Höhe des nicht vereinbarungsgemäßen Anteils der Abrechnungen ermitteln und die Zahlungen an die Bundesländer dementsprechend kürzen müssen.

12.3

Das Bundesministerium hat die festgestellten Mängel in der Abrechnung der Bundesländer anerkannt und mitgeteilt, es werde im Jahre 1996 für einen finanziellen Ausgleich zugunsten des Bundes sorgen.

Im übrigen vertrat das Bundesministerium die Auffassung, Versäumnisse seinerseits hätten nicht vorgelegen, da sein Prüfungsverfahren erst habe abgeschlossen werden können, nachdem der Bundesrechnungshof im Zuge seines „Prüfungsauftrages zur Unterstützung der Bundesverwaltung" die Rechnungen geprüft habe.

12.4

Dieser Auffassung des Bundesministeriums kann der Bundesrechnungshof nicht folgen, da das Bundesministerium seiner Verantwortung unabhängig von der – auf Stichproben beschränkten – externen Finanzkontrolle gerecht werden muß.

Das Bundesministerium darf sich künftig nicht darauf beschränken, bei Zweifeln an der Zulässigkeit von Forderungen lediglich nachträgliche Erklärungen der Bundesländer zu fordern. Um Überzahlungen zu

vermeiden, muß es vielmehr bei der Prüfung der Verwaltungskostenabrechnung verstärkt dafür Sorge tragen, daß nicht ausreichend belegte Forderungen zurückgewiesen werden. Darüber hinaus wird es sicherzustellen haben, daß der zugesagte finanzielle Ausgleich im Jahre 1996 auch tatsächlich vollzogen wird.

13 Zollkriminalamt und Zollfahndungsämter (Kapitel 08 11 und 08 04)

13.0

Für den Aufbau des Zollkriminalamtes und den Ausbau der Zollfahndungsämter wurden seit dem Jahre 1990 rd. 1 900 zusätzliche Dienstposten eingerichtet. Mangels geeigneter Nachweise ist bisher nicht erkennbar, ob die Wirksamkeit der Zollfahndung dadurch gesteigert wurde. Damit fehlen auch die Grundlagen für eine zielorientierte Steuerung der Zollfahndung und für eine sachgerechte Zuweisung der Personal- und Sachmittel.

Im übrigen weist die Organisation des Zollkriminalamtes Mängel auf. Die Stellenausstattung sollte zurückgeführt und die Zusammenarbeit der Zollfahndung insgesamt verbessert werden.

13.1 Vorbemerkung

Der Gesetzgeber richtete das Zollkriminalamt im Jahre 1992 insbesondere mit dem Ziel ein, die Überwachung des Außenwirtschaftsverkehrs mit sensiblen Gütern zu verbessern sowie die Bekämpfung der Zuwiderhandlungen gegen die EG-Marktordnungsregelungen und des Rauschgiftschmuggels zu intensivieren. Zudem sollte die Wirksamkeit des Zollfahndungsdienstes und anderer Ermittlungsbehörden der Zollverwaltung durch die fachliche Weisungsbefugnis des Zollkriminalamtes erhöht werden.

Das Zollkriminalamt ging aus dem früheren Zollkriminalinstitut hervor. Es soll im wesentlichen die Zollfahndungsämter bei der Verfolgung und Verhütung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten u. a. durch einzelfallübergreifende Informationen unterstützen. In Fällen von überörtlicher Bedeutung kann es auch selbständig ermitteln. Neben anderen zentralen Aufgaben im nationalen und internationalen Bereich überwacht es den Brief-, Post- und Fernmeldeverkehr, um insbesondere Straftaten nach dem Außenwirtschaftsgesetz und dem Kriegswaffenkontrollgesetz zu verhüten.

Der Bundesrechnungshof hat die Organisation des Zollkriminalamtes und dessen Zusammenwirken mit den Zollfahndungsämtern geprüft und hierbei folgendes festgestellt:

13.2 Steuerung und Wirksamkeit der Zollfahndung

13.2.1

Das Zollkriminalinstitut verfügte im Jahre 1990 über rd. 200 Stellen. Bei seiner Einrichtung im Jahre 1992 hatte das Zollkriminalamt 371 Stellen. Bis zum Jahre 1996 wuchs der Bestand stetig bis auf insgesamt 607 Stellen an.

Die veranschlagten Ausgaben stiegen von rd. 11 Mio. DM im Jahre 1991 auf rd. 90 Mio. DM im Jahre 1996.

Der Dienstpostenbestand der Zollfahndungsämter wuchs von rd. 1 200 im Jahre 1988 auf rd. 1 500 nach der Wiedervereinigung und auf rd. 3 000 im Jahre 1995.

Aussagefähige Indikatoren, die eine deutlich gesteigerte Wirksamkeit der Zollfahndung belegen könnten, liegen nicht vor.

Über die gesetzliche Aufgabenzuweisung hinausgehende langfristige/globale (strategische) und, wo möglich, umsetzbare (operationale) Zielvorgaben für die Arbeit des Zollkriminalamtes sowie dessen Zusammenwirken mit den Zollfahndungsämtern und den übrigen mit Polizeiaufgaben befaßten Behörden sind bisher nicht erkennbar.

13.2.2

Der Bundesrechnungshof hat u. a. vorgeschlagen, vor einem weiteren Ausbau des Zollkriminalamtes und der Zollfahndungsämter die Voraussetzungen für eine Beurteilung der Wirksamkeit und Effizienz zu schaffen. Wo möglich, sollten die Ziele so konkret formuliert werden, daß der Erfolg der Maßnahmen meßbar und somit klar erkennbar wird. Dies entspricht auch der Absicht der Bundesregierung, ein möglichst vollständiges Bild über die Bedrohungslage und über die Effektivität der Maßnahmen auf dem Gebiet der inneren Sicherheit zu gewinnen. Hierdurch könnte die Grundlage für eine ziel- und wirksamkeitsorientierte und damit an den Arbeitsergebnissen ausgerichtete Steuerung der Zollfahndung insgesamt gelegt werden. Dies sollte durch geeignete Steuerungsinstrumente unterstützt werden.

Im Hinblick auf die derzeit nicht feststellbare Wirkung der zusätzlichen Personal- und Sachmittel sollte nunmehr eine fachliche und personelle Konsolidierungsphase ohne weiteren Anstieg der Ressourcen folgen.

13.2.3

Das Bundesministerium hat anerkannt, daß aussagefähige Nachweise über Wirksamkeit und Erfolg der im Zollfahndungsdienst eingesetzten Personal- und Sachmittel fehlen. Es werde baldmöglichst u. a. ein Führungs-, Steuerungs- und Controllingsystem erarbeiten.

Darüber hinaus hat sich das Bundesministerium der Auffassung des Bundesrechnungshofes angeschlossen, nach dem Ausbau des Zollfahndungsdienstes nunmehr in eine fachliche und personelle Konsolidierungsphase einzutreten.

13.2.4

Der Bundesrechnungshof hat zur Kenntnis genommen, daß das Bundesministerium beabsichtigt, ein

Steuerungssystem zu erarbeiten. Unabdingbare Voraussetzung hierfür ist jedoch, daß die Zielvorgaben und daraus abgeleitet die Aufgaben der Zollfahndung klar formuliert werden. Solange die Wirksamkeit und der Erfolg der bisherigen Maßnahmen nicht hinreichend nachgewiesen sind, sollten keine weiteren Stellenmehrungen erfolgen. Im übrigen sollten die im folgenden dargestellten, bereits jetzt realisierbaren Stelleneinsparungen verwirklicht werden.

13.3 Stellenausstattung des Zollkriminalamtes

13.3.1

Bis zum Haushalt 1993 war die Stellenausstattung des Zollkriminalinstitutes/Zollkriminalamtes pauschal vorgegeben; in diesem Rahmen oblag es dem Zollkriminalinstitut/Zollkriminalamt, das Personal so wirksam wie möglich zur Erfüllung der Aufgaben einzusetzen. Dagegen werden dem Zollkriminalamt seit dem Haushalt 1994 zusätzliche Stellen aufgrund von Einzelanträgen für jede Fachaufgabe gesondert zugewiesen. So erhielt das Zollkriminalamt gegenüber dem bei seiner Einrichtung pauschal bewilligten Bedarf von 371 Stellen bis zum Jahre 1996 weitere 236 Stellen.

Eine bereits im Jahre 1994 vom Zollkriminalamt angekündigte Personalbedarfsberechnung steht noch aus.

13.3.2

Unabhängig von der Frage, ob der personelle Ausbau des Zollkriminalamtes und der Zollfahndungsämter die Wirksamkeit des Zollfahndungsdienstes insgesamt angemessen gesteigert hat, hat der Bundesrechnungshof festgestellt, daß der Personalbedarf für mindestens 52 der 236 dem Zollkriminalamt über Einzelanträge zugewiesenen Stellen unzureichend belegt ist, teilweise aus den global zugewiesenen Stellen hätte abgedeckt werden können und die Möglichkeiten der Fremdvergabe von Leistungen nicht ausgeschöpft worden sind. Die genannten Einsparungsmöglichkeiten ergeben sich im wesentlichen in den Bereichen Informationstechnik, Rauschgiftschmuggelbekämpfung, Geldwäsche/Finanzermittlungen, Erkennungsdienst und Marktbeobachtung sowie durch die Verminderung der Zahl der zum Waffentragen verpflichteten Personen.

Von den 371 im Jahre 1992 global zugewiesenen Stellen waren 100 Stellen für die Überwachung des Brief-, Post- und Fernmeldeverkehrs vorgesehen. Die Arbeitsmengen reichen nicht aus, um das Personal für diese Aufgaben auszulasten. Von diesen 100 Stellen können deshalb mindestens 46 eingespart werden.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, die Stellenausstattung des Zollkriminalamtes deutlich zurückzuführen und insbesondere für die administrativen Aufgaben (Personalverwaltung, Innerer Dienst, Haushalt, Organisation) unter Anwendung anerkannter Personalbemessungsmethoden eingehend zu überprüfen.

13.3.3

Das Bundesministerium hat 29 Stellen für verzichtbar gehalten.

Die angekündigte Personalbedarfsbemessung für das Zollkriminalamt habe es wegen vorrangiger anderer Aufgaben nicht durchführen können, die Prüfung des Bundesrechnungshofes werde jedoch zum Anlaß genommen, mit den Vorbereitungen zu beginnen.

13.3.4

Die 29 Stellen sollten gestrichen werden. Unabhängig davon sollte nunmehr der Stellenbedarf umfassend belegt und, wo möglich, eine Personalbedarfsbemessung durchgeführt werden. Der Bundesrechnungshof stellt unter diesen Voraussetzungen seine über die 29 anerkannten Stelleneinsparungen hinausgehenden Forderungen zunächst zurück. Er erwartet jedoch aufgrund seiner Prüfungsfeststellungen, daß die eingeleitete Überprüfung des Personalbedarfs zu weiteren Stelleneinsparungen führen wird.

13.4 Organisation des Zollkriminalamtes

13.4.1

Bei der Aufgabenzuweisung an die Organisationseinheiten des Zollkriminalamtes sind die Sachzusammenhänge nicht immer gewahrt. So sind in der Gruppe I neben Fachaufgaben (Rauschgiftbekämpfung, Finanzermittlungen) auch Aufgaben wie Einsatzunterstützung, Ermittlungen und Datenverarbeitung zusammengefaßt. In der Gruppe II werden neben Fachaufgaben Sondermaßnahmen nach dem Außenwirtschaftsgesetz wahrgenommen. Die Gruppe III ist u. a. mit den Fachaufgaben „Marktordnung", „Zölle", „Verbrauchsteuern", aber auch mit Fortbildung, Datenschutz, Rechtsangelegenheiten und kriminaltechnischen Untersuchungen befaßt. Neben den genannten drei Gruppen verfügt das Zollkriminalamt über eine Präsidialstelle, die vorrangig Organisations-, Personal-, Haushalts- und sonstige Verwaltungsangelegenheiten bearbeitet.

Zusammengehörige Aufgabenbereiche sind teilweise nicht geschlossen einer Organisationseinheit zugeordnet. So liegen beispielsweise die Aufgaben der Rauschgiftbekämpfung bei drei Referaten, die der Außenwirtschafts- und Kriegswaffenkontrolle ebenfalls bei drei Referaten und die der Sondermaßnahmen nach dem Außenwirtschaftsgesetz bei zwei Referaten.

13.4.2

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Aufgaben des Zollkriminalamtes neu zu ordnen und in die drei Bereiche

- Zentrale Aufgaben,
- Fachaufgaben und
- Unterstützung der Fachaufgaben

zu gliedern. Er hat weiter angeregt, die Organisation zu straffen und Aufgaben zusammenzufassen, um die allgemeinen Grundlasten zu mindern und den Abstimmungsaufwand zwischen den Organisationseinheiten zu verringern. Dadurch könnte die Anzahl der Organisationseinheiten des Zollkriminalamtes reduziert werden.

13.4.3

Das Bundesministerium hat anerkannt, daß die Aufbauorganisation des Zollkriminalamtes zu verbessern ist. Dabei hat es der vom Bundesrechnungshof vorgeschlagenen Aufteilung in drei Aufgabenbereiche grundsätzlich zugestimmt, hält die vorgeschlagene Straffung und die damit verbundene Reduzierung der Gruppen jedoch weder fachlich noch unter dem Gesichtspunkt der Personalführung für verantwortbar.

Abweichend von den Vorschlägen des Bundesrechnungshofes hat das Bundesministerium eine Auffächerung der vorhandenen Aufbauorganisation durch zusätzliche Organisationseinheiten für erforderlich gehalten.

13.4.4

Eine Auffächerung der bestehenden Aufbauorganisation ist nach den Erfahrungen des Bundesrechnungshofes über die sachgerechte Größe von Organisationseinheiten nicht gerechtfertigt. Die endgültige Entscheidung über die Aufbauorganisation ist nach Abschluß der Konsolidierungsphase zu treffen. Bis dahin sollten jedoch zumindest keine zusätzlichen Organisationseinheiten eingerichtet werden. Das Bundesministerium wird hierfür sowie für einen zügigen Abschluß der Konsolidierungsphase Sorge zu tragen haben.

13.5 Zusammenwirken der in die Zollfahndung eingebundenen Behörden

13.5.1

Die Aufgaben des Zollkriminalamtes und der Zollfahndungsämter sind eng miteinander verzahnt. So soll das Zollkriminalamt die Ermittlungstätigkeit von derzeit 21 Zollfahndungsämtern unterstützen, koordinieren und lenken und bei deren Ermittlungen mitwirken. Soweit die Zollfahndungsämter und andere ermittlungsführende Dienststellen der Zollverwaltung Ermittlungen nicht selbständig im Sinne des § 386 Abgabenordnung führen, kann das Zollkriminalamt den Zollfahndungsämtern fachliche Weisungen erteilen; es verkehrt hierbei mit den Zollfahndungsämtern unmittelbar. Gleichwohl sind die Zollfahndungsämter nicht dem Zollkriminalamt, sondern den Oberfinanzdirektionen nachgeordnet und unterstehen grundsätzlich deren Fach- und Dienstaufsicht. Dies führt insbesondere dann zu Problemen, wenn den fachlichen Weisungen des Zollkriminalamtes organisatorische, personelle oder haushaltsrechtliche Regelungen der Oberfinanzdirektionen entgegenstehen.

Darüber hinaus werden Zollkriminalamt und Zollfahndungsämter unabhängig voneinander mit Stellen und Sachmitteln ausgestattet und die Mittel in unterschiedlichen Kapiteln veranschlagt (Kapitel 08 11 – Zollkriminalamt und Kapitel 08 04 – Bundesfinanzverwaltung). Aufgabenverschiebungen zwischen diesen Behörden finden keinen erkennbaren Niederschlag in der Personal- und Sachmittelausstattung. In zunehmendem Umfang werden Aufgaben der Zollfahndungsämter zentral vom Zollkriminalamt erledigt. Dafür wurden dem Zollkriminalamt für die Bereiche Logistik, „Zentrale Unterstützungsgruppe Zoll", Durchführung von Ermittlungen, Steuerung von Observationseinheiten sowie Scheinkäufer, Verdeckte Ermittler und Zeugenschutz 80 zusätzliche Stellen zugewiesen, ohne bei den Zollfahndungsämtern – die über die wiedervereinigungsbedingten Stellenmehrungen hinaus seit dem Jahre 1990 rd. 1 500 zusätzliche Stellen erhalten haben – im Ausgleich Stellen einzusparen.

13.5.2

Der Bundesrechnungshof hat in den sich überschneidenden Weisungskompetenzen von Zollkriminalamt und Oberfinanzdirektionen eine Erschwerung der Arbeit des Zollfahndungsdienstes insgesamt gesehen. Er hat vorgeschlagen, ein Konzept für das reibungslose Zusammenwirken der in die Zollfahndung eingebundenen Behörden zu entwickeln. Hierbei sollten klare Organisationsstränge in der Zollfahndung insgesamt aufgebaut werden. Operative Aufgaben sollten vorrangig den Zollfahndungsämtern überlassen werden.

Außerdem sollte untersucht werden, ob die Effizienz des Zollfahndungsdienstes durch eine geringere Anzahl von Zollfahndungsämtern verbessert werden kann, damit Personal und Sachmittel konzentrierter eingesetzt und die Organisationseinheiten besser gesteuert werden können.

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, künftig die Kapitel 08 11 und 08 04 des Bundeshaushaltes nachvollziehbar aufeinander abzustimmen.

13.5.3

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, daß der bisherige Aufbau des Zollfahndungsdienstes und seine Einbindung in die Zollverwaltung zu keinen nennenswerten Problemen geführt habe. Es sei deshalb derzeit nicht vorgesehen, die doppelte Unterstellung der Zollfahndungsämter aufzugeben.

Im übrigen werde es die bereits begonnenen Untersuchungen zur Auflösung von Zollfahndungszweigstellen fortsetzen. Danach werde es, den Vorschlägen des Bundesrechnungshofes folgend, untersuchen, ob auch Zollfahndungsämter aufgelöst oder zusammengelegt werden können.

Zu der geforderten Abstimmung zwischen den Kapiteln 08 11 und 08 04 hat sich das Bundesministerium nicht geäußert.

13.5.4

Die Ausführungen des Bundesministeriums überzeugen den Bundesrechnungshof nicht. Er bleibt bei seiner Auffassung, daß die doppelte Unterstellung der Zollfahndungsämter überdacht werden sollte, da sie die Arbeit des Zollfahndungsdienstes erschwert. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes werden auch von der fahndungsfachlichen Seite insbesondere Probleme darin gesehen, daß die Zollfahndungsämter in die Behördenorganisation der Oberfinanzdirektionen eingebunden sind. Mangelnder Einfluß des Zollkriminalamtes bei der Stellenbesetzung, getrennte Haushaltsführungen und Schwierigkeiten des Zollkriminalamtes bei der Personalgewinnung für Sonderkommissionen führen zu unnötigen Reibungsverlusten. In diesem Zusammenhang bekräftigt der Bundesrechnungshof seine Forderung, die Kapitel 08 11 und 08 04 nachvollziehbar aufeinander abzustimmen.

Bundesministerium für Wirtschaft
(Einzelplan 09)

14 Planung und Erfolgskontrolle bei Subventionen des Bundes

Bundesministerium für Wirtschaft und andere Bundesministerien

14.0

Die Bundesministerien sind oft nicht in der Lage, die Zielerreichung, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit von Subventionen einzuschätzen.

Häufig fehlt eine Analyse der Ausgangssituation und eine daraus abgeleitete Begründung für die Art und den Umfang der Förderung durch den Bund. Meist werden auch keine überprüfbaren Ziele sowie Maßstäbe vorgegeben, an denen der Erfolg einer Maßnahme gemessen werden könnte. Damit fehlen die Grundlagen für effektive und effiziente Entscheidungen über Fördermaßnahmen und für nachträgliche Erfolgskontrollen.

Um aussagefähigere Grundlagen für Entscheidungen des Parlamentes und der Bundesregierung über Art und Umfang künftiger Subventionen zu schaffen, sollten die Planung und Erfolgskontrolle der Fördermaßnahmen verbessert und der Subventionsbericht der Bundesregierung ergänzt werden.

14.1 Vorbemerkung

Der 15. Subventionsbericht der Bundesregierung zeigt, daß die Subventionen aller Gebietskörperschaften im Jahre 1995 eine Größenordnung von 116 Mrd. DM erreicht haben. Auf den Bund entfielen davon rd. 36 Mrd. DM. Ein beachtlicher Teil der Subventionen des Bundes wurde im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe nach Artikel 91 a GG und aufgrund von Finanzhilfen nach Artikel 104 a GG vergeben. In diesen Fällen ist der Einfluß des Bundes begrenzt, die Durchführung der Fördermaßnahmen liegt bei den Bundesländern.

Der Deutsche Bundestag, der Bundesrat und die Bundesregierung sehen den Abbau von Subventionen als eine Daueraufgabe an.

Der Bundesrechnungshof hat in einer Querschnittsprüfung stichprobenweise die Planung und Erfolgskontrolle bei Subventionen, die überwiegend vom Bundesministerium für Wirtschaft vergeben wurden, untersucht und folgendes festgestellt:

14.2 Prüfungsfeststellungen

14.2.1 Handlungsbedarf – Art und Umfang der Förderung

Vor der Aufstellung von Förderprogrammen und der Aufnahme von Vorhaben in die Förderung fehlte oft eine Analyse des Ist-Zustandes sowie eine daraus abgeleitete Begründung, warum eine Förderung nach Art und Umfang notwendig erschien. Hierbei wurden Alternativen zu der gewählten Förderung meist nicht geprüft. Auch das Subsidiaritätsprinzip wurde nicht ausreichend beachtet.

Beispielsweise wurde bei einem Programm zur Förderung der Sanierung von Fernwärmeanlagen (Fernwärmeprogramm) nicht untersucht, ob es den Energieunternehmen auch ohne Bundesmittel möglich gewesen wäre, eine wettbewerbsfähige und umweltverträgliche Wärmeversorgung in den neuen Bundesländern sicherzustellen. Außerdem wurde die Bemessungsgrundlage für die Förderung nicht ausreichend genau bestimmt und die Höhe der zum Teil unterschiedlichen Förderquoten nicht begründet.

Bei dem federführend vom Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten geförderten Modellvorhaben „Einkommenssicherung durch Dorftourismus" (Modellvorhaben Dorftourismus) bewirkte die unzureichende Analyse der Ausgangssituation einen unverhältnismäßig hohen Koordinationsaufwand der beteiligten Stellen und die fast vollständige Finanzierung der Vorhaben durch öffentliche Mittel. Dies führte dazu, daß sich die Begünstigten zum Teil mehr mit den vielfältigen Förderangeboten von Bund und Bundesländern als mit den Vorhaben selbst beschäftigten. Alternative Fördermöglichkeiten, z. B. auf der Grundlage von Entwicklungskonzepten zum Dorftourismus oder der Erfahrungen mit dem Modell „Urlaub auf dem Bauernhof", wurden vor Beginn der Förderung nicht untersucht.

Bei der Förderung von Qualitätsmanagementsystemen in den neuen Bundesländern wurde die Subvention auch von solchen Unternehmen in Anspruch genommen, die nach ihren eigenen Angaben Marktführer in ihrer Branche waren. Obwohl diese Maßnahme im unmittelbaren unternehmerischen Interesse lag, wurde nicht dargelegt, warum ein Abweichen vom Subsidiaritätsprinzip gerechtfertigt war.

Bei einem Sonderprogramm zur Förderung des Wohnungsbaus in Regionen mit erhöhter Wohnungsnachfrage (Wohnungsförderungsprogramm) wurde nicht erkennbar, ob die Empfehlungen der Expertenkommission Wohnungspolitik zu einer stärkeren „Subjektförderung" des Bundes anstelle der „Objektförderung" berücksichtigt worden waren.

14.2.2 Förderziele und -maßstäbe

Meist wurden keine überprüfbaren Ziele bestimmt. Soweit in Förderprogrammen Ziele der Förderung festgelegt wurden, waren sie entweder nicht eindeutig oder es fehlte an Maßstäben zur Auswahl der förderungswürdigen Projekte und zur nachträglichen Kontrolle ihres Erfolges sowie des Programms insgesamt.

Damit war nicht erkennbar, welche Bedeutung die Maßnahme für die Beschäftigung, das wirtschaftliche Wachstum oder für die Einführung neuer Projekte, Produkte und Dienstleistungen haben sollte. Das Fehlen quantitativer und qualitativer Zielvorgaben erschwerte effektive und effiziente Entscheidungen über die Förderanträge und gefährdete damit die Zielerreichung.

So gab es beim Fernwärmeprogramm mit dem sogenannten „anlegbaren Preis", der sich an dem Fernwärmepreis in den alten Bundesländern ausrichtete, für die bereitzustellende Fernwärme zwar ein Kriterium für die Auswahl und die Erfolgskontrolle von Förderprojekten. Dieses konnte aber seine Aufgabe nicht erfüllen, da nicht festgelegt worden war, welcher Preis innerhalb einer bestimmten Zeit mit der Förderung erreicht werden sollte.

Die Ziele und Kriterien für die Planung und Entscheidung über die Förderung der Beratung im Fremdenverkehrsgewerbe wurden für diese Branche nicht ausreichend differenziert festgelegt. Hierdurch traten Überschneidungen zur Förderung der Existenzgründungsberatung sowie zum Eigenkapitalhilfeprogramm auf.

Bei dem Modellvorhaben Dorftourismus wurde erst im nachhinein versucht, mit Hilfe von Beratungsfirmen die Ziele der Modellvorhaben zu entwickeln.

Beim Wohnungsförderungsprogramm wurde das Ziel, nämlich die Förderung junger Familien mit mittlerem Einkommen in Regionen mit erhöhter Wohnungsnachfrage und überdurchschnittlichen Mieten, im Rahmen einer Verwaltungsvereinbarung mit den Bundesländern nicht ausreichend präzisiert. Die Folge war, daß einige Bundesländer eigene weiterreichende und auch den allgemeinen Vorgaben widersprechende Ziele festlegten.

14.2.3 Erfolgskontrolle

Da Ziele und Erfolgsmaßstäbe entweder überhaupt nicht oder sehr unbestimmt angegeben wurden, waren Erfolgskontrollen nicht oder nur eingeschränkt möglich.

Dies wurde beispielsweise bei dem Modellvorhaben Dorftourismus deutlich, bei dem das mit der Erfolgskontrolle beauftragte Institut feststellte, daß eine wissenschaftliche Begleitung in Form einer Zielerreichungskontrolle oder Wirkungsanalyse nicht erfolgen könne, da bei dem Vorhaben die Voraussetzungen für die Erfolgskontrolle nicht erfüllt seien.

Die geprüften Sonderprogramme im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" auf der Grundlage von Artikel 91 a GG knüpften an entsprechende Vorläuferprogramme an, bei denen keine Erfolgskontrollen durchgeführt worden waren. Entsprechende Untersuchungsergebnisse fehlten anschließend als Grundlage für die Planung und die Förderentscheidungen der neuen Programme.

14.2.4 Mischfinanzierte Subventionen

Bei Subventionen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben gemäß Artikel 91 a GG sah das federführende Bundesministerium für Wirtschaft seine Planungsaufgabe – wegen der grundgesetzlichen Zuständigkeit der Bundesländer für die Durchführung der Förderung – auf die Rahmenplanung begrenzt. Planungen, die u. a. die Ausgangssituation und Erfolgsmaßstäbe erkennen ließen, wurden vom Bund weder veranlaßt noch auf der Grundlage der von den Bundesländern zu liefernden Angaben selbst vorgenommen. Es war weder erkennbar, daß die Bundesländer die eingereichten Förderanträge nach wirtschaftlichen Kriterien bearbeitet hätten, noch daß das Bundesministerium für Wirtschaft die Bundesländer aufgefordert hätte, Überlegungen darüber anzustellen, mit welchen Maßnahmen bei begrenzten Fördermitteln und unter Berücksichtigung von Wettbewerbsgesichtspunkten das höchste Maß an Zielerreichung erlangt werden könnte. Seine Programmplanungen konzentrierten sich weitgehend auf die Festlegung des finanziellen Umfangs. Dies wurde besonders bei dem Sonderprogramm für die Arbeitsmarktregion Wilhelmshaven deutlich, das vor allem Ersatz für die durch die Schließung eines größeren Industriebetriebes wegfallenden Arbeitsplätze schaffen sollte. Außerdem sah der Rahmenplan Kontrollen der Bundesländer auf einzelbetrieblicher Ebene vor, z. B. die Bestätigung der Einrichtung von Dauerarbeitsplätzen, die häufig nicht oder nicht wirksam vorgenommen wurden.

Bei Subventionen, die der Bund durch Finanzhilfen an die Bundesländer nach Artikel 104 a Abs. 4 GG mitfinanziert, ist sein Einfluß auf die Durchführung der Maßnahmen begrenzt. Ihm stehen insbesondere keine Mitplanungs-, Mitverwaltungs- und Mitentscheidungsbefugnisse im Aufgabenbereich der Bundesländer zu. Unter Hinweis auf diese grundgesetzliche Beschränkung stellte das Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau keine eigenen Planungsüberlegungen für das Wohnungs-

förderungsprogramm an. Es forderte auch Informationspflichten der Bundesländer nicht ein, die in der Grundvereinbarung zwischen dem Bund und den Bundesländern über die Gewährung dieser Finanzhilfen vorgesehen sind und die es dem Bund erst ermöglichen, eventuelle Rückforderungsansprüche festzustellen und geltend zu machen. Demgegenüber hatte sich das Bundesministerium für Wirtschaft beim Fernwärmeprogramm die Entscheidungen über jede einzelne Fördermaßnahme vorbehalten.

Im Subventionsbericht der Bundesregierung wurden bisher die ergänzenden finanziellen Verpflichtungen der Bundesländer oder anderer Subventionsgeber nur in Einzelfällen erwähnt.

14.3 Würdigung durch den Bundesrechnungshof

Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung vertreten, daß vor Beginn einer Maßnahme die Ausgangslage analysiert und hieraus abgeleitet der Handlungsbedarf für den Bund festgestellt werden muß. Bei der Festlegung der Förderziele und der für ihre Erreichung erforderlichen Mittel sollten Prioritäten sowie Vorstellungen über mögliche Zielkonflikte dargestellt werden. Es sollte auch erkennbar sein, welche Bedeutung die Maßnahme für die Beschäftigung, das wirtschaftliche Wachstum und die Innovation von Produkten und Dienstleistungen hat.

Er hat weiter darauf hingewiesen, daß es gemäß § 7 BHO rechtlich geboten ist, Instrumente zur Planung und Erfolgskontrolle einzusetzen, die die Zielerreichung, die Wirkung und die Wirtschaftlichkeit der Subventionen einbeziehen. Die geprüften Bundesministerien haben diese Verpflichtungen unzureichend beachtet. Das Beispiel des Fernwärmeprogramms, bei dem mit dem sogenannten „anlegbaren Preis" ein – wenn auch unzureichend konkretisierter – Maßstab für Förderentscheidungen und Erfolgskontrollen vorgegeben wurde, hat gezeigt, daß sich die Förderung gewerblicher Investitionen in der Regel für eine Prüfung der Wirtschaftlichkeit eignet, der auch Marktdaten zugrunde liegen.

Bei Maßnahmen, die nach Artikel 91 a GG oder Artikel 104 a Abs. 4 GG von den Bundesländern durchgeführt werden, hat der Bund mindestens dafür zu sorgen, daß er rechtzeitig und ausreichend über Entscheidungen der Bundesländer, die Planungen und Erfolgskontrollen betreffen, informiert wird.

Der Bundesrechnungshof hat schließlich darauf hingewiesen, daß der von der Bundesregierung erstellte Subventionsbericht dem Parlament und der Öffentlichkeit ein aussagefähigeres Bild über das Ausmaß öffentlicher Finanzhilfen geben sollte, indem die ergänzenden finanziellen Verpflichtungen der Bundesländer und anderer Subventionsgeber in den Bericht aufgenommen werden.

14.4 Stellungnahmen der Ressorts

Die für die Vergabe der Subventionen zuständigen Bundesministerien haben ausgeführt, daß es für alle Maßnahmen – allerdings zum Teil eingeschränkt durch die finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben – eine ausreichende Planung und Erfolgskontrolle gegeben habe. Im einzelnen wiesen sie auf folgendes hin:

14.4.1 Handlungsbedarf – Art und Umfang der Förderung

Nach einer Bewertung der energiewirtschaftlichen Situation sei man in den neuen Bundesländern zu dem Ergebnis gekommen, daß im Gegensatz zum Strom- und Gasbereich bei der Fernwärme eine Förderung wegen der besonderen Situation in den neuen Bundesländern notwendig gewesen sei. Die Prüfung technischer Alternativen zur Wärmeversorgung sei daher entbehrlich gewesen. Die Förderquote habe beim Fernwärmeprogramm nach der Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und neuen Bundesländern maximal 35 v. H. der förderfähigen Kosten unter Berücksichtigung anderer öffentlicher Finanzhilfen betragen. Die Gewährung unterschiedlicher Fördersätze innerhalb dieses Rahmens durch die Bundesländer habe insgesamt zu einer effizienteren, praxisorientierten Auslegung geführt und nachhaltig die Durchsetzung der Programmziele unterstützt.

Modellvorhaben wie das zum Dorftourismus würden unter heutigen Rahmenbedingungen nicht mehr mit einem derart hohen Anteil öffentlicher Mittel finanziert.

Aus Gründen der Gleichbehandlung und wegen des unangemessenen bürokratischen Aufwandes habe man ausdrücklich davon abgesehen, bei der Förderung von Qualitätsmanagementsystemen in jedem Einzelfall einen zusätzlichen Nachweis der Bedürftigkeit zu fordern.

Die Expertenkommission Wohnungspolitik empfehle dem Bund zwar bei einer grundsätzlichen Umstellung des Fördersystems eine stärkere „Subjektförderung", halte jedoch die „Objektförderung" in einem gewissen Umfang weiterhin für erforderlich.

14.4.2 Förderziele und -maßstäbe

Der im Rahmen des Fernwärmeprogramms als „Hilfsindikator" vorgesehene „anlegbare Preis" habe seine Aufgabe als Auswahlkriterium nur bedingt erfüllen können, da Vorgaben zu künftigen Preisen zwangsläufig mit großen Unsicherheiten behaftet seien.

Bei der Förderung der Beratung im Fremdenverkehrsgewerbe sei eine branchenspezifische Ausgestaltung der Förderziele und -maßstäbe nicht notwendig gewesen.

Man habe auf starre Vorgaben zu dem Modellvorhaben Dorftourismus verzichtet, da das Ziel des Vorhabens – die Motivation der Dorfbevölkerung, in Eigenverantwortung ländlichen Tourismus zu entwickeln und dadurch eine Einkommenssicherung zu erreichen – allen Verantwortlichen bewußt gewesen sei. Zu Beginn des Modellvorhabens habe es allerdings in einigen Bundesländern Durchführungsschwierigkeiten gegeben, da die methodische Vorgehensweise in den Modelldörfern zunächst nicht immer verstanden worden sei.

Die Abstimmung mit den Bundesländern über die Verwaltungsvereinbarung für das Wohnungsförderungsprogramm sei überaus konfliktreich gewesen; dies habe sich auch bei der Festlegung der Förderziele und Zielgruppen ausgewirkt.

14.4.3 Erfolgskontrolle

Das Institut, das vor allem die methodischen Ansätze des Modellvorhabens Dorftourismus und die Übertragbarkeit seiner Ergebnisse untersuchen sollte, habe in erster Linie Probleme wegen der fehlenden Erfolgsindikatoren gehabt.

Grundsätzlich sei bei Subventionen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe zu bedenken, daß von einer Erfolgskontrolle keine genauen Beweise für den Erfolg regionalpolitischer Förderung erwartet werden dürften. Regionale Entwicklungen seien nicht planbar. Vielmehr sei eine nachträglich festgestellte Zielerreichung das vorher nicht bestimmbare „Ergebnis von Einzelentscheidungen der Wirtschaftssubjekte auch außerhalb dieser Gebietskörperschaften und zudem auch das Ergebnis vielfältiger ökonomischer Rahmenbedingungen". Im übrigen würden die Sonderprogramme im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben nur für zusätzliche schwierige Regionalprobleme eingesetzt. Daher hätten die Erfahrungen und Ergebnisse aus der Normalförderung für diese keine Bedeutung.

14.4.4 Mischfinanzierte Subventionen

Bei Subventionen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe stelle die regelmäßige Überprüfung der Förderbedürftigkeit der einzelnen Regionen mit Hilfe der im Rahmenplan enthaltenen aussagekräftigen Indikatoren ein eigenständiges Instrument der Planung und Erfolgskontrolle dar. Im übrigen sei es ausschließlich Aufgabe der Bundesländer festzulegen, durch welche Fördermaßnahmen das vorrangige Ziel der Schaffung oder Sicherung von Arbeitsplätzen am wirksamsten erreicht werden könne. Bei einzelnen Förderprojekten seien Wirtschaftlichkeitsüberlegungen einmal vom Träger der Maßnahme zu erwarten. Zum anderen stellten die Bewilligungsbehörden auf Landesebene solche Überlegungen im Hinblick auf die zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel an. Die Planungen des Bundesministeriums für Wirtschaft erschöpften sich bei den Sonderprogrammen nicht in der bloßen Festlegung eines Budgetrahmens, da die Mittelverwendung den Regelungen der Gemeinschaftsaufgabe unterworfen sei und sich die Auswahl der Förderungsprojekte in die Zweckbestimmung einordnen müsse, „Ersatzarbeitsplätze für die wegbrechenden Strukturen zu schaffen".

Beim Wohnungsförderungsprogramm habe der Bund im Rahmen der Verfassung und des Wohnbaugesetzes zulässige gezielte Förderschwerpunkte gesetzt (regionale Konzentration und Ausrichtung auf Haushalte mit mittlerem Einkommen). Es treffe zu, daß die Berichte der Bundesländer zunächst nicht vollständig gewesen seien, inzwischen seien die fehlenden Berichtsteile jedoch angemahnt worden.

Die Aufnahme eines Hinweises auf ergänzende öffentliche Mittel im Subventionsbericht der Bundesregierung werde geprüft.

14.5 Abschließende Bewertung

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, daß die beteiligten Bundesministerien die Instrumente zur Planung und Erfolgskontrolle von Subventionen verbessern können und müssen; dies gilt auch bei Beachtung der Einschränkungen, die sich aus der grundgesetzlichen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Bundesländern z. B. bei Gemeinschaftsaufgaben ergeben.

14.5.1 Handlungsbedarf – Art und Umfang der Förderung

Bei der Förderung der Wärmeversorgung kann die Beschränkung auf Fernwärmesysteme zu einer Wettbewerbsverzerrung zu Lasten anderer Energieträger und zu einer Verfestigung unrentabler Energieversorgungsstrukturen in den neuen Bundesländern führen. Das Bundesministerium für Wirtschaft hätte diese wettbewerblichen und wirtschaftlichen Gesichtspunkte bei seiner Analyse eingehend prüfen müssen. Der Bundesrechnungshof hat nicht festgestellt, daß die in den Bundesländern unterschiedlichen Förderhöchstsätze beim Fernwärmeprogramm zu einer besseren praxisorientierten Förderung führten. Vielmehr war auffällig, daß einzelne Bundesländer eine einheitliche Förderquote von 35 v. H. und andere – bei vergleichbaren Sachverhalten – deutlich niedrigere Fördersätze gewährten, was die Breitenwirkung der Förderung erhöhte.

Der Bundesrechnungshof bekräftigt seine Kritik an der unzureichenden Analyse der Ausgangssituation bei dem Modellvorhaben Dorftourismus. Dadurch fiel dem Bund eine Aufgabe zu, die, wenn überhaupt, am ehesten vom jeweiligen Bundesland selbst zu planen und durchzuführen gewesen wäre.

Der Bundesrechnungshof hält daran fest, daß Unternehmen ein unmittelbares eigenes Interesse an einem Nachweis von Qualitätsstandards haben und daher das Bundesministerium für Wirtschaft bei einer eingehenden Bewertung der Ausgangslage zu dem Schluß hätte kommen müssen, auf die Förderung zu verzichten oder sie auf bedürftige Unternehmen zu beschränken.

14.5.2 Förderziele und -maßstäbe

Zwar hat das Bundesministerium für Wirtschaft bei dem Fernwärmeprogramm durch die Einführung eines marktbezogenen Erfolgskriterums („anlegbarer Preis") einen Schritt in Richtung auf eine effektivere und effizientere Planung, Steuerung und Erfolgskontrolle von Subventionen getan; doch hätte die Anwendung des Kriteriums – unbeschadet gewisser Prognoseunsicherheiten – dessen zeitliche und quantitative Festlegung erfordert.

Der Bundesrechnungshof hält es weiter für erforderlich, Ziele und Entscheidungskriterien für die Förde-

rung von Beratungen im Fremdenverkehrsgewerbe zu bestimmen, damit die Gefahr der Doppelförderung vermindert wird.

Die Einlassung des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten hat bestätigt, daß die Planung und Erfolgskontrolle sehr erschwert oder sogar unmöglich wird, wenn eindeutige Ziele für Modellvorhaben fehlen oder erst nachträglich entwickelt werden.

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht die Schwierigkeiten des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau bei den Verhandlungen mit den Bundesländern über das Wohnungsförderungsprogramm. Er schließt sich jedoch der Auffassung der Expertenkommission Wohnungspolitik an, nach der der Bund statt der „Objektförderung" zu einer stärkeren „Subjektförderung" übergehen sollte. Die Objektförderung sollte der Bund in der finanziellen Alleinverantwortung der jeweiligen Bundesländer belassen, weil deren Probleme in Ballungsgebieten unterschiedlich sind.

14.5.3 Erfolgskontrolle

Das Beispiel des Modellvorhabens Dorftourismus zeigt deutlich, wie schwierig eine spätere Erfolgskontrolle ist, wenn vor Beginn der Subventionsgewährung keine eindeutigen Ziele festgelegt wurden.

Der Bundesrechnungshof teilt die Auffassung, daß eine umfassende Erfolgskontrolle insbesondere bei den Gemeinschaftsaufgaben an methodische Grenzen stoßen kann. Für die Zielerreichungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle sind aber mindestens für die einzelbetriebliche Ebene wirtschaftliche Erfolgskriterien zu bestimmen. Auch wegen möglicher Rückforderungsansprüche des Bundes muß diese Kontrolle auf der Grundlage der von den Bundesländern zu liefernden Informationen hinreichend konkret sein. Da die Sonderprogramme im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe häufig die gleiche Zielsetzung wie die Normalförderung verfolgen, ist es nicht nachvollziehbar, daß die Ergebnisse der Normalförderung keine Bedeutung für die Sonderprogramme haben sollen.

14.5.4 Mischfinanzierte Subventionen

Der Bundesrechnungshof kann in dem Rahmenplan zu den Maßnahmen der Gemeinschaftsaufgabe kein Planungsdokument erkennen, das Analysen und Lösungsentwürfe einschließt. Er ist weiter der Auffassung, daß es Aufgabe des Bundesministeriums für Wirtschaft ist, auf der Grundlage der von den Bundesländern zu liefernden Angaben zu prüfen und zu empfehlen, mit welchen Fördermaßnahmen eines der Hauptziele, nämlich die Schaffung oder Sicherung von Arbeitsplätzen, am wirksamsten erreicht und anhand welcher Maßstäbe deren Erfolg gemessen werden kann. Da es an Vorstellungen hierzu fehlte, blieb die erwartete Wirkung der Fördermaßnahme auf Zielgrößen wie Arbeitsplätze und Investitionsvolumen unklar und nicht nachprüfbar.

Die Ausführungen des Bundesministeriums für Wirtschaft, nach denen die Bewilligungspraxis auf Landesebene durch die zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel bestimmt wird, bestätigen den Bundesrechnungshof darin, daß Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkte bei der Planung und bei der Entscheidung über Förderanträge eine zu geringe Rolle spielen.

Bei mischfinanzierten Programmen sollte der Bund seine Informationsrechte gegenüber den Bundesländern künftig nachdrücklich einfordern. Nur bei zeitnahen und aussagefähigen Berichten der Bundesländer über die einzelnen Fördermaßnahmen bestehen ausreichende Grundlagen für förderpolitische Entscheidungen über Finanzhilfen des Bundes gemäß Artikel 91a GG sowie Artikel 104a Abs. 4 GG. Ohne ausreichende Unterrichtung durch die Bundesländer kann der Bund auch seine möglichen Ansprüche auf Mittelrückzahlung nicht wirksam geltend machen.

Das Bundesministerium der Finanzen sollte seine angekündigte Prüfung bald abschließen und den Subventionsbericht durch Hinweise auf ergänzende öffentliche Mittel vervollständigen. Darüber hinaus sollte es anstreben, die Zielsetzung und die Wirkung der einzelnen Subventionen möglichst genau in dem Bericht zu beschreiben, damit dieser als Grundlage für Entscheidungen über die künftige Förderpolitik des Bundes dienen kann.

14.6 Empfehlungen des Bundesrechnungshofes

Subventionen sollten künftig gemäß den Anforderungen des § 7 BHO so geplant werden, daß die Ausgangslage analysiert, hieraus abgeleitet der Handlungsbedarf begründet und dabei realistische Alternativen einbezogen werden. Die Ziele, Prioritäten und Instrumente der Förderung sollten präzise dargestellt und mögliche Zielkonflikte aufgezeigt werden. Die einzelnen Maßnahmen und Alternativen sollten, soweit möglich, unter Berücksichtigung geeigneter Vergleichsmaßstäbe und auf der Grundlage verfügbarer Marktdaten bewertet werden. Kriterien und Verfahren für Erfolgskontrollen sollten vor Beginn der Maßnahmen festgelegt werden.

Die Fortsetzungsentscheidung über Förderprogramme sollte an die Vorlage von Erfolgskontrollergebnissen gebunden werden; Subventionen sollten regelmäßig befristet werden.

Bereits vor der Gewährung einer Subvention sollte eine ausreichend differenzierte Wirkungsprognose, die auch die einzelbetriebliche Ebene der Subventionsempfänger einschließt, vorliegen.

Auch bei mischfinanzierten Subventionen sollten diese Mindestanforderungen beachtet werden.

Der nächste Subventionsbericht sollte Hinweise auf ergänzende öffentliche Mittel außerhalb des Bundeshaushaltes und möglichst genaue Beschreibungen der Zielsetzung und der Kontrolle des Erfolges von Subventionen enthalten.

15 Organisation und Personalbemessung des Bundesausfuhramtes (Kapitel 09 04)

15.0

Die Zuständigkeit für Ausfuhrkontrollen und das entsprechende Personal wurden im Jahre 1992 vom Bundesamt für Wirtschaft auf das neu errichtete Bundesausfuhramt übertragen.

Im Zeitraum 1992 bis 1995 ging die Zahl der durch das Bundesausfuhramt zu bearbeitenden Anträge um 45 v. H. zurück. Im gleichen Zeitraum nahm der Personalbestand der Behörde um 29 v. H. zu.

Durch zweckmäßigere Genehmigungsverfahren und die Auflösung der Außenstelle in Berlin könnten schätzungsweise mindestens 80 Planstellen/Stellen abgebaut werden. Weitere mögliche Stelleneinsparungen sollten im Anschluß an eine umfassende Untersuchung der Ablauforganisation geprüft werden.

15.1 Vorbemerkung

Das bis zur Errichtung des Bundesausfuhramtes für die Ausfuhrkontrolle zuständige Bundesamt für Wirtschaft hatte diese Aufgaben bis zum Jahre 1989 mit 79 Mitarbeitern wahrgenommen. Die Umsetzung des Beschlusses der Bundesregierung zur Verschärfung der Kontrollen im Außenwirtschaftsbereich vom 15. Februar/15. März 1989 führte in einer ersten Ausbauphase zu einer Zuweisung von 195 Stellen und zur Änderung der Aufbauorganisation. Im April 1992 wurden die Zuständigkeit für die Ausfuhrkontrollen und das entsprechende Personal vom Bundesamt für Wirtschaft auf das neu errichtete Bundesausfuhramt übertragen.

15.2 Personalbedarf des Bundesausfuhramtes

15.2.1

Im Jahre 1991 erteilte das Bundesministerium einer Unternehmensberatungsgesellschaft den Auftrag, ein Konzept zur Optimierung des Genehmigungsverfahrens im Außenwirtschaftsverkehr zu erarbeiten, das insbesondere die Organisation sowie die Personalausstattung eines neu zu gründenden Ausfuhrkontrollamtes umfassen sollte.

Der Gutachter ermittelte einen Bedarf von insgesamt 397 Planstellen/Stellen (nachfolgend Stellen) einschließlich der Außenstelle Berlin (19 Stellen). Das Bundesministerium hielt für neue Aufgabenbereiche im Rahmen der verschärften Ausfuhrkontrolle weitere 43 Stellen für erforderlich. Das Bundesausfuhramt (Bundesamt) verfügte bei seiner Errichtung zum 1. April 1992 über ein Stellen-Soll von 430 Stellen (davon 33 qualifiziert gesperrt). Nach einer pauschalen Einsparungsauflage in Höhe von 1,5 v. H. für ausgebrachte Stellen außerhalb oberster Bundesbehörden reduzierte sich das Stellen-Soll im Jahre 1995 auf 409 Stellen (davon 23 gesperrt). Zum 1. Januar 1995 waren 366 Stellen besetzt.

Der Gutachter hatte den Personalbedarf auf der Grundlage von durchschnittlich 59 000 Anträgen auf Ausfuhrgenehmigungen pro Jahr und einer maximalen Bearbeitungszeit von 14 Tagen ermittelt. Im Zeitraum 1992 bis 1995 ist die Anzahl der in jedem Jahr eingegangenen Anträge von 46 812 um rd. 45 v. H. auf 25 794 gesunken. Unter Anwendung der Berechnungsmethode des Gutachters ergibt sich nach der Entwicklung des Arbeitsanfalls allein im Genehmigungsbereich ein Einsparpotential von rd. 57 Stellen. Demgegenüber nahm der tatsächliche Personalbestand des Bundesamtes zwischen April 1992 und Ende 1995 um 79 Stellen, das entspricht 29 v. H., zu.

15.2.2

Angesichts der sich fortsetzenden rückläufigen Antragsentwicklung hat es der Bundesrechnungshof für geboten gehalten, daß die Verwaltung Konzepte zum zügigen Abbau des personellen Überhangs entwickelt. Um den sachgerechten Einsatz der verbleibenden Mitarbeiter sicherzustellen, hat er weiterhin vorgeschlagen, die bisherige, lediglich pauschale Einschätzung des Personalbedarfs durch eine analytische Personalbemessung nach anerkannten Methoden und Grundsätzen zu konkretisieren.

15.2.3

Das Bundesministerium hat dazu versichert, daß es das Ziel einer möglichst schlanken und effizienten Verwaltung unterstütze. Die Ablauforganisation des Bundesamtes solle mit dem Schwerpunkt Genehmigungsverfahren und dem Ziel der Straffung und Beschleunigung ohne Minderung der Prüfqualität überprüft werden. Hierzu habe ursprünglich ein neues externes Organisationsgutachten eingeholt werden sollen. Inzwischen halte das Bundesministerium die Unterstützung durch externen Sachverstand im Sinne eines „Coaching" für sinnvoll.

Das Bundesministerium hat gleichzeitig eingewandt, das nach dem Rückgang der Antragseingänge ermittelte Einsparpotential sei um acht Stellen, die nicht dem Genehmigungsbereich zuzurechen seien, zu hoch berechnet worden. Außerdem sei nicht berücksichtigt worden, daß der Antragsrückgang überwiegend den unkritischen Länder- und Warenbereich betreffe, der wegen der geringen Prüftiefe nur wenig Personal binde. Dagegen seien Komplexität und Qualitätsniveau des Genehmigungsverfahrens im kritischen Länderbereich deutlich höher und verursachten einen erheblichen Mehraufwand.

15.2.4

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht, daß sich seit dem Jahre 1992 eingetretene Änderungen der Antrags- und Aufgabenstruktur auf den Personalbedarf im Genehmigungsbereich auswirken. Allerdings weist er darauf hin, daß auch im kritischen Länder- und Warenbereich ein deutlicher Antragsrückgang von rd. 40 v. H. stattgefunden hat.

Der Bundesrechnungshof hat die vom Bundesministerium erwähnten acht Stellen nicht in seine Berech-

nungen einbezogen. Er bleibt daher dabei, daß bei Anwendung derselben Berechnungsmethode, die auch der Personalbedarfsermittlung bei der Gründung des Bundesamtes zugrunde lag, etwa 57 Stellen allein im Genehmigungsbereich des Bundesamtes eingespart werden können.

Der Bundesrechnungshof geht davon aus, daß das Organisationsreferat des Bundesamtes aufgrund seiner Kenntnisse der Aufgaben der Behörde grundsätzlich selbst in der Lage ist, den Personalbedarf festzustellen. Er hält es für dringend geboten, die bereits begonnenen eigenen Organisationsuntersuchungen zügig fortzusetzen und die Unterstützung durch externen Sachverstand auf das unbedingt Notwendige zu beschränken.

15.3 Organisation des Genehmigungsverfahrens

15.3.1

Das Bundesministerium hatte als Ziel für die im Jahre 1991 durchgeführte externe Organisationsuntersuchung u. a. die Optimierung des Genehmigungsverfahrens vorgegeben. Dabei sollten eine Regelbearbeitungszeit von 14 Tagen pro Antrag und die Übernahme größerer exportpolitischer Verantwortung durch das Bundesamt angestrebt sowie die Zahl der Vorlagen an die Bundesministerien reduziert werden.

Die Bearbeitungszeit von 14 Tagen konnte das Bundesamt nur bei genehmigungspflichtigen Warenausfuhren in Mitgliedstaaten der OECD erreichen. Die Bearbeitungsdauer für Ausfuhren in andere Staaten lag dagegen bei autonomen Entscheidungen des Bundesamtes ohne weitere Rückfragen an den jeweiligen Ausführer bei durchschnittlich drei Wochen und bei den übrigen Anträgen im allgemeinen zwischen vier und neun Wochen. Hierbei stiegen die durchschnittlichen Bearbeitungszeiten im 1. Halbjahr 1995 bei weiter rückläufigen Antragseingängen und trotz fortschreitendem Lerneffekt bei den meisten Mitarbeitern weiter an.

Sogenannte sensible Anträge für Ausfuhren in Nicht-OECD-Länder oder bestimmte militärisch nutzbare Waren wurden in mehreren Referaten unterschiedlicher Fachgebiete nacheinander bearbeitet. Die Arbeitsergebnisse dokumentierte das Bundesamt jeweils in Form fachtechnischer Stellungnahmen und Prüfvermerke. Hinzu kamen zahlreiche Vorlagen an Bundesministerien und an den Ausfuhrausschuß aufgrund verschiedener Erlasse, die entsprechende Vorlage- oder Unterrichtungspflichten begründeten.

Die Rationalisierungsvorschläge des Gutachters setzte das Bundesamt nur teilweise um. So wurde das sogenannte Kooperationsmodell – das die Antragsbearbeitung in Teams mit Mitarbeitern unterschiedlicher verwaltungsfachlicher und technischer Vorbildung vorsieht – bei sogenannten sensiblen Ausfuhranträgen nicht eingesetzt. Das gleiche gilt für den vorgeschlagenen Expertenpool, der die anderen Mitarbeiter unterstützen und schwierige Genehmigungsfälle selbst bearbeiten sollte.

Im September 1995 setzte die Leitung des Bundesamtes in Kenntnis der langen Durchlaufzeiten eine Projektgruppe ein, die Vorschläge zur Kürzung der Bearbeitungszeiten erarbeiten sollte. Fragen des grundsätzlichen organisatorischen Aufbaus des Bundesamtes sowie Auslastungs- und Leistungskontrollen waren dabei jedoch ausdrücklich ausgenommen.

15.3.2

Der Bundesrechnungshof hat die Ursachen für die lange Bearbeitungsdauer in der aufeinanderfolgenden Bearbeitung der Anträge durch mehrere Referate, in der zeitaufwendigen Dokumentation der Prüfungsergebnisse in Form fachtechnischer Stellungnahmen und Prüfvermerken sowie in den zahlreichen Vorlagen an Ressorts und den Ausfuhrausschuß gesehen.

Er hat deshalb vorgeschlagen, die Rationalisierungsvorschläge des Gutachters auch für die Bearbeitung der „sensiblen" Anträge umzusetzen, die Dokumentation der Prüfungsergebnisse auf nichtgelistete Waren und Ablehnungen zu beschränken sowie weitergehende Organisationsuntersuchungen im Genehmigungsbereich anzustellen.

15.3.3

Das Bundesministerium hat hierzu ausgeführt, es sehe die Optimierung der Verfahrensabläufe als Daueraufgabe an, und die Verkürzung der Bearbeitungszeit stelle zweifellos ein wichtiges Verfahrensziel dar. Es hat jedoch bestritten, daß der Gutachter das sogenannte Kooperationsmodell auch für „sensible" Anträge vorgeschlagen habe. Einschränkungen in der Dokumentation der Prüfungsergebnisse seien wegen der politischen Dimension der Exportkontrolle als Beitrag zur Sicherheits- und Außenpolitik der Bundesregierung nicht vertretbar.

Auf die Ergebnisse der vom Bundesamt eingesetzten Projektgruppe, die Vorschläge zur Verkürzung der Genehmigungsverfahren erarbeiten sollte, ging das Bundesministerium nicht ein.

15.3.4

Der Bundesrechnungshof bleibt – unabhängig von der Frage, ob der Gutachter das Kooperationsmodell generell empfohlen hat – bei seiner Auffassung, daß das Kooperationsmodell geeignet ist, auch in sogenannten „sensiblen" Fällen zügige und sachgerechte Entscheidungen zu ermöglichen. Die Dokumentation der Prüfungsergebnisse kann auf nichtgelistete Waren bzw. auf Ablehnungen beschränkt werden, ohne dabei die Prüfqualität zu mindern; in den übrigen Fällen genügt zumindest eine vereinfachte Form der Dokumentation. Diese Maßnahmen würden zu einem geringeren Personalbedarf und zu einer besseren Mitarbeitermotivation beitragen.

15.4 Außenstelle Berlin

15.4.1

Das Bundesamt unterhält eine Außenstelle in Berlin, in der Ende 1995 25 Stellen besetzt waren. Aufgrund der Auflösung der Außenstelle Berlin des Bundesamtes für Wirtschaft wurde der Außenstelle des Bundesamtes die Abwicklung von auslaufenden Arbeiten in den Bereichen Transferrubelverrechnungen, Exportunterstützung und Zollpräferenzen übertragen, die spätestens Ende 1996 beendet sein werden. Die Überwachungsaufgaben im Außenwirtschaftsverkehr waren ebenfalls rückläufig. Das Personal der Außenstelle war daher nicht mehr ausgelastet.

15.4.2

Der Bundesrechnungshof hat die Beibehaltung der Außenstelle nicht mehr für notwendig gehalten. Er hat deshalb deren Auflösung empfohlen.

15.4.3

Das Bundesministerium hat der Auflösung der Außenstelle zwar zugestimmt, wegen des schwierigen sozialverträglichen Personalabbaus sei dies jedoch nicht kurzfristig möglich. Zum einen sei eine Bereitschaft der in Berlin ansässigen Bundesbehörden, Personal aus der Außenstelle zu übernehmen, nicht zu erkennen, zum anderen sei die Abgabe von Personal an Behörden der Bundesländer Berlin und Brandenburg aufgrund des dort geplanten Stellenabbaus nicht realistisch.

15.4.4

Der Bundesrechnungshof erwartet, daß das Bundesministerium das Bundesamt in seinen Anstrengungen, das Personal der Außenstelle zügig abzubauen, unterstützt.

15.5 Schlußbemerkung

Der Bundesrechnungshof hält die Genehmigungsverfahren des Bundesamtes für verbesserungsfähig. Deshalb und wegen des stark rückläufigen Arbeitsanfalls sollte die Ablauforganisation des Bundesamtes umfassend untersucht und hierauf aufbauend der Personalbedarf nach anerkannten Methoden neu ermittelt werden. Hierbei ist nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes zu berücksichtigen, daß auch mehr Personal des Bundesamtes Umgehungsfälle nicht verhindern kann.

Der Bundesrechnungshof schätzt, daß allein im Genehmigungsbereich 57 Stellen und in der Außenstelle Berlin 25 Stellen eingespart werden können. Diese Stellen sollten so schnell wie möglich eingespart werden. Über weitere Stelleneinsparungen sollte entschieden werden, sobald genauere Ergebnisse der Organisationsuntersuchungen und der Personalbedarfsermittlung vorliegen.

16 Zuwendungen an die Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände e. V.
(Kapitel 09 02 Titel 684 75)

16.0

Das Bundesministerium förderte die Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände e. V. institutionell mit Zuwendungen in Höhe von rd. 6,5 Mio. DM jährlich, ohne deren wirtschaftliche und sparsame Verwendung sicherzustellen. Es sollte die institutionelle Förderung des Vereins zurückführen und bei Bedarf stärker das Instrument der Projektförderung nutzen. Dies setzt eine kritische Bestandsaufnahme und Erfolgskontrolle der Vorhaben des Bundes im Bereich der Verbrauchervertretung und Verbraucheraufklärung voraus.

16.1

Die Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände e. V. (Verein) hat die satzungsgemäße Aufgabe, die Interessen und Rechte der Verbraucher in der Öffentlichkeit und gegenüber der Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung sowie nationalen und internationalen Stellen zu vertreten. Außerdem soll der Verein die Selbsthilfe der Verbraucher durch Information, Beratung und Weiterbildung fördern. Dazu wirkt er mit seinen Mitgliedern, den Verbraucherzentralen der Bundesländer und weiteren überregional tätigen Verbänden zusammen.

Nach der bis zum Jahre 1994 geltenden Satzung führten ein Präsidium und ein „Engeres" Präsidium mit insgesamt 13 ehrenamtlichen Mitgliedern die Vereinsgeschäfte. Außerdem standen zwei hauptamtliche Geschäftsführer der Geschäftsstelle des Vereins vor. Nach der Anfang 1995 in Kraft getretenen Satzungsänderung führte ein hauptamtlicher Geschäftsführer die Geschäfte des Vereins nach einer vom Präsidium zu beschließenden Geschäftsordnung. Dem Präsidium oblag die Geschäftsführung nur noch insoweit, als der Geschäftsführer nicht zuständig war. Beide Vereinsorgane sollen jeweils der jährlich zusammentretenden Mitgliederversammlung berichten und von ihr entlastet werden.

Das Bundesministerium fördert den Verein seit mehr als 30 Jahren. Die Geschäftsstelle des Vereins wird institutionell gefördert. Hierfür erhielt der Verein in den Jahren 1991 bis 1994 Zuwendungen in Höhe von rd. 6,5 Mio. DM jährlich, mit denen er u. a. etwa 50 Personalstellen finanzierte. Daneben erhielt der Verein Zuwendungen in Höhe von 8 bis 10 Mio. DM jährlich als Projektförderung. Das Bundesministerium finanzierte damit insgesamt mehr als 80 v. H. der Gesamtausgaben des Vereins.

16.2

16.2.1

Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 1994 die Gewährung und die Verwendung der institutionellen Zuwendungen an den Verein geprüft und festgestellt, daß die Organisation der Geschäftsstelle von

Aufgabenüberschneidungen und fehlenden Regelungen über Information und Abstimmung der verschiedenen Organisationseinheiten geprägt war. Einfachste Regelungen der Ablauforganisation, z. B. Geschäftsverteilungsplan und schriftliche Regelungen über die Sachbearbeitung, waren nicht vorhanden.

Bereits im Jahre 1992 hatte der Verein eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft mit einem Organisationsgutachten beauftragt, das diese im Oktober 1993 vorlegte. Sie kam zu dem Ergebnis, daß 34 Mitarbeiter im institutionell geförderten Bereich der Geschäftsstelle für eine effiziente Aufgabenerfüllung ausreichten. Das Gutachten enthielt auch detaillierte Vorschläge zur Verwirklichung einer strafferen Aufbau- und Ablauforganisation.

Der Bundesrechnungshof hatte das Fehlen aktueller Tätigkeitsdarstellungen Ende 1994 beanstandet. Erstmalig im Juli und Oktober 1995 verband das Bundesministerium seine Zuwendungsbescheide mit besonderen Auflagen zur Beseitigung der organisatorischen Mängel. Danach sollte der Verein u. a. eine verbindliche Konzeption für eine effiziente und wirtschaftliche Aufbau- und Ablauforganisation seiner Geschäftsstelle vorlegen und die erreichbaren Einsparungen aufzeigen. Nach Angaben des Bundesministeriums hatte der Verein die Auflagen bis Ende März 1996 erst ansatzweise erfüllt. Dennoch setzte es sich im April 1996 bei den Verhandlungen mit dem Bundesministerium der Finanzen über den Wirtschaftsplan für das Jahr 1997 für eine erhöhte institutionelle Förderung des Vereins ein. Erst aufgrund schwerwiegender Bedenken des Bundesministeriums der Finanzen und des Bundesrechnungshofes stimmte es einer Kürzung der Zuwendung zu, insbesondere einer schrittweisen Reduzierung der Personalstellen im institutionell geförderten Bereich auf 33,8 Stellen bis zum 31. Dezember 1998.

Im übrigen stellte der Bundesrechnungshof fest, daß in der Geschäftsstelle für die Vergabe von Aufträgen für externe Lieferungen und Leistungen – etwa 40 v. H. der Gesamtausgaben – keine zentrale Stelle, sondern die einzelnen Bedarfsträger in den Abteilungen zuständig waren. Der Verein mißachtete bei der Auftragsvergabe häufig die allgemeinen Vorschriften über die Vergabe öffentlicher Aufträge, zu deren Einhaltung der Verein aufgrund der Auflagen in den Zuwendungsbescheiden verpflichtet war.

16.2.2

Der Bundesrechnungshof hat die schwerwiegenden und offensichtlichen Organisationsmängel in der Geschäftsstelle des Vereins beanstandet und das Bundesministerium aufgefordert, unverzüglich für Abhilfe zu sorgen und weitere Zuwendungen an den Verein davon abhängig zu machen, daß die Beseitigung der Mängel nachgewiesen wird.

Wirtschaftliches und sparsames Handeln eines Zuwendungsempfängers kann nur erwartet werden, wenn Verstöße nachteilige Folgen auslösen. Daher sollten schwerwiegende Verstöße gegen die Auflagen der Zuwendungsbescheide auch Rückforderungen zur Folge haben. Der Bundesrechnungshof hat nachdrücklich empfohlen, die Höhe künftiger Zuwendungen im Hinblick auf die dringend gebotene organisatorische Straffung und den dadurch erzielbaren Einspareffekten besonders kritisch zu prüfen. Auch der aus dem geplanten verstärkten Einsatz von Informationstechnik zu erwartende Nutzen, insbesondere durch eine Vernetzung der Vereinsgeschäftsstelle mit den Verbraucherzentralen, sollte hierbei berücksichtigt werden.

Der Bundesrechnungshof hat weiter angeregt, in der Geschäftsstelle die Vergabe von externen Lieferungen und Leistungen zu zentralisieren, sowie gefordert, die Vergabevorschriften zu beachten und durch geeignete Maßnahmen den wirtschaftlichen und sparsamen Einsatz der Finanzmittel des Vereins zu gewährleisten.

16.2.3

Die bis zum Jahre 1994 gültige Satzung enthielt Mängel, die eine effiziente Steuerung und den wirtschaftlichen Einsatz der Mittel zumindest behinderten. Die Geschäftsführung war einem Vereinsorgan zugewiesen, das sich hierfür schon wegen der hohen Zahl seiner Mitglieder, die zum Teil ehrenamtlich tätig sein sollten und unterschiedlichen Ebenen der Vereinshierarchie angehörten, kaum eignete. Dies war nach Auffassung des Bundesrechnungshofes von vornherein mit ursächlich für die mangelhafte Information der Verantwortlichen, deren gegenseitige Lähmung und den mangelnden wirtschaftlichen Umgang mit den personellen und finanziellen Ressourcen des Vereins.

Zuwendungen dürfen nur solchen Empfängern gewährt werden, deren ordnungsgemäße Geschäftsführung gesichert erscheint (vgl. Vorläufige Verwaltungsvorschriften Nr. 1.2 zu § 44 BHO). Die wirtschaftliche und sparsame Nutzung der eigenen und zugewandten Mittel war zumindest fraglich. Das Bundesministerium hätte nach der anfänglichen Gewährung besonders aufmerksam das Finanzgebaren des Vereins überwachen müssen. Der Bundesrechnungshof hat daher beanstandet, daß das Bundesministerium dies unterließ und insoweit nicht früher auf eine angemessene Änderung der Satzung hingewirkt hatte.

Der Bundesrechnungshof hat auch in der geänderten Satzung Regelungen zur wirksamen Kontrolle der Geschäftsführung vermißt. Die jährliche Mitgliederversammlung reicht hierfür nicht aus. Er hat vorgeschlagen, regelmäßige Berichtspflichten des Geschäftsführers gegenüber dem Präsidium vorzusehen und diesem die Kontrolle des Geschäftsführers als Aufgabe zuzuweisen.

16.2.4

Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes sollte die institutionelle Förderung des Vereins auf die notwendigen Querschnitts- und Verwaltungsfunktionen zurückgeführt werden. Im Zusammenhang mit den Wirtschaftsplanverhandlungen für das Jahr 1997 räumte das Bundesministerium ein, daß der Verein „in seinem gegenwärtigen Zustand" nicht die vom

Bundesministerium geforderte starke Verbrauchervertretung darstelle. Es bedauerte auch, daß der Verein zu wichtigen neuen Themen, wie z. B. Gentechnik und Informationsgesellschaft, kaum Stellung nehme. Das Bundesministerium sollte daher vermehrt das Instrument der Projektförderung nutzen. Hierfür sollte es allerdings zunächst eine kritische Bestandsaufnahme und Erfolgskontrolle der aus dem Bundeshaushalt im Bereich der Verbraucherpolitik und der Verbraucheraufklärung bereits finanzierten und geplanten Projekte durchführen. Auf dieser Grundlage könnten nachvollziehbare und flexible Förderentscheidungen getroffen werden. Bei einer stärkeren Verlagerung der Mittel von der institutionellen zur Projektförderung könnte das Bundesministerium den wirtschaftlichen Einsatz der knappen Haushaltsmittel auch angesichts der Vielfalt und Komplexität neuer Themen in Zukunft eher sicherstellen.

16.3

Das Bundesministerium hat die schwerwiegenden Mängel in der Organisation der Geschäftsstelle und in der satzungsrechtlichen Verteilung der Verantwortlichkeiten eingeräumt. Dem Verein müsse für die Straffung seiner Organisation jedoch ein über mehrere Jahre gestreckter Zeitraum zugestanden werden. Allerdings habe der Verein mit den Umsetzungsmaßnahmen und der daraus resultierenden Personaleinsparung früher beginnen müssen. Anfang Juni 1996 habe der Verein schriftlich mitgeteilt, daß die Aufbauorganisation dem Organisationsgutachten folgend und zum Teil „darüber hinausgehend" angepaßt und die Ablauforganisation bereits in wesentlichen Teilen entsprechend geändert worden sei; die Organisationsumstellung werde bis Ende Juni 1996 vollzogen sein. Der Verein sei angewiesen worden, die Vergabevorschriften strikt zu beachten und ihre Einhaltung zentral zu überwachen. Sämtliche Mitarbeiter der Geschäftsstelle, die Aufträge bearbeiteten, sollten jährlich über die Vergaberegeln belehrt werden.

Das Bundesministerium hat weiter eingeräumt, daß der gebotene wirtschaftliche und sparsame Einsatz von Finanzmitteln bis Ende des Jahres 1994 bei dem Zuwendungsempfänger nicht gewährleistet war. Risiken aus den Regelungsdefiziten könnten bei allen Zuwendungen nicht ausgeschlossen werden. Im konkreten Fall seien sie nicht von einzelnen verantwortlichen Personen ausgegangen, sondern von Mängeln der Satzung und der Organisation. Das Bundesministerium habe vom Verein verlangt, die vom Bundesrechnungshof vorgeschlagenen Satzungsänderungen durchzuführen. Im September 1996 solle die Mitgliederversammlung mit einem entsprechenden Beschlußantrag befaßt werden. Das Bundesministerium hat auch eingeräumt, daß die Regelungsdefizite im Rahmen seiner eigenen Prüfungen nicht früher erkannt worden seien.

16.4

Die Bedenken des Bundesrechnungshofes sind nicht vollständig ausgeräumt. Er bleibt bei seiner Auffassung, daß die institutionelle Förderung des Vereins auf unabweisbare Kernfunktionen zurückgeführt werden sollte; daneben könnten – bei entsprechendem Bundesinteresse – eher Projekte gefördert werden. Eine weitere institutionelle Förderung des Vereins ist nur vertretbar, wenn der Verein eine, nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ausgerichtete, effiziente Organisation nachweist. Der Bundesrechnungshof erwartet dabei, daß das Bundesministerium die Verwendung der Fördermittel künftig sorgfältig überwacht. Es muß auf erkannte Mängel zügig reagieren und die erforderlichen Auflagen im Zuwendungsbescheid rechtzeitig erteilen. Das Bundesministerium wird zudem darauf achten müssen, daß die vom Bundesrechnungshof vorgeschlagenen Regelungen zur Kontrolle der Geschäftsführung tatsächlich in die Satzung des Vereins aufgenommen werden.

Im übrigen hält der Bundesrechnungshof die vom Bundesministerium angekündigte zentrale Überwachung des Verfahrens bei Auftragsvergaben in der Vereinsgeschäftsstelle nicht für ausreichend. Die Konzentration aller Vergaben in einer zentralen Stelle ist zu bevorzugen, da so eine wirksame Bearbeitung gewährleistet und Mißbrauch vorgebeugt werden kann. Auch die notwendige Schulung und Kontrolle der mit Vergabeangelegenheiten befaßten Mitarbeiter würde erleichtert.

Der Bundesrechnungshof hat die Sorge, daß das Bundesministerium allgemein den Risiken aus Regelungsdefiziten, insbesondere hinsichtlich der Geschäftsführung und ihrer Kontrolle, bisher nicht die nötige Bedeutung beimißt. Er regt daher an, daß das Bundesministerium auch bei den übrigen Zuwendungsempfängern in seinem Geschäftsbereich prüft, ob angemessene Regelungen der Geschäftsführung gegeben sind.

17 Förderung von Umweltschutzinvestitionen der gewerblichen Wirtschaft in den neuen Bundesländern durch Darlehen aus dem ERP-Sondervermögen

(Kapitel 60 03 Titel 625 01)

17.0

Der Bund fördert Umweltschutzinvestitionen der gewerblichen Wirtschaft in den neuen Bundesländern durch Darlehen aus dem ERP-Sondervermögen, für die er Zinszuschüsse gewährt. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes hat die mit der Abwicklung der Darlehen beauftragte Deutsche Ausgleichsbank nachträglich ERP-Mittel in bis zu zweistelliger Millionenhöhe in die Finanzierungspläne der Anträge von Unternehmen aufgenommen, obwohl diese den Einsatz von zinsverbilligten ERP-Mitteln nicht oder nur in geringem Umfang vorsahen. Sie hat damit dem Grundsatz der Subsidiarität öffentlicher Förderung nicht hinreichend entsprochen und vermeidbare Zinszuschüsse zu Lasten des Bundeshaushaltes verursacht.

17.1

Seit dem Jahre 1990 fördert der Bund auch in den neuen Bundesländern Umweltschutzinvestitionen von Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft mit Hilfe zinsverbilligter Darlehen aus dem vom Bundesministerium verwalteten ERP-Sondervermögen. Die Deutsche Ausgleichsbank (Ausgleichsbank) vergibt im Auftrag des Bundesministeriums diese ERP-Umweltschutzdarlehen als Refinanzierungskredite über Kreditinstitute (Hausbanken) an die antragstellenden Unternehmen. Das ERP-Sondervermögen stellt der Ausgleichsbank dafür die Mittel nach Maßgabe besonderer Kreditermächtigungen zur Verfügung. Die Hausbanken übernehmen die Primärhaftung für die Darlehen an die Unternehmen.

Nach den vom Bundesministerium herausgegebenen ERP-Vergabebedingungen dienen die Darlehen nur der anteiligen Finanzierung eines Vorhabens; die Unternehmen haben sich entsprechend ihrer Vermögenslage und Ertragskraft in angemessenem Umfang mit Eigenmitteln und anderen Fremdmitteln an der Gesamtfinanzierung zu beteiligen. ERP-Umweltschutzdarlehen sollen nur dann gewährt werden, wenn die Durchführung der Vorhaben ohne diese Förderung wesentlich erschwert würde. Die Darlehenshöhe war in den Jahren 1992 und 1993 auf in der Regel 1 Mio. DM und ist seit März 1994 auf in der Regel 2 Mio. DM je Investitionsvorhaben begrenzt; für Vorhaben von besonderer umweltpolitischer Bedeutung in den neuen Bundesländern konnte der Regelbetrag überschritten werden. Antragsberechtigt sind insbesondere kleine und mittlere Unternehmen. Für die Anträge hat die Ausgleichsbank einen Antragsvordruck entwickelt. Die Antragsunterlagen sollen u. a. einen Kosten- und Finanzierungsplan, eine Beschreibung des Vorhabens unter Berücksichtigung des Verwendungszwecks des Darlehens sowie eine Beschreibung der Erfolgserwartungen für das Vorhaben enthalten. Die von den Unternehmen zu unterzeichnenden Darlehensanträge müssen die Versicherung enthalten, daß die Angaben vollständig und richtig sind. Die Hausbank legt die Anträge mit einer eigenen Stellungnahme der Ausgleichsbank zur Entscheidung über die Darlehensanträge vor.

Insgesamt wurden von der Ausgleichsbank in den neuen Bundesländern in den Jahren 1993 und 1994 1 226 Vorhaben mit rd. 3,8 Mrd. DM ERP-Umweltschutzdarlehen gefördert. Bei einer Laufzeit der Darlehen von durchschnittlich zehn Jahren wird der Bund allein für die in diesen beiden Jahren zugesagten Darlehen über 600 Mio. DM an Zinszuschüssen leisten.

17.2

Der Bundesrechnungshof hat fünf große Umweltschutzinvestitionen in den neuen Bundesländern untersucht, die mit ERP-Darlehen gefördert werden. In zwei dieser fünf Fälle hat die Ausgleichsbank Darlehen gewährt, obwohl die von den Unternehmen eingereichten Finanzierungspläne gar keinen oder nur einen geringeren ERP-Mitteleinsatz vorsahen. Dadurch entstehen dem Bund zusätzliche Ausgaben für Zinsverbilligungen in Höhe von 2,7 Mio. DM über den Bewilligungszeitraum der Darlehen.

17.2.1

Ein Unternehmen hatte zur Finanzierung von Umweltschutzinvestitionen im Februar 1993 Darlehen in Höhe von 10 Mio. DM aus einem anderen, von der Ausgleichsbank selbst angebotenen Umweltschutzprogramm beantragt. Der Einsatz von ERP-Mitteln war nach dem Finanzierungsplan nicht vorgesehen. Die Hausbank hatte diesen Antrag befürwortet.

In Abstimmung mit der Hausbank änderte die Ausgleichsbank den vorgelegten Finanzierungsplan und nahm nachträglich 14,61 Mio. DM ERP-Umweltschutzdarlehen als „beantragt" in die Finanzierung auf. Zugleich strich sie einen Hausbankkredit über 8,4 Mio. DM und Mittel aus ihrem eigenen Umweltschutzprogramm in Höhe von rd. 6,2 Mio. DM aus dem Finanzierungsplan. Anschließend legte sie den geänderten Antrag dem Bundesministerium zur Entscheidung vor und sagte nach dessen Zustimmung das ERP-Darlehen über 14,61 Mio. DM zu. Einen neuen Antrag mit der geänderten Finanzierungsstruktur hatte sich die Ausgleichsbank vom Unternehmen nicht vorlegen lassen. Ebenfalls fehlte ein Begleitschreiben der Hausbank, mit dem diese – nach Veränderung der Finanzierung – die ERP-Vergabebedingungen und Haftungsgrundsätze anerkannte.

17.2.2

Im zweiten Fall hatte ein Unternehmen im März 1992 einen Antrag auf Gewährung eines ERP-Umweltschutzdarlehens in Höhe von 1 Mio. DM gestellt, mit dem ein Umweltschutzvorhaben mit einem Investitionsvolumen von 47,2 Mio. DM anteilig finanziert werden sollte. Die Hausbank hielt dieses Vorhaben für förderungswürdig und stimmte dem Antrag einschließlich Finanzierungs- und Kostenplanung zu. Das Umweltschutzvorhaben ist Teil der Errichtung eines Werkes mit einem Gesamtinvestitionsvolumen von 66,61 Mio. DM.

Nach Telefonaten mit der Hausbank veränderte die Ausgleichsbank später den Investitionsplan und erhöhte das Volumen des Umweltschutzvorhabens auf das des Gesamtvorhabens in Höhe von 66,61 Mio. DM. Die Hausbank stellte den Finanzierungsplan auf den erhöhten Investitionsumfang um, wobei insbesondere ursprünglich vorgesehene sonstige Fremdmittel in Höhe von 25,7 Mio. DM auf 7,5 Mio. DM reduziert wurden. Gleichzeitig bat sie um Zusage eines ERP-Umweltschutzdarlehens von nunmehr 12,87 Mio. DM gegenüber ursprünglich 1 Mio. DM. Das erhöhte Darlehen mit der Übernahme der Primärhaftung sollte ein Bankenkonsortium ausreichen, das auf der Grundlage von neu gefertigten, aber nicht vom Unternehmer gestellten und unterschriebenen Anträgen der Darlehensübernahme zustimmte.

Das Bundesministerium hat der Gewährung des Darlehens von 12,87 Mio. DM aus dem ERP-Umweltschutzprogramm zugestimmt. Dabei ging es davon aus, daß ordnungsgemäße Antragsunterlagen bei der

Ausgleichsbank vorliegen. Die Ausgleichsbank hat dann auf der Grundlage dieser Entscheidung den Banken des Konsortiums das ERP-Darlehen zugesagt.

17.3

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß die Gewährung von ERP-Darlehen, die nach den zunächst vorgelegten Finanzierungsplänen für die zu fördernden Vorhaben gar nicht oder zumindest in geringerem Umfang vorgesehen waren, nicht mit den ERP-Vergabebedingungen in Einklang steht. Danach ist eine Förderung nur dann zulässig, wenn die Durchführung der Vorhaben ohne die Förderung wesentlich erschwert würde.

Zugleich wird dadurch dem Grundsatz der Subsidiarität jeder staatlichen Förderung nicht hinreichend entsprochen. So hat der Einsatz eines höheren ERP-Darlehens im ersten Fall dazu geführt, daß der zunächst vorgesehene, nicht subventionierte Hausbankkredit in Höhe von 8,4 Mio. DM durch ERP-Mittel ersetzt wurde.

Der Bundesrechnungshof hat ferner die nachträgliche Änderung der Darlehensanträge ohne entsprechende Bestätigung durch die Unternehmen beanstandet, die gegen die Grundsätze einer ordnungsgemäßen Geschäftsabwicklung verstößt.

Er hat dem Bundesministerium empfohlen, durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen, daß ERP-Umweltschutzdarlehen nur nach Maßgabe der Vergabevorschriften gewährt werden, um Subventionsmitnahmen zu vermeiden und Haushaltsmittel einzusparen.

17.4

Das Bundesministerium hat die beanstandeten Verstöße der Ausgleichsbank gegen die Grundsätze einer ordnungsgemäßen Geschäftsabwicklung eingeräumt. Es habe die mit den beiden Fällen aufgezeigten Abläufe zum Anlaß genommen, das Verfahren mit der Ausgleichsbank eingehend zu erörtern. Diese habe dem Bundesministerium zugesichert, durch interne Anweisungen sicherzustellen, daß sich derartige Abläufe nicht wiederholten.

Dagegen sieht das Bundesministerium keine Verstöße gegen die ERP-Vergabebedingungen und den Subsidiaritätsgrundsatz öffentlicher Förderung:

- Umweltschutzinvestitionen der Unternehmen seien häufig kostenintensive, im allgemeinen nicht rentable Investitionen, deren Durchführung generell dann immer wesentlich erschwert würde, wenn nicht in dem an sich höchstmöglichen Umfange Fördermittel in Form zinsgünstiger Kredite zur Verfügung gestellt würden. Das hätte für Umweltschutzinvestitionen in den neuen Bundesländern besondere Bedeutung.
- Die Ausgleichsbank besitze das ausdrückliche Mandat, die Hausbanken und die Unternehmen in allen Phasen über Art und Umfang der Fördermöglichkeiten offensiv zu beraten, um Chancengleichheit gegenüber den Unternehmen herzustellen, die bessere Beratungsmöglichkeiten nutzen könnten.

Unter Beachtung dieser Überlegungen liege in wirtschaftlicher und förderpolitischer Hinsicht und angesichts der besonderen umweltpolitischen Bedeutung der genannten Investitionsvorhaben in dem gewährten Umfang der Förderung kein Verstoß gegen die ERP-Vergabebedingungen, auch nicht unter dem Grundsatz der Subsidiarität. Aufgrund der wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse der Unternehmen sei eine ERP-Förderung in der gewährten Höhe geboten gewesen. Beide Finanzierungen hätten sich im Rahmen der Fördervorschriften und der üblichen Förderpraxis sowie im Rahmen der haushaltsmäßigen Möglichkeiten der ERP-Wirtschaftspläne bewegt. Auch die Beratung durch die Ausgleichsbank sei aus den bereits genannten Gründen nicht zu beanstanden.

17.5

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht die Schwierigkeiten der Finanzierung von häufig betriebswirtschaftlich unrentablen Umweltschutzinvestitionen vor allem in den neuen Bundesländern sowie die Beratungspflichten der Ausgleichsbank. Das Bundesministerium kann deshalb aber nicht generell davon ausgehen, daß solche Investitionen immer wesentlich erschwert würden, wenn sie nicht im höchstmöglichen Umfang durch Fördermittel unterstützt werden. Dagegen sprechen gerade die beiden dargestellten Förderfälle, weil die Vorhaben ausweislich der Anträge der Unternehmen auch ohne erhöhte oder zusätzliche ERP-Darlehen durchgeführt worden wären.

Der im Bewilligungszeitpunkt maßgebende Darlehenshöchstbetrag von „in der Regel" 1 Mio. DM wurde in beiden Fällen bereits deutlich überschritten; eine darüber hinausgehende Förderung im höchstmöglichen Umfang als Regelfall widerspricht sowohl dieser Regelgrenze als auch den ERP-Vergabebedingungen, die den angemessenen Einsatz von Eigen- und Fremdmitteln sowie eine wesentliche Erschwerung der Vorhaben ohne Förderung und somit eine Prüfung im Einzelfall voraussetzen. Auch widerspräche es dem Ziel des Förderprogrammes, mit den vorhandenen Mitteln möglichst hohe Wirkungen zu erzielen, wenn einzelne Umweltschutzinvestitionen jeweils mit den höchstmöglichen Fördermitteln ausgestattet werden, obwohl sie auch bei geringerem Einsatz öffentlicher Mittel durchgeführt worden wären. Deshalb kann auch die Beratung der Antragsteller im Regelfall nicht darauf gerichtet sein, ihnen nachträglich die maximal möglichen Fördergelder für ihr Vorhaben zu erschließen.

Das Bundesministerium bleibt deshalb aufgefordert, durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen, daß ERP-Umweltschutzdarlehen nur in dem Umfange und nur dort eingesetzt werden, wo sie zur Verwirklichung staatlich gewünschter Umweltschutzinvestitionen erforderlich sind. Der Bundesrechnungshof empfiehlt darüber hinaus, den Grundsatz der Subsidiarität der öffentlichen Förderung in den ERP-Vergabebestimmungen deutlicher zur Geltung zu bringen.

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
(Einzelplan 10)

18 Personalbedarfsermittlung bei den landwirtschaftlichen Alterskassen
(Kapitel 10 02 Titel 656 51)

18.0

Die landwirtschaftlichen Alterskassen ermittelten ihren Personalbedarf nicht sachgerecht. Ihr Personalbestand erhöhte sich zwischen Anfang 1988 und Anfang 1994 um rd. 13 v. H., obwohl die Zahl der beitragspflichtigen Landwirte und der Bewilligungen in dieser Zeit um mehr als 20 v. H. abnahm.

Aufgrund einer Gesetzesänderung deckt der Bund seit dem 1. Januar 1995 die Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben der landwirtschaftlichen Alterskassen. Es steht ihm jedoch keine Einwirkungsmöglichkeit auf die Haushalts- und Wirtschaftsführung der landwirtschaftlichen Alterskassen zu, die überwiegend der Aufsicht von Landesbehörden unterliegen.

Das Bundesministerium sollte über die Aufsichtsbehörden auf eine wirtschaftliche Haushaltsführung und sachgerechte Personalbedarfsermittlung der landwirtschaftlichen Alterskassen hinwirken. Erforderlichenfalls wären dem Bundesministerium stärkere rechtliche Möglichkeiten zur Einwirkung auf die landwirtschaftlichen Alterskassen einzuräumen.

18.1

Die landwirtschaftlichen Alterskassen (Alterskassen) sind als selbstverwaltete Sozialversicherungsträger für die Alterssicherung der Landwirte sowie weitere Leistungen (z. B. Rehabilitationsmaßnahmen, Betriebs- und Haushaltshilfen) zuständig.

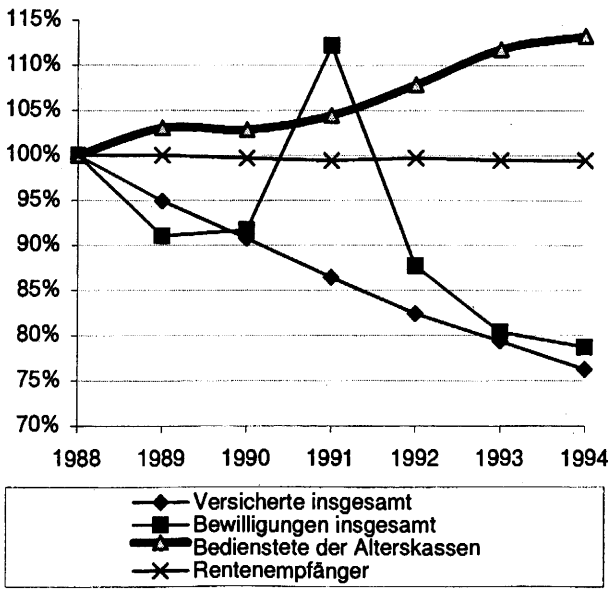
Die einzelnen Alterskassen sowie ihr Gesamtverband sind landes- oder bundesunmittelbare Körperschaften des öffentlichen Rechts, wobei die 16 landesunmittelbaren Alterskassen durch Landesbehörden (meist die Arbeits- und Sozialministerien der Bundesländer), die fünf bundesunmittelbaren Körperschaften (Gesamtverband sowie vier weitere Alterskassen) durch das Bundesversicherungsamt beaufsichtigt werden, das dem Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung nachgeordnet ist.

Da nur ein vergleichsweise geringer Teil der Gesamtausgaben der Alterskassen durch Beitragseinnahmen gedeckt wird, erhalten sie Zuschüsse (im Jahre 1994 über 3,9 Mrd. DM) aus dem Einzelplan des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (Bundesministerium). Seit Inkrafttreten des Gesetzes über die Alterssicherung der Landwirte (ALG) zum 1. Januar 1995 trägt der Bund die gesamten Ausgaben der Alterskassen, soweit sie nicht durch die Beitragseinnahmen gedeckt sind (Defizitfinanzierung durch den Bund). Trotz dieser Neuregelung stehen dem Bund als Zahlungsverpflichtetem keine Einwirkungsmöglichkeiten auf die Haushalts- und Wirtschaftsführung der landesunmittelbaren Alterskassen zu.

Im ALG wurde zwar bestimmt, daß die Verwaltungs- und Verfahrenskosten der Alterskassen nicht stärker steigen dürfen als die durchschnittlichen Bruttovergütungen der Arbeitnehmer, wobei auch Veränderungen in Bestand und Struktur der Versicherten sowie der Zahl der Leistungsempfänger, der Leistungszugänge und der Verwaltungsausgaben zu berücksichtigen sind. Das ALG enthält aber keine Regelungen im Hinblick auf die Angemessenheit des bestehenden Kostenniveaus als Ausgangsbasis.

Im Zeitraum von Anfang 1988 bis Anfang 1994 sank die Anzahl der beitragspflichtigen Landwirte um rd. 24 v. H. und die Anzahl der Bewilligungen um rd. 21 v. H. (nach einem vorübergehenden Anstieg Ende 1990/Anfang 1991 durch eine Änderung bei den Beitragszuschüssen zur Alterssicherung); die Zahl der Rentenempfänger blieb etwa konstant. Demgegenüber nahm der Personalbestand der Kassen (ohne Betriebshelfer) im gleichen Zeitraum von 1 505 auf 1 704 um mehr als 13 v. H. zu. Die untenstehende Grafik verdeutlicht diese Entwicklung.

Entwicklung der Zahl der Versicherten, der Leistungsempfänger, der Leistungszugänge (Bewilligungen) und des Personalbestandes der landwirtschaftlichen Alterskassen



18.2

18.2.1

Der Bundesrechnungshof hat angesichts dieser Entwicklung bei vier landesunmittelbaren Alterskassen Art und Umfang der Personalbedarfsermittlung querschnittlich geprüft. Insbesondere ist er der Frage nachgegangen, ob die allgemein anerkannten Methoden und Regeln der Personalbedarfsermittlung sachgerecht angewandt wurden, wie sie beispielsweise das Handbuch des Bundesministeriums des Innern für die Personalbedarfsermittlung in der Bundesverwaltung beschreibt.

Der Bundesrechnungshof hat bei seiner Prüfung festgestellt, daß

- geltende Geschäftsverteilungspläne häufig nicht zur Verfügung standen;
- Stellenbeschreibungen, in denen die anfallenden Aufgaben beschrieben, zweckentsprechend verteilt und bewertet werden, oft nicht vorhanden oder veraltet waren und Organisationspläne nur teilweise vorlagen;
- Personalbemessungsverfahren, wie sie z. B. im Handbuch für die Personalbedarfsermittlung in der Bundesverwaltung gefordert werden, nicht angewendet wurden;
- das vorhandene Personal im Prinzip „gesetzt" war und der Personalbedarf bei einem erhöhten (nicht analysierten) Arbeitsaufkommen fortgeschrieben bzw. je nach „Bedarf" angepaßt wurde;
- zwar teilweise Innenrevisionen oder eingerichtete Projektgruppen begonnen hatten, über Organisationsuntersuchungen den Ist-Zustand zu erfassen, oft aber ohne sich an den allgemein anerkannten Methoden der Personalbedarfsermittlung auszurichten;
- eine Alterskasse ihren Stellenbedarf innerhalb eines Jahres um 50 Stellen, und damit um mehr als 40 v. H., erhöht hatte, ohne daß stellenbegründende Unterlagen dazu vorlagen.

18.2.2

Der Bundesrechnungshof hat den geprüften Alterskassen empfohlen, Personalbedarfsermittlungen nach anerkannten Methoden auf der Grundlage verbesserter, sachgerechter Organisationsgrundlagen durchzuführen.

18.2.3

In ihren Stellungnahmen zu den Prüfungsfeststellungen und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes haben die Alterskassen u. a. entgegnet:

- Der Bundesrechnungshof habe eine Rechtsgrundlage nicht genannt, nach der landesunmittelbare Sozialversicherungsträger über eine Geschäftsordnung und einen Geschäftsverteilungsplan verfügen, Stellenbeschreibungen vornehmen sowie Organigramme und Organisationspläne erstellen müssen.
- Die Träger der landwirtschaftlichen Sozialversicherung hätten weder von der Aufsichtsbehörde noch von einem Landesprüfungsamt oder den Bundesverbänden der Sozialversicherungsträger zu irgendeiner Zeit eine Information darüber erhalten, daß ein Handbuch der Personalbedarfsermittlung existiere und angewandt werden solle. Die dort beschriebenen Methoden seien nicht verbindlich vorgegeben und würden auch erst neuerdings vereinzelt im öffentlichen Dienst umgesetzt.
- Im Falle neuer Gesetze, die eine Erhöhung von Arbeitsaufkommen nach sich gezogen hätten, seien Aufwandsanalysen erstellt worden, mittels derer sowohl Überstunden als auch „Stücklohnarbeiten" gesteuert worden seien.
- Die Erhöhung des Stellenbedarfs um 50 Stellen sei erforderlich gewesen, da die vorher im Stellenplan der betroffenen Alterskasse ausgewiesenen Stellen nicht ausgereicht hätten, die bisher ständig und insoweit auch künftig anfallenden Aufgaben zu erledigen.

18.2.4

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sind die Alterskassen als Sozialversicherungsträger verpflichtet, in der Verwaltung übliche und bewährte Organisationsgrundsätze einzuhalten, weil dies unverzichtbarer Teil einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung ist (§ 69 Abs. 2 Sozialgesetzbuch IV). Deshalb haben Alterskassen auch ihren Personalbedarf, der den überwiegenden Teil ihrer Verwaltungskosten verursacht, ordnungsgemäß zu begründen und nach allgemein anerkannten Methoden zu bemessen.

Im Hinblick auf die Steigerung des Personalbestandes trotz erheblichen Rückganges des Versichertenbestandes und der Bewilligungen während der letzten Jahre sollte der Personalbedarf der Alterskassen unverzüglich nach anerkannten Methoden bemessen werden. Dabei wäre auch zu prüfen, inwieweit die installierte Datenverarbeitung zu Personaleinsparungen genutzt werden kann. Eine Ausweitung des Stellenplans um mehr als 40 v. H. in einem Zug läßt sich mit der Behauptung einer bisher in diesem Umfang unzureichenden Stellenausstattung nicht begründen, wenn stellenbegründende Unterlagen nicht vorliegen.

18.3

18.3.1

Aufgrund seiner Prüfungsfeststellungen und Erörterungen mit den Alterskassen hat der Bundesrechnungshof das Bundesministerium aufgefordert, die Haushaltsvoranschläge mit den Stellenplänen der Alterskassen kritischer als bisher zu untersuchen und auf ein wirtschaftliches Verhalten der Alterskassen zu drängen. Insbesondere sollte es über die aufsichtsführenden Behörden versuchen, eine sofortige Personalbemessung bei den Alterskassen durchzusetzen.

Sollte dies auf Schwierigkeiten stoßen, wäre angesichts der gesetzlichen Verpflichtung des Bundes, die Defizite der Alterskassen abzudecken, zu überlegen, ob die ausschließliche Aufsicht von Landesbehörden über die landesunmittelbaren Alterskassen sachgerecht ist. Jedenfalls sollte erwogen werden, dem Bund als Zahlungsverpflichtetem gesetzlich bestimmte Einwirkungsmöglichkeiten auf die Wirtschaftsführung der Alterskassen einzuräumen.

18.3.2

Das Bundesministerium hat im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung Stellung genommen und mitgeteilt, die bisherige, nicht genau bestimmte Beschränkung der Verwaltungs- und Verfahrenskosten in § 80 Abs. 2 ALG lehne sich an die Regelungen der gesetzlichen Rentenversicherung an. Die Bundesregierung plane jedoch, diese Regelungen erheblich zu verschärfen, indem der Anstieg der Verwaltungskosten künftig auf jährlich 2 v. H. begrenzt werde.

Im übrigen liege die Aufsicht über die Alterskassen nicht beim Bundesministerium, sondern bei Landesbehörden und dem Bundesversicherungsamt. Die Bundesregierung habe derzeit keinerlei Einflußmöglichkeiten auf die Haushaltspläne der Alterskassen einschließlich der Stellenpläne. Diese seien ihr noch nicht einmal bekannt.

Das Bundesministerium teile jedoch die Auffassung des Bundesrechnungshofes, daß die Alterskassen an die Prinzipien der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gebunden seien, und halte es deshalb für erforderlich, daß auch die Alterskassen ihren Personalbedarf gegenüber der jeweiligen Aufsichtsbehörde ordnungsgemäß begründeten und nach allgemein anerkannten Methoden ermittelten.

Das Bundesministerium und das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung würden deswegen auf die Aufsichtsbehörden einwirken, die Alterskassen zu veranlassen, sich zukünftig wirtschaftlich zu verhalten und unverzüglich die Bemessung des Personalbedarfs nach anerkannten Methoden nachzuholen.

Das Bundesministerium hat jedoch auch darauf hingewiesen, daß aufsichtsrechtlich nur die Einhaltung gesetzlicher Bestimmungen sichergestellt werden könne. Es sei deshalb entscheidend, für Ausgaben wie die Verwaltungs- und Verfahrenskosten, die gesetzlich nicht genau vorgegeben sind, klare Kostenbegrenzungsregelungen zu treffen.

Es werde ferner geprüft, ob weitere Regelungen erforderlich und durchsetzbar seien.

18.3.3

Der Bundesrechnungshof hält die geplante Regelung zur Begrenzung künftiger Steigerungen der Verwaltungskosten der Alterskassen nicht für ausreichend, da sie keine Handhabe dafür bietet, als Ausgangsbasis für eine Fortschreibung der Verwaltungskosten ein auf das wirtschaftlich Notwendige begrenztes Kostenniveau durchzusetzen.

Zwar wollen das Bundesministerium und das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung auf die Aufsichtsbehörden der Alterskassen einwirken, um ein wirtschaftliches Verhalten und eine Bemessung des Personalbedarfs nach anerkannten Methoden durchzusetzen. Angesichts der beschränkten Einwirkungsmöglichkeiten des Bundesministeriums – insbesondere bei den landesunmittelbaren Alterskassen – sind die Erfolgsaussichten dieser Maßnahmen jedoch unsicher.

Gerade weil die Aufsicht über die Alterskassen nicht im Geschäftsbereich des Bundesministeriums liegt, hält der Bundesrechnungshof eine Regelung für bedenklich, die die Finanzierung eines Ausgabenüberschusses in Milliardenhöhe einschließlich der Verwaltungskosten der Alterskassen dem Bundesministerium auferlegt, ohne daß ihm die Haushaltsvoranschläge der Alterskassen einschließlich der Stellenpläne auch nur bekannt sind, geschweige denn Einflußmöglichkeiten bestehen, um die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit durchzusetzen. Die Defizitfinanzierung durch den Bund ist im Bereich der Rentenversicherungsträger eine Ausnahme, die ansonsten nur noch bei der Bundesknappschaft auftritt; hier hat der Bund jedoch stärkere Einwirkungsmöglichkeiten, z. B. bei der Genehmigung des Haushaltes der Bundesknappschaft. Darüber hinaus unterliegt diese der Prüfung durch das Bundesversicherungsamt.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt deshalb, dem Bund im Rahmen der geplanten Gesetzesänderung zur Kostenbegrenzung bei den Alterskassen stärkere Einwirkungsmöglichkeiten auf die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Alterskassen – z. B. im Rahmen der Haushaltsaufstellung – zu gewähren.

19 Gebührenordnung für Überwachungsmaßnahmen im Marktordnungsbereich

(Anlage zu Kapitel 10 04 Titel 111 01)

19.0

Die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung führt Überwachungsmaßnahmen aufgrund von Marktordnungsregelungen durch. Nach dem Gesetz zur Durchführung der Gemeinsamen Marktorganisationen können für Überwachungsmaßnahmen grundsätzlich Gebühren und Auslagen erhoben werden. Das Bundesministerium hat eine Gebührenordnung nicht erlassen mit der Folge, daß dem Bundeshaushalt jährlich Einnahmen in Millionenhöhe entgehen.

19.1

Die Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung und das Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft führten bis zum 31. Dezember 1994 Überwachungsmaßnahmen aufgrund von Marktordnungsregelungen durch. Seit dem 1. Januar 1995 hat die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (Bundesanstalt) diese Aufgabe übernommen.

Für Überwachungsmaßnahmen einschließlich Warenuntersuchungen können grundsätzlich Gebühren und Auslagen bei den Empfängern von Vergünstigungen der EU erhoben werden (§ 17 Abs. 2 des Gesetzes zur Durchführung der Gemeinsamen Marktorganisationen – MOG –). Das Bundesministerium kann im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen und dem Bundesministerium für Wirtschaft durch Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf, eine Gebührenordnung erlassen. Die Gebührensätze sind so zu bemessen, daß der mit den Überwachungsmaßnahmen verbundene Personal- und Sachaufwand gedeckt wird (§ 17 Abs. 3 MOG).

Das Bundesministerium hat eine Gebührenordnung nicht erlassen und damit auf mögliche Einnahmen verzichtet.

Die Bundesanstalt hat für bestimmte Tätigkeitsbereiche Untersuchungen über zu erzielende Einnahmen bei Einführung einer Gebührenordnung durchgeführt. Allein für diese Teilbereiche ergaben sich mögliche Mehreinnahmen in Höhe von über 4 Mio. DM.

19.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß das Bundesministerium keine Gebührenordnung für die Durchführung von Überwachungsmaßnahmen erlassen hat, weil die Verwaltung verpflichtet ist, grundsätzlich alle Einnahmequellen auszuschöpfen (§ 34 Abs. 1 BHO). Entstehen Ansprüche nicht unmittelbar durch Rechtsvorschriften, sind unverzüglich die Voraussetzungen für ihr Entstehen zu schaffen (Vorläufige Verwaltungsvorschriften Nr. 3.1 zu § 34 BHO). Das Bundesministerium der Finanzen hat zuletzt im Rundschreiben vom 19. Dezember 1995 zur Aufstellung der Haushaltsvoranschläge für das Haushaltsjahr 1997 und der Voranschläge zum Finanzplan 1996 bis 2000 ausdrücklich darauf hingewiesen, daß Gebühren und Entgelte kostendeckend festzusetzen sind.

Unter Berücksichtigung der durch die Bundesanstalt nur für Teilbereiche ermittelten möglichen Gebühreneinnahmen in Höhe von 4 Mio. DM geht der Bundesrechnungshof davon aus, daß – bezogen auf den gesamten Anwendungsbereich des § 17 Abs. 3 MOG – sich rechnerisch mögliche Mehreinnahmen in zweistelliger Millionenhöhe jährlich ergeben können.

19.3

Das Bundesministerium hat es abgelehnt, eine Gebührenordnung zu erlassen.

Von seiten der Kommission der EU bestehe eine zunehmende Tendenz, in Rechtsakte eine Klausel aufzunehmen, die eine vollständige Auszahlung der vorgesehenen Beträge an den Begünstigten anordne. Deshalb könnten von einer Gebührenordnung wesentliche Bereiche der Marktordnungsverwaltung nicht erfaßt werden.

Außerdem sei die Erhöhung der Abgabenlast durch die Einführung einer Gebührenordnung im Hinblick auf die dadurch entstehenden nationalen Wettbewerbsnachteile abzulehnen. Eine vom Bundesministerium veranlaßte Erhebung habe erbracht, daß in acht Mitgliedstaaten der EU keine Gebühren für Überwachungsmaßnahmen erhoben würden und in fünf weiteren Mitgliedstaaten nur in äußerst begrenztem Umfang. In der Mehrzahl der Mitgliedstaaten würden damit die Beihilfebeträge ungekürzt ausgezahlt. Eine hiervon abweichende Handhabung in der Bundesrepublik Deutschland belaste das agrarpolitische Stützungsziel der EU.

Im übrigen ergäben sich Effizienzverluste durch den mit der Erhebung von Gebühren zwangsläufig entstehenden Verwaltungsaufwand.

Schließlich hat das Bundesministerium eingewandt, bei stichprobenweisen Überwachungen treffe die Gebührenerhebung nur eine Minderheit; diese Ungleichbehandlung sei abzulehnen. Ohne eine vollständige Gebührenerhebung in diesen Bereichen verringere sich die Höhe der Gebühreneinnahmen aber beträchtlich.

19.4

Der Bundesrechnungshof hält daran fest, daß das Bundesministerium eine Gebührenordnung erlassen sollte, weil mögliche Einnahmen vollständig zu erheben sind. Die vom Bundesministerium gegen die Gebührenerhebung vorgetragenen Argumente sind nicht überzeugend.

So konnte das Bundesministerium nicht belegen, daß die Kommission der EU zunehmend Klauseln in ihre Rechtsakte aufnimmt, die eine vollständige Auszahlung der Vergünstigungen anordnen. Die Kommission der EU schreibt – soweit ersichtlich – nur in Ausnahmefällen eine ungekürzte Auszahlung an die Begünstigten vor, ebenso, wie sie auch nur vereinzelt dazu verpflichtet, Gebühren und Auslagen zu erheben. In der Regel überläßt sie es den Mitgliedstaaten zu entscheiden, ob sie Kosten für Verwaltungstätigkeiten weitergeben wollen.

Auch aus wettbewerbsrechtlicher Sicht ist die Einführung einer Gebührenordnung grundsätzlich möglich. So ist nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (vgl. z. B. Urteil vom 30. November 1978, Sammlung 1978, S. 2429 ff. – Fall Bussone) erst ein übermäßig hohes Entgelt mit den Zielen der Gemeinsamen Marktorganisationen unvereinbar, da es die Wettbewerbsfähigkeit der nationalen Erzeuger beeinträchtigt und die gemeinsamen Wettbewerbsregeln verfälscht. Es ist nach Auffassung des Europäischen Gerichtshofes unvermeidlich, daß die mit den Kontrollmaßnahmen verbundenen Kosten nicht in allen Mitgliedstaaten gleich hoch sind. Die Produktionskosten werden auch durch andere Faktoren beeinflußt, die Marktordnungen streben insoweit eine Vereinheitlichung auch nicht an.

Damit hat der Europäische Gerichtshof die Weitergabe von Kosten nur dahin eingeschränkt, daß die Beträge ihrer Höhe nach nicht geeignet sein dürfen, die Unternehmen von der Durchführung der Geschäfte abzuhalten, die durch die Gewährung der Beihilfe gefördert werden sollen.

Die zusätzlichen Kostenbelastungen bei Einführung einer Gebührenordnung wären jedoch im Verhältnis zu der Vergünstigung in der Regel gering. Sie würden nach den Berechnungen der Bundesanstalt z. B. für Herstellungskontrollen von Butterreinfett rd. 0,66 v. H. und für Kurzprüfungen bei der Kasein-Beihilfegewährung rd. 0,16 v. H. der Vergünstigung betragen. Das agrarpolitische Stützungsziel der EU durch Marktordnungsmaßnahmen würde durch die Erhebung derartig geringer Gebühren nicht beeinträchtigt.

Im übrigen hält der Bundesrechnungshof die Ergebnisse der vom Bundesministerium veranlaßten Erhebung in den anderen Mitgliedstaaten für wenig aussagefähig, da diese zu allgemein gehalten war. Über das Auswärtige Amt wurde an die Landwirtschaftsreferenten in den EU-Mitgliedstaaten die Frage gerichtet, ob in ihrem Gastland in „verschiedenen EU-Marktorganisationen" für „gewisse Überwachungsmaßnahmen" Sach- und Personalkosten für die Tätigkeit der Interventionsstellen in Rechnung gestellt werden. Außerdem sind die Betrachtungen des Bundesministeriums zur Wettbewerbssituation zu einseitig angelegt. Um die Wirkung der Gebührenerhebung auf die Wettbewerbsfähigkeit der nationalen Wirtschaft einschätzen zu können, hätte es einer summarischen Bewertung der wesentlichen Standortfaktoren im europäischen Vergleich bedurft.

Die vom Bundesministerium behaupteten zwangsläufigen Effizienzverluste durch den zusätzlichen Verwaltungsaufwand im Zusammenhang mit der Erhebung von Gebühren können bei einer DV-gestützten Festsetzung und Erhebung dadurch gering gehalten werden, daß die Gebührenerhebung mit der Gewährung der Vergünstigung verbunden wird. Die vor Einführung einer Gebührenordnung durchzuführenden Kostenuntersuchungen bieten zudem die Möglichkeit, ggf. bestehende Mängel im Personal- und Sachbereich zu lokalisieren, durch organisatorische Maßnahmen Kostensenkungen zu erreichen und somit die Gebühren gering zu halten.

Die vom Bundesministerium angesprochene Ungleichbehandlung von Unternehmen durch Stichprobenprüfungen kann dadurch vermieden werden, daß die Kosten auf alle Vergünstigungsempfänger umgelegt werden.

Das Bundesministerium sollte daher umgehend eine Gebührenordnung erlassen.

20 Übergangsfinanzierung von wissenschaftlichen Einrichtungen gemäß Einigungsvertrag (Kapitel 60 03 Titel 119 97, Kapitel 60 12 Titel 652 01)

20.0

Im Rahmen der Übergangsfinanzierung der wissenschaftlichen Agrarforschungseinrichtungen im Beitrittsgebiet überprüfte das Bundesministerium die von den neuen Bundesländern vorgelegten Rechnungsnachweisungen unzureichend; hierdurch überzahlte der Bund mehrere Millionen DM.

20.1

Die Akademie der Landwirtschaftswissenschaften der DDR sowie die nachgeordneten wissenschaftlichen Einrichtungen des damaligen Ministeriums für Ernährung, Land- und Forstwirtschaft bestanden gemäß Artikel 38 Einigungsvertrag zunächst bis zum 31. Dezember 1991 als Einrichtungen der Länder im Beitrittsgebiet (neue Bundesländer) fort, soweit sie nicht vorher aufgelöst oder umgewandelt worden waren.

Die Mittel für die Übergangsfinanzierung der 25 Forschungsinstitute und der 20 nachgeordneten Einrichtungen des Ministeriums stellten im Jahre 1991 der Bund und die neuen Bundesländer zu jeweils 50 v. H. bereit. Die neuen Bundesländer hatten dem Bund alsbald nach Abschluß des Haushaltsjahres 1991 jeweils eine Gesamtrechnungsnachweisung sowie Einzelrechnungsnachweisungen für jede Einrichtung vorzulegen.

Finanziert wurden überwiegend Personalausgaben.

20.2

Der Bundesrechnungshof hat bereits im Jahre 1993 beanstandet, daß die Personalausgaben in den von einem neuen Bundesland erstellten Rechnungsnachweisungen für drei Agrarforschungseinrichtungen insgesamt erheblich höher waren, als die vom Bundesrechnungshof hierfür ermittelten Ausgaben. So ergab sich allein bei einer ehemaligen Forschungsanstalt zwischen der Rechnungsnachweisung und den Gehaltslisten der zentralen Bezügestelle, die für die Zahlung der Bezüge zuständig war, eine Differenz in Höhe von rd. 2 Mio. DM.

Bei einer Finanzierung zu je 50 v. H. durch den Bund und das neue Bundesland dürfte bereits bei dieser Einrichtung ein um rd. 1 Mio. DM überhöhter Betrag zum Nachteil des Bundes angefordert worden sein. Insgesamt ist davon auszugehen, daß dem Bund ein Schaden in Höhe mehrerer Millionen DM entstand.

Der Bundesrechnungshof hatte daher das Bundesministerium gebeten, die Einzelrechnungsnachweisungen für alle Forschungseinrichtungen sowie die Gesamtrechnungsnachweisungen umfassend zu überprüfen.

20.3

Das Bundesministerium hatte erwidert, es könne der Bitte des Bundesrechnungshofes nicht entsprechen, weil

- die Forschungsinstitute Einrichtungen der neuen Bundesländer gewesen seien, die die Gesamtverantwortung für die haushaltsmäßige Abwicklung der Übergangsfinanzierung getragen hätten;
- der Bund lediglich nachträglich 50 v. H. der Ausgaben erstattet habe und
- darüber hinaus auch die Durchführbarkeit einer Prüfung zumindest zweifelhaft sei, weil die Einrichtungen nicht mehr bestünden.

Daraufhin hat der Bundesrechnungshof das Bundesministerium im Jahre 1994 gebeten, sich zumindest in nachvollziehbarer Form die tatsächlich für Bedienstete der Einrichtungen gezahlten Beträge von den neuen Bundesländern nachweisen zu lassen.

Das Bundesministerium hat seit dem Jahre 1994 noch nicht wieder Stellung genommen. Es teilte lediglich im Bemerkungsverfahren am 3. Juni 1996 mit, gegen den geschilderten Sachverhalt und dessen Beurteilung könnten keine Einwendungen erhoben werden. Die zahlungsbegründenden Unterlagen seien angefordert worden. Nach Abschluß des Prüfungsverfahrens werde es unaufgefordert Stellung nehmen.

20.4

Das Bundesministerium sollte seine Überprüfung mit Nachdruck verfolgen. Der Bundesrechnungshof beanstandet, daß das Bundesministerium trotz der seit Jahren bekannten Überzahlungen in Millionenhöhe die Überprüfung noch immer nicht abgeschlossen hat.

Er bleibt bei seiner Auffassung, daß die neuen Bundesländer dem Bundesministerium die für Bedienstete der Einrichtungen gezahlten Beträge nachvollziehbar nachweisen müssen.

Das Bundesministerium sollte auf der Vorlage dieser Nachweise bestehen und die ggf. überzahlten Beträge zurückfordern.

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung
(Einzelplan 11)

21 Blindenhilfe in der Kriegsopferfürsorge im Verhältnis zum Landesblindengeld
(Kapitel 11 11 Titel 642 01)

21.0

In mehreren Bundesländern wird im Rahmen der Kriegsopferfürsorge zu Lasten des Bundeshaushaltes Blindenhilfe gezahlt, obwohl für diesen Personenkreis vorrangig Anspruch auf Blindengeld nach den Landesblindengeldgesetzen besteht. Hierdurch wird der Bund jährlich mit etwa 10 Mio. DM zu Unrecht in Anspruch genommen.

21.1

Kriegsblinde haben Anspruch auf die Pflegezulage nach § 35 Bundesversorgungsgesetz (BVG). Kriegsopfern, deren Erblindung nicht durch den Krieg bedingt ist, sowie blinden Angehörigen wird dagegen zum Ausgleich der durch die Blindheit bedingten Mehraufwendungen Blindenhilfe im Rahmen der Kriegsopferfürsorge gewährt, soweit sie keine gleichartigen Leistungen nach anderen Rechtsvorschriften erhalten (§ 27 d Abs. 1 Nr. 7 BVG i. V. m. § 67 Bundessozialhilfegesetz). Dies gilt auch für Berechtigte nach den Gesetzen, die eine entsprechende Anwendung des Bundesversorgungsgesetzes vorsehen, z. B. das Soldatenversorgungsgesetz, das Zivildienstgesetz, das Häftlingshilfegesetz, das Opferentschädigungsgesetz und die SED-Unrechtsbereinigungsgesetze. Die Blindenhilfe wird einkommens- und vermögensabhängig gewährt und kann zur Zeit monatlich bis zu 1 036 DM betragen. In der Kriegsopferfürsorge – dies ist die weit überwiegende Zahl der Fälle – trägt der Bund in der Regel 80 v. H. der Aufwendungen.

Nach den Blindengeldgesetzen der Bundesländer – teilweise in den Pflegegeldgesetzen enthalten – haben Blinde einen Anspruch auf Zahlung eines einkommens- und vermögensunabhängigen Blindengeldes in grundsätzlich gleicher Höhe. Auch landesrechtlich ist vorgesehen, daß Leistungen, die der Blinde zum Ausgleich der durch die Blindheit bedingten Mehraufwendungen nach anderen Rechtsvorschriften erhält, auf das Blindengeld anzurechnen sind (vgl. z. B. § 4 Abs. 1 Hessisches Landesblindengeldgesetz).

Der Bundesrechnungshof hatte anläßlich der Prüfung einer Hauptfürsorgestelle im Jahre 1993 festgestellt, daß einige Bundesländer das Landesblindengeld als nachrangig ansahen, so daß in diesen Fällen die Zahlungen als Leistungen der Kriegsopferfürsorge, und damit überwiegend zu Lasten des Bundeshaushaltes, gewährt wurden.

Das Bundesministerium erstellte aufgrund der Feststellungen des Bundesrechnungshofes im April 1994 ein Rechtsgutachten. Das Gutachten kam zu dem Ergebnis, daß es den Bundesländern verwehrt sei, in die von ihnen zulässigerweise erlassenen Landesblindengeldgesetze Nachrangbestimmungen aufzunehmen, die mit der bundesgesetzlichen Regelung unvereinbar seien. Die Nichtigkeit der landesrechtlichen Nachrangbestimmungen ergebe sich unmittelbar aus Artikel 72 Abs. 1 GG, da der Bund insoweit eine abschließende Regelung getroffen habe, die dem Landesgesetzgeber keinen Raum für weitere ergänzende oder ausfüllende Bestimmungen lasse. Das Bundesministerium der Justiz stimmte dieser Rechtsauffassung zu.

Das Bundesministerium teilte im September 1994 den Bundesländern mit, es beabsichtige, die Frage des Vorrang-Nachrang-Verhältnisses als Tagesordnungspunkt für eine Besprechung mit den für die Kriegsopferfürsorge zuständigen obersten Landesbehörden vorzusehen. Zur Vorbereitung dieser Bespre-

chung bat es diejenigen Bundesländer, die das Landesblindengeld als nachrangig ansehen, ihre Rechtsauffassung anhand des Rechtsgutachtens zu überprüfen. Bisher setzte das Bundesministerium noch keinen Termin für diese Besprechung an.

Der Bundesrechnungshof sah seine Auffassung, daß Blindenhilfe im Rahmen der Kriegsopferfürsorge gegenüber dem Landesblindengeld nachrangig sei, durch das Gutachten bestätigt. Er bat im November 1995 die Bundesländer um Mitteilung ihrer hierzu vertretenen Rechtsauffassung. Elf Bundesländer teilten den Rechtsstandpunkt des Bundesministeriums. Drei Bundesländer erklärten, daß sie die Auffassung des Bundesministeriums nicht teilen und am Vorrang der Blindenhilfe im Rahmen der Kriegsopferfürsorge festhalten würden. Ein Bundesland ließ offen, ob es seine bisher abweichende Handhabung ändern würde. Ein weiteres Bundesland wollte die vom Bundesministerium angekündigte Besprechung abwarten. Diese fünf Bundesländer zahlen weiterhin Blindenhilfe als vorrangige Leistung im Rahmen der Kriegsopferfürsorge. Sie belasten den Bundeshaushalt dadurch zu Unrecht mit jährlich etwa 10 Mio. DM.

21.2

Nachdem mindestens drei Bundesländer auf Anfrage erklärten, daß sie an ihrer abweichenden Haltung festhalten, muß das Bundesministerium geeignete Schritte zur Durchsetzung seines Standpunktes einleiten. Der Bundesrechnungshof hat vorgeschlagen, entweder eine Verwaltungsvorschrift zu § 27 d BVG zu erlassen, die allerdings der Zustimmung des Bundesrates bedarf (Artikel 84 Abs. 2 GG), oder ein Musterverfahren auf Rückerstattung zu Unrecht in Anspruch genommener Haushaltsmittel des Bundes anzustrengen.

21.3

Das Bundesministerium hat hierzu erwidert, daß es ein gerichtliches Musterverfahren vorbereite. Andere außergerichtliche Möglichkeiten, etwa durch den Erlaß einer Durchführungsbestimmung, seien angesichts der föderativen Aufgabenteilung zwischen Bund und Bundesländern nicht erfolgversprechend.

21.4

Der Bundesrechnungshof hält die Rechtsauffassung des Bundes, die von der Mehrzahl der Bundesländer geteilt wird, für rechtlich zwingend. Das Bundesministerium muß nun seinen Standpunkt bei den übrigen Bundesländern durchsetzen. Angesichts des beträchtlichen bereits entstandenen und laufend weiter entstehenden Schadens für den Bund ist Eile geboten. Der Bundesrechnungshof erwartet, daß das Bundesministerium nunmehr umgehend die notwendigen Schritte für eine Musterklage einleitet.

Der Bundesrechnungshof wird die weitere Entwicklung beobachten.

22 Eingliederungsleistungen für Spätaussiedler (Kapitel 11 12 Titel 681 11)

22.0

Die Gewährung der Eingliederungshilfe für Spätaussiedler ist hinsichtlich der Anrechnung unentgeltlich gewährter Unterkunft und Verpflegung sowie der Überwachung der Anerkennung der Aussiedlereigenschaft verwaltungsaufwendig und fehlerträchtig. Die Bundesanstalt für Arbeit und der Bundesrechnungshof haben dem Bundesministerium Vorschläge zur Vereinfachung gemacht, die das Bundesministerium bisher nur teilweise umgesetzt hat.

22.1

Spätaussiedler im Sinne des Bundesvertriebenengesetzes erhalten für längstens sechs Monate eine Eingliederungshilfe. Die Ausgaben von insgesamt 5 000 bis 6 000 DM pro Person trägt der Bund. Die Bundesanstalt für Arbeit (Bundesanstalt) gewährt die Leistung im Auftrage des Bundes. Die Ist-Ausgaben des Haushaltsjahres 1995 betrugen 1,047 Mrd. DM.

22.2 Anrechnung unentgeltlich gewährter Unterkunft und Verpflegung

22.2.1

Unentgeltliche Unterkunft und Verpflegung, die die Spätaussiedler in einer Aufnahmeeinrichtung des Bundes oder eines Bundeslandes erhalten, sind nach der Sachbezugsverordnung zu bewerten und auf die Eingliederungshilfe anzurechnen. Die Anrechnungsbeträge sind in den neuen Bundesländern niedriger als in den alten Bundesländern. Ferner sind sie für Volljährige und für Minderjährige unterschiedlich hoch. Der Wert der anzurechnenden Leistungen betrug in den geprüften Fällen im Durchschnitt etwa 200 DM.

Mit Erlaß vom 15. November 1993 teilte die Bundesanstalt den Arbeitsämtern die voraussichtlich ab dem 1. Januar 1994 anzuwendenden Anrechnungssätze mit. Die am 10. Dezember 1993 von der Bundesregierung erlassene Sachbezugsverordnung enthielt jedoch andere Werte als die vorher mitgeteilten. Dies teilte die Bundesanstalt den Arbeitsämtern erst Mitte Juni 1994 mit. Zwei Arbeitsämter wandten nach dem Eingang der neuen Weisung in einigen Fällen noch die alten, niedrigeren Anrechnungssätze an. Ein Arbeitsamt wandte die Anrechnungsregelungen bis zur Jahresmitte 1994 überhaupt nicht und anschließend nicht in der richtigen Höhe an. Ein Arbeitsamt nahm die Anrechnung weisungswidrig auch für den Tag des Verlassens der Aufnahmeeinrichtung vor, und zwar auch in Fällen, in denen die für die Erstaufnahmeeinrichtung zuständigen Arbeitsämter die Leistungen für die Dauer des dortigen Aufenthalts bereits richtig bewilligt hatten.

22.2.2

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist die Anrechnung in der bisherigen Form angesichts der geringen Höhe des Anrechnungsbetrages zu verwaltungsaufwendig und zu fehlerträchtig. Außerdem führt die geltende Anrechnungsregelung dazu, daß Leistungsempfänger in den neuen Bundesländern eine höhere Eingliederungshilfe erhalten als Leistungsempfänger in den alten Bundesländern.

Der Bundesrechnungshof hat beim Bundesministerium angeregt zu prüfen, ob eine verwaltungsmäßig einfachere Regelung, z. B. eine pauschalierte Anrechnung, gefunden werden kann.

22.2.3

Die Bundesanstalt hat sich gegenüber dem Bundesministerium ebenfalls dafür ausgesprochen, die Sachleistungen nach einem einheitlichen Tagessatz pro Leistungsempfänger anzurechnen. Auch das Bundesministerium hatte sich zunächst für eine verwaltungsmäßig einfache Lösung ausgesprochen, blieb dann jedoch untätig. Die Bundesanstalt legte daraufhin mit Erlaß vom 4. Dezember 1995 die Anrechnungswerte für das Jahr 1996 fest. Nunmehr erklärte das Bundesministerium, es habe den Vorschlag der Pauschalierung im Hinblick auf den genannten Erlaß der Bundesanstalt nicht weiterverfolgt.

Das Bundesministerium hat gegen eine von der Sachbezugsverordnung abweichende Pauschalierung ferner eingewandt, die Krankenkassen würden bei der Berechnung des den Spätaussiedlern nach dem Bundesvertriebenengesetz zu gewährenden Krankengeldes der Bewertung von Unterkunft und Verpflegung ebenfalls die Sachbezugsverordnung zugrunde legen.

22.2.4

Die Einlassung des Bundesministeriums, es habe den Vorschlag der Pauschalierung im Hinblick auf den genannten Erlaß der Bundesanstalt nicht weiterverfolgt, ist nicht schlüssig. Die Bundesanstalt mußte den Erlaß herausgeben, da die Anrechnung sonst nach überholten Sätzen vorgenommen worden wäre. Der Hinweis des Bundesministeriums auf die Gewährung des Krankengeldes überzeugt den Bundesrechnungshof nicht, weil es für Entscheidungen über eine Leistung des Bundes nicht darauf ankommen kann, wie die Krankenkassen bei der Gewährung von Krankengeld verfahren. Bei der Zahlung der Eingliederungshilfe jedenfalls verursacht die Anwendung der Sachbezugsverordnung die oben geschilderten Schwierigkeiten, die nach übereinstimmender Auffassung der Bundesanstalt und des Bundesrechnungshofes bereinigt werden sollten. Das Bundesministerium sollte erwägen, die Anrechnung der Sachleistungen für Aussiedler unabhängig von der Sachbezugsverordnung nach einem einheitlichen Tagessatz pro Leistungsempfänger im Arbeitsförderungsgesetz zu regeln. Es sollte nunmehr unverzüglich eine Entscheidung treffen.

22.3 Überwachung der Anerkennung der Eigenschaft als Aussiedler

22.3.1

Da die Behörden der Bundesländer für die endgültige Zuerkennung der Eigenschaft als Spätaussiedler nach den Erfahrungen der Arbeitsämter mindestens sechs Monate benötigen, bewilligten die Arbeitsämter die Eingliederungshilfe vorläufig. In der Folgezeit überwachten sie die endgültige Zuerkennung der Aussiedlereigenschaft. Dies erforderte in den meisten Fällen mehrfache Anfragen beim Empfänger der Eingliederungshilfe. Den geprüften Arbeitsämtern war kein Fall bekannt, in dem die Anerkennung der Aussiedlereigenschaft nachträglich abgelehnt worden wäre.

22.3.2

Der Bundesrechnungshof hat angeregt, auf die Überwachung zu verzichten. Hilfsweise hat er angeregt, mit den Länderbehörden zu vereinbaren, daß diese im Falle der Ablehnung die Arbeitsverwaltung unterrichten.

22.3.3

Auch die Bundesanstalt hielt die Überwachung für zu aufwendig und hat sich für einen Verzicht ausgesprochen.

Das Bundesministerium hielt hingegen zunächst Vereinbarungen der Bundesanstalt mit den Länderbehörden über die Unterrichtung im Ablehnungsfall für den richtigen Weg.

Nach anfangs erfolglosen Bemühungen der Bundesanstalt haben sich das Bundesministerium des Innern und die Bundesländer nunmehr auf „Vorläufige Richtlinien zur Durchführung des Bundesvertriebenengesetzes" geeinigt. Diese legen fest, daß die Länderbehörden die Arbeitsämter zu unterrichten haben, wenn ein konkreter Verdacht auftritt oder wenn feststeht, daß es sich bei einem Empfänger von Eingliederungshilfe nicht um einen Spätaussiedler im Sinne des Bundesvertriebenengesetzes handelt.

22.3.4

Dies trägt dem Anliegen des Bundesrechnungshofes Rechnung.

23 Zuschüsse an Träger von Betreuungseinrichtungen für Kinder von Beschäftigten der Bundesanstalt für Arbeit

(Kapitel 11 12 Titel 616 31)

23.0

Ungeachtet der künftigen Bereitstellung einer ausreichenden Zahl von Kindergartenplätzen durch öffentliche Träger will die Bundesanstalt für Arbeit langfristige Belegungsrechte für Kinder

ihrer Beschäftigten erwerben. Das Bundesministerium sah keine Möglichkeit, Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit für diesen Zweck aufzuhalten.

23.1

In mehrjährigen Verhandlungen erzielte die Bundesanstalt für Arbeit (Bundesanstalt) mit dem Träger eines Kindergartenprojektes in der Nähe ihres Nürnberger Verwaltungszentrums Einvernehmen über ein 20jähriges Belegungsrecht für 25 Kinder ihrer Beschäftigten gegen eine einmalige Kostenbeteiligung von 750 000 DM. Sie richtete in ihrem Haushaltsplan einen Ausgabetitel für „Zuschüsse an Träger von Betreuungseinrichtungen für Kinder von Beschäftigten der Bundesanstalt" ein (Kapitel 06 Titel 684 01) und stattete ihn im Jahre 1996 mit Mitteln in Höhe von 5 Mio. DM sowie einer Verpflichtungsermächtigung in Höhe von 3,5 Mio. DM aus.

Sie sperrte diesen Ausgabetitel mit einem Zustimmungsvorbehalt zugunsten des Vorstandes der Bundesanstalt (Vorstand). Im Mai 1996 stimmte der Vorstand der Ausgabe in Höhe von 750 000 DM für das Jahr 1996 zu.

23.2

Im März 1996 hat der Bundesrechnungshof Bedenken gegen den Erwerb der Belegungsrechte erhoben. Er ist der Auffassung, daß die Bundesanstalt keine Finanzierungskompetenz für die Einrichtung von Kindergartenplätzen besitzt, auch nicht von Plätzen für die Kinder ihrer Beschäftigten. Spätestens seit der gesetzlichen Regelung im Achten Buch des Sozialgesetzbuches über die Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen ist es Sache der Bundesländer und der Gemeinden, Kindergärten einzurichten und zu betreiben. Bei dieser Rechtslage Belegungsrechte für Kinderbetreuungsplätze mit Haushaltsmitteln der Bundesanstalt zu erwerben, ist nach Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht vertretbar. Mit dem Zuschuß zum Nürnberger Kindergartenprojekt schafft die Bundesanstalt einen Präzedenzfall, der auch an anderen Dienstorten zum Erwerb von Belegungsrechten führen kann.

Der Bundesrechnungshof hat seine Bedenken auch dem Bundesministerium mitgeteilt und gebeten zu prüfen, welche Möglichkeiten es sähe, die Verwendung der für das Kindergartenprojekt bereitgestellten Mittel aufzuhalten.

23.3

Nach Ansicht der Bundesanstalt bietet das Projekt aufgrund der erweiterten und auf die Erfordernisse von Pendlern und Alleinerziehenden abgestimmten Öffnungszeiten einen wesentlichen Vorteil gegenüber anderen Tageseinrichtungen. Da das Projekt die Vereinbarkeit von Familie und Beruf für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verbessere und deren Fluktuation verringere, könne der hohe Aufwand für die Aus- und Fortbildung begrenzt werden.

Inzwischen hat die Bundesanstalt erklärt, sie plane keine weiteren derartigen Projekte. Für das Nürnberger Kindergartenprojekt sehe sie sich aber aus besonderen Gründen der Personalfürsorge berechtigt, ihre Haushaltsmittel einzusetzen. Die geplante Zusammenlegung der Landesarbeitsämter Nord- und Südbayern in Nürnberg werde ihre Mitarbeiterzahl an diesem Standort weiter erhöhen.

Außerdem bemühe sich der Träger des Kindergartens gegenwärtig, die Projektkosten zu senken. Deshalb werde sich die ursprüngliche Kostenbeteiligung der Bundesanstalt in Höhe von 750 000 DM voraussichtlich verringern.

Das Bundesministerium hat sich den Bedenken des Bundesrechnungshofes angeschlossen und ausgeführt, grundsätzlich dürften die Einrichtung und der Betrieb von Kindergärten und Tagesstätten nicht aus Beitragsmitteln finanziert werden. Nur in ganz seltenen Ausnahmefällen könne es aus Gründen der Personalgewinnung oder -fürsorge gerechtfertigt sein, Kinderbetreuungsplätze aus Beitragsmitteln zu fördern. Das Bundesministerium hat ferner erklärt, es sehe keine rechtliche Möglichkeit, die Verwendung der entsperrten Mittel aufzuhalten.

23.4

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung. Selbst wenn nach der Erklärung der Bundesanstalt keine weiteren Kindergartenprojekte an anderen Dienstorten geplant sind, darf das Nürnberger Projekt nicht aus Haushaltsmitteln der Bundesanstalt gefördert werden.

Bereits die allgemeine Bereitstellung einer genügenden Zahl von Kindergartenplätzen, verbunden mit der Verpflichtung der Träger zu einer bedarfsgerechten Gestaltung der Öffnungszeiten, dient der Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Darüber hinausgehende Bemühungen der Bundesanstalt sind weder aus Gründen der Personalgewinnung oder -fürsorge geboten noch wegen der angespannten Lage des Bundeshaushaltes und des Haushaltes der Bundesanstalt zu vertreten.

Die Arbeitsplatzsicherheit der Beschäftigten der Bundesanstalt wird die Fluktuation und deren Folgekosten gering halten. Zuziehenden Beschäftigten wird in Nürnberg zu den gleichen Bedingungen wie den bereits ansässigen ein Betreuungsplatz im Kindergarten bereitgestellt werden. Auch insoweit liegt kein außergewöhnlicher Bedarf vor, der eine Verwendung von Haushaltsmitteln der Bundesanstalt rechtfertigen könnte.

Auch wenn das Bundesministerium nach der Entsperrung die Verwendung der Mittel nicht mehr aufhalten konnte, hätte es bei der Genehmigung des Haushaltsplanes der Bundesanstalt oder spätestens bei der Entsperrung darauf hinwirken müssen, daß die Mittel für die Kindergartenplätze nicht bereitgestellt werden.

23.5

Die Bundesanstalt sollte zur Entlastung des Haushaltes mögliche Verpflichtungen aus dem Einvernehmen mit dem Träger des Kindergartenprojektes rückgängig machen. In künftige Haushaltspläne sollte sie keinen Haushaltstitel mit dieser Zweckbestimmung aufnehmen. Das Bundesministerium sollte bei der Mitwirkung an der Aufstellung des Haushaltsplanes der Bundesanstalt sicherstellen, daß derartige Ausgaben zu Lasten des Bundes nicht mehr bewilligt werden.

24 Beschaffungen der Landesversicherungsanstalten im Beitrittsgebiet
(Kapitel 11 13 Titel 656 06)

24.0

Die Landesversicherungsanstalten in den neuen Bundesländern, die vom Bund Zuschüsse erhalten, vergaben in den Jahren 1993 bis 1996 Beschaffungsaufträge ohne ausreichenden Wettbewerb.

Von insgesamt rd. 250 untersuchten Aufträgen im Wert von rd. 34 Mio. DM wurden etwa 3 v. H. öffentlich ausgeschrieben und rd. zwei Drittel der Auftragssumme, über 20 Mio. DM, freihändig vergeben.

Soweit in den neuen Bundesländern für vergleichbare Beschaffungen Ausstattungsnormen und Preisobergrenzen vorlagen, wurden diese von den Landesversicherungsanstalten nicht als Orientierungsmaßstab für die eigenen Beschaffungen genutzt. Sie gaben wesentlich höhere Beträge für vergleichbare Beschaffungen aus.

24.1 Vorbemerkung

Die Landesversicherungsanstalten (Anstalten) in den neuen Bundesländern, die nach der Wiedervereinigung neu aufgebaut wurden, erhalten seit dem Jahre 1990 aus Mitteln des Bundes Zuschüsse. Sie hatten für Einrichtungen und Ausstattungen der Geschäftsstellen erhebliche Mittel aufzuwenden.

Bei der Haushaltsdurchführung haben alle Anstalten (alte und neue Bundesländer) gemäß § 69 Sozialgesetzbuch IV die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten.

Für das Haushaltswesen ist zudem die von der Bundesregierung am 21. Dezember 1977 erlassene „Verordnung über das Haushaltswesen in der Sozialversicherung" maßgebend. Sie enthält besondere Regelungen zum Abschluß von Verträgen über Lieferungen und Leistungen (Beschaffungen). Danach soll dem Abschluß von Verträgen über Beschaffungen – mit Ausnahme der Verträge, die der Erbringung gesetzlicher oder satzungsgemäßer Versicherungsleistungen dienen – eine öffentliche Ausschreibung vorausgehen. Hiervon kann abgesehen werden, sofern die Natur des Geschäftes oder besondere Umstände dies rechtfertigen. Außerdem ist beim Abschluß der Verträge nach einheitlichen Richtlinien zu verfahren, wie sie insbesondere in den im staatlichen Bereich geltenden jeweiligen Verdingungsordnungen enthalten sind. Hierzu zählt insbesondere die Verdingungsordnung für Leistungen – ausgenommen Bauleistungen – (VOL/A).

Die Verordnung über das Haushaltswesen in der Sozialversicherung überläßt es zwar jeder Anstalt als Selbstverwaltungseinrichtung, die VOL/A für anwendbar zu erklären oder entsprechende eigene Richtlinien zu erlassen, der rechtlich vorgeschriebene Grundsatz der öffentlichen Ausschreibung ist jedoch in die eigenen Richtlinien der Anstalten (Vergabevorschriften) zu übernehmen.

Die Landesversicherungsanstalten Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen hatten bereits in der Aufbauphase eigene Vergabevorschriften eingeführt, die sie zur grundsätzlichen Anwendung der VOL/A verpflichteten. Die Landesversicherungsanstalten Sachsen und Sachsen-Anhalt hatten eigene Vergaberegeln zunächst noch nicht erstellt.

24.2 Prüfungsfeststellungen des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof hat in den Jahren 1994 und 1995 bei allen fünf Anstalten in den neuen Bundesländern rd. 200 Beschaffungsfälle der Haushaltsjahre 1993 bis 1995 im Gesamtwert von rd. 29 Mio. DM geprüft. Es handelte sich dabei insbesondere um Büromöbel, Dienstkraftfahrzeuge sowie Informations-, Druck- und Kopiertechnik.

24.2.1

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß Beschaffungen

- in Höhe von rd. 0,45 Mio. DM im Wege der öffentlichen Ausschreibung,
- in Höhe von rd. 0,20 Mio. DM im Wege der beschränkten Ausschreibung mit öffentlichem Teilnahmewettbewerb,
- in Höhe von rd. 7,80 Mio. DM im Wege der beschränkten Ausschreibung ohne öffentlichen Teilnahmewettbewerb und
- in Höhe von rd. 20,55 Mio. DM freihändig

vergeben worden waren.

Die Gründe für die freihändigen Vergaben wurden nur in wenigen Fällen aktenkundig gemacht, obwohl dies nach der VOL/A vorgeschrieben ist.

Die Anstalten erteilten die Aufträge in den meisten Fällen an Auftragnehmer, die bereits Aufträge in der Aufbauphase in den Jahren 1990 bis 1992 erhalten hatten und die damals in der Regel ohne Wettbewerb vergeben worden waren. Sie beachteten in den wenigen Fällen, in denen ausgeschrieben wurde, die für öffentliche Ausschreibungen geltenden Verfahrensregeln nur unzureichend. Die Auftragsberatungsstel-

len in den Bundesländern wurden nicht zu Rate gezogen. Beschaffungen von Datenverarbeitungsanlagen oder -systemen haben die Anstalten entgegen den Regelungen des Sozialgesetzbuches IV den Aufsichtsbehörden nicht angezeigt.

Die Anstalten haben damit grundlegend gegen das bei Beschaffungen zu beachtende Wettbewerbsgebot verstoßen. Dem Bundesrechnungshof war es überwiegend nicht möglich, die Wirtschaftlichkeit der Beschaffungsmaßnahmen zu beurteilen, weil in einer Vielzahl der geprüften Fälle mit freihändiger Vergabe Vergleichsangebote aus den Akten nicht ersichtlich waren.

Selbst in den Ausnahmefällen, in denen mehrere Angebote in den Akten vorlagen, wurde nicht immer dem günstigsten Bieter der Zuschlag erteilt. So wären z. B. in zwei Fällen Einsparungen bei Büromöbeln für die Landesversicherungsanstalten Sachsen-Anhalt und Sachsen in Höhe von rd. 400 000 DM (50 v. H.) und rd. 720 000 DM (15 v. H.) möglich gewesen.

24.2.2

Der Bundesrechnungshof hat weiter festgestellt:

Für die Ausstattung von Büroarbeitsplätzen und die Beschaffung von Dienst-Pkw haben die Anstalten keine Preisobergrenzen festgelegt, wie sie für den staatlichen Bereich in den neuen Bundesländern gelten. So hatte z. B. die Landesversicherungsanstalt Brandenburg für die komplette Ausstattung eines Büroarbeitsplatzes mit Büromöbeln und Stühlen 4 250 DM bewilligt. Nach den einschlägigen Richtlinien des Landes Brandenburg waren für einen vergleichbaren Arbeitsplatz nur 2 800 DM vorgesehen. Für die Einrichtung von 150 Arbeitsplätzen macht die Differenz rd. 215 000 DM aus.

Dienst-Pkw wurden im Vergleich mit den Landesrichtlinien mit einer höherwertigen Ausstattung und zu höheren Preisen beschafft. Die Anstalten bemühten sich auch nicht, ähnliche wie die von den Bundesländern ausgehandelten Rabatte zu erhalten. Die Beschaffung von 15 Dienst-Pkw für die Landesversicherungsanstalten Brandenburg und Sachsen-Anhalt hätte nach den Landesregelungen z. B. Einsparungen in Höhe von rd. 220 000 DM ermöglicht.

24.2.3

Der Bundesrechnungshof hat den Anstalten seine Feststellungen mitgeteilt und empfohlen,

- bei künftigen Beschaffungen den Wettbewerb und die Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit strikt zu beachten,
- soweit eigene Vergabevorschriften erlassen worden sind, diese stärker an die VOL/A anzugleichen und, soweit eigene Vergabevorschriften fehlen, diese nunmehr zu erlassen und einzuführen,
- sich an den für die Ausstattung von Büroarbeitsplätzen und die Beschaffung von Dienst-Pkw gültigen Landesregelungen zu orientieren.

24.3 Stellungnahmen der Anstalten

24.3.1

Die Anstalten räumten zwar einerseits ein, die Bestimmungen der VOL/A über öffentliche und beschränkte Ausschreibungen nicht in dem gebotenen Umfang angewendet zu haben und sagten zu, künftig verstärkt auf die Einhaltung der Vergabebestimmungen zu achten, diese, soweit sie nicht ausreichend seien, zu ergänzen und noch fehlende eigene Vergabevorschriften zu erlassen. Andererseits haben sie – soweit es um die überwiegende Anzahl der konkreten, vom Bundesrechnungshof beanstandeten Beschaffungen geht – erklärt, sie hätten bei diesen zu Recht keine öffentlichen Ausschreibungen durchgeführt und könnten einen Verstoß gegen die VOL/A nicht erkennen.

24.3.2

Ihr Vorgehen in den Jahren 1993 bis 1995 begründeten sie im wesentlichen wie folgt:

- Die Aufbauphase und die damit verbundenen besonderen Bedingungen für die Beschaffung von Lieferungen und Leistungen habe noch zumindest bis Ende 1994 – in Einzelfällen bis Anfang 1995 – angedauert. Aufgrund besonderer Eilbedürftigkeit der Beschaffungen zur Gewährleistung eines reibungslosen Verwaltungsablaufes sei häufig ein Absehen von den formstrengen Ausschreibungsverfahren der VOL/A geboten gewesen.
- Es seien gute Erfahrungen mit Auftragnehmern, denen bereits in der Anfangsphase 1990 bis 1992 die Aufträge erteilt worden waren, genutzt und diese Geschäftsbeziehungen ausgebaut worden.
- Hinsichtlich der Ausstattung mit Büromöbeln und Stühlen seien wegen der Senkung des Verwaltungsaufwandes die Einheitlichkeit der Büroausstattung anzustreben gewesen. Darüber hinaus hätten durch den Abschluß von Rahmenverträgen günstige Preis- und Lieferbedingungen beibehalten werden können.
- Schließlich habe man aufgrund der Dringlichkeit der Wahrnehmung anderer wichtiger Aufgaben – insbesondere bei der Rentenbearbeitung – und noch vorhandener Qualifikationsprobleme im Beschaffungsbereich zum Teil bewußt von der Einhaltung der VOL/A abgesehen.

Für die Büro- und Dienst-Pkw-Ausstattung geltende Landesregelungen sehen die betroffenen Anstalten nicht als Orientierungsmaßstab an.

Die Landesversicherungsanstalten Sachsen-Anhalt und Thüringen haben inzwischen eigene Richtlinien mit Normen und Preisobergrenzen für die Büroausstattung erlassen, die zum Teil über denjenigen der Landesregierung liegen.

24.4 Kontrollprüfung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof hatte aufgrund seiner Feststellungen und der Zusagen der Anstalten, die hausinternen Vergabevorschriften im Sinne der VOL/A

zu verbessern und strikt anzuwenden, erwartet, daß sich die festgestellten Mängel nicht wiederholen. Bei einer Nachprüfung von 49 Beschaffungen im Gesamtwert von rd. 4,5 Mio. DM im Zeitraum 1995/1996 bei den Landesversicherungsanstalten Sachsen und Thüringen hat der Bundesrechnungshof festgestellt, daß diese zwischenzeitlich zwar die notwendigen eigenen Beschaffungsregelungen erlassen und ihre Vergabepraxis teilweise verbessert haben, in bezug auf die Durchführung öffentlicher Ausschreibungen jedoch nach wie vor erhebliche Mängel vorliegen.

24.5 Abschließende Würdigung

24.5.1

Der Bundesrechnungshof hat den Schwerpunkt seiner Prüfungen bewußt auf Maßnahmen ab dem Haushaltsjahr 1993 gelegt und die Anfangstätigkeit der Anstalten in den Jahren 1990 bis 1992 soweit wie möglich außer acht gelassen. Er hat diesen Zeitraum nur insoweit einbezogen, als es aufgrund der Vorgehensweise der Anstalten unumgänglich war, weil sie – was häufig geschah – ihre späteren Beschaffungen als Anschlußmaßnahmen der Erstbeschaffungen der Aufbauphase bezeichnet hatten.

Der Bundesrechnungshof ist davon ausgegangen, daß in den Jahren 1993 bis 1995 die Aufbauphase auf diesem Gebiet im wesentlichen abgeschlossen war. Selbst wenn in Einzelbereichen eine Aufbausituation noch länger bestanden haben sollte, so kann dieser Umstand nicht das Außerachtlassen der VOL/A in dem beschriebenen Ausmaß rechtfertigen. Dies gilt um so mehr, als die administrative Unterstützung durch die betreuenden Anstalten aus den alten Bundesländern auf dem überschaubaren Gebiet des Beschaffungswesens früher als in dem komplizierten Bereich der Rentenbearbeitung zu einer ordnungsgemäßen Anwendung der einschlägigen Bestimmungen hätte beitragen können.

Es ist auch nicht gerechtfertigt, daß die Anstalten die in dem Zeitraum bis 1992 ohne Wettbewerb beauftragten Firmen auch weiterhin freihändig allein „bedenken", da mit diesen gute Erfahrungen gemacht worden seien und/oder ein Rahmenvertrag bestehe. Da solche Vergaben mit dieser Begründung bis in die Jahre 1995/1996 ohne Ausschreibungen vorgenommen wurden, hat dies dazu geführt, daß die Maßstäbe der ersten Aufbauphase mehrere Jahre fortgeschrieben und unter Umständen weiter aufrechterhalten werden und dadurch die VOL/A auch künftig außer Kraft gesetzt wird. Ein Rahmenvertrag kann ebenfalls nicht als Argument dienen, wenn – wie in der Landesversicherungsanstalt Thüringen festgestellt – damit Beschaffungen erfolgen, die ursprünglich nicht Gegenstand der dem Vertrag zugrundeliegenden Ausschreibungen waren.

Auch das Argument der Ausstattung der Anstalten mit einheitlichen Büromöbeln kann nicht die fortwährende Beauftragung ein und desselben Herstellers rechtfertigen. Die Einheitlichkeit mag ästhetische und unter Umständen verwaltungstechnische Gründe haben, sie kann aber nicht einen Preisunterschied bis zu 50 v. H. zu anderen „nicht einheitlich" aussehenden, aber qualitätsmäßig vergleichbaren, Möbeln rechtfertigen.

Das von den Anstalten in Zusammenhang mit der Aufbauphase vorgebrachte Argument der „besonderen Dringlichkeit", das freihändige Vergaben rechtfertigen soll, ist ebenfalls nicht überzeugend. Es wird von den Anstalten nur pauschal – durch bloßes Zitieren einzelner Paragraphen der VOL/A – vorgebracht, ohne daß sie substantiierte Tatsachen aktenkundig gemacht hätten, die diesen Tatbestand belegen könnten. Damit sind sie ihrer Darlegungslast nicht nachgekommen.

24.5.2

Die Auffassung der Landesversicherungsanstalten Brandenburg, Sachsen-Anhalt und Thüringen, die Anstalten seien als selbstverwaltete Körperschaften des öffentlichen Rechts nicht an die Beschaffungsregelungen der Bundesländer gebunden, wird durch den Bundesrechnungshof nicht bestritten. Die davon abgeleitete Schlußfolgerung, bei den Beschaffungen von Büromöbeln und Dienstkraftfahrzeugen durch die Anstalten seien deshalb Vergleiche mit den Kostenobergrenzen für die Landesbehörden nicht zulässig, kann jedoch nicht akzeptiert werden. Diese Regelungen sind Konkretisierungen des Wirtschaftlichkeitsprinzips – und deshalb zumindest als Orientierungen – zugrunde zu legen: Es sind keine sachlichen Gründe dafür zu erkennen, weshalb die Anstalten als Verwaltungsbehörden bei gleichartigen Beschaffungen einen höheren Aufwand betreiben dürften als oberste Landesbehörden. Dies folgt aus § 69 Abs. 2 Sozialgesetzbuch IV, dessen Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit für die Rentenversicherungsträger ohne Einschränkung gilt.

24.5.3

Auch der mit öffentlichen Ausschreibungen verbundene Verwaltungsaufwand kann die Anstalten nicht von der Beachtung der Grundlagen der VOL/A befreien. Dieses förmliche und aufwendige Verwaltungsverfahren ist kein Selbstzweck, es soll etwaige Manipulationen bei der Auswahl der Bieter möglichst verhindern und dadurch allen in Betracht kommenden Bietern eine gleiche Chance geben. Nur dadurch kann die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Handlungsweise der Vergabestellen als Hauptzweck der VOL/A gewährleistet werden. Dessen Erfüllung kann im übrigen von der externen Finanzkontrolle nur überprüft werden, wenn der Verwaltungsablauf aktenkundig gemacht worden ist. Das gleiche gilt für eine sachgerechte interne Kontrolle der Anstalten sowie eine ordnungsgemäße Dienst- und Fachaufsicht durch die Geschäftsführungen.

24.5.4

Wie die Ergebnisse der örtlichen Erhebungen und selbst der Nachkontrolle belegen, lassen die Anstalten in einer Vielzahl von Fällen eine gründliche und kritische sachliche Auseinandersetzung mit den vom

Bundesrechnungshof aufgezeigten Mängeln vermissen. Der Bundesrechnungshof kann daher noch nicht in allen Fällen eine tatsächliche Bereitschaft der Anstalten erkennen, die einschlägigen Bestimmungen in dem gebotenen Maße anzuwenden.

24.6 Empfehlungen an das Bundesministerium

24.6.1

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Bundesministerium) die Ergebnisse seiner Prüfungen bei den Anstalten mitgeteilt und es gebeten, darauf hinzuwirken, daß diese die Regeln des Wettbewerbs im Sinne der Vergabevorschriften einhalten und sich an den einschlägigen Beschaffungsregelungen der Bundesländer orientieren.

Das Bundesministerium sollte ferner darauf hinwirken, daß der Grundsatz der öffentlichen Ausschreibung in der Verordnung über das Haushaltswesen in der Sozialversicherung von einer Soll-Vorschrift in eine Muß-Vorschrift geändert wird. Dies stände dann im Einklang mit § 30 HGrG, wonach vor Abschluß von Verträgen über Lieferungen und Leistungen eine öffentliche Ausschreibung vorausgehen muß, sofern nicht die Natur des Geschäftes oder besondere Umstände eine Ausnahme rechtfertigen.

24.6.2

Das Bundesministerium hält aufgrund des geschilderten Sachverhalts Handlungsbedarf für gegeben und hat sich bereit erklärt, auf die Anstalten einzuwirken, „damit unter Ausnutzung des öffentlichen Wettbewerbs und Orientierung an der Beschaffungsregelung der Länder Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit eingehalten werden".

Dagegen sieht es keinen Bedarf, die Verordnung über das Haushaltswesen in der Sozialversicherung entsprechend dem Vorschlag des Bundesrechnungshofes zu ändern. Es ist der Ansicht, daß insoweit die Verordnung trotz abweichender Formulierung inhaltlich dem § 30 HGrG entspreche, weil auch bei einer Soll-Vorschrift in typischen Fällen kein Ermessen, sondern eine Verpflichtung zur öffentlichen Ausschreibung bestehe und ein Abweichen nur in atypischen Ausnahmefällen gestattet sei. Daher führe die Änderung des Wortlauts nicht zu einer Änderung der Rechtslage. Sie sei daher unverhältnismäßig und erfordere einen zu hohen Verwaltungsaufwand, da es sich um eine Rechtsverordnung handele, die der Zustimmung des Bundesrates bedarf.

24.6.3

Der Bundesrechnungshof nimmt die Bereitschaft des Bundesministeriums zur Kenntnis, auf eine ordnungsgemäße Vergabepraxis der Anstalten hinzuwirken.

Die vom Bundesministerium vorgebrachten Gründe gegen die vorgeschlagene Änderung der Verordnung über das Haushaltswesen in der Sozialversicherung, mit der das Erfordernis der öffentlichen Ausschreibung als Muß-Vorschrift formuliert werden soll, überzeugen den Bundesrechnungshof nicht. Eine Soll-Vorschrift entfaltet in der Verwaltungspraxis – wie auch diese Prüfungsfeststellungen zeigen – nicht die gleiche verbindliche Wirkung wie eine Muß-Vorschrift. Die Änderung der Rechtsverordnung könnte bei nächster Gelegenheit erfolgen, um den Verwaltungsaufwand möglichst gering zu halten.

25 Überzahlungen bei der Umwertung von Bestandsrenten in den neuen Bundesländern (Kapitel 11 13 Titel 656 06, 656 07, 656 03)

25.0

Im Zuge der Überleitung des Rentenrechts auf die neuen Bundesländer wurden nach dem Recht der DDR bewilligte Bestandsrenten anhand unzutreffender, elektronisch gespeicherter Daten umgewertet und dadurch überhöht festgestellt. Die Rentenversicherungsträger haben zugesagt, die einschlägigen Überzahlungsfälle zu ermitteln und im Regelfall die Rente auf die rechtmäßige Höhe abzusenken.

25.1

25.1.1

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß die der Umwertung von Bestandsrenten in den neuen Bundesländern zum 1. Januar 1992 zugrunde gelegten Daten bei einer erheblichen Anzahl von Fällen nicht zutrafen, so daß seit dem Jahre 1992 zum Teil wesentlich überhöhte Renten gezahlt werden. Die Rentenversicherungsträger hatten Umwertungsfehler zwar auch bisher schon selbst berichtigt, ein Teil der Fehler blieb aber unentdeckt oder wurde nicht beseitigt.

Im einzelnen hat der Bundesrechnungshof bei acht von zehn betroffenen Rentenversicherungsträgern aus einer Auswahl von unschlüssig erscheinenden Umwertungsergebnissen rd. 400 Fälle mit Überzahlungen für die Jahre 1992 bis 1995 in Höhe von insgesamt rd. 10 Mio. DM festgestellt. Die Überzahlungen betrugen durchschnittlich 20 000 bis 30 000 DM oder 500 bis 600 DM monatlich pro Fall.

Nach Angaben der Rentenversicherungsträger ist in bis zu 26 000 Fällen damit zu rechnen, daß die Umwertung fehlerhaft ist. Der Gesamtbetrag der Überzahlungen wird sich daher auf ein Vielfaches der vom Bundesrechnungshof festgestellten Summe erhöhen.

Der größte Teil der Überzahlungen beruht darauf, daß das Ende des Zeitraums, der nach dem Rentenrecht der DDR für das zu berücksichtigende Durchschnittseinkommen maßgebend war (Zwanzigjahreszeitraum), aufgrund fehlerhafter Daten erheblich zu früh angesetzt worden ist. Insbesondere war dabei häufig das Jahr 1944 zugrunde gelegt worden, ob-

gleich die Betreffenden zum Teil erst Jahrzehnte später ihr Erwerbsleben beendeten.

Die Umwertung der Bestandsrenten in den neuen Bundesländern konnte nur maschinell und unter Verwendung der dort gespeicherten Daten durchgeführt werden. Da mit Fehlern in diesen Datenbeständen zu rechnen und deren Überprüfung zeitgerecht zum 1. Januar 1992 nicht möglich war, enthielten die Umwertungsbescheide, mit denen die überhöhten Renten bewilligt wurden, folgende Hinweise:

„Der Bescheid ergeht unter dem Vorbehalt des Widerrufs für den Fall, daß die der Umwertung zugrunde gelegten Daten nicht der Sach- und Rechtslage entsprechen. Ergibt sich dadurch eine Rentenminderung, wird die Rente nur für die Zukunft neu festgestellt."

25.1.2

Der Bundesrechnungshof hat die Rentenversicherungsträger aufgefordert, geeignete Maßnahmen zur Festellung fehlerhaft umgewerteter Bestandsrenten zu ergreifen und unrichtige Rentenfestsetzungen im Rahmen des rechtlich Möglichen zu berichtigen.

Die Rentenversicherungsträger sagten dies grundsätzlich zu. Allerdings sollten die überhöhten Renten nach Auffassung der betroffenen Versicherungsträger im Ergebnis lediglich von den regelmäßigen Rentenerhöhungen ausgenommen werden. Die Zahlbeträge sollten dagegen nicht abgesenkt werden. Angesichts der hohen Überzahlungen im Einzelfall würden so in der Mehrzahl der geprüften Fälle voraussichtlich niemals die Renten in zutreffender Höhe gezahlt werden, weil die allgemeinen Rentenerhöhungen bis zum Ende der Laufzeit der Rente nicht ausgereicht hätten, die weiterhin zu viel gezahlten Rententeile vollständig abzuschmelzen.

25.2

Der Bundesrechnungshof hat bei Bekanntwerden der Absichten der Rentenversicherungsträger diese aufgefordert, die überhöhten Renten auf die zustehenden Zahlbeträge abzusenken. Er konnte hierbei auf seine Bemerkungen 1994 zu Überzahlungen bei umgewerteten Invalidenrenten verweisen, in denen er grundsätzlich umfassend wirksame Widerrufsvorbehalte und vorläufige Bescheide auch im Rentenrecht für zulässig und sachgerecht erachtet hatte (Drucksache 12/8490 Nr. 15).

Der Bundesrechnungshof hat die Rentenversicherungsträger und das Bundesministerium im Hinblick auf die nunmehr festgestellten Fehler bei der Umwertung von Bestandsrenten erneut darauf hingewiesen, daß derartige rechtliche Vorkehrungen immer dann zulässig und geboten sind, wenn die Verwaltung – wie hier – gezwungen ist oder berechtigten Anlaß hat, im Interesse der Rentenberechtigten Leistungen zunächst ohne ausreichende Prüfung des zugrundeliegenden Sachverhalts zu gewähren.

Nachdem in den Bescheiden ein Widerrufsvorbehalt hinsichtlich der Richtigstellung zu hoch festgesetzter Renten für die Zukunft enthalten war, sollte nach Auffassung des Bundesrechnungshofes auch eine Absenkung der Zahlbeträge auf die zustehende Höhe vorgenommen werden. Im übrigen würde eine Beschränkung auf die Aussparung von den Rentenerhöhungen auch eine Abwendung von der bisher geübten Praxis der meisten Rentenversicherungsträger bedeuten, soweit bereits früher entsprechende Umwertungsfehler von ihnen selbst entdeckt und berichtigt worden waren.

25.3

Das Bundesministerium und die Rentenversicherungsträger haben daraufhin im April 1996 vereinbart, alle einschlägigen Umwertungsfälle zu überprüfen. Bei der Entscheidung über die Richtigstellung der Zahlbeträge solle von der Wirksamkeit der Widerrufsvorbehalte ausgegangen werden. Vertrauensschutz solle nur in den wohl seltenen Fällen, in denen z. B. eine langfristige Vermögensdisposition getroffen worden ist, gewährt werden, weil der in den Bescheiden enthaltene Widerrufsvorbehalt den Vertrauensschutz nicht vollständig ausschließe, zumal seit dem Erlaß der Bescheide mehrere Jahre vergangen seien. Außerdem sollen unbillige Härten dadurch vermieden werden, daß die Renten – im Hinblick auf die sich zum Teil auf Beträge über 800 DM monatlich belaufenden Überzahlungen – nur schrittweise abgesenkt werden. Mit diesen Einschränkungen solle auch sichergestellt werden, daß die Aufhebungsbescheide einer gerichtlichen Überprüfung standhalten. Das Bundesministerium und die Rentenversicherungsträger gehen davon aus, daß in den einschlägigen Fällen im Regelfall eine Rentenherabsetzung für die Zukunft in einem Schritt erfolgt.

25.4

Der Bundesrechnungshof erwartet, daß diese Festlegungen eingehalten werden. Im Ergebnis würde damit dem Anliegen des Bundesrechnungshofes weitgehend entsprochen.

Die Rentenversicherungsträger haben zugesagt, eine Statistik über das Ergebnis der Berichtigungsaktion zu führen. Der Bundesrechnungshof wird die weitere Entwicklung beobachten; er behält sich vor, insbesondere die Handhabung der Ausnahmeregelungen für die Fälle, in denen aus Gründen des Vertrauensschutzes oder der Billigkeit die Zahlbeträge nicht oder nicht in einem Schritt abgesenkt werden, nachzuprüfen.

26 Doppelte Rentenzahlungen
(Kapitel 11 13)

26.0

Die Rentenversicherungsträger haben Renten oft über Jahre hinweg versehentlich doppelt gezahlt, allein die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte in etwa 600 Fällen mit Überzahlungen in Höhe von insgesamt annähernd 10 Mio. DM. Die

Empfänger verweigern zum Teil die Rückzahlung und berufen sich hierbei u. a. auf Verjährung. Insbesondere die seit mehr als zehn Jahren doppelt gezahlten Renten – in Einzelfällen mehr als 100 000 DM Gesamtüberzahlung – können voraussichtlich nicht zurückgefordert werden.

Die Kontrollsysteme der Rentenversicherungsträger sind weiter zu verbessern. Außerdem sollte das Bundesministerium darauf hinwirken, die Rückforderung überzahlter Renten durch eine Gesetzesänderung zu erleichtern.

26.1

Die Träger der Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten zahlen die Renten durch den Rentendienst der Deutsche Post AG (Postrentendienst) aus. Bei einem im Juli 1994 erstmals durchgeführten maschinellen Abgleich anonymer Daten ermittelte der Verband Deutscher Rentenversicherungsträger etwa 3 000 Datensätze des Postrentendienstes, bei denen ungerechtfertigte Mehrfachzahlungen an denselben Empfänger vermutet wurden. Mehr als 2 000 dieser Datensätze betrafen Rentenzahlungen der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (BfA). Diese ermittelte daraufhin 596 unbemerkt gebliebene Doppelzahlungen mit einer Überzahlung in Höhe von insgesamt nahezu 10 Mio. DM.

Der tatsächliche Schaden dürfte noch höher liegen, da der erstmals durchgeführte Datenabgleich nicht alle fehlerhaften Fälle erfaßte. So hat der Bundesrechnungshof beispielsweise zwei Doppelzahlungen festgestellt, die durch den Datenabgleich des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger nicht aufgedeckt wurden, weil die Namen der Berechtigten aufgrund bestimmter Besonderheiten der Schreibweise nicht zugeordnet werden konnten.

26.1.1

Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 1995 die doppelt gezahlten Renten der BfA stichprobenweise geprüft und festgestellt, daß der weitaus größte Teil der Überzahlungen auf individuelle Bearbeitungsfehler der Sachbearbeiter der BfA zurückging. So kam es zu Doppelzahlungen, wenn die Sachbearbeiter Renten aufgrund von Änderungen neu anwiesen und die bisherigen Zahlungen nicht einstellten. Die daraufhin eingehenden Fehlerhinweise des Postrentendienstes wurden von der BfA entweder nicht beachtet oder unsachgemäß ausgewertet. Die maschinellen Plausibilitäts- und Fehlerkontrollen der BfA waren ebenfalls nicht wirksam genug, die Weiterleitung der doppelten Zahlungsanweisungen an den Postrentendienst zu verhindern. In Fällen, in denen die Zuständigkeit für die Rentenzahlung auf einen anderen Rentenversicherungsträger überging, fehlte jegliche maschinelle Kontrolle der Zahlungseinstellung.

Der die Zahlungsaufträge der BfA ausführende Postrentendienst konnte die unzulässigen Mehrfachzahlungen ebenfalls nicht immer erkennen, weil ein so weitgehender Datenabgleich nicht vorgesehen war. In Fällen, in denen der zweite Zahlungsauftrag unter einem nicht identischen Zahlzeichen zuging, zahlte der Postrentendienst die Renten „auftragsgemäß" doppelt aus.

26.1.2

Die BfA stellte die aufgedeckten unzulässigen Doppelzahlungen ein, hörte die betroffenen Rentenempfänger an und forderte sodann die überzahlten Beträge zurück. Die Empfänger verweigerten jedoch zum Teil die Rückzahlung und beriefen sich auf Verjährung oder Entreicherung oder machten Vertrauensschutzgründe geltend. In vielen Fällen sind deshalb noch Widerspruchs- oder Klageverfahren anhängig. Lediglich ein Teil der Rentner zahlte die geforderten Beträge umgehend – teilweise in einer Summe – zurück.

Hinzu kamen besondere rechtliche Probleme bei der Rückforderung länger zurückliegender oder anhaltender Doppelzahlungen. Nach herrschender Rechtsauffassung müssen nämlich unrechtmäßig empfangene Sozialleistungen grundsätzlich nur dann erstattet werden, wenn sie innerhalb von zehn Jahren seit Beginn der Zahlung zurückgefordert werden. Nach Ablauf dieser Frist kann die Erstattung des gesamten überzahlten Betrages in aller Regel nicht mehr durchgesetzt werden. Darauf können sich selbst Leistungsempfänger berufen, die sich der Unrechtmäßigkeit der doppelten Zahlungen bewußt waren, weil nach Ablauf von zehn Jahren die Rückforderung nur in Ausnahmefällen zulässig ist. Hierzu müssen besondere Wiederaufnahmegründe – wie z. B. ein Straftatbestand – vorliegen.

Aus diesem Grund prüfte die BfA, ob ein hinreichender Verdacht des Betruges durch die Leistungsempfänger bestand, weil diese es unterließen, der BfA die Doppelzahlung mitzuteilen. In geeigneten Fällen erstattete sie Strafanzeige gegen den Rentenempfänger. Die Anzeigen hatten bislang jedoch keinen Erfolg. Die Staatsanwaltschaften stellten die Ermittlungsverfahren fast ausnahmslos mit der Begründung ein, daß die betroffenen Rentenempfänger rechtlich nicht verpflichtet waren, die BfA von sich aus auf die Überzahlungen hinzuweisen. Beschwerden der BfA gegen Einstellungsbescheide der Staatsanwaltschaften sowie ein Klageerzwingungsverfahren blieben ohne Erfolg.

Damit ist zu befürchten, daß insbesondere die über längere Zeit aufgelaufenen hohen Überzahlungen – in Einzelfällen mehr als 100 000 DM – wegen Fristablaufs nicht mehr zurückgefordert werden können. In mindestens 18 Fällen (Stand April 1995) hat die BfA Renten länger als zehn Jahre doppelt gezahlt. Hinzu kommen weitere Fälle, in denen die Doppelzahlung zwar innerhalb der Zehnjahresfrist eingestellt, der Erstattungsbescheid aber erst nach Ablauf dieser Frist erteilt wurde.

26.2

Der Bundesrechnungshof hat die unzureichende Kontrolle der Auszahlungen beanstandet und die BfA aufgefordert, die Kontrollsysteme zu verbessern, beispielsweise aussagefähigere Fehlerhinweise im Rentenzahlverfahren einzurichten und die Mitarbei-

ter der BfA gezielter zu schulen. Da Überzahlungen häufig bei einem Wechsel des zuständigen Rentenversicherungsträgers entstanden, hat er empfohlen, ein Kontrollverfahren zur Überwachung dieser Zahlungen einzuführen.

Darüber hinaus hat er die BfA gebeten zu prüfen, ob der zentrale Abgleich aller Zahlungen der gesetzlichen Rentenversicherung unmittelbar dem Postrentendienst übertragen werden kann. Dies hätte den Vorteil, daß die Rentenversicherungsträger schneller über nicht plausible Daten unterrichtet werden könnten.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium über die Belastung der Versichertengemeinschaft durch doppelt gezahlte Renten und teilweise nicht durchsetzbare Erstattungsansprüche informiert. Er hat das Bundesministerium um Prüfung gebeten, inwieweit die rechtlichen Voraussetzungen für Erstattungen nach Ablauf der Zehnjahresfrist verbessert werden können.

26.3

26.3.1

Die BfA hat die Einführung weiterer Kontrollverfahren für entbehrlich gehalten, da das derzeitige Datenverarbeitungsverfahren der BfA neue Doppelzahlungen grundsätzlich ausschließe. Außerdem nehme der Verband Deutscher Rentenversicherungsträger den maschinellen Datenabgleich inzwischen regelmäßig zu jeder Rentenanpassung vor, so daß Überzahlungen spätestens nach zwölf Monaten aufgedeckt würden. Die kurze Überwachungslücke bei einem Wechsel des zuständigen Rentenversicherungsträgers ließe sich nur mit einem unvertretbar hohen Aufwand schließen, zumal die Auswertung neuer, nicht plausibler Datensätze nur eine geringe Zahl nicht rechtzeitig eingestellter Doppelzahlungen in diesen Fällen ergeben habe. Eine abschließende Beurteilung sei aber erst nach Auswertung der Rentenzugangs- und Wegfallstatistik für das Jahr 1995 möglich.

Dem Postrentendienst könne der zentrale Datenabgleich nicht ohne weiteres übertragen werden, weil die Zahlungsaufträge der Rentenversicherungsträger derzeit auf acht regional gegliederte Postrentendienstzentren verteilt seien. Der Datenabgleich und die hierzu erforderliche Zusammenführung der Datenbestände sei mit erheblichem Aufwand verbunden und durch die Gebühren nach der Postrentendienstverordnung nicht gedeckt. Deshalb sei der Vorschlag aus Kostengründen abzulehnen.

Die angeregte Verbesserung der automatischen Fehlerhinweise zum Rentenzahlverfahren werde alsbald technisch umgesetzt. Außerdem seien die Sachbearbeiter z. B. in Schulungen gezielt auf das Problem der Doppelzahlungen aufmerksam gemacht worden.

Hinsichtlich der Rückforderung langjährig gezahlter doppelter Renten halte es die BfA aufgrund der Entscheidungen der Staatsanwaltschaften für notwendig, § 60 Sozialgesetzbuch (SGB) I um eine Mitteilungspflicht bei erkanntem fehlerhaften Verwaltungshandeln zu ergänzen. Sie befürworte ausdrücklich eine diesbezügliche Gesetzesinitiative.

26.3.2

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, es neige eher zu einer verwaltungsmäßigen als zu einer gesetzlichen Lösung, da die Rückforderung von Rentenleistungen nach Ablauf von zehn Jahren, auch im Hinblick auf das Alter des betroffenen Personenkreises, insgesamt wenig erfolgversprechend erscheine. Das Bundesministerium habe sich daher zunächst an die Rentenversicherungsträger gewandt und um Prüfung der Frage gebeten, ob es aufgrund der heutigen technischen Bedingungen möglich sei, Doppelzahlungen auszuschließen bzw. in kürzeren Fristen aufzudecken.

Der Verband Deutscher Rentenversicherungsträger und der Postrentendienst hätten mitgeteilt, daß auch ein unterjähriger (z. B. monatlicher) Datenabgleich durchgeführt werden könne, wenn die vorgesehene Umstellung auf eine zentrale Führung des Rentenzahlbestandes durch den Postrentendienst realisiert sei; dies werde allerdings nicht vor dem Jahre 1997 der Fall sein. Im übrigen hätten sie jedoch darauf hingewiesen, daß die Kosten eines häufigeren Datenabgleichs gegen den Nutzen abzuwägen seien.

Nach Ansicht des Bundesministeriums könne davon ausgegangen werden, daß die bestehenden und ggf. künftig noch erweiterten Verfahren zum Datenabgleich sowie gezielte Schulungen der Mitarbeiter ausreichten, längere Überzahlungen in Zukunft sicher zu verhindern, so daß eine Änderung des § 45 Abs. 3 SGB X im Sinne einer erleichterten Rücknahme von rechtswidrigen Verwaltungsakten nach Ablauf der Zehnjahresfrist nicht notwendig erscheine.

26.4

Der Bundesrechnungshof hält es nicht für ausreichend, auf bereits bestehende Überwachungsverfahren zu vertrauen und weitergehende Kontrollen allein aus Kostengründen abzulehnen. Immerhin belegen die entdeckten Doppelzahlungen eindrucksvoll, welch hohes Überzahlungsrisiko mit der wiederkehrenden Ausführung fehlerhafter Zahlungsaufträge verbunden ist. Alle Beteiligten sollten sich deshalb nachdrücklich für weitere angemessene Verfahrensverbesserungen einsetzen.

Dem Bundesministerium ist darin zuzustimmen, verwaltungsmäßigen Lösungen zunächst den Vorrang zu geben. Gleichwohl hält der Bundesrechnungshof die Rechtslage für bedenklich, nach der selbst Rentner, die sich der Unrechtmäßigkeit doppelter Zahlungen bewußt waren, allein wegen des Ablaufs einer Frist nicht mehr zurückzahlen müssen. Da dies den Leistungsempfängern, die Überzahlungen auf erste Anforderung erstattet haben, und den Beitragszahlern, die solche Überzahlungen letztlich finanzieren müssen, kaum zu vermitteln ist, sollte das Bundesministerium rechtliche Änderungen in Erwägung ziehen.

27 Einsparungsmöglichkeiten bei Renten nach dem Fremdrentengesetz (Kapitel 11 13)

27.0

Einige im Fremdrentengesetz vorgesehene Leistungen sowie die Auslegung und Anwendung des Gesetzes durch die Rentenversicherungsträger führen zu ungerechtfertigten Vergünstigungen bei den Empfängern von Knappschafts- und Hinterbliebenenrenten. Außerdem führt die Bewertung von Ausbildungszeiten zu unangemessen hohen Renten.

So erhalten z. B. Spätaussiedler, deren frühere Tätigkeit einen knappschaftlichen Bezug hatte, die im Verhältnis zur allgemeinen Rente um ein Drittel höheren Knappschaftsrenten, obwohl der Grund für die erhöhten Zahlungen bei keinem der Spätaussiedler vorliegt.

27.1

Zweck des Fremdrentengesetzes (FRG) ist die rentenrechtliche Eingliederung u. a. der Spätaussiedler. Sie sollen ohne Beitragszahlung so gestellt werden, als ob sie im Bundesgebiet beschäftigt gewesen wären und den Verdienst eines vergleichbaren deutschen Versicherten erzielt hätten. Hierzu werden ihre früheren Tätigkeiten nach Maßgabe des FRG als Beitrags- oder Beschäftigungszeiten der Rentenversicherung angerechnet.

27.2

Der Bundesrechnungshof hat bei der Bundesknappschaft und fünf Landesversicherungsanstalten 709 nach dem FRG berechnete Renten geprüft.

27.2.1 Knappschaftsrenten

27.2.1.1

Die knappschaftliche Rentenversicherung ist eine Berufsversicherung, die den im Vergleich zu anderen Berufszweigen besonders schwierigen Verhältnissen und den Gefahren des Bergbaus Rechnung trägt. Aus diesem Grund gewährt das knappschaftliche Rentenrecht Vergünstigungen, die der Bund mit erheblichen Zuschüssen mitfinanziert. Die erhöhten Knappschaftsrenten sollen außerdem nach allgemeiner Auffassung auch die ansonsten im Bundesgebiet üblichen, im Bereich des Bergbaus aber nicht vorhandenen, betrieblichen Altersversorgungen ausgleichen. In den Herkunftsländern der Spätaussiedler sind allerdings weder im Bergbau noch in den übrigen Wirtschaftszweigen betriebliche Altersversorgungen üblich.

Der Zugang zu der Versicherung richtet sich hauptsächlich nach der knappschaftlichen Natur der Unternehmen. Anders als in der Bundesrepublik Deutschland gehören in den Herkunftsländern zu den knappschaftlichen Unternehmen häufig auch Betriebsteile ohne knappschaftlichen Bezug. Die Bundesknappschaft trifft hier jedoch keine Unterscheidung, so daß auch die Mitarbeiter dieser Betriebe durch erhöhte Knappschaftsrenten begünstigt werden.

Die Bundesknappschaft zahlte in drei Viertel der geprüften Fälle Renten an Berechtigte, die in ihrem Herkunftsland auch knappschaftliche Arbeiten über Tage geleistet hatten. In fast der Hälfte der geprüften Fälle hatten die Berechtigten ausschließlich über Tage gearbeitet.

Entsprechend der Rechtslage legte die Bundesknappschaft für die knappschaftlichen Zeiten die im Vergleich zu den übrigen Pauschalentgelten höheren knappschaftlichen Tabellenentgelte zugrunde und ermittelte außerdem knappschaftliche Zahlbeträge, die bei gleichem Einkommen um ein Drittel höher lagen als diejenigen in der allgemeinen Rentenversicherung.

27.2.1.2

Zwar entspricht die Praxis der Bundesknappschaft geltendem Recht. Es besteht jedoch keine Veranlassung, die nach dem FRG Berechtigten durch höhere Leistungen zu begünstigen, wenn diese Zusatzversorgungen im Herkunftsland generell nicht üblich sind. Außerdem sind die knappschaftlichen Vergünstigungen für die Mehrzahl der Berechtigten, die knappschaftliche Arbeiten über Tage leisteten, wegen der im Vergleich zum Inland abweichenden Unternehmensstruktur unangemessen.

Der Bundesrechnungshof hat deshalb die Auffassung vertreten, daß es nicht in allen Fällen zwingend ist, die im Herkunftsgebiet zurückgelegten Beschäftigungen von Anspruchsberechtigten nach dem FRG der knappschaftlichen Rentenversicherung zuzuordnen und sie damit gegenüber der allgemeinen Rentenversicherung zu bevorzugen.

Wenn der Eingliederungsgedanke im Vordergrund steht, sollten knappschaftliche Leistungen an Spätaussiedler wegen der besonderen Gefahren des Bergbaus nur für bergbauliche Tätigkeiten gewährt werden.

27.2.1.3

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, den Bedenken des Bundesrechnungshofes werde durch den Entwurf des Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetzes weitgehend Rechnung getragen (Drucksache 13/5088, Stand 26. Juni 1996). Hiernach sei eine Verringerung der knappschaftlichen FRG-Anwartschaften für alle zukünftigen Leistungsfälle vorgesehen. Dies werde sichergestellt, indem der Rentenanteil aus FRG-Zeiten an nach dem 6. Mai 1996 zuziehende Spätaussiedler in Orientierung an der Höhe der Eingliederungshilfe nach dem Arbeitsförderungsgesetz begrenzt werde. Darüber hinaus solle der bisherige pauschale Abschlag bei den Tabellenwerten um ein Drittel auf 40 v. H. erhöht werden.

Weitere Begrenzungen seien aus Gründen des Vertrauensschutzes und der Integration der Spätaussied-

ler nicht möglich. Mit den knappschaftlichen Vergünstigungen wolle der Gesetzgeber eine als besonders schutzwürdig angesehene Personengruppe in das bundesdeutsche Rentensystem eingliedern.

Im übrigen sei es mit dem geltenden Recht nicht vereinbar, wenn Beitrags- oder Beschäftigungszeiten nur dann der knappschaftlichen Rentenversicherung zugeordnet würden, wenn Berechtigte im Herkunftsland eine Beschäftigung unter Tage ausgeübt hätten. Eine entsprechende Gesetzesänderung liefe dem das Fremdrentenrecht bestimmenden Grundsatz der Eingliederung und der Zweckbestimmung der knappschaftlichen Rentenversicherung zuwider.

27.2.1.4

Der Bundesrechnungshof hat weiterhin Zweifel, ob der nach dem Fremdrentenrecht anspruchsberechtigte Personenkreis in diesem Umfang mit knappschaftlichen Versicherungszeiten begünstigt werden muß. Er hatte bereits im Jahre 1994 im Rahmen seiner Beratungstätigkeit mit zustimmender Kenntnisnahme des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages darauf hingewiesen, daß bei einem hohen Anteil der früher nach dem Recht der DDR bergbaulich Versicherten in den neuen Bundesländern ein Zweckbezug zu den knappschaftlichen Vergünstigungen nicht erkennbar war (Bemerkungen 1994, Drucksache 12/8490 Nr. 75). Auch bei den aus den Herkunftsländern einreisenden Personen mit Fremdrentenansprüchen ist es im Hinblick auf den Schutzzweck der knappschaftlichen Rentenversicherung nicht zu rechtfertigen, daß ein hoher Anteil der Berechtigten bei der zukünftigen Rente erheblich begünstigt wird, obwohl die Art ihrer früheren beruflichen Tätigkeit meist ohne knappschaftlichen Bezug ist.

Die geplante Begrenzung des Fremdrentenanteils beseitigt die knappschaftlichen Vergünstigungen nicht ausreichend.

Im Hinblick auf die andere Unternehmensstruktur in den Herkunftsländern und auf die Defizithaftung des Bundes für den Haushalt der Bundesknappschaft hält es der Bundesrechnungshof für geboten, den Zugang zur knappschaftlichen Rentenversicherung auf die Fälle zu beschränken, in denen tatsächlich eine bergbauliche Tätigkeit ausgeübt wurde.

27.2.2 Hinterbliebene

27.2.2.1

Fremdrenten erhalten auch die Hinterbliebenen anerkannter Berechtigter nach dem FRG. Dagegen haben Hinterbliebene von Personen, die selbst nicht nach dem FRG anspruchsberechtigt waren, keinen Anspruch auf Hinterbliebenenrente. Anders als nach der Rechtslage vor dem Jahre 1993 können heute ausländische Ehegatten von Spätaussiedlern zwar eingebürgert werden, erlangen selbst aber nicht die Rechtsstellung eines Spätaussiedlers. Sie können deshalb auch keine eigenständigen FRG-Rentenansprüche erwerben.

Die Rentenversicherungsträger zahlten dennoch Hinterbliebenenrenten auch an die Hinterbliebenen von Personen, die – z. B. als Staatsbürger der russischen Föderation – selbst nicht als Spätaussiedler anerkannt worden waren und damit selbst niemals in der Bundesrepublik Deutschland einen eigenen Rentenanspruch gehabt hätten. Sie beriefen sich hierbei auf höchstrichterliche Rechtsprechung, die im Jahre 1979 Vertriebenen auch dann einen Anspruch auf Hinterbliebenenrente zubilligte, wenn der im Herkunftsgebiet Verstorbene selbst kein FRG-Berechtigter war (Beschluß des Bundessozialgerichtes vom 6. Dezember 1979, BSGE 49, 175).

Allein nach den vom Bundesrechnungshof ausgewerteten Rentenfällen zahlte die Landesversicherungsanstalt Oldenburg-Bremen Hinterbliebenenrenten an die Angehörigen selbst nicht FRG-rentenberechtigter Verstorbener ausländischer Volkszugehörigkeit in Höhe von jährlich über 400 000 DM. So erhielt z. B. die Ehefrau (Spätaussiedlerin) eines in der Bundesrepublik Deutschland verstorbenen Staatsbürgers der russischen Föderation (kein Spätaussiedler) eine Hinterbliebenenrente nach dem FRG, obwohl der Verstorbene selbst nicht FRG-rentenberechtigt gewesen wäre.

Die Landesversicherungsanstalt Westfalen bewilligte nach eigenen Angaben in rd. 10 v. H. ihrer seit dem Jahre 1993 gezahlten FRG-Hinterbliebenenrenten Leistungen aufgrund der Rechtsprechung aus dem Jahre 1979. Die finanziellen Auswirkungen betrugen laut Auskunft der Landesversicherungsanstalt ungefähr 1,5 Mio. DM pro Jahr (Stand August 1995).

27.2.2.2

Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung vertreten, daß der vor mehr als 15 Jahren auf der Grundlage des damals geltenden Vertriebenenrechts gefaßte Beschluß jedenfalls heute nicht mehr angewandt werden muß. Inzwischen ist die veränderte Rechtslage zu bedenken, nach der ausländische Volkszugehörige durch Heirat nicht mehr die Rechtsstellung eines Spätaussiedlers erlangen können.

Hinterbliebenenrenten werden regelmäßig aus der beruflichen Tätigkeit des verstorbenen Versicherten abgeleitet. Es ist daher rechtssystematisch geboten, daß keine abgeleiteten Rentenansprüche mehr für die Hinterbliebenen eines selbst nicht anspruchsberechtigten ausländischen Ehegatten entstehen.

27.2.2.3

Das Bundesministerium hat erwidert, die vom Bundesrechnungshof angeregte Einschränkung von Ansprüchen auf Hinterbliebenenrente würde die sozialpolitische Absicherung der Hinterbliebenen deutscher Volkszugehöriger aufheben und viele der betroffenen Personen von der Sozialhilfe abhängig machen. Dies wäre verfassungsrechtlich nicht unproblematisch, da die Berechtigten auf den Fortbestand der Regelungen seit Jahren vertraut hätten.

Darüber hinaus sei zu berücksichtigen, daß der berechtigte Personenkreis bereits erheblich eingeschränkt worden sei. Durch das Kriegsfolgenbereini-

gungsgesetz vom 21. Dezember 1992 (BGBl. I S. 2094) würden nichtdeutsche Ehegatten deutscher Volkszugehöriger und Abkömmlinge aus gemischt nationalen Ehen nicht mehr als Spätaussiedler anerkannt. Für sie bestehe deshalb kein Anspruch auf eine eigene Rente nach dem FRG.

27.2.2.4

Der Bundesrechnungshof kritisiert nicht, wie das Bundesministerium meint, die sozialpolitische Absicherung der Hinterbliebenen deutscher Volkszugehöriger, sondern der Hinterbliebenen nichtdeutscher Volkszugehöriger. Er hält es nämlich aus rechtssystematischen Gründen für folgerichtig, künftig keine abgeleiteten Rentenansprüche mehr für die Hinterbliebenen selbst nicht nach dem FRG Berechtigter zuzulassen. Aufgrund der geänderten Rechtslage erscheint jedenfalls aus heutiger Sicht ein Festhalten an der mehr als 15 Jahre alten höchstrichterlichen Rechtsprechung zweifelhaft.

27.2.3 Berufsausbildungszeiten

27.2.3.1

Nach dem allgemeinen Rentenrecht werden die ersten 48 Kalendermonate einer Beschäftigung unter der Annahme, es handele sich um Berufsausbildungszeiten, pauschal auf 90 v. H. des Durchschnittsverdienstes aller Versicherten angehoben. Das FRG beschränkt dagegen die Anhebung auf Zeiten tatsächlicher Berufsausbildung (§ 22 Abs. 2 FRG). Hierfür werden den FRG-Berechtigten ebenfalls pauschal neun Zehntel des Durchschnittsverdienstes aller Versicherten angerechnet.

Die Rentenversicherungsträger hoben auch bei FRG-Berechtigten regelmäßig die ersten 48 Kalendermonate entsprechend den allgemeinen Vorschriften an, obwohl in kaum einem Fall eine Berufsausbildung nachgewiesen oder zumindest glaubhaft gemacht wurde. Dadurch erfuhren die in der Arbeiterrentenversicherung bewerteten Beitragszeiten eine Honorierung, die die tatsächlichen Verdienste in den anschließenden Berufsjahren bei weitem übertraf. Allein die pauschale Anhebung der ersten 48 Kalendermonate auf den oben genannten Durchschnittswert bewirkte eine Monatsrente in Höhe von rd. 170 DM (Stand 1. Juli 1996).

27.2.3.2

Der Bundesrechnungshof hat diese Rechtsauslegung für unvereinbar mit § 22 Abs. 2 FRG gehalten, der als Sonderregelung dem allgemeinen Rentenrecht vorgeht (§ 14 FRG). Ausbildungszeiten für Spätaussiedler sind nach den Bestimmungen des FRG zu bewerten, weil hier eine gegenüber den Beiträge zahlenden Versicherten einschränkende Sonderregelung getroffen wird.

27.2.3.3

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, der Entwurf des Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetzes sehe eine Neuordnung der Bewertung der ersten Berufsjahre vor, die auch für FRG-Berechtigte gelten würde. Künftig sollten Zeiten der Berufsausbildung nur noch mit dem tatsächlichen Wert der Beitragsleistung, höchstens aber mit 75 v. H. des Durchschnittsverdienstes bewertet werden. Damit werde das vom Bundesrechnungshof beanstandete Mißverhältnis zwischen den ersten Berufsjahren und den Folgejahren beseitigt.

Im übrigen sei die derzeitige Rechtsauslegung der Rentenversicherungsträger zutreffend. Auch bei FRG-Berechtigten seien die ersten 48 Kalendermonate der Beschäftigungszeiten mit 90 v. H. des Durchschnittsverdienstes aller Versicherten zu bewerten.

27.2.3.4

Der Bundesrechnungshof nimmt die angestrebte Neuordnung der Berufsausbildungszeiten zur Kenntnis. Sie würde zu einer einheitlichen, wenn auch pauschal verminderten Bewertung der Berufsausbildungszeiten von Versicherten und FRG-Berechtigten führen. Voraussetzung für die Neuordnung der Berufsausbildungszeiten wäre allerdings, daß § 22 Abs. 2 Satz 1 FRG gestrichen wird. Dies sieht der Entwurf zum Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetz bisher nicht vor, wenngleich der Wortlaut der Gesetzesbegründung entsprechend formuliert ist (Drucksache 13/4610 S. 27).

Im übrigen weist der Bundesrechnungshof nochmals darauf hin, daß die derzeitige und durch das Bundesministerium unterstützte Rechtsanwendung die FRG-Berechtigten ungerechtfertigt begünstigt. Sie ist außerdem eindeutig rechtswidrig. Nach der Auslegung des Bundesministeriums hätte § 22 Abs. 2 FRG keinen Regelungsinhalt und keinen Anwendungsfall.

27.3 Schlußbemerkung

Die Gemeinschaft der Versicherten sollte nicht durch ungerechtfertigte Leistungen belastet werden, zumal wenn diesen – wie bei den Renten nach dem FRG – keine Beitragszahlungen gegenüberstehen und sich dadurch die Summe der versicherungsfremden Leistungen weiter erhöht.

Der Fortgang des Gesetzgebungsverfahrens und seine Umsetzung in die Praxis bleibt abzuwarten. Über die geplante Gesetzesänderung hinaus empfiehlt der Bundesrechnungshof

- dafür Sorge zu tragen, daß knappschaftliche Versicherungszeiten für FRG-Berechtigte nur anerkannt werden, wenn diese tatsächlich bergbauliche Tätigkeiten ausgeübt haben,
- sicherzustellen, daß Hinterbliebenen nichtdeutscher Versicherter kein abgeleiteter Rentenanspruch gewährt wird,
- im Zuge der Neuordnung der Bewertung von Berufsausbildungszeiten § 22 Abs. 2 Satz 1 FRG zu streichen.

Außerdem sollte das Bundesministerium durch Abschluß von Sozialversicherungsabkommen mit den Herkunftsländern mittelfristig auf die Abschaffung des FRG hinarbeiten. Dabei sollte es auch prüfen, ob die Anerkennung von FRG-Zeiten alsbald beendet werden kann.

28 Berechnung des Beitragssatzes in der Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten
(Kapitel 11 13)

28.0

Das Bundesministerium änderte die Bestimmungen zum Kontenrahmen für die Träger der Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten. Dadurch wird die Beteiligung der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte an einer Wohnungsgesellschaft statt mit den Anschaffungskosten von knapp 100 Mio. DM im Widerspruch zum Grundsatz der vorsichtigen Bewertung mit dem Ertragswert von rd. 2 Mrd. DM angesetzt. Gleichzeitig stellte die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte diese Beteiligung entgegen der bisherigen Praxis und dem erklärten Willen des Gesetzgebers in den liquiden Teil der Schwankungsreserve ein.

Durch diese Veränderungen konnte der Beitragssatz in der Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten im Jahre 1996 um rd. 0,1 Prozentpunkte niedriger angesetzt werden als ursprünglich berechnet. Unter anderem wegen der weitreichenden finanziellen Auswirkungen und des Ansatzes illiquider Mittel in der Schwankungsreserve hätte eine derartige Änderung der Entscheidung des Gesetzgebers bedurft.

28.1

Die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (BfA) ist zu 99,87 v. H. am Grundkapital einer Wohnungsgesellschaft in der Rechtsform einer Aktiengesellschaft in Höhe von 100 Mio. DM beteiligt. Die Namensaktien sind nicht an der Börse notiert. Der Bundesrechnungshof hat bereits in den Bemerkungen 1995 (Drucksache 13/2600 Nr. 14) mit zustimmender Kenntnisnahme des Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages darauf hingewiesen, daß diese Beteiligung unzulässig war und hat eine Veräußerung empfohlen. Das Bundesministerium beabsichtigt inzwischen, der Empfehlung zu entsprechen. Obwohl noch keine Aktie verkauft worden ist, hat das Bundesministerium jedoch die Auswirkung der Veräußerung bereits auf die Höhe des Beitragssatzes des Jahres 1996 vorgezogen. Damit werden sich rd. 2 Mrd. DM eines künftigen Veräußerungserlöses nicht mehr günstig auf die Entwicklung des Beitragssatzes auswirken können.

28.1.1

Nach § 158 Abs. 1 Sozialgesetzbuch (SGB) VI ist der Beitragssatz in der Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten jährlich zu überprüfen und so festzusetzen, daß die Einnahmen ausreichen, um die voraussichtlichen Ausgaben zu decken und sicherzustellen, daß die liquiden Mittel der Schwankungsreserve am Ende dieses Kalenderjahres den durchschnittlichen Ausgaben für einen Kalendermonat entsprechen. Weil die BfA ihre Beteiligung an der Wohnungsgesellschaft bisher entsprechend der Rechtslage nicht als liquide eingestuft hat, wirkte sie sich nicht auf den Beitragssatz aus. Zwar war im Entwurf des Rentenreformgesetzes 1992 vorgesehen, bei der Ermittlung der Schwankungsreserve auch die nicht liquiden Mittel einzubeziehen. Diesen Vorschlag hat der Gesetzgeber jedoch fallengelassen; bei der Ermittlung des Beitragssatzes sollten nur die Mittel berücksichtigt werden, über die die Rentenversicherungsträger auch tatsächlich frei verfügen können. Ein weiterer Versuch des Bundesministeriums im Jahre 1995 ist am Widerstand aus dem parlamentarischen Raum gescheitert. Gleichwohl bezog die BfA in Abstimmung mit dem Bundesministerium ihre Beteiligung ab dem Jahre 1996 in die liquiden Mittel der Schwankungsreserve ein.

28.1.2

Der Ansatz und die Bewertung der Beteiligung der BfA an der Wohnungsgesellschaft richten sich nach der mit Zustimmung des Bundesrates erlassenen Verordnung über den Zahlungsverkehr, die Buchführung und die Rechnungslegung in der Sozialversicherung (Sozialversicherungs-Rechnungsverordnung) sowie der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift über das Rechnungswesen in der Sozialversicherung. Nach der Sozialversicherungs-Rechnungsverordnung sind die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung zu beachten. Außerdem bestimmte bislang der der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift als Anlage beigegebene „Kontenrahmen für die Träger der Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten" (Kontenrahmen), daß Beteiligungen mit ihrem Anschaffungswert anzusetzen sind.

Im Dezember 1995 änderte das Bundesministerium den Kontenrahmen. Seitdem sind Beteiligungen an einem Wohnungsunternehmen in der Rechtsform einer Aktiengesellschaft – anders als sonstige Beteiligungen – nicht mehr mit dem Anschaffungswert, sondern mit dem Ertragswert anzusetzen. Die Beschränkung der veränderten Bewertung auf Aktiengesellschaften bewirkt, daß hiervon nur die BfA betroffen ist. Andere Rentenversicherungsträger sind zwar auch an Wohnungsgesellschaften beteiligt, die jedoch nicht in der Rechtsform einer Aktiengesellschaft betrieben werden.

Ein Gutachter ermittelte den Ertragswert der Beteiligung der BfA an der Wohnungsgesellschaft mit 2,017 Mrd. DM. Mit diesem Wert setzte die BfA ihre Beteiligung ab dem 1. Januar 1996 an. Durch die Bewertung der Beteiligung mit dem etwa 20fachen des vorherigen Buchwertes und durch die Behandlung als liquider Teil der Schwankungsreserve konnte die

Bundesregierung den Beitragssatz in der Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten um rd. 0,1 Prozentpunkte niedriger festsetzen, als ursprünglich berechnet worden war. Damit wird die Schwankungsreserve der gesetzlichen Rentenversicherung am Jahresende 1996 rd. 2 Mrd. DM weniger liquide Mittel enthalten als gesetzlich vorgesehen.

28.2

Der Bundesrechnungshof hat die Änderung der Bewertungsmethode für die Beteiligung an der Wohnungsgesellschaft und ihre Behandlung als liquiden Teil der Schwankungsreserve aus mehreren Gründen für unzulässig gehalten.

28.2.1

Er hat beanstandet, daß die BfA in Abstimmung mit dem Bundesministerium entgegen dem erklärten Willen des Gesetzgebers mit der Beteiligung an der Wohnungsgesellschaft eine wertvolle illiquide Vermögensanlage als liquiden Teil der Schwankungsreserve einstufte. Zwar besteht für Beteiligungen an Wohnungsgesellschaften keine gesetzliche Regelung, ob sie als liquide Mittel anzusehen sind. Betriebswirtschaftlich versteht man unter liquiden Anlagen jedoch Vermögenswerte, die sich bei Bedarf umgehend in Geld verwandeln lassen. Hierzu gehören z. B. Bank- und Kassenbestände sowie börsengängige Wertpapiere. Für Beteiligungen und nicht börsennotierte Namensaktien gilt dies jedoch nicht. Sie können innerhalb kurzer Zeit nicht verkauft werden. Außerdem kann bei einem Notverkauf in der Regel kein angemessener Preis erzielt werden.

28.2.2

Der Bundesrechnungshof hat ferner kritisiert, daß die Änderung der Bewertungsmethode durch eine verwaltungsinterne Vorschrift des Bundesministeriums gegen die Sozialversicherungs-Rechnungsverordnung verstößt, die nur mit Zustimmung des Bundesrates geändert werden kann. Die Aufwertung durch die geänderte Bewertung widerspricht den nach der Sozialversicherungs-Rechnungsverordnung zu beachtenden Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung. Das dazu zählende Niederstwertprinzip schreibt vor, daß Vermögensgegenstände höchstens mit den Anschaffungs- oder Herstellungskosten anzusetzen sind. Des weiteren widerspricht es dem Vorsichtsprinzip, Gewinne auszuweisen, die noch nicht durch Veräußerungen erzielt worden sind.

Mit der Bewertung zum Anschaffungswert soll in der gesetzlichen Rentenversicherung verhindert werden, daß rein buchmäßige Höherbewertungen Änderungen des Beitragssatzes oder Zahlungen im Finanzausgleich zwischen der Rentenversicherung der Arbeiter und der Rentenversicherung der Angestellten auslösen. Beiden Zielen widerspricht die Aufwertung der Beteiligung der BfA, weil sie zum einen eine Verminderung des Beitragssatzes bewirkt und zum anderen die BfA im Finanzausgleich mit den anderen Rentenversicherungsträgern benachteiligt, deren Beteiligungen an Wohnungsgesellschaften von der veränderten Bewertungsmethode nicht betroffen sind.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes hätte das Bundesministerium aus all diesen Gründen den Gesetzgeber vor einer Behandlung der Beteiligung an einer Wohnungsgesellschaft als liquiden Teil der Schwankungsreserve und vor einer Änderung der Bewertungsmethode beteiligen müssen.

28.3

Das Bundesministerium hat die Auffassung vertreten, sowohl die Behandlung der Beteiligung als liquider Bestandteil der Schwankungsreserve der BfA als auch die veränderte Bewertung der Beteiligung seien rechtmäßig gewesen.

28.3.1

Es hat dargelegt, die Namensaktien der Wohnungsgesellschaft stellten liquide Mittel dar, da sie unmittelbar veräußert werden könnten; ggf. könnten die Rechte aus den Aktien auch abgetreten werden. Auch nach dem Konkursrecht seien die Aktien an der Wohnungsgesellschaft als liquide Mittel anzusehen. Die Einbeziehung der mit dem Ertragswert bewerteten Beteiligung der BfA in die liquiden Mittel der Schwankungsreserve (die gesetzlich mindestens in Höhe einer Monatsausgabe zu bilden ist) bewirke auch keine Zunahme des Anteils der nicht unmittelbar verfügbaren Mittel, weil der Betrag einer Monatsausgabe insgesamt zunehmen werde. Außerdem sei damit zu rechnen, daß die übrigen illiquiden Teile der Schwankungsreserve in den kommenden Jahren beständig zurückgehen würden.

Unabhängig davon enthalte der Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung des Programms für mehr Wachstum und Beschäftigung in den Bereichen der Rentenversicherung und Arbeitsförderung und der Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung des genannten Gesetzes Regelungen, wonach künftig bei der Festsetzung des Beitragssatzes auch die illiquiden Mittel der Schwankungsreserve einbezogen werden sollen.

28.3.2

Im Hinblick auf die Änderung des Bewertungsverfahrens hat das Bundesministerium mitgeteilt, auf das Haushalts- und Rechnungswesen der Sozialversicherungsträger seien nicht die Vorschriften des Handelsgesetzbuches anzuwenden, sondern das für den Bund und die Bundesländer geltende Haushaltsrecht unter Berücksichtigung der Besonderheiten der Sozialversicherung und der einzelnen Versicherungszweige. Weil in der Sozialversicherung das Kreditaufnahmeverbot gelte, sei der Gläubigerschutz nachrangig und deshalb gelte das Niederstwertprinzip nur eingeschränkt. Dies zeige sich an den zahlreichen Ausnahmen dazu in den Bestimmungen zum Kontenrahmen für vorübergehende Kurs- und Preis-

schwankungen und nachhaltige Wertminderungen. Erhebliche Wertsteigerungen aufgrund von Aus- und Erweiterungsbauten oder Modernisierungsmaßnahmen seien demgegenüber aktivierungspflichtig. Diese Aktivierungspflicht sei mit der Neubewertung der Beteiligungen an Wohnungsgesellschaften auf den indirekten Immobilienbesitz ausgedehnt worden. Im übrigen sei dem Vorsichtsprinzip durch die Bewertung der Beteiligung an der Wohnungsgesellschaft mit dem Ertragswert Genüge getan.

Das Bundesministerium hat dem Bundesrechnungshof darin zugestimmt, daß die grundsätzliche Bewertung zu den Anschaffungskosten die Beeinflussung des Finanzausgleichs oder des Beitragssatzes aufgrund vorübergehender Wertschwankungen verhindern solle. Von diesem Grundsatz werde bei nachhaltigen Wertsteigerungen im Interesse der Versichertengemeinschaft allerdings abgewichen. Außerdem sei zu bedenken, daß die BfA zu 99,87 v. H. Eigentümerin der Wohnungsgesellschaft sei und der Neubewertung der Beteiligung aktivierungsfähige Kosten des Zukaufs, der Renovierung und der Modernisierung bei dieser Gesellschaft und ihren Töchtern gegenüberstehen würden.

Eine Beteiligung des Gesetzgebers bei der Änderung der Bewertung der Beteiligung an der Wohnungsgesellschaft sei nicht erforderlich gewesen. Anders als im Handelsgesetzbuch gebe es in der Sozialversicherung keine gesetzliche Regelung über die Bewertung von Vermögensgegenständen und Schulden. Die Bundesregierung sei vielmehr gesetzlich ermächtigt, die Grundsätze des Rechnungswesens in der Sozialversicherung zu regeln (§ 78 SGB IV). Änderungen der Bewertungsvorschriften würden daher nicht durch Gesetz, sondern durch die verwaltungsinternen Bestimmungen zum Kontenrahmen vorgenommen. Der Zustimmung des Bundesrates habe es nicht bedurft, da die Verwaltungen der Bundesländer von der Änderung der Bestimmungen nicht betroffen seien.

28.4

Der Bundesrechnungshof bleibt bei der Auffassung, daß die Änderung der Bewertungsmethode für die Beteiligung an der Wohnungsgesellschaft und ihre Behandlung als liquider Teil der Schwankungsreserve in der bisherigen Form rechtswidrig ist.

28.4.1

Liquidität bedeutet die Eignung eines Vermögensobjektes, selbst als Zahlungsmittel akzeptiert zu werden oder in ein solches umgewandelt zu werden. Je nach der „Geldnähe" kann man verschiedene Liquiditätsgrade unterscheiden. Welcher Liquiditätsgrad konkret gemeint ist, kann sich daher nur aus der Auslegung der anzuwendenden Norm ergeben. Da der Zweck der Schwankungsreserve darin besteht, kurzfristige Schwankungen der Einnahmen und Ausgaben auszugleichen, sollte sie nur Vermögensanlagen enthalten, die auch kurzfristig in liquide Mittel umgewandelt werden können. Nicht börsennotierte Aktien und umfangreiche Beteiligungen, wie die an der Wohnungsgesellschaft der BfA, können diese Anforderungen nicht erfüllen, da ihr Verkauf – soweit er überhaupt möglich ist – eines erheblich längeren Zeitraumes bedarf. Die bisherigen Verkaufsbemühungen der BfA machen dies deutlich. Darüber hilft auch die vom Bundesministerium angeführte Bestimmung im Konkursrecht nicht hinweg.

28.4.2

Dem Bundesministerium ist insoweit zuzustimmen, als sich die Rechnungslegung der Sozialversicherungsträger nicht allein nach dem Handelsgesetzbuch richtet. Nach der Sozialversicherungs-Rechnungsverordnung sind allerdings die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung und damit das Vorsichtsprinzip zu beachten. Diese Grundsätze können nicht durch eine in der Normenhierarchie niedriger angesiedelte Verwaltungsvorschrift wie den Erläuterungen zum Kontenrahmen verdrängt werden.

Gegenstand der Bewertung ist die Beteiligung der BfA an der Wohnungsgesellschaft. Die vom Bundesministerium aus den Bestimmungen zum Kontenrahmen zitierten Ausnahmen vom Niederstwertprinzip beziehen sich alle auf direkte Investitionen des Unternehmens. Diese sind bereits nach den Vorschriften des Handelsgesetzbuches aktivierungsfähig. Für die Bewertung der Beteiligung der BfA ist es dagegen unerheblich, wenn die Wohnungsgesellschaft aus eigenen Mitteln investiert. Solche Maßnahmen wirken sich nur in der Bilanz des Unternehmens und nicht auf den Ansatz der Beteiligung beim Anteilseigner aus. Eine rein buchmäßige Werterhöhung, wie im Fall der Neubewertung der Beteiligung der BfA, kennt weder das Handels- noch das Steuerrecht und auch den Erläuterungen zum Kontenrahmen lassen sich dafür keine Musterfälle entnehmen.

Der Bundesrechnungshof bleibt auch dabei, daß die Änderung der Bewertung der Zustimmung des Bundesrates bedurft hätte, weil die Bundesregierung von den von ihr selbst durch die Sozialversicherungs-Rechnungsverordnung für verbindlich erklärten Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung abgewichen ist und ein Abweichen von der Verordnung ebenso wie ihr erstmaliger Erlaß der Zustimmung des Bundesrates bedarf.

Er weist außerdem darauf hin, daß die Aufwertung der Beteiligung der BfA an der Wohnungsgesellschaft und ihre Behandlung als liquide Vermögensanlage dazu führt, daß die Schwankungsreserve der Rentenversicherungsträger weniger als eine volle Monatsausgabe in Form von tatsächlich liquiden Mitteln enthält. Unabhängig davon, ob man die Schwankungsreserve auf einen Bruchteil der Monatsausgabe vermindert oder zukünftig bei ihrer Ermittlung auch illiquide Vermögensanlagen einbezieht, ist dies angesichts des klaren Wortlautes des Gesetzes und der weitreichenden Bedeutung durch den Gesetzgeber zu entscheiden.

28.5

Der Bundesrechnungshof stellt abschließend fest, daß das Bundesministerium durch die Änderung der Bewertung der Beteiligung und ihre Zuordnung zu den liquiden Mitteln der Schwankungsreserve unter Umgehung des Gesetzgebers eine verwaltungsinterne Lösung verwirklicht hat, nachdem die ursprünglich angestrebte gesetzliche Lösung in den Jahren 1992 und 1995 gescheitert war.

Der Bundesrechnungshof befürwortet deshalb, daß der Gesetzgeber nunmehr erneut im Rahmen der beabsichtigten Gesetzesänderung über die Behandlung der liquiden und illiquiden Teile der Schwankungsrückstellung entscheiden soll.

Er bemängelt aber, daß die Bewertung der Beteiligung in Höhe des Ertragswertes nicht gesetzlich, sondern weiterhin – ohne ausreichende Ermächtigungsgrundlage – in einer verwaltungsinternen Vorschrift geregelt ist.

Bundesministerium für Verkehr
(Einzelplan 12)

29 Ersatz der Bremer Weserschleuse
(Kapitel 12 03)

29.0

Für den Ersatz der Bremer Weserschleuse wurde eine Schleusenkammerlänge festgelegt, die mit dem Verkehrsaufkommen nicht zu begründen ist. Zusätzlich ist der Bau einer Sportbootschleuse vorgesehen. Dies führt zu unnötigen Ausgaben von insgesamt über 21 Mio. DM. Zudem ist zu befürchten, daß der überhöhte Ausbaustandard weitere Maßnahmen an der Mittelweser verteuern wird.

29.1

Zur Zeit wird die Bremer Weserschleuse mit einer Kammerlänge von 225 m neu gebaut. Mittelfristig steht an der Mittelweser der Ersatz der Schleusen in Dörverden und Minden an, für die der Ausbaustandard der Bremer Weserschleuse richtungsweisend sein könnte. Bei Schleusen, die im Zuge des Projektes 17 der „Verkehrsprojekte Deutsche Einheit" neu gebaut werden, ist eine Kammerlänge von 190 m vorgesehen.

Die Wasser- und Schiffahrtsverwaltung erarbeitete für den Ersatz der Bremer Weserschleuse Planungsvarianten mit Kammerlängen von 110 m, 190 m und 225 m sowohl mit als auch ohne Sportbootschleuse. Die günstigste Variante sollte anhand einer Nutzen-Kosten-Untersuchung ermittelt und dem Rahmenentwurf zugrunde gelegt werden.

Das Bundesministerium genehmigte im Jahre 1986 den ohne Nutzen-Kosten-Untersuchung vorgelegten Rahmenentwurf. Er sah den Neubau einer Schleuse mit einer Kammerlänge von 190 m vor. Damit sollte die Schleusung von Schubschiffen mit zwei Leichtern ermöglicht werden. Den Neubau einer zusätzlichen Sportbootschleuse sah der Rahmenentwurf nicht vor, da bei der gewählten Kammerlänge genügend Reserve gegeben sei, um das Sportbootaufkommen durch Mitschleusung bei der gewerblichen Schiffahrt sicher zu bewältigen.

Im Nachtragsentwurf aus dem Jahre 1991 wurde die geplante Schleusenkammer von 190 m auf 225 m verlängert, um die gleichzeitige Schleusung von zwei Großmotorgüterschiffen von mehr als 95 m Länge zu ermöglichen. Außerdem schließt dieser Nachtragsentwurf nunmehr eine Sportbootschleuse ein. Die Änderung der Konzeption gegenüber dem Rahmenentwurf verursacht Mehrkosten in Höhe von über 21 Mio. DM. Davon entfallen etwa 16 Mio. DM auf die Sportbootschleuse.

Das Bundesministerium stellte im Jahre 1992 in einem Erlaß grundsätzlich fest, daß nur bei einem sehr hohen Anteil zu erwartender Großmotorgüterschiffe mit mehr als 95 m Länge sich Vorteile für über 190 m lange Schleusen ergeben. Im Jahre 1994 holte das Bundesministerium ein Gutachten über die Schiffahrt auf der Mittelweser ein. Das Gutachten schloß zum einen den Verkehr von Schubverbänden mit zwei Leichtern aus und sah zum anderen den Kostenvorteil von Großmotorgüterschiffen aufgrund der vorhandenen Fahrwassertiefe als so gering an, daß sie nicht in großer Anzahl eingesetzt werden würden. Nach dem Gutachten sind auf der Mittelweser für das Prognosejahr 2010 jährlich weniger als 2 Mio. Gütertonnen zu Berg und etwa 5,5 Mio. Gütertonnen zu Tal zu erwarten. Die Leistungsfähigkeit der 190 m langen Schleusenkammer ist im Rahmenentwurf mit etwa 13 Mio. Gütertonnen pro Jahr und Richtung angegeben.

Der Baufortschritt hat die Verlängerung der Schleusenkammer auf 225 m inzwischen unumkehrbar gemacht. Mit dem Bau der Sportbootschleuse kann frühestens im Jahre 1998 begonnen werden.

29.2

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes hätte schon der Rahmenentwurf nicht ohne Nutzen-Kosten-Untersuchung genehmigt werden dürfen. Der Hinweis auf die Schubschiffahrt mit zwei Leich-

tern kann als Begründung für eine 190 m lange Schleusenkammer nicht ausreichen, zumal auch das Gutachten aus dem Jahre 1994 diese Art der Schiffahrt für die Mittelweser ausschließt.

Insbesondere aber hat der Bundesrechnungshof beanstandet, daß die Schleusenkammerlänge im Nachtragsentwurf ohne überzeugende Gründe vergrößert wurde. Weder das erwartete Güteraufkommen noch die künftige Flottenstruktur rechtfertigen eine 225 m lange Schleusenkammer. Da es nur in Ausnahmefällen zu einem Zusammentreffen von zwei über 95 m langen Großmotorschiffen kommt, ist der Vorteil, derartige Schiffe in einer 225 m langen Schleusenkammer gemeinsam schleusen zu können, gering. Zudem dauert der Schleusungsvorgang in einer größeren Schleusenkammer länger. Deshalb ist die gewählte Länge von 225 m bei allen anderen Schleusungen von Nachteil.

Die finanziellen Auswirkungen einer überdimensionierten Schleuse sind auch deshalb erheblich, weil die Verkehrsleistung eines Schiffahrtsweges von der Leistungsfähigkeit aller Schleusen abhängt. Es besteht die Gefahr, daß das Bundesministerium bei künftigen Ersatzinvestitionen an anderen Mittelweserschleusen ungeachtet des Verkehrsbedarfs deren Abmessungen mit der zu großen Bremer Weserschleuse begründet.

Die Sportbootschleuse ist – wie schon im Rahmenentwurf dargestellt – unnötig. Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, vom Bau der Sportbootschleuse abzusehen und im übrigen sicherzustellen, daß bei künftigen Baumaßnahmen auch hinsichtlich der Schleusenlänge bedarfsgerecht geplant wird.

29.3

Das Bundesministerium hat die Schleusenkammerlänge verteidigt. Die zwischenzeitliche Flottenentwicklung der westeuropäischen Binnenschiffahrt tendiere immer stärker zum Großmotorgüterschiff bis zu 110 m Länge. Auch habe sich die Verkehrsbedeutung der Mittelweser nach der deutschen Wiedervereinigung im Zusammenhang mit dem Projekt 17 der „Verkehrsprojekte Deutsche Einheit" verstärkt. Dies sei von Gutachtern bestätigt worden. Zwar dürfte ein Zusammentreffen von zwei Großmotorschiffen eher die Ausnahme sein. Der Verkehr von Gelenkverbänden erscheine jedoch auf längere Sicht möglich, wenn auch die mittelfristig anstehenden Ersatzbauten an den Schleusen Dörverden und Minden an den Längen der übrigen Schleusen der Mittelweser ausgerichtet würden. Mit geringem Mehraufwand würden langfristig verfügbare Kapazitäten für ein weiteres Verkehrswachstum auf der Mittelweser geschaffen, was im Hinblick auf die zunehmenden Engpässe auf der Straße sowie die begrenzte Aufnahmefähigkeit der Schiene verkehrspolitisch positiv zu bewerten sei.

Die Sportbootschleuse müsse aufgrund des vorliegenden Planfeststellungsbeschlusses gebaut werden. Der Selbstbedienungsbetrieb der Sportbootschleuse ermögliche der Sportschiffahrt die Schleusung außerhalb der Schleusenbetriebszeiten der Großschiffahrtsschleuse. Dadurch werde es möglich sein, die Schleusenbetriebszeiten der Großschiffahrtsschleuse allein auf die Erfordernisse der gewerblichen Schiffahrt auszurichten. Insgesamt sei dies eine auf längere Sicht ausreichende und zugleich wirtschaftlich tragbare Lösung.

29.4

Der Bundesrechnungshof hält die Antwort des Bundesministeriums für nicht überzeugend. Das bereits unter Berücksichtigung der Auswirkungen der Wiedervereinigung erstellte Gutachten bestätigt, daß schon die Leistungsfähigkeit einer 190 m langen Schleusenkammer um ein Vielfaches höher liegt als das für das Jahr 2010 prognostizierte Verkehrsaufkommen. Das Bundesministerium widerspricht dem auch nicht. Die angestrebte Verkehrsverlagerung von der Straße kann nicht dadurch erzwungen werden, daß auf der Wasserstraße nicht benötigte Kapazitäten geschaffen werden.

Die Ausführungen des Bundesministeriums hinsichtlich der Auswirkungen auf die anderen Schleusen an der Mittelweser bestätigen die Befürchtungen des Bundesrechnungshofes, daß die unnötig lange Bremer Weserschleuse als – überhöhter – Ausbaustandard für weitere, neu zu bauende Schleusen dienen soll. Der damit verbundene Mehraufwand ist erheblich, da die Schleuse Dörverden und die Schachtschleuse in Minden eine 225 m lange Schleusenkammer erhalten müßten. In Minden würden die Mehrkosten deutlich höher sein als die bereits bei der Bremer Weserschleuse entstehenden 5 Mio. DM. Zudem würden die zusätzlichen Unterhaltungskosten sowie die Kosten für den Betrieb der Wasserpumpen als Folge der zusätzlichen Wasserentnahme aus dem Mittellandkanal erheblich sein. Gerade aus den vorgenannten Gründen sind im Rahmen des Projektes 17 der „Verkehrsprojekte Deutsche Einheit" bei Schleusenneubauten Kammerlängen von lediglich 190 m vorgesehen.

Aus dem Planfeststellungsbeschluß kann kein Bauzwang für die Sportbootschleuse abgeleitet werden. Soweit außerhalb der Betriebszeiten für die gewerbliche Schiffahrt die Schleusung von Sportbooten überhaupt gewollt ist, muß sie wirtschaftlich realisiert werden. Die Errichtung und Unterhaltung der Sportbootschleuse ist aber um ein Vielfaches teurer, als z. B. am Wochenende die Großschiffahrtsschleuse stundenweise über den Grundbedarf der gewerblichen Schiffahrt hinaus betriebsbereit zu halten.

29.5

Der Bundesrechnungshof erwartet, daß das Bundesministerium vom Bau der Sportbootschleuse absieht und im übrigen sicherstellt, daß bei den mittelfristig anstehenden Ersatzinvestitionen bei weiteren Schleusen nicht der Ausbaustandard der Bremer Weserschleuse, sondern durch Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen ermittelte bedarfsgerechte Schleusenlängen zugrunde gelegt werden.

30 Nachtschiffahrt auf der Main-Donau-Wasserstraße
(Kapitel 12 03)

30.0

Im Jahre 1993 wurde die Main-Donau-Wasserstraße probeweise für die Nachtschiffahrt geöffnet. Dieser Entscheidung lagen Verkehrserwartungen zugrunde, die nicht eingetreten sind und nach Auffassung des Bundesrechnungshofes auch nicht eintreten konnten. Obwohl die ersten Jahre das geringe Interesse der Binnenschiffahrt bestätigten, wurde der Probebetrieb verlängert. Er verursacht Personalausgaben in Höhe von jährlich etwa 5 Mio. DM und sollte abgebrochen werden.

30.1

Die Wasser- und Schiffahrtsdirektion Süd öffnete ab 1. April 1993 die Main-Donau-Wasserstraße auf ganzer Länge für die Nachtschiffahrt. Dazu richtete sie an den 45 Schleusenbetriebsstellen des Streckenabschnittes von Aschaffenburg bis Regensburg probeweise zusätzlich zu den beiden Tagesschichten eine bis Ende des Jahres 1994 befristete nächtliche Betriebsbereitschaft ein. Die zusätzlich erforderlichen rd. 50 Dienstposten verursachen jedes Jahr Personalkosten in Höhe von etwa 5 Mio. DM. Grundlage der Entscheidung war eine überschlägige Wirtschaftlichkeitsbetrachtung. In ihr waren zum einen Schiffseinheiten, die wegen ihrer Größe auch heute noch die Wasserstraße nur teilbeladen durchgängig befahren können, zum anderen Verkehrsmengen, die erst für das Jahr 2010 erwartet werden, unterstellt worden. Statt der erforderlichen 50 Dienstposten waren nur 33 berücksichtigt.

Die Möglichkeit der Nachtschiffahrt auf der Main-Donau-Wasserstraße wird von der Binnenschiffahrt kaum genutzt. Im Mittel werden an jeder Schleuse im Zeitraum von 22 bis 6 Uhr etwa 0,75 Schiffe geschleust, wobei etwa zwei Drittel des nächtlichen Verkehrsaufkommens auf die Stunde vor bzw. nach der üblichen Tagesbetriebszeit entfallen. Im Jahre 1993 durchgeführte Erhebungen ergaben, daß in der Zeit zwischen 23 und 5 Uhr beispielsweise die Schleuse Kelheim im Schnitt nur an jedem 10. Tag ein Schiff passierte.

Das Bundesministerium genehmigte in Kenntnis der völlig unzureichenden Nutzung die Verlängerung des Probebetriebes bis Ende des Jahres 1997.

30.2

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß zum einen die Aufnahme des Probebetriebes mit einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung begründet wurde, die auf erkennbar unrealistischer Grundlage erstellt worden war, und zum anderen der Probebetrieb verlängert wurde, obwohl die geringe Nutzung durch die Binnenschiffahrt erwiesen war. Der Bundesrechnungshof hat deshalb gefordert, den Probebetrieb abzubrechen.

30.3

Das Bundesministerium hat die Mängel der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung nicht bestritten. Es hat aber darauf hingewiesen, daß im Jahre 1995 die Verkehrsleistungen und damit auch die Transportnachfrage in der Nachtschiffahrt weiter gestiegen seien, so daß die Wirtschaftlichkeit des 24-Stunden-Betriebes weiter zugenommen habe. Unter anderem seien zwischen dem Rheinstromgebiet und der Donau im Jahre 1995 insgesamt rd. 9 400 Container, im Vorjahr dagegen nur 5 800 Container befördert worden. Diese Containertransporte würden nur im Zusammenhang mit der 24stündigen Schleusungsbereitschaft durchgeführt. Mit dem Probebetrieb würden gleichzeitig Daten erhoben, die eine Überprüfung der Wirtschaftlichkeit des 24-Stunden-Betriebes ermöglichen. Unter Berücksichtigung verschiedener Betriebszeitenmodelle erscheine ein wirtschaftlicher Schleusenbetrieb in den Nachtstunden möglich. Eine Unterbrechung der 24stündigen Schleusungsbereitschaft sei kontraproduktiv zu den Bemühungen der Bundesregierung, den Verkehrsträger Binnenschiffahrt künftig stärker am Verkehrswachstum zu beteiligen und die anderen Verkehrsträger zu entlasten.

30.4

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht, daß die Förderung der Binnenschiffahrt politisch gewollt ist. Im vorliegenden Falle werden aber mit Millionenaufwand Schleusen in Betriebsbereitschaft gehalten, die insbesondere in der Zeit von 23 bis 5 Uhr nur an wenigen Tagen von einem Schiff angelaufen werden. Daran hat auch die vom Bundesministerium dargestellte Zunahme des Gesamtverkehrs nichts geändert, wie Stichproben des Bundesrechnungshofes im Jahre 1996 ergaben. Eine nennenswerte Nachtschifffahrt findet nach wie vor nicht statt. Anzeichen für eine spürbare Trendwende sind nicht erkennbar. Insoweit kann auch die Verlängerung des Probebetriebes keine neuen Erkenntnisse liefern.

Auch mit dem Hinweis auf den Containerverkehr ist der 24-Stunden-Betrieb nach Auffassung des Bundesrechnunghofes nicht zu rechtfertigen. Die Containerschiffe fahren grundsätzlich 18 Stunden pro Tag und nur in Ausnahmefällen rund um die Uhr. Es ist deshalb davon auszugehen, daß sich der Containerverkehr auch bei nächtlichen Sperrzeiten entwickelt hätte. Selbst das Bundesministerium hält verschiedene Betriebszeitenmodelle und damit Betriebspausen für denkbar. Im übrigen müßte, würden der Containerschiffahrt die Kosten der nächtlichen Betriebsbereitschaft angelastet, jedem einzelnen Container ein Kostenanteil von mehr als 500 DM zugeordnet werden.

Da die Binnenschiffahrt von der Möglichkeit, die Main-Donau-Wasserstraße auch während der Nachtstunden zu befahren, kaum Gebrauch macht, ist der 24-Stunden-Betrieb an den dortigen Schleusen in hohem Maße unwirtschaftlich. Sollte aus übergeordneten verkehrspolitischen Gründen an Verkehrszeiten

festgehalten werden, die über den Tagesbetrieb hinausgehen, wären unverzüglich kostensparende Betriebszeitenmodelle zu entwickeln. Da sich der spärliche nächtliche Verkehr auf die Stunde vor 6 Uhr und die Stunde nach 22 Uhr konzentriert, wäre die Verlängerung der Schleusenbetriebszeit um diese beiden Stunden eine überlegenswerte Alternative. Sollte zu einem späteren Zeitpunkt der Verkehr in den Tagesrandlagen weiteren Bedarf belegen, kann die Betriebszeit der betroffenen Schleusen zügig angepaßt werden.

31 Hilfsschiffe für die Schadstoffunfallbekämpfung auf Seewasserstraßen (Kapitel 12 03)

31.0

Die Wasser- und Schiffahrtsverwaltung des Bundes stattete für insgesamt etwa 3,3 Mio. DM zwei Schiffe mit Schutzluftanlagen aus, um sie auch als Hilfsschiffe zur Bekämpfung der Folgen von Schadstoffunfällen einsetzen zu können. Vier Jahre nach Ausrüstung des ersten und drei Jahre nach Fertigstellung des zweiten Schiffes waren noch immer nicht alle Einsatzvoraussetzungen erfüllt. Zudem hätte eines dieser Schiffe nicht in das Vorhaben einbezogen werden dürfen, da seine Einsatzmöglichkeiten aufgrund seines Aluminiumrumpfes in erheblichem Maße eingeschränkt sind.

31.1

Im Jahre 1989 beschlossen die Nordseeanrainerstaaten Maßnahmen zur Bekämpfung von Schadstoffunfällen. Damit hatte die Wasser- und Schiffahrtsverwaltung des Bundes (Verwaltung) geeignete Schiffe und ihre Besatzungen auf den Einsatz in toxischer oder explosiver Atmosphäre vorzubereiten. Da der Verwaltung einschlägige Erfahrung fehlte, beauftragte sie den Germanischen Lloyd, der zugleich die für die Klassifikation von Schiffen zuständige deutsche Stelle ist, mit der Klärung von Grundsatzfragen zur Konstruktion und zum Betrieb derartiger Schiffe. Dieser legte seine Studie „Anforderungen an Chemikalienunfallbekämpfungsschiffe" im Jahre 1991 vor.

Im Konzept für die Schadstoffunfallbekämpfung auf Seewasserstraßen sah die Verwaltung Hilfsschiffe vor, deren Einsatz sich im Havariefall auf die Rettung von Menschen im ersten Zugriff, auf Löscharbeiten am Havaristen, auf die Transportunterstützung und auf die Hilfeleistung zur Sicherung des Schiffsverkehrs beschränken soll. Als Hilfsschiffe wählte die Verwaltung die vorhandene „Gustav Meyer" und die damals noch im Bau befindliche „Baumrönne" aus. Beide Schiffe sind originär als Tonnenleger im Einsatz.

Die „Gustav Meyer" erhielt im Jahre 1992 eine Schutzluftanlage. Dabei entstanden Kosten in Höhe von rd. 1,5 Mio. DM. Im Jahre 1993 war der mit Mehrkosten in Höhe von etwa 1,8 Mio. DM ebenfalls mit einer Schutzluftanlage ausgerüstete Neubau des Tonnenlegers „Baumrönne" technisch einsatzbereit. Sein Rumpf besteht aus Aluminium, das wegen des niedrigen Schmelzpunktes nicht stichflammenfest ist. Durch Entzündung ausgelaufenen Öles besteht die Gefahr, daß ein Leck im Rumpf entsteht, das zum Sinken des Schiffes führt. Deshalb darf dieses Schiff nach den Vorgaben des Germanischen Lloyd nicht in Gewässern eingesetzt werden, die mit Öl bedeckt sind, dessen Flammpunkt unter 60° C liegt.

Im Oktober 1992 – ein Vierteljahr nach der Ausrüstung der „Gustav Meyer" mit einer Schutzluftanlage – richtete die Verwaltung die Expertengruppe „Schadstoffunfallbekämpfung" ein, die die noch offenen Fragen zum Einsatz, zur Besetzung sowie zu Sicherheits- und Schutzmaßnahmen für Schadstoffunfallbekämpfungsschiffe klären sollte. Sie stellte im Jahre 1994 ihren umfassenden Abschlußbericht fertig. Danach waren u. a. Einsatzhandbücher zu erstellen sowie gesundheitlich den besonderen Anforderungen gewachsene Besatzungen auszuwählen, diese umfassend zu qualifizieren und durch Übungen einsatzbereit zu halten. In den Einsatzhandbüchern sind die Einsatzmöglichkeiten und das jeweils sachgerechte Vorgehen festzulegen. Dazu gehört auch die Weisung, unter welchen Umständen nicht eingegriffen werden darf. Damit soll der Schiffsführer in die Lage versetzt werden, im Zuge der Schadstoffunfallbekämpfung die für die augenblickliche Situation vor Ort richtige Entscheidung zu treffen. Ein entsprechender Einsatz ohne gültiges Einsatzhandbuch ist deshalb auch bei den Hilfsschiffen nicht zulässig.

Die Ausbildung der Besatzungen war Ende des Jahres 1995 abgeschlossen. Die Genehmigung der Einsatzhandbücher der beiden Hilfsschiffe durch das Bundesministerium stand Mitte des Jahres 1996 noch aus.

31.2

Gestützt auf Prüfungsergebnisse der Vorprüfungsstelle der Wasser- und Schiffahrtsdirektion Nordwest hat der Bundesrechnungshof aufgezeigt, daß fast vier Jahre nach der Ausrüstung des ersten Schiffes und trotz der Investition erheblicher Mittel der Einsatz der beiden Schiffe zur Bekämpfung der Folgen von Schadstoffunfällen noch immer nicht verantwortet werden kann. Zwar waren die zu überwindenden Schwierigkeiten insbesondere in technischer Hinsicht erheblich, und die Verwaltung bemühte sich durch Einschaltung externer und eigener Experten mit Nachdruck um deren Behebung. Die Herausforderung durch technisches Neuland hätte aber nicht von den übrigen Einsatzvoraussetzungen ablenken dürfen. Mit deren Klärung wurde aber erst nach Fertigstellung der Schutzluftanlage der „Gustav Meyer" begonnen. Daß eineinhalb Jahre nach der Vorlage des Abschlußberichtes der Expertengruppe noch immer keine genehmigten Einsatzhandbücher vorliegen, dokumentiert weiteren vermeidbaren Zeitverlust. Dazu ist es nach den Feststellungen des Bundes-

rechnungshofes gekommen, weil versäumt wurde, im Rahmen eines umfassenden Vorhabenkonzeptes für jedes Schiff die Entwicklung und Nachrüstung der erforderlichen Technik und die Ausbildung der Besatzung mit der Erarbeitung des Einsatzhandbuches zeitlich abzustimmen.

Der Bundesrechnungshof hat außerdem beanstandet, daß die Verwaltung den Tonnenleger „Baumrönne" in das Vorhaben einbezog, da dessen Einsatzmöglichkeiten als Hilfsschiff bei der Schadstoffunfallbekämpfung wegen seines Aluminiumrumpfes stark eingeschränkt sind. Daß sich Aluminium wegen seines niedrigen Schmelzpunktes als Baustoff für Schadstoffunfallbekämpfungsschiffe nicht eignet, hätte schon zum Zeitpunkt der Investitionsentscheidung erkannt werden müssen.

31.3

Das Bundesministerium hat eingeräumt, daß die Effizienz der Schadstoffunfallbekämpfung noch verbessert werden kann. Dabei sei aber zu berücksichtigen, daß auch der Germanische Lloyd bei der Aufstellung seiner „Richtlinie für den Bau von Chemikalienunfall-Bekämpfungsschiffen" habe erkennen müssen, daß es mehr Probleme in technischen, physikalischen und chemischen Bereichen zu lösen galt als ursprünglich angenommen. So sei dieser wiederholt gezwungen gewesen, seinen Entwurf der Baurichtlinie dem ständig wachsenden Erkenntnisstand anzupassen und die Herausgabe der endgültigen Fassung zurückzustellen. Als Folge der geänderten Lösungsmöglichkeiten hätten sich zwangsläufig auch die daraus abzuleitenden Einsatzmöglichkeiten und ihre Umsetzung in Einsatzpläne verändert.

Daneben habe die Neuartigkeit der Aufgabe eine intensive Beteiligung insbesondere der betroffenen Bordbesatzungen an der Einsatzplanung erfordert; hier habe es gegolten, eine ganz natürliche Hemmschwelle, die sich aus der schwer zu verstehenden Technologie des Gas-Schutzes ergeben habe, durch die Auswahl geeigneter persönlicher Schutzausrüstungen sowie die sorgfältige Formulierung der Aufgaben in den Einsatzfällen abzubauen. Das heutige Engagement der Besatzung für die Aufgabe Schadstoffunfallbekämpfung zeige die Richtigkeit dieses Vorgehens.

Die noch ausstehende Freigabe der Tonnenleger „Gustav Meyer" und „Baumrönne" stehe bevor; die Auswahl und Ausbildung der Besatzung sei abgeschlossen, die entsprechenden Einsatzhandbücher lägen dem Bundesministerium zur Genehmigung vor.

Bei der Entscheidung für den Neubau der „Baumrönne" sei eine Auslegung für Schadstoffe mit Flammpunkt über 60°C als ausreichend erachtet worden, da dieser Tonnenleger bei der Schadstoffunfallbekämpfung lediglich als Hilfsschiff vorgesehen sei. Im Rahmen dieser Aufgaben seien die Auflagen des Germanischen Lloyd für das Einfahren in ölbedeckte Gewässer irrelevant. Dies zeige sich auch darin, daß die im Genehmigungsverfahren befindlichen Einsatzhandbücher für das Stahlschiff „Gustav Meyer" und das Aluminiumschiff „Baumrönne" identisch seien.

31.4

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht die Schwierigkeit der Problemlösung und die Notwendigkeit, die betroffenen Mitarbeiter sorgfältig an ihre Aufgabe heranzuführen. Die technischen Schwierigkeiten waren aber bezüglich der beiden Hilfsschiffe mit deren Auslieferung in den Jahren 1992 bzw. 1993 gelöst. Da vier bzw. drei Jahre später die Freigabe für den Einsatz noch aussteht, ist davon auszugehen, daß die Besatzungen zumindest zeitweise nicht „intensiv beteiligt", sondern eher mit ihrer schwierigen Aufgabe alleingelassen wurden.

Auch die Begründung für die Einbeziehung der „Baumrönne" in die Schadstoffunfallbekämpfung ist nicht überzeugend. So kann nicht ausgeschlossen werden, daß es notwendig werden könnte, z. B. im Rettungseinsatz ölbedeckte Gewässer zu durchfahren. Bei der „Gustav Meyer" ist dies verantwortbar, beim Aluminiumschiff „Baumrönne" dagegen nicht, da die für die Beurteilung der Brandgefahr bedeutsame Ermittlung von Flammpunkten ausgelaufener Substanzen unter Einsatzbedingungen immer risikobehaftet ist. Auch die Expertengruppe stellt in ihrem Abschlußbericht hinsichtlich der „Baumrönne" klar: „Nicht zugelassen ist das Operieren in ölbedeckten Gewässern, begründet durch die Ausführung des Schiffskörpers aus Aluminium." Insoweit ist die Absicht des Bundesministeriums, für beide Tonnenleger identische Einsatzhandbücher zu genehmigen, nicht nachvollziehbar. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes muß diese wesentliche Beschränkung der Einsatzmöglichkeiten im Einsatzhandbuch der „Baumrönne" verdeutlicht werden.

31.5

Der Bundesrechnungshof erwartet, daß das Bundesministerium die Einsatzbereitschaft der „Gustav Meyer" und der „Baumrönne" nunmehr zügig herstellt und dazu die Einsatzhandbücher gemäß seiner Ankündigung ohne weiteren Verzug genehmigt, dabei darauf achtet, daß die bei Ölunfällen verbleibenden Einsatzmöglichkeiten der „Baumrönne" klargestellt werden, und im übrigen darauf hinwirkt, daß künftig unnötige Einsatzbeschränkungen vermieden werden.

32 Bau von Anschlußstellen an Bundesfernstraßen (Kapitel 12 10)

32.0

Zwei Straßenbauverwaltungen haben in Abstimmung mit dem Bundesministerium zusätzliche, nicht erforderliche Anschlußstellen an Bundesautobahnen geplant:

Für eine Autobahnquerung des Rheins dienen zwei Tunnelbauwerke und ein Brückenabschnitt fast ausschließlich dem Schutz der Natur und Landschaft. Bei Gesamtkosten in Höhe von rd. 600 Mio. DM betragen die Mehrkosten für diese Bauwerke rd. 300 Mio. DM. Im Bereich eines Tunnelbauwerks plant die zuständige Straßenbauverwaltung, eine teilweise verkehrsberuhigte Straße an die Bundesautobahn für 20 bis 25 Mio. DM anzuschließen. Die Anschlußstelle würde das durch den Tunnel geschonte, als ökologisch hochwertig eingestufte Feuchtgebiet durchschneiden und die dem Tunnel zugedachte ökologische Funktion unterlaufen. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, auf den Bau der Anschlußstelle zu verzichten oder andernfalls den Tunnel erheblich zu verkürzen.

Der sechsstreifige Ausbau der Bundesautobahn A 3 zwischen zwei nur 4 km auseinanderliegenden Anschlußstellen erfordert aufwendige Lärmschutzmaßnahmen, so daß der Autobahnbenutzer künftig teilweise durch einen Tunnel fahren wird. In diesem Bereich plant die zuständige Straßenbauverwaltung eine weitere Anschlußstelle. Die Anschlußstelle ist entbehrlich und durch die Einbindung in die Lärmschutzmaßnahmen mit rd. 10 Mio. DM zudem unverhältnismäßig teuer.

32.1 Vorbemerkung

Das Bundesministerium genehmigt zunehmend Planungen der im Auftrag des Bundes tätigen Straßenbauverwaltungen zum Bau zusätzlicher, dicht aufeinanderfolgender Anschlußstellen an Bundesfernstraßen, die überwiegend dem Nah- und Regionalverkehr dienen. Dadurch erhöht sich punktuell die Verkehrsdichte und führt auf stark belasteten Streckenabschnitten zu Behinderungen des Fernverkehrs und erhöhter Unfallgefahr. Die erheblichen Anforderungen an die Verkehrsqualität und die hohen Geschwindigkeiten erfordern für derartige Autobahnanschlüsse sehr aufwendige Baumaßnahmen, während alternative kommunale oder regionale Verkehrswege einfacher und kostengünstiger herzustellen sind. Zudem stoßen die stark befahrenen Bundesfernstraßen infolge des zusätzlichen Nah- und Regionalverkehrs an ihre Kapazitätsgrenzen. Dadurch erhöht sich der Druck, diese Straßen zu Lasten des Bundes auszubauen.

Im Zuge des Neu- und Ausbaus von Bundesfernstraßen dienen immer mehr Bauwerke und andere Maßnahmen vordringlich dem Schutz von Natur und Landschaft sowie dem Schutz der Anwohner vor Verkehrslärm. Der Bau nicht notwendiger Anschlußstellen kann solche Umweltschutzinvestitionen in ihrer ökologischen Funktion unterlaufen. Eine Schutzmaßnahme wird damit leicht zu einer unwirtschaftlichen, da nutzlosen Investition.

Das Bundesministerium sollte deshalb im Interesse der Sicherheit und Leichtigkeit des Fernverkehrs nur dann dem Bau neuer Anschlußstellen zustimmen, wenn diese überwiegend dem weiträumigen Verkehr dienen. Dabei sollte es auch die Wirtschaftlichkeit straßenbegleitender Umweltschutzmaßnahmen beachten.

Der Bundesrechnungshof zeigt an zwei Fällen beispielhaft auf, wie die Planung nicht erforderlicher Autobahnanschlußstellen zu unwirtschaftlichen Investitionen führt.

32.2 Die Rheinquerung Ilverich der Bundesautobahn A 44

32.2.1

Das Bundesministerium beabsichtigt, mit dem Bau eines 6 km langen Abschnittes den Rhein bei Ilverich zu queren und damit die noch bestehende Lücke der Bundesautobahn A 44 zwischen dem Autobahnkreuz Strümp und Düsseldorf zu schließen.

Die Baukosten einschließlich Grunderwerb für den sechsstreifigen Autobahnabschnitt veranschlagte die im Auftrag des Bundes tätige Straßenbauverwaltung auf der Grundlage des vom Bundesministerium genehmigten Vorentwurfes auf rd. 600 Mio. DM. Die Baukosten betragen damit mehr als das Fünffache des durchschnittlichen Kilometerpreises einer sechsstreifigen Bundesautobahn. Dies liegt zum einen an den hohen Kosten für die Rheinbrücke, überwiegend aber an den geplanten Maßnahmen zum Schutze von Natur und Landschaft, die Mehrkosten in Höhe von rd. 300 Mio. DM verursachen. Sie sollen die Zerschneidung ökologisch hochwertig eingestufter Landschaftsschutzgebiete durch die Bundesautobahn mildern und die Durchlässigkeit für die Tierwelt gewährleisten, um weiterhin einen genetischen Austausch zu ermöglichen.

Zu den geplanten Natur- und Landschaftsschutzmaßnahmen gehört auch ein 640 m langer Tunnel unter einem Landschaftsschutzgebiet und der Bundesstraße 222 mit den dafür erforderlichen Trogbauwerken und dem Betriebsgebäude. Der Tunnel ersetzt bereichsweise die schon bis zur Bundesstraße 222 in den 70er Jahren fertiggestellte und seither befahrene Bundesautobahn. Allein dieser Umwelttunnel, der gleichzeitig die in einem Abschnitt vorhandene Wohnbebauung vor Lärmimmissionen schützt, verursacht Mehrkosten in Höhe von über 100 Mio. DM.

Im Bereich dieses Tunnels ist eine Anschlußstelle vorgesehen, um die Bundesstraße 222 mit der Bundesautobahn zu verknüpfen. Den nach Norden führenden Ast der Bundesstraße hat die zuständige Bezirksregierung auf Antrag der Straßenbauverwaltung inzwischen zu einer Gemeindestraße abgestuft. Die Gemeinde nahm an dieser Straße verschiedene verkehrsberuhigende Maßnahmen vor, indem sie Parkflächen auf der Fahrbahn markierte, die zulässige Geschwindigkeit auf 30 km/h beschränkte und die Straße für den Schwerverkehr sperrte. Sie beabsichtigt, bei dem künftig ebenfalls in ihre Baulast übergehenden, nach Süden führenden Ast der Bundesstraße in gleicher Weise zu verfahren.

Die Anschlußstelle mit ihren teils ober-, teils unterirdisch geplanten Armen würde Baukosten in Höhe von 20 bis 25 Mio. DM verursachen. Überdies wür-

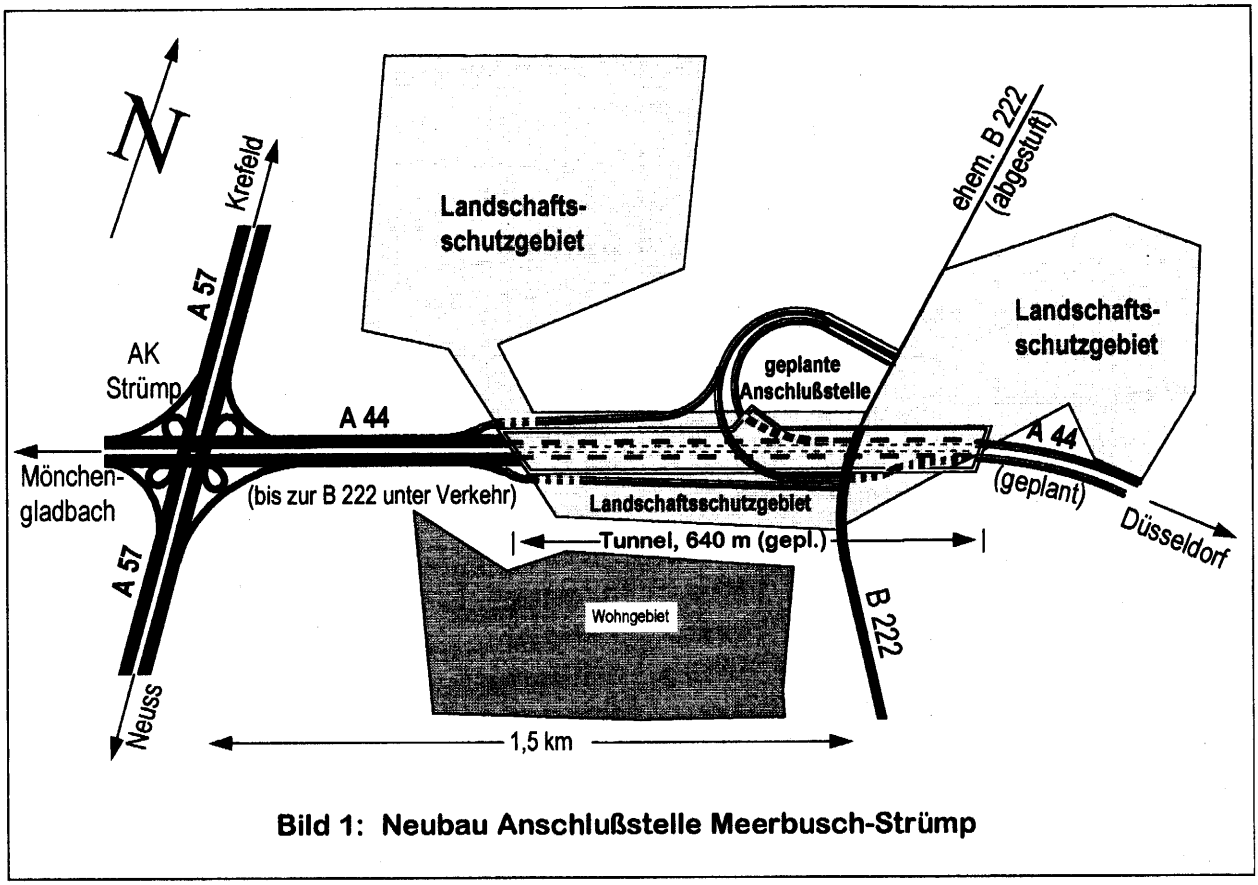


Bild 1: Neubau Anschlußstelle Meerbusch-Strümp

den ihre oberirdisch geführten Arme das durch den Bau des Tunnels zu schützende Landschaftsschutzgebiet durchschneiden. Das Bundesministerium hatte deshalb den Bau der Anschlußstelle nur unter Vorbehalt genehmigt und der Straßenbauverwaltung aufgetragen, die Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit der Anschlußstelle im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens zu erörtern.

32.2.2

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium vorgehalten, daß die geplante Anschlußstelle die dem Tunnel zugedachte ökologische Funktion, die Durchlässigkeit für Flora und Fauna zu gewährleisten und weiterhin einen genetischen Austausch zu ermöglichen, unterlaufen würde. Er hat weiter darauf hingewiesen, daß es einer solchen Anschlußstelle auch nicht bedürfe. Da die betroffene Gemeinde anstrebe, die Bundesstraße 222 auch im südlichen Abschnitt abzustufen und zu beruhigen, sei von einer untergeordneten Verkehrsbedeutung auszugehen. Auch lägen drei weitere Anschlußstellen so nahe, daß es den betroffenen Verkehrsteilnehmern möglich sei, in zumutbarer Zeit eine Bundesautobahn zu erreichen.

Der Bundesrechnungshof hat deshalb dem Bundesministerium und der Straßenbauverwaltung empfohlen, auf den Bau der fraglichen Anschlußstelle gänzlich zu verzichten. Auf diese Weise könnte das Bundesministerium die ökologische Funktion des kostspieligen Tunnels zum Schutze der Natur und Landschaft erhalten und überdies Bundesmittel in Höhe von 20 bis 25 Mio. DM einsparen.

Falls jedoch an der Anschlußstelle festgehalten wird, hat er angeregt, den Tunnel auf rd. 200 m zu verkürzen und bereichsweise durch eine Lärmschutzwand zu ersetzen. Da die ökologische Funktion des Tunnels durch den Bau der Anschlußstelle ohnehin weitgehend aufgehoben würde, könnte es so die Baukosten um mindestens 40 Mio. DM senken. Dabei würden allerdings die Belange des Natur- und Landschaftsschutzes weniger berücksichtigt als beim Verzicht auf die Anschlußstelle.

32.2.3

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, es habe die Prüfungsmitteilung des Bundesrechnungshofes zum Anlaß genommen, das betroffene Bundesland erneut darauf hinzuweisen, daß es den Bau der Anschlußstelle mit veranschlagten Baukosten zwischen 20 bis 25 Mio. DM für nicht vertretbar halte. Das Bundesland habe dagegen die Auffassung vertreten, daß ein vom Bundesrechnungshof geforderter Verzicht auf diese Anschlußstelle weder den heutigen Verkehrsbedürfnissen noch der mit der Landesplanung abgestimmten Konzeption für die Verkehrsinfrastruktur im fraglichen Raum gerecht werde. Die zuständigen Bundes- und Landesminister seien jedoch übereingekommen, eine deutlich billigere Lösung für die Anschlußstelle zu entwickeln. Die neue Planung sehe

nun vor, zunächst nur die Anschlußarme in und aus Richtung Düsseldorf zu verwirklichen. Der Bau der Anschlußarme in Richtung des Autobahnkreuzes Strümp werde zeitlich verschoben und einer neuen Baustufe vorbehalten, die der Abstimmung mit dem Bundesministerium bedürfe. Dadurch würde der Bund rd. 6 Mio. DM einsparen.

32.2.4

Das Bundesministerium und die Straßenbauverwaltung haben den Bedenken des Bundesrechnungshofes nur teilweise Rechnung getragen, indem sie den Bau der Anschlußarme in Richtung des Autobahnkreuzes Strümp zurückstellten und damit zunächst rd. 6 Mio. DM nicht ausgeben. Dagegen bleiben die Einwände des Bundesrechnungshofes im Hinblick auf die fehlende Notwendigkeit der Anschlußstelle und die Beeinträchtigung der Umwelt bestehen.

Der Einwand des Bundeslandes, daß die Anschlußstelle den heutigen Verkehrsbedürfnissen und der Konzeption der Verkehrsinfrastruktur gerecht werde, kann nicht entkräften, daß durch diese Anschlußstelle eine zunächst teilweise und künftig gänzlich verkehrsberuhigte Straße angebunden würde, die nur von eingeschränkter Verkehrsbedeutung ist und zudem nicht mehr dem weiträumigen Verkehr dient.

Auch nach der neuen Planung verlaufen die vorgesehenen Anschlußarme – ebenso wie die zeitlich zurückgestellten – überwiegend oberirdisch. Dadurch heben sie die Umweltschutzfunktion des Tunnels weitgehend auf, da sie das zu schützende Landschaftsschutzgebiet durchschneiden.

32.2.5

Der Bundesrechnungshof bleibt deshalb bei seiner Empfehlung, auf die Anschlußstelle zu verzichten, da sonst die Investitionen in die ökologischen Schutzmaßnahmen in Höhe von mehr als 100 Mio. DM in diesem Bereich weitgehend wirkungslos werden.

Falls an ihr jedoch festgehalten wird, hält der Bundesrechnungshof es für geboten, zumindest den Tunnel erheblich zu verkürzen, da die Mehrkosten für diesen Tunnelabschnitt in Höhe von rd. 40 Mio. DM außer Verhältnis zu dessen Wirkung für die Umwelt stünden. Die angestrebte ökologische Vernetzung der Feuchtgebiete könnte die Straßenbauverwaltung durch eine rd. 50 m breite Landschaftsbrücke bewirken.

32.3 Bau einer Autobahnanschlußstelle bei Goldbach

32.3.1

Das Bundesministerium beabsichtigt, die bis Aschaffenburg bereits sechsstreifig ausgebaute Bundesautobahn A 3 auch im weiteren Verlauf nach Osten von vier auf sechs Fahrstreifen erweitern zu lassen. Dieser Maßnahme liegen Verkehrsuntersuchungen einer Technischen Universität zugrunde, deren Ergebnis die zuständige Straßenbauverwaltung in eine Verkehrskonzeption umsetzte. Zu dem erarbeiteten Maßnahmenpaket gehörten

- der sechsstreifige Ausbau der Bundesautobahn A 3,
- die sogenannte Südspange Goldbach,
- der Neubau einer Anschlußstelle an der Gemeindegrenze Goldbach/Hösbach,
- das Abhängen der Kreisstraße AB 24 von der Staatsstraße St 2307,
- der Umbau der vorhandenen Anschlußstelle Hösbach mit dem Ziel, durch eine neue Verkehrsleitung eine Entlastung der Ortsdurchfahrt im Zuge der Bundesstraße 26 zu erreichen.

Um die Immissionsgrenzwerte der Sechzehnten Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verkehrslärmschutzverordnung) einzuhalten, sieht die Planung der im Auftrag des Bundes tätigen Straßenbauverwaltung vor, rd. die Hälfte des 4 km langen Abschnittes zwischen den Anschlußstellen Aschaffenburg-Ost und Hösbach einzuhausen, d. h. die Fahrbahnen vollständig zu umbauen, so daß der Autobahnbenutzer künftig durch einen Tunnel fahren wird.

Im Zuge des Ausbaues der Bundesautobahn plant die Straßenbauverwaltung, die Bundesstraße 26, die bisher in einem Abstand von rd. 300 m nördlich der Bundesautobahn durch die Gemeinden Goldbach und Hösbach führt und bei der Anschlußstelle Hösbach nochmals an die Bundesautobahn A 3 anschließt, zu verlegen. Sie soll ab der Anschlußstelle Aschaffenburg-Ost auf einer Länge von rd. 2 km im Süden von Goldbach neben der Bundesautobahn verlaufen, zwischen den Gemeinden Goldbach und Hösbach im Bereich der vorgesehenen Einhausung an die Bundesautobahn anschließen, um im weiteren Verlauf wieder auf der vorhandenen Fahrbahn durch Hösbach zu führen. Der für beide Maßnahmen ergangene Planfeststellungsbeschluß hat inzwischen Bestandskraft erlangt.

Die Straßenbauverwaltung begründete die neue Anschlußstelle damit, daß die Verlegung der Bundesstraße aus der Ortslage von Hösbach in die Talaue der Aschaff aus ökologischen Gründen nicht möglich sei. Die im Bereich von Goldbach verlegte Bundesstraße führe in Verbindung mit der neuen Anschlußstelle zu einer starken Entlastung der Ortsmitte von Goldbach bei gleichzeitiger Verlagerung nennenswerter Anteile des Durchgangs-, Ziel- und Quellverkehrs von Goldbach und Hösbach auf die Bundesautobahn A 3 ab der Ortsgrenze Goldbach/Hösbach.

Die Straßenbauverwaltung muß beim Bau der neuen Anschlußstelle große Bereiche der Verbindungsarme in die vorgesehene Einhausung einbinden. Die Baukosten betragen daher rd. 10 Mio. DM. Nach dem Abschluß der Ausbaumaßnahmen beabsichtigt die Straßenbauverwaltung, die Bundesstraße 26 zwischen den Anschlußstellen Aschaffenburg-Ost und Hösbach in eine niedrigere Straßenklasse abzustufen.

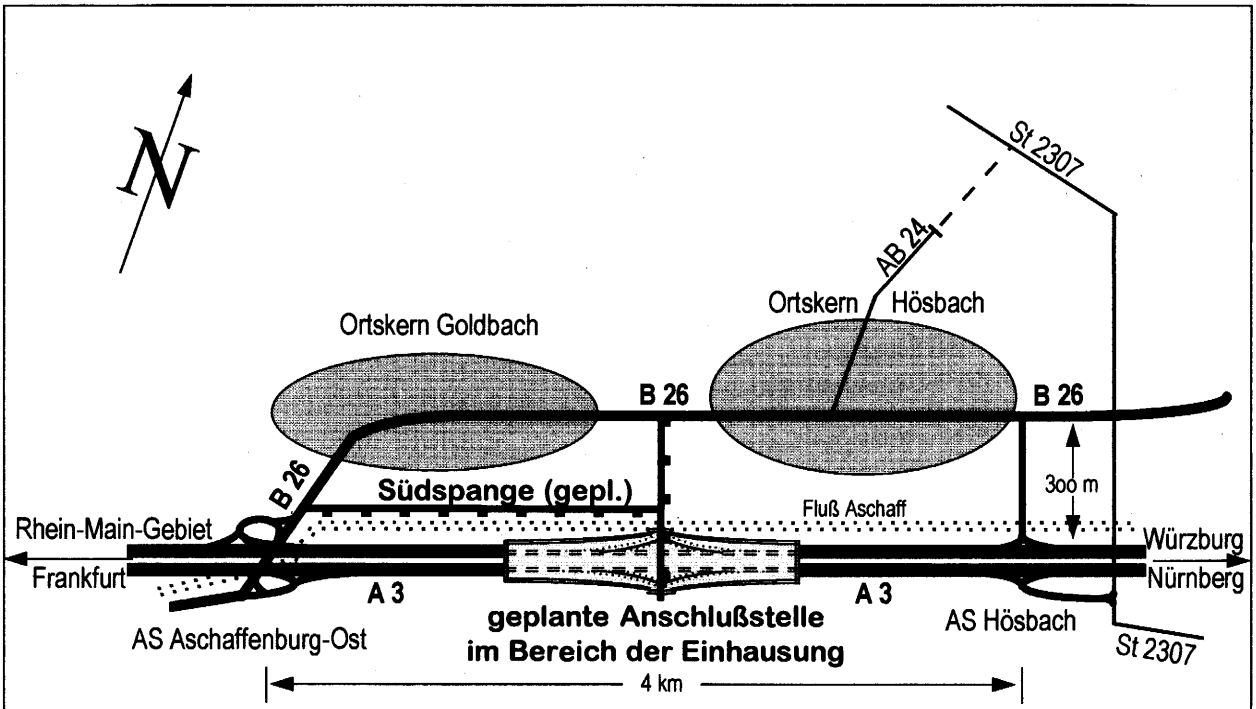


Bild 2: Neubau einer Anschlußstelle an die Bundesautobahn A3

32.3.2

Der Bundesrechnungshof hat dargelegt, daß er die neue Anschlußstelle für den weiträumigen Verkehr nicht und für den sonstigen Verkehr nur bedingt für erforderlich hält und daß deren Baukosten wegen der Einbindung in die künftige Einhausung der Bundesautobahn mit rd. 10 Mio. DM mehr als das Doppelte einer sonst üblichen, oberirdisch geführten Anschlußstelle betragen.

Die Gemeinden Goldbach und Hösbach richten sich verkehrlich nach Westen auf Aschaffenburg und das Rhein-Main-Gebiet aus. Verkehrsteilnehmer können auch ohne die neue Anschlußstelle zügig ihre Ziele erreichen, die Bewohner von Hösbach können zudem künftig über die verlegte Bundesstraße den Ortskern von Goldbach umfahren und über die Anschlußstelle Aschaffenburg-Ost auf die Bundesautobahn gelangen.

Der Bau der neuen Anschlußstelle würde sich allenfalls auf den innerörtlichen oder regional eng begrenzten Verkehr auswirken, dessen Bewältigung aber nicht dem Bund obliegt. Die Auswirkungen sind so unerheblich, daß sie – unabhängig vom Baulastträger – Investitionen in Höhe von rd. 10 Mio. DM keinesfalls rechtfertigen. Hinzu kommt, daß die Bundesstraße 26 seit der Inbetriebnahme der Bundesautobahn im Jahre 1957 ohnehin nicht mehr dem weiträumigen Verkehr diente und gemäß dem Bundesfernstraßengesetz längst abzustufen war.

Der Bundesrechnungshof hat daher dem Bundesministerium und der Straßenbauverwaltung empfohlen, auf den Bau der Anschlußstelle zu verzichten und damit Bundesmittel in Höhe von rd. 10 Mio. DM einzusparen.

32.3.3

Das Bundesministerium hat erklärt, daß die Auffassung des Bundesrechnungshofes zur Nahverkehrsfunktion der Anschlußstelle Goldbach im Gegensatz zu den durchgeführten umfangreichen Verkehrsuntersuchungen stehe. Auch nach der Inbetriebnahme der Bundesautobahn A 3 läge weiterhin starker weiträumiger Verkehr auf der Bundesstraße 26, die zudem eine Überlauffunktion für die überdurchschnittlich stark belastete Bundesautobahn zu übernehmen hätte. Die Abstufung wäre daher nicht gerechtfertigt gewesen und würde erst nach dem sechsstreifigen Ausbau der Bundesautobahn vorgenommen.

Die zuständige Straßenbauverwaltung hat ergänzend ausgeführt, daß bei Verzicht auf die geplante Anschlußstelle keine durchgreifende Verkehrsentlastung zu erreichen sei. In Hösbach würde sich überhaupt keine Verkehrsreduzierung ergeben und in Goldbach würde sich der Verkehr auf die Südspange nur verlagern, wenn die vorhandene Ortsdurchfahrt unterbrochen würde. Dann würden sich aber die Verkehrsbelastungen auf der Südspange gegenüber der vorhandenen Planung nahezu verdoppeln. Dies hätte zur Folge, daß aus Immissionsschutzgründen die

Südspange von der Bebauung weg an die Bundesautobahn herangerückt werden müsse, was eine mehrmalige Kreuzung der Aschaff erfordere. Da durch den Verzicht auf die Anschlußstelle die Ortsdurchfahrt von Hösbach nicht entlastet würde, müsse Hösbach auch eine Südumgehung erhalten. Diese bereits untersuchten Maßnahmen kosteten rd. 40 Mio. DM gegenüber den rd. 23 Mio. DM der Anschlußstelle einschließlich Zubringer und Südspange. Der Bau der Anschlußstelle sei daher auch wirtschaftlicher.

32.3.4

Der Bundesrechnungshof erkennt an, daß ohne die vorgesehene Anschlußstelle die Südspange um Goldbach stärker belastet würde. Der Bundesrechnungshof bezweifelt allerdings die von der Straßenbauverwaltung erwartete Verkehrsbelastung. Bei dem von ihr prognostizierten Verkehr handelt es sich weit überwiegend um Nah- und Regionalverkehr. Das Verkehrsgutachten der Technischen Universität berücksichtigte bereits, daß die Straßenbauverwaltung durch verkehrslenkende Maßnahmen eine Entlastung der Ortsdurchfahrt Hösbach erreichen wird. Allein durch das Abhängen der Kreisstraße AB 24 wird ein Verkehrsstrom zur Ortsmitte von Hösbach und in deren Verlängerung auch der Südspange unterbunden, den das Verkehrsgutachten auf rd. 4 000 Kfz/24 h beziffert. Insofern kann die Aussage der Straßenbauverwaltung, daß ohne die Anschlußstelle bei Goldbach keinerlei Verkehrsreduzierung in der Ortsdurchfahrt von Hösbach erreicht würde, nicht überzeugen.

Eine Entlastung der innerörtlichen Verkehrsströme durch die neue Anschlußstelle ergäbe sich allerdings für den Verkehr aus Goldbach in Richtung Würzburg. Es handelt sich dabei aber nach dem Verkehrsgutachten überwiegend um Nah- oder Regionalverkehr, der den Bau einer solch aufwendigen Anschlußstelle nicht rechtfertigen und den die Straßenbauverwaltung durch verkehrslenkende Maßnahmen weiter verringern könnte.

Der Bundesrechnungshof hält auch den Einwand, bei Verzicht auf die neue Anschlußstelle müsse die geplante Trasse der Südspange aus Immissionsschutzgründen verlegt werden, nicht für stichhaltig. Eine überschlägige Berechnung des Bundesrechnungshofes zeigt, daß der Verkehrslärm von der Südspange bei der vorgesehenen Geschwindigkeitsbegrenzung auf 50 km/h beim weitaus überwiegenden Teil der Bebauung die Grenzwerte der Verkehrslärmschutzverordnung voraussichtlich nicht überschreiten wird. In den wenigen Fällen, wo dies dennoch geschieht, könnte die Straßenbauverwaltung durch den Bau einfacher Lärmschutzwände ausreichenden Schutz herstellen.

Darüber hinaus hält der Bundesrechnungshof an seiner in den Bemerkungen 1993 (Drucksache 12/5650 Nr. 28) dargelegten Auffassung fest, daß mangelnde Kapazität einer Bundesautobahn nicht das Vorhalten einer parallel verlaufenden Bundesstraße rechtfertige. Nach den Erfahrungen des Bundesrechnungshofes nimmt der weiträumige Verkehr solche Bundesstraßen nicht an. Der Deutsche Bundestag hat die Bemerkung zustimmend zur Kenntnis genommen (vgl. Plenarprotokoll 12/237 S. 20880 ff. i. V. m. Drucksache 12/7951 zu Nr. 28).

32.3.5

Der Bundesrechnungshof hält nach wie vor den Bau der Anschlußstelle bei Goldbach für entbehrlich. Das Bundesministerium könnte durch Verzicht auf die Anschlußstelle Bundesmittel in Höhe von rd. 10 Mio. DM einsparen. Es sollte darauf dringen, daß die Straßenbauverwaltung durch eine ergänzende Planfeststellung den Bau der Anschlußstelle doch noch aufgibt.

33 Ressortforschung durch die Bundesanstalt für Straßenwesen
(Kapitel 12 11)

33.0

Die Forschungsergebnisse der Bundesanstalt für Straßenwesen waren häufig ohne Nutzen für das Bundesministerium. Die Bundesanstalt für Straßenwesen erbrachte gegen Entgelt, aber mit erheblicher Kostenunterdeckung, in beträchtlichem Umfang Leistungen für Dritte, die ebenso von freiberuflich Tätigen oder Unternehmen angeboten und erbracht werden.

Das Bundesministerium vergab in bestimmten Aufgabenbereichen neben der eigens dafür errichteten Bundesanstalt für Straßenwesen Aufträge zur Ressortforschung an Dritte. Es veranlaßte zudem für über 5 Mio. DM Ressortforschung im Bereich des Rettungswesens, für das der Bund nicht zuständig ist.

33.1

Die Bundesanstalt für Straßenwesen (Bundesanstalt) ist eine dem Bundesministerium nachgeordnete technisch-wissenschaftliche Forschungseinrichtung des Bundes. Sie soll dem Bundesministerium auf dem Gebiet des Straßenwesens praxisorientierte, wissenschaftlich gesicherte Entscheidungshilfen liefern, also Ressortforschung betreiben. Zur Unterstützung des Bundesministeriums soll die Bundesanstalt auch bei der Ausarbeitung von Vorschriften und Normen im Straßenwesen mitwirken. Zu ihren Aufgaben gehören weiter Prüf-, Beratungs- und Gutachtertätigkeiten. Die Bundesanstalt forscht teilweise selbst, vergibt aber auch im Rahmen ihrer Aufgaben Forschungsprojekte an Dritte. Sie verfügt für Personal- und Sachausgaben einschließlich Investitionen über Haushaltsmittel in Höhe von rd. 73 Mio. DM jährlich. Im Jahre 1995 hatte sie einschließlich der beiden Außenstellen rd. 430 Mitarbeiter, davon etwa 130 Mitarbeiter im wissenschaftlichen Dienst.

33.2

Der Bundesrechnungshof hat geprüft, wie die Bundesanstalt ihre Forschungsaufgaben wahrnahm. Wei-

ter hat er die Zusammenarbeit zwischen Bundesministerium und Bundesanstalt untersucht.

33.2.1 Forschungsthemen

Die Bundesanstalt begründete verschiedene Forschungsprojekte lediglich damit, daß mit den Ergebnissen im Falle einer Veröffentlichung der Fachwelt ein wichtiger Beitrag geliefert würde. In anderen Fällen beteiligte sich die Bundesanstalt auf Bitte Dritter finanziell an deren Forschungsprojekten, die diese sonst nicht oder nicht im gewünschten Umfang hätten durchführen können. So wie bei diesen Forschungsprojekten gab es auch in anderen Fällen bereits bei der Themenstellung keinen konkreten Bezug zu den Fachaufgaben des Ressorts.

Die Themen für die Forschungsprojekte wurden entweder von der Bundesanstalt vorgeschlagen, von Dritten eingebracht oder vom Bundesministerium vorgegeben. Insgesamt gingen fast zwei Drittel aller Forschungsprojekte auf Vorschläge der Bundesanstalt und Dritter zurück. Diese Forschungsprojekte bedurften zur Aufnahme in eines der sechs Forschungsprogramme der Genehmigung des Bundesministeriums.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß die Bundesanstalt viele Forschungsthemen aufnahm, ohne daß ein konkreter Nutzen für die Fachaufgaben des Ressorts zu erwarten war. Nach seiner Auffassung gründeten eine Reihe von Forschungsprojekten nicht auf dem Erkenntnisbedarf für die Ressortarbeit, sondern gingen auf Vorschläge von Außenstehenden zurück, die lediglich einen Forschungsauftrag oder einen Erkenntnisgewinn auf Kosten des Bundes anstrebten. Ressortforschung aber ist darauf gerichtet, Entscheidungshilfen zur sachgemäßen Erfüllung der Fachaufgaben des Ressorts zu gewinnen. Die allgemeine Erweiterung des Kenntnisstandes der Fachwelt oder wirtschaftliche Interessen Dritter begründen keine Ressortforschung.

Wenngleich die Bundesanstalt und auch Dritte die Möglichkeit haben sollten, Themen für Forschungsprojekte vorzuschlagen, sollte das Bundesministerium in stärkerem Maße als bisher die Forschungsthemen im Hinblick auf den eigenen Erkenntnisbedarf vorgeben. Vorgeschlagene Forschungsthemen sollte es nur dann genehmigen, wenn der Erkenntnisgewinn für die Erledigung seiner Fachaufgaben notwendig ist.

33.2.2 Forschungsergebnisse

Eine beträchtliche Anzahl von Forschungsprojekten hatte kein für die Ressortarbeit verwertbares Ergebnis. So endeten nicht wenige Forschungsprojekte mit der Schlußfolgerung der Bundesanstalt, daß das Ergebnis zwar interessant und diskussionswürdig sei, konkrete Maßnahmen und Umsetzungsvorschläge sich jedoch nicht ableiten ließen. Bei anderen Forschungsvorhaben konnten die Ergebnisse wegen methodisch fehlerhafter Forschungsansätze nicht verallgemeinert werden. Ein kostenträchtiges Forschungsvorhaben wurde nach über zehnjähriger Dauer ohne verwertbares Ergebnis und ohne Schlußbericht eingestellt. Bei weiteren zum Teil kostenintensiven Forschungsprojekten bestanden die Ergebnisse in wesentlichen Teilen aus einer Auflistung von allgemein Bekanntem.

Der Bundesrechnungshof hat die vielfach unbefriedigende Verwertbarkeit der Forschungsergebnisse und das bei verschiedenen Forschungsprojekten offenkundige Mißverhältnis von Aufwand und Nutzen auf ein wenig straffes Forschungsmanagement beim Bundesministerium und bei der Bundesanstalt zurückgeführt. Mit einer in stärkerem Maße ziel- und erfolgsorientierten Planung und einer gewissenhafteren Vorbereitung der Forschungsprojekte ließen sich deren Erkenntniswert für die Ressortarbeit steigern und methodisch nicht einwandfreie Forschungsansätze vermeiden. Das Bundesministerium und die Bundesanstalt sollten ebenfalls die forschungsbegleitende Erfolgskontrolle intensivieren und verfeinern, damit Forschungsprojekte ohne Erfolgsaussichten frühzeitig erkannt und eingestellt werden können. Die Bundesanstalt sollte dabei ihre Forschungstätigkeit von vornherein so gestalten, daß offenkundige Mißverhältnisse von Aufwand und Nutzen vermieden werden.

Der Bundesrechnungshof hat in der unzulänglichen Ergebnisverwertung auch ein starkes Indiz dafür gesehen, daß eine Reihe von Forschungsprojekten der Bundesanstalt für den Erkenntnisbedarf des Bundesministeriums bedeutungslos waren.

33.2.3 Leistungen für Dritte

Neben ihrer Forschungstätigkeit erbrachte die Bundesanstalt in der Vergangenheit in beträchtlichem Umfang Prüf-, Beratungs- und Gutachtertätigkeiten für Dritte gegen Entgelt, aber mit erheblicher Kostenunterdeckung. Dabei war sie in den Bereichen Verkehrssicherheit, Baustoffe, Erd- und Grundbau, Verkehrsemissionen, Prüfungen an Straßenoberflächen sowie bei der Zulassung von Stoffen und Materialien der Straßenausstattungsgewerbe tätig.

Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung vertreten, daß eine technisch-wissenschaftliche Bundesanstalt nur in begrenztem Umfang Leistungen erbringen sollte, die ebenso von freiberuflich Tätigen und Unternehmen angeboten und erbracht werden. Dabei erkennt er an, daß sich die Bundesanstalt in bestimmten Bereichen einen gewissen Praxisbezug bewahren muß. Dies trifft jedoch nicht auf Leistungen zu, die beispielsweise jedes Baustoff- und Bodenlabor erbringen kann und die einen erheblichen Teil des Leistungskataloges der Bundesanstalt ausmachen.

33.2.4 Zuständigkeit im Bundesministerium

Die Bundesanstalt arbeitete zwei Fachabteilungen und der Grundsatzabteilung des Bundesministeriums zu. Ein Referat der Fachabteilungen war abteilungsübergreifend in straßenbaulicher Hinsicht und auch allgemein für die Bundesanstalt zuständig, ein anderes in der Grundsatzabteilung für die Abstimmung und Steuerung der Ressortforschung insgesamt. Keines der Referate nahm eine abteilungsübergreifende

Abstimmung und Steuerung der Forschungsprojekte der Bundesanstalt vor. In den Fachabteilungen war jeweils ein Referat bestimmt, das abteilungsintern die Zusammenarbeit mit der Bundesanstalt koordinierte und deren Ansprechpartner war. Entgegen bestehender Weisung waren diese Koordinierungsreferate, insbesondere in einer Fachabteilung, vielfach bei der Erteilung von Forschungs- und Arbeitsaufträgen an die Bundesanstalt nicht beteiligt.

Der Bundesrechnungshof hat eine im Bundesministerium lediglich abteilungsweise und selbst abteilungsintern nur unzulänglich koordinierte Zusammenarbeit mit der Bundesanstalt für nicht ausreichend gehalten. Beim Bundesministerium gab es keine Stelle, die die gesamten Forschungs- und Arbeitsaufträge sowie die Auslastung der Bundesanstalt mit Prüf-, Beratungs- und Gutachtertätigkeiten überblickte. Damit erhöhte sich die Möglichkeit von Doppelarbeiten oder sich überlappender Forschung. Auch wurde es der Bundesanstalt erleichtert, sich Freiräume für Forschung ohne Ressortbezug oder sonstige Aktivitäten zu schaffen.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sollte das Bundesministerium durch ein strafferes Forschungsmanagement die Zusammenarbeit mit der Bundesanstalt so organisieren, daß es ihre Auslastung kritisch beurteilen und steuern kann. Dies wäre auch ein Schritt in Richtung einer stärkeren Ausrichtung der Forschung der Bundesanstalt am Erkenntnisbedarf des Bundesministeriums.

33.2.5 Ressortforschung im Bundesministerium

Das Bundesministerium selbst vergab in nicht unerheblichem Umfang Aufträge zur Ressortforschung an Dritte mit der Begründung, daß in diesen Fällen die Bundesanstalt nicht über die entsprechenden Fachleute verfügt habe.

Da die Bundesanstalt als Forschungsanstalt eigens zu dem Zweck gegründet wurde, dem Bundesministerium wissenschaftlich gesicherte Entscheidungshilfen zu liefern, hat der Bundesrechnungshof es nicht für sinnvoll gehalten, daß das Bundesministerium daneben selbst noch Ressortforschung mit Dritten betreibt. Die Begründung, der Bundesanstalt fehlten in bestimmten Aufgabenbereichen Fachleute, geht aus der Sicht des Bundesrechnungshofes an der Sache vorbei. Selbst wenn die Bundesanstalt in diesen Aufgabenbereichen nicht die gewünschte Leistungsfähigkeit hat, sollte das Bundesministerium in diesen Fällen nicht selbst Ressortforschung mit Dritten betreiben, sondern auf eine Verbesserung der Qualifikation des Personals der Bundesanstalt hinwirken. Im übrigen kann die Bundesanstalt sich ebenso wie das Bundesministerium geeigneter externer Fachleute bedienen.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sollte sich das Bundesministerium auf die Vorgabe der Forschungsprogramme und -projekte, d. h. auf die Programmhoheit beschränken, sein Forschungsmanagement und das der Bundesanstalt straffer organisieren und von dieser die eigentliche Ressortforschung vollständig wahrnehmen lassen. Damit könnte das Bundesministerium merklich von nichtministeriellen Aufgaben entlastet werden.

33.2.6 Zuständigkeit des Bundes

Ein Forschungsprogramm und verschiedene weitere Forschungsprojekte befaßten sich mit dem Rettungswesen und der Entwicklung von Fürsorgemaßnahmen und Erster Hilfe für Unfallverletzte im Straßenverkehr. Die Kosten allein für das Forschungsprogramm Rettungswesen betrugen bisher mehr als 5 Mio. DM. Das Bundesministerium begründete das Forschungsprogramm mit seiner im Vergleich zu den Bundesländern besseren Finanzkraft. Auch sei es zweckmäßiger, wenn im Bereich Rettungswesen nur eine Stelle zentral forsche.

Der Bundesrechnungshof hat beim Forschungsthema Rettungswesen keine Zuständigkeit des Bundes gesehen, da das Rettungswesen in Friedenszeiten Ländersache ist. Eine Bundeszuständigkeit läßt sich weder mit der Überforderung der Finanzkraft der Bundesländer noch aus dem Umstand, daß die Durchführung solcher Forschungsvorhaben durch den Bund möglicherweise zweckmäßiger wäre, begründen. Das Bundesministerium sollte daher seine Forschungstätigkeit im Rettungswesen unverzüglich einstellen.

33.2.7 Dienstgebäude

Das Dienstgebäude der Bundesanstalt in Bergisch Gladbach war für etwas mehr als 500 Mitarbeiter ausgelegt. Es enthält darüber hinaus von Anfang an nicht unwesentliche Raumreserven. Im Jahre 1995 waren, ähnlich wie in den Jahren zuvor, in Bergisch Gladbach rd. 330 Stellen mit Mitarbeitern besetzt. Die Betriebs- und Unterhaltungskosten für das Dienstgebäude betrugen zwischen 4 und 5 Mio. DM jährlich. Einen geringen Teil des Dienstgebäudes, rd. 4 v. H., hatte die Bundesanstalt vermietet.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß die Bundesanstalt die in erheblichem Umfang vorhandenen, hochtechnisch und teuer ausgestatteten Labor-, Meß- und Prüfräume sowie Klimakammern (Sonderräume) in bestimmten Gebäudezeilen so gut wie nicht, in anderen Bereichen nur unzulänglich nutzte. Das gilt auch für die voll ausgestattete Schlosserei und die Tischlerei. Ebenfalls niedrig, wenngleich höher als in den Sonderräumen, war der Nutzungsgrad der Versuchshallen. Einen beachtlichen Teil ihrer Geschäftszimmer nutzte die Bundesanstalt überhaupt nicht, nur scheinbar, nicht bestimmungsgemäß oder nur wenige Stunden am Tag.

Im Hinblick auf die allgemeine Tendenz zur schlanken Verwaltung und zur Privatisierung von Leistungen geht der Bundesrechnungshof davon aus, daß sich selbst bei einer vollständigen Übertragung der Ressortforschung auf die Bundesanstalt deren Personalstärke und damit der Nutzungsgrad ihres Dienstgebäudes künftig nicht erhöhen werden. Das Bundesministerium sollte daher die Bundesanstalt anhalten, ihre nicht benötigten Räume einer sinnvollen Nutzung, z. B. durch weitere Vermietung, zuzuführen. Nach Schätzung des Bundesrechnungshofes ließen

sich damit jährlich Mieteinnahmen von mehreren hunderttausend DM erzielen und die Betriebs- und Unterhaltungskosten des Bundes um über 1 Mio. DM senken.

33.3

Das Bundesministerium hat in seiner Stellungnahme der Darstellung und den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes nicht widersprochen. Es hat lediglich darauf hingewiesen, daß die Bundesanstalt auch solche Forschungsprojekte vorschlage, von denen ihr aus den intensiven Kontakten mit dem Bundesministerium bekannt sei, daß es auf diesem Gebiet einen Forschungsbedarf habe. Eine Konzeption zur Behebung der Beanstandungen hat es bisher nicht vorgelegt, eine Stellungnahme zu allen aufgegriffenen Themen jedoch angekündigt.

33.4

Der Bundesrechnungshof erwartet, daß künftig die Forschung der Bundesanstalt in stärkerem Maße als bisher dem Kenntnisbedarf des Bundesministeriums dient, dieses seine Kontrolle und Steuerung der Bundesanstalt effektiver und seine Zusammenarbeit mit ihr zweckmäßiger gestaltet. Auch sollte das Bundesministerium darauf verzichten, neben der Bundesanstalt noch Dritte mit Ressortforschung zu beauftragen. Im übrigen sollte die Bundesanstalt keine üblicherweise von freiberuflich Tätigen oder von Unternehmen angebotene Leistungen für Dritte erbringen und ihr Dienstgebäude effizienter nutzen. Der Bundesrechnungshof wird die Angelegenheit weiter verfolgen.

Bundeseisenbahnvermögen

34 Jahresabschluß 1994

34.0

Im Zuge der Bahnreform war das Vermögen der ehemaligen Sondervermögen Deutsche Bundesbahn und Deutsche Reichsbahn auf das Bundeseisenbahnvermögen und die Deutsche Bahn AG aufzuteilen. Dabei wurden große Teile des Immobilienbesitzes in den Büchern des Bundeseisenbahnvermögens nicht erfaßt. Die Kreditverbindlichkeiten des Bundeseisenbahnvermögens stiegen im Laufe des Jahres 1994 von rd. 66 Mrd. DM auf rd. 72 Mrd. DM an. Die dem Bundeseisenbahnvermögen gesetzlich vorgegebenen Regeln für die Wirtschaftsführung erforderten zum Abschlußzeitpunkt erheblichen Anpassungsaufwand, da die Ergebnisse der kaufmännischen doppelten Buchführung in eine Einnahme-/Ausgaberechnung übergeleitet werden mußten. Die Einnahmen aus Immobilienveräußerungen und Personalkostenerstattungen blieben deutlich hinter den ursprünglichen Planungen zurück.

34.1 Allgemeines

Im Zuge der Bahnreform war das Vermögen der ehemaligen Sondervermögen Deutsche Bundesbahn und Deutsche Reichsbahn auf das Bundeseisenbahnvermögen und die Deutsche Bahn AG aufzuteilen. Das Bundeseisenbahnvermögen hat nach der Ausgliederung des unternehmerischen Bereiches in die Deutsche Bahn AG im wesentlichen folgende Aufgaben:

- Verwaltung des Personals, das der Deutsche Bahn AG zugewiesen ist;
- Unterstützung der Bundesschuldenverwaltung bei der Verwaltung der zinspflichtigen Verbindlichkeiten des Bundeseisenbahnvermögens;
- Übertragung der bahnnotwendigen Liegenschaften und sonstigen Vermögensgegenstände auf die Deutsche Bahn AG;
- Verwaltung und Verwertung der Liegenschaften, die nicht bahnnotwendig sind;
- Angelegenheiten der Versorgung der Beamten und Hinterbliebenen;
- Aufrechterhaltung der gesetzlichen und betrieblichen Sozialeinrichtungen und der Selbsthilfeeinrichtungen.

Das Bundeseisenbahnvermögen nimmt somit im wesentlichen Verwaltungsaufgaben des Bundes wahr. Dementsprechend bestimmt das Eisenbahnneuordnungsgesetz für die Wirtschaftsführung des Bundeseisenbahnvermögens die entsprechende Anwendung der Vorschriften der Bundeshaushaltsordnung. Ergänzend dazu ist festgelegt, daß die nach Einnahmen und Ausgaben zu gliedernde Jahresrechnung auch den Bestand des Sondervermögens einschließlich der Forderungen und Verbindlichkeiten ausweist.

Das Bundesministerium hat im Oktober 1994 das Bundeseisenbahnvermögen aufgefordert, für 1994 und die folgenden Jahre zusätzlich zu der Einnahme-/Ausgaberechnung mit einer Vermögensübersicht, die das Eisenbahnneuordnungsgesetz vorgibt, eine Gewinn- und Verlustrechnung sowie eine Bilanz nach dem Muster der Deutschen Bundesbahn aufzustellen.

Das Bundeseisenbahnvermögen erstellte einen den gesetzlichen Vorgaben entsprechenden Jahresabschluß für das Haushaltsjahr 1994, der von den Vorprüfungsstellen beim Bundeseisenbahnvermögen geprüft wurde. Eine Bilanz mit einer Gewinn- und Verlustrechnung wurde nicht aufgestellt.

Das Eisenbahnneuordnungsgesetz sieht ein besonderes Entlastungsverfahren für das Bundeseisen-

bahnvermögen nicht vor, so daß die Entlastung dafür in das allgemeine Entlastungsverfahren für die Bundesregierung (Artikel 114 Abs. 1 GG) einzubeziehen ist.

34.2 Rechnungswesen

Das Eisenbahnneuordnungsgesetz fordert vom Bundeseisenbahnvermögen einen Jahresabschluß, der nur auf der Grundlage einer Buchführung erstellt werden kann, die aus Elementen der kameralistischen und der doppelten kaufmännischen Buchführung besteht, weil außer den Einnahmen und Ausgaben auch die Forderungen und Verbindlichkeiten nachzuweisen sind.

Das Bundeseisenbahnvermögen bucht seit seiner Errichtung (wie zuvor die Deutsche Bundesbahn) nach den Grundsätzen einer doppelten kaufmännischen Buchführung. Zur Erstellung der gesetzlichen Jahresrechnung sind Angleichungsbuchungen erforderlich, um die Ergebnisse der kaufmännischen Buchführung in eine Einnahme-/Ausgaberechnung überzuleiten.

Angesichts dieser Ausgangslage wäre es Aufgabe des Bundesministeriums gewesen klarzustellen, wie das Rechnungswesen des Bundeseisenbahnvermögens auszugestalten war, damit der vom Gesetz vorgesehene Jahresabschluß aufgestellt werden konnte. Die Aufforderung des Bundesministeriums, zusätzlich eine Bilanz und eine Gewinn- und Verlustrechnung aufzustellen, hat jedenfalls zu der notwendigen Klärung nicht beigetragen.

Der Bundesrechnungshof wird mit dem Bundesministerium erörtern, ob und inwieweit die Jahresabschlußarbeiten vereinfacht werden können. Dabei könnte auch erörtert werden, ob die einschlägigen gesetzlichen Vorgaben im Interesse einer wirtschaftlichen Ausgestaltung des Rechnungswesens änderungsbedürftig sind.

34.3 Nachweis des Anlagevermögens

34.3.1

Bahnnotwendige Immobilien und Sachanlagen waren nach dem Eisenbahnneuordnungsgesetz auf die Deutsche Bahn AG zu übertragen. Solange die Entscheidung ausstand, welche Immobilien und Sachanlagen bahnnotwendig sind, gehörte das gesamte Grundvermögen der Deutschen Bundesbahn und der Deutschen Reichsbahn zum Vermögen des Bundeseisenbahnvermögens.

Das Bundeseisenbahnvermögen wies dagegen in der Anlagenbuchhaltung und in der Vermögensübersicht des Jahresabschlusses bei den Grundstücken und grundstücksgleichen Rechten lediglich die von der Verwaltung des ehemaligen Reichsbahnvermögens übernommenen und die vom Bundeseisenbahnvermögen selbst genutzten Anlagen aus. Die übrigen bahnnotwendigen und nicht bahnnotwendigen Immobilien und Sachanlagen einschließlich der nach dem Eisenbahnneuordnungsgesetz beim Bundeseisenbahnvermögen verbleibenden Pacht- und Treuhandwohnungen sowie Sport- und Freizeiteinrichtungen, waren nicht in der Anlagenbuchhaltung des Bundeseisenbahnvermögens erfaßt, da die Deutsche Bahn AG nicht bereit war, dem Bundeseisenbahnvermögen die notwendigen Unterlagen zur Verfügung zu stellen.

34.3.2

Der Bundesrechnungshof sah es als schwerwiegenden Mangel an, daß dem Bundeseisenbahnvermögen der Zugriff auf Unterlagen der Deutschen Bundesbahn und der Deutschen Reichsbahn verwehrt war, die bei der Deutsche Bahn AG verblieben sind. Das Bundeseisenbahnvermögen konnte dadurch der gesetzlichen Vorgabe, den Bestand des Sondervermögens nachzuweisen, nicht nachkommen.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium empfohlen, auf die Deutsche Bahn AG mit dem Ziel einzuwirken, Vereinbarungen über den Zugriff auf Unterlagen bei der Deutsche Bahn AG zu treffen.

34.3.3

Das Bundesministerium hat dazu mitgeteilt, daß im Rahmen der angestrebten Konzeption für die Verwertung der Bahnliegenschaften auch die Bereitstellung der für die Erfassung und Verwaltung der dem Bundeseisenbahnvermögen gehörenden Liegenschaften erforderlichen Unterlagen geregelt werden soll.

34.3.4

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes hätte das Bundesministerium nicht dulden dürfen, daß die Deutsche Bahn AG dem Bundeseisenbahnvermögen Unterlagen vorenthält, die es zur Durchführung seiner gesetzlichen Aufgaben benötigt. Schon im Hinblick auf eine sachgerechte Aufteilung der Immobilien zwischen dem Bundeseisenbahnvermögen und der Deutsche Bahn AG wäre ein Zugriff auf Unterlagen bei der Deutsche Bahn AG notwendig gewesen. Die Bereitstellung von Unterlagen hätte sich unabhängig von einer Verwertungskonzeption regeln lassen. Der Bundesrechnungshof hält weitere Verzögerungen bei der Bereitstellung der Unterlagen nicht für hinnehmbar.

34.4 Vermögens- und Finanzlage

Die Vermögenslage des Bundeseisenbahnvermögens ist dadurch gekennzeichnet, daß die Verbindlichkeiten das Vermögen erheblich übersteigen. Dies ist durch die Übernahme der Altschulden der ehemaligen Sondervermögen Deutsche Bundesbahn und Deutsche Reichsbahn bedingt. Allerdings konnte das Bundeseisenbahnvermögen bisher nur einen Teil seines Anlagevermögens erfassen (vgl. Nr. 34.3); die nicht erfaßten Vermögenswerte liegen in einer Größenordnung von 13 Mrd. DM.

Die Vermögenslage des Bundeseisenbahnvermögens stellt sich zum 31. Dezember 1994 wie folgt dar:

Vermögen		Verbindlichkeiten	
Posten	**Mio. DM**	**Posten**	**Mio. DM**
Immaterielle Vermögensgegenstände	1	Kreditverbindlichkeiten	71 991
Sachanlagen	2 185	Sonstige Verbindlichkeiten	124
Finanzanlagen	1 165	Rechnungsabgrenzung	0
Umlaufvermögen	1 241		
Rechnungsabgrenzung	874		
Summe:*)	**5 466**)**	**Summe:**	**72 115**)**

*) Summe mit Rundungsdifferenz
**) ohne rechtlich unselbständige Sozialeinrichtungen

Das Bundeseisenbahnvermögen hat am 1. Januar 1994 Kreditverbindlichkeiten der Deutschen Bundesbahn und der Deutschen Reichsbahn in Höhe von 65,9 Mrd. DM übernommen, die bis zum Jahresende durch die im Jahre 1994 notwendig gewordene Nettokreditaufnahme auf 71,3 Mrd. DM angewachsen sind.

Die Finanzlage wurde durch eine Entscheidung des Bundesministeriums maßgeblich wie folgt beeinflußt:

In einem Entwurf des Jahresabschlusses 1994 hatte das Bundeseisenbahnvermögen eine Forderung gegen die Deutsche Bahn AG in Höhe von 600 Mio. DM ausgewiesen, da es der Auffassung war, eine Ende Dezember 1993 von der Deutschen Reichsbahn getätigte Fremdmittelaufnahme sei nicht mehr zur Finanzierung von Aufwendungen des Geschäftsjahres 1993 notwendig gewesen und habe somit die vom Bundeseisenbahnvermögen zu übernehmenden Kreditverbindlichkeiten unnötig erhöht. Nachdem das Bundesministerium im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen entschieden hatte, daß die in Rede stehenden 600 Mio. DM der Deutsche Bahn AG zustehen, übernahm das Bundeseisenbahnvermögen die Forderung nicht in den endgültigen Jahresabschluß 1994.

Der Bundesrechnungshof hält die getroffene Entscheidung nicht für zwingend, aber für vertretbar.

34.5 Ertragslage

Die Einnahme-/Ausgaberechnung des Bundeseisenbahnvermögens ist entsprechend der Gliederung des Wirtschaftsplanes aufgebaut und in einen „Verwaltungsbereich" sowie in einen „Abgeleiteten Bereich" gegliedert.

Der „Verwaltungsbereich" enthält alle Einnahmen und Ausgaben, die den Betätigungsfeldern

- Immobilienmanagement,
- Wohnungswesen,
- Kreditverwaltung und
- Personalverwaltung (einschließlich Soziales) sowie
- Ausgleichsleistungen des Bundes, die das Bundeseisenbahnvermögen unmittelbar betreffen,

zuzurechnen sind.

Der „Abgeleitete Bereich" umfaßt alle übrigen Einnahmen und Ausgaben. Sie betreffen

- die Beziehungen des Bundeseisenbahnvermögens zur Deutsche Bahn AG hinsichtlich der zugewiesenen Beamten,
- die Beziehungen des Bundeseisenbahnvermögens zu den Gesellschaften, bei denen Mitarbeiter auf der Basis von Dienstleistungsüberlassungsverträgen (DÜV) beschäftigt sind,
- die Beziehungen zu den Sozialeinrichtungen und
- die Ausgleichsleistungen des Bundes, die das Bundeseisenbahnvermögen nur mittelbar betreffen.

Die Ertragslage des Jahres 1994 stellt sich wie folgt dar:

	Verwaltungsbereich	Abgeleiteter Bereich	zusammengefaßt
	– in Mio. DM –		
Eigene Einnahmen	1 168,1	7 216,8	8 384,9
Zuweisungen und Zuschüsse	8 941,3	3 790,8	12 732,1
Summe Einnahmen	***10 109,4***	***11 007,6***	***21 117,0***
Personalausgaben	8 641,6	7 289,7	15 931,3
sächliche Verwaltungsausgaben	274,9		274,9
Zinsausgaben, Zuweisungen und Zuschüsse	4 915,3	4 835,3	9 750,6
Investitionen	523,9		523,9
Summe Ausgaben *)	***14 355,6***	***12 124,9***	***26 480,5***
Unterdeckung	**4 246,2**	**1 117,3**	**5 363,5**

*) Summe mit Rundungsdifferenzen

Die oben dargestellte Unterdeckung von rd. 5,4 Mrd. DM wurde durch die Aufnahme von Krediten finanziert (vgl. Nr. 34.4).

Die Ertragslage weicht in einigen Positionen erheblich von den der Bahnreform zugrundeliegenden Planungen ab. So erreichten die Verkaufserlöse von Immobilien (rd. 0,6 Mrd. DM unter Plan) und die Personalkostenerstattungen (rd. 2,8 Mrd. DM unter Plan) bei weitem nicht die erwarteten Beträge. Dies lag zum einen daran, daß das Bundeseisenbahnvermögen durch die fehlende Entscheidung über die Aufteilung der Immobilien an umfangreicheren Veräußerungen gehindert war, und zum anderen an dem Umstand, daß die Deutsche Bahn AG einen Tarifvertrag, der der Personalkostenerstattung zugrunde liegt, zu für sie günstigeren Konditionen als geplant abschloß. Diese Entwicklung wird noch durch eine Rückzahlung von Personalkostenerstattungen an die Deutsche Bahn AG im Jahre 1995 für das Jahr 1994 in Höhe von rd. 430 Mio. DM verstärkt.

34.6 Personalentwicklung

Der Personalbestand hat sich wie folgt entwickelt:

	1. Januar 1994				31. Dezember 1994				Differenz
	Beamte	Angest.	Arbeiter	Summe	Beamte	Angest.	Arbeiter	Summe	
BEV eigene	1 473	407	344	2 224	1 540	499	293	2 332	108
DÜV	5 745	9	3 960	9 714	3 458	101	5 236	8 795	– 919
Zwischen-Summe	***7 218***	***416***	***4 304***	***11 938***	***4 998***	***600***	***5 529***	***11 127***	***– 811***
der DB AG zugewiesen	117 888			117 888	109 479			109 479	–8 409
zur DB AG beurlaubt	81			81	428			428	347
Zwischen-Summe	***117 969***			***117 969***	***109 907***			***109 907***	***–8 062***
Sonstige Beurlaubte	2 571			2 571	2 556			2 556	– 15
Summe	**127 758**	**416**	**4 304**	**132 478**	**117 461**	**600**	**5 529**	**123 590**	**–8 888**

Die Zunahme bei den eigenen Mitarbeitern des Bundeseisenbahnvermögens ist vor allem auf die Übernahme von Aufgaben, die bisher bei der Deutsche Bahn AG erledigt wurden (Beihilfe, Kindergeld, Bundesbahn-Sozialwerk u. a.), zurückzuführen.

34.7 Ausblick

Der Fehlbetrag in der Ergebnisrechnung des Bundeseisenbahnvermögens muß ab dem Jahre 1996 ausschließlich aus dem Bundeshaushalt gedeckt werden. Die Möglichkeit einer eigenen Nettokreditaufnahme des Bundeseisenbahnvermögens ist nämlich durch das Eisenbahnneuordnungsgesetz auf die Jahre 1994 und 1995 beschränkt. In Anbetracht der geringeren Personalkostenerstattungen der Deutsche Bahn AG und der weit unter der Planung liegenden Immobilienveräußerungserlöse besteht die Gefahr, daß die Haushaltsansätze nicht zur Fehlbetragsdeckung ausreichen.

Der Schuldenstand des Bundeseisenbahnvermögens ist im Jahre 1995 erneut deutlich angestiegen und betrug am Jahresende etwa 78,4 Mrd. DM. Erst ab 1996 ist wegen der gesetzlich vorgeschriebenen Tilgung in Höhe von mindestens 0,3 Mrd. DM einerseits und der Übernahme der Neuverschuldung auf den Bundeshaushalt andererseits mit einem leichten Rückgang der Schulden zu rechnen.

35 Übernahme von zinspflichtigen Verbindlichkeiten der Deutschen Bundesbahn und der Deutschen Reichsbahn durch das Bundeseisenbahnvermögen

35.0

Die Deutsche Bahn AG verlangt vom Bundeseisenbahnvermögen den Ausgleich von rechnerisch ermittelten Negativbeständen auf laufenden Bankkonten in Höhe von rd. 100 Mio. DM als zinspflichtige Verbindlichkeiten, obwohl hierfür bis zum Stichtag keine Zinsen angefallen sind, und die Deutsche Bahn AG gleichzeitig Festgelder in Höhe von mehreren hundert Mio. DM angelegt hatte.

35.1

Das Eisenbahnneuordnungsgesetz sah vor, daß die zinspflichtigen Verbindlichkeiten der Deutschen Bundesbahn und der Deutschen Reichsbahn beim Bundeseisenbahnvermögen verblieben, während die nicht zinspflichtigen Verbindlichkeiten sowie die durch dingliche Rechte an zu übertragenden Liegenschaften gesicherten Verbindlichkeiten auf die Deutsche Bahn AG zu übertragen waren.

Das Bundeseisenbahnvermögen übernahm am 1. Januar 1994 mit Schuldurkunden verbriefte Kreditverbindlichkeiten der Deutschen Bundesbahn und der Deutschen Reichsbahn in Höhe von 65,9 Mrd. DM.

35.2

Die Deutsche Bahn AG hat in ihrer Eröffnungsbilanz eine Forderung gegen das Bundeseisenbahnvermögen für den Ausgleich von Kontokorrentverbindlichkeiten in Höhe von 101,3 Mio. DM bilanziert. Es handelt sich dabei um rechnerisch ausgewiesene Negativbestände auf laufenden Bankkonten der Deutschen Bundesbahn und der Deutschen Reichsbahn zum 31. Dezember 1993, die dadurch entstanden sind, daß noch vor dem Jahresende 1993 getätigte Überweisungen von den Banken erst Anfang des Jahres 1994 belastet wurden (sogenannte Unterwegsgelder). Zinsen sind demzufolge im Jahre 1993 hierfür nicht entstanden. Die Deutsche Bahn AG sieht auch in den rechnerischen Negativbeständen zinspflichtige Verbindlichkeiten, die gemäß der gesetzlichen Regelung vom Bundeseisenbahnvermögen zu übernehmen seien.

Das Bundeseisenbahnvermögen bestreitet die Zinspflichtigkeit dieser Verbindlichkeiten und lehnt eine entsprechende Zahlung an die Deutsche Bahn AG ab. Das Bundeseisenbahnvermögen verweist darüber hinaus darauf, daß bei der rechnerischen Ermittlung der Negativbestände von Bankkonten kurzfristige Festgeldanlagen in Höhe von 600 Mio. DM unberücksichtigt geblieben sind. Die Mittel stammten aus einer von der Deutschen Reichsbahn Ende Dezember 1993 getätigten Fremdmittelaufnahme. Diese Verbindlichkeiten in Höhe von 600 Mio. DM hat das Bundeseisenbahnvermögen zusammen mit den übrigen verbrieften Kreditverbindlichkeiten übernommen.

Da zwischen der Deutsche Bahn AG und dem Bundeseisenbahnvermögen kein Einvernehmen über die Behandlung der 101,3 Mio. DM erzielt werden konnte, ersuchte das Bundeseisenbahnvermögen das Bundesministerium, die Frage der Rechtmäßigkeit der Forderung der Deutsche Bahn AG zu entscheiden.

Das Bundesministerium hat jedoch bisher diese Entscheidung nicht getroffen.

35.3

Der Bundesrechnungshof hat wiederholt Bedenken gegen die Anerkennung der Forderung der Deutsche Bahn AG erhoben.

Die Regelungen im Rahmen der Bahnreform sollten dazu dienen, die Deutsche Bahn AG von den durch Altschulden entstehenden Zins- und Tilgungslasten zu befreien. Lediglich durch die Stichtagsbetrachtung bei der Bilanzierung entstehende Negativbestände sind nach Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht durch die Regelungen der Bahnreform erfaßt. Unzumutbare wirtschaftliche Nachteile werden der Deutsche Bahn AG dadurch nicht aufgebürdet, da bei wirtschaftlicher Betrachtung in Anbetracht der Festgeldanlage von 600 Mio. DM keine Negativbestände bestanden. Würden die rechnerischen Negativbestände auf laufenden Bankkonten zu Lasten des Bundeshaushaltes ausgeglichen, käme dies einem nicht zweckgebundenen Zuschuß an die Deutsche Bahn AG gleich und würde über das im Rahmen der

Bahnreform vorgesehene Maß hinaus wirtschaftliche Vorteile für die Deutsche Bahn AG bewirken.

Der Bundesrechnungshof sieht bei Berücksichtigung der wirtschaftlichen Zusammenhänge – unabhängig von der handelsrechtlichen Bilanzierung – keine Rechtfertigung, durch „Unterwegsgelder" entstandene Negativbestände auf Bankkonten vom Bundeseisenbahnvermögen ausgleichen zu lassen.

Das Bundesministerium sollte im Interesse der Rechtsklarheit die zwischen Bundeseisenbahnvermögen und Deutsche Bahn AG bestehende Streitfrage alsbald entscheiden und die Forderung der Deutsche Bahn AG ablehnen.

36 Kreditaufnahme des Bundeseisenbahnvermögens zur Vorfinanzierung einer Zahlung der Deutsche Bahn AG

36.0

Das Bundesministerium hat das Bundeseisenbahnvermögen angewiesen, Ende des Jahres 1995 einen langfristigen Kredit in Höhe von 500 Mio. DM aufzunehmen, obwohl von der Deutsche Bahn AG Anfang 1996 eine Vorauszahlung in gleicher Höhe für vereinnahmte Immobilienerlöse zu erwarten war. Das Bundeseisenbahnvermögen hatte letztmalig im Jahre 1995 die Möglichkeit, Kredite aufzunehmen. Ab dem Jahre 1996 ist ein finanzieller Mehrbedarf des Bundeseisenbahnvermögens durch Umschichtung innerhalb der Ansätze des Bundeshaushaltsplanes bei Kapitel 12 22 – Eisenbahnen des Bundes – zu decken. Die Entscheidung des Bundesministeriums hat zu vermeidbaren Zinsausgaben in Höhe von jährlich rd. 30 Mio. DM geführt.

36.1

Die Deutsche Bahn AG hatte sich bereit erklärt, das Bundeseisenbahnvermögen während der Anlaufphase bei der Verwertung von Immobilien zu unterstützen. Das Bundeseisenbahnvermögen genehmigte bis Ende 1995 Immobilienverkäufe im Wert von rd. 800 Mio. DM, die die Deutsche Bahn AG für das Bundeseisenbahnvermögen tätigen sollte. Einen genauen Überblick über die tatsächlich getätigten Verkäufe und die daraus resultierenden Erlöse hatte die Deutsche Bahn AG jedoch – aufgrund von Schwierigkeiten mit der Buchführung – nicht. Die Höhe der dem Bundeseisenbahnvermögen zustehenden Erlöse soll nun durch einen Wirtschaftsprüfer ermittelt werden.

Da sie bis Ende 1995 nur einen geringen Teil der erwarteten Verkaufserlöse an das Bundeseisenbahnvermögen abgeführt hatte, stimmte die Deutsche Bahn AG zu, eine Vorauszahlung auf die Erlöse aus den bereits realisierten Grundstücksverkäufen der Jahre 1994 und 1995 in Höhe von 500 Mio. DM zu leisten. Sie sagte zu, die Vorauszahlung noch im Dezember 1995 zu überweisen. Das Bundeseisenbahnvermögen bezog diese Zusage in ihre Liquiditätsplanung für das Jahresende 1995 ein.

Das Bundesministerium wies das Bundeseisenbahnvermögen am 27. Dezember 1995 an, sich in Höhe von 500 Mio. DM langfristig am Kapitalmarkt zu finanzieren, da die Zahlung der Deutsche Bahn AG erst Anfang Januar 1996 erfolgen werde. Dem Vorschlag des Bundeseisenbahnvermögens, sich in Höhe der erwarteten Zahlung nur kurzfristig zu verschulden, hat das Bundesministerium widersprochen. Dadurch erhöhte sich die Nettoneuverschuldung des Bundeseisenbahnvermögens entsprechend.

Die Zahlung der Deutsche Bahn AG ging Anfang 1996 beim Bundeseisenbahnvermögen ein.

Das Bundeseisenbahnvermögen hatte letztmalig im Jahre 1995 die Möglichkeit, Deckungslücken im Wirtschaftsplan durch eigene Kreditaufnahmen zu schließen. Ab dem Jahre 1996 ist ein finanzieller Mehrbedarf des Bundeseisenbahnvermögens durch Umschichtungen innerhalb der Ansätze des Bundeshaushaltsplanes bei Kapitel 12 22 – Eisenbahnen des Bundes – zu decken.

36.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß die Weisung des Bundesministeriums an das Bundeseisenbahnvermögen, sich nicht kurzfristig, sondern langfristig zu verschulden, zu vermeidbaren Zinsausgaben zu Lasten des Bundeshaushaltes in Höhe von jährlich rd. 30 Mio. DM geführt hat. Er hat dem Bundesministerium empfohlen, das Bundeseisenbahnvermögen zu veranlassen, die Anfang 1996 eingegangenen 500 Mio. DM zur Tilgung der nächstfälligen Schuldverschreibung zu verwenden. Dadurch ließe sich der Zinsnachteil für den Bund auf den Zeitraum von Ende Dezember 1995 bis zum Tilgungszeitpunkt beschränken.

36.3

Das Bundesministerium hat eingewandt, daß sich der Vorstand der Deutsche Bahn AG ausdrücklich die Überprüfung der Vorauszahlung aufgrund der Feststellungen des Wirtschaftsprüfers und daraus eventuell resultierende Rückforderungen vorbehalten habe. Die Vorauszahlung könne nicht als endgültige Einnahme zur Finanzierung des Bedarfs im Jahre 1995 herangezogen werden, weil für Rückforderungen der Deutsche Bahn AG im Bundeshaushalt 1996 keine Vorsorge hätte getroffen werden können.

Gleichwohl sei es bereit, die Anregung des Bundesrechnungshofes, eine Sondertilgung zu veranlassen, in der zweiten Jahreshälfte 1996 im Lichte der dann vorliegenden Erkenntnisse über den Mittelbedarf des Bundeseisenbahnvermögens zu prüfen und ggf. zu verwirklichen.

36.4

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist das Risiko einer Rückforderung durch die Deutsche

Bahn AG in Anbetracht der bereits bis Ende des Jahres 1995 genehmigten Verkäufe in Höhe von rd. 800 Mio. DM nicht erkennbar. Daher hätte das Bundesministerium das Bundeseisenbahnvermögen zu einer Sondertilgung in Höhe von 500 Mio. DM veranlassen können.

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Forderung fest, den finanziellen Schaden für den Bund dadurch zu begrenzen, daß die Vorauszahlung umgehend für die Tilgung von fälligen Schuldverschreibungen verwendet wird. Jeder Monat Verzögerung führt zu vermeidbaren Zinsausgaben des Bundes in Höhe von 2,5 Mio. DM.

Bundesministerium der Verteidigung
(Einzelplan 14)

37 Privatisierung eines ehemals bundeseigenen Unternehmens
(Kapitel 14 09 Titel 553 02 und 685 01)

37.0

Ein Ende 1990 gegründetes bundeseigenes Unternehmen, dessen Hauptaufgabe die Bewachung und Bestandsführung des zur Verwertung vorgesehenen Materials der ehemaligen Nationalen Volksarmee in Lagern der Bundeswehr war, wurde Ende 1994, etwa eineinhalb Jahre vor dem planmäßigen Auslaufen dieser Aufgabe, privatisiert. Gegen eine Abstandssumme von rd. 122 Mio. DM zum Ausgleich der zu erwartenden Verluste übernahm der Erwerber des Unternehmens auch das Material und seine Verwertung.

Dies hat gegenüber der Weiterführung der Aufgaben ohne Privatisierung zu einer Haushaltsmehrbelastung von mindestens 35 Mio. DM geführt, der keine gleichwertigen Vorteile gegenüberstehen. Die Räumung der Lager und die Verwertung des Materials wurden nicht wesentlich beschleunigt. Von den Arbeitsplätzen des Unternehmens in den neuen Bundesländern konnten bisher knapp 100, weniger als ein Zehntel, gesichert werden.

37.1

37.1.1

Die Bemühungen um einen „schlankeren Staat" und um Privatisierung staatlicher Aufgaben haben Anfang 1994 auch zu einer Ergänzung des § 7 der Bundeshaushaltsordnung geführt. Danach verpflichten die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zur Prüfung, inwieweit staatliche Aufgaben oder öffentlichen Zwecken dienende wirtschaftliche Tätigkeiten durch Ausgliederung und Entstaatlichung oder Privatisierung erfüllt werden können. Für geeignete Maßnahmen von erheblicher finanzieller Bedeutung sind Nutzen-Kosten-Untersuchungen als Entscheidungsgrundlagen vorgeschrieben.

In diesem Rahmen muß auch die Privatisierung eines bundeseigenen Unternehmens gesehen werden, das im Auftrag des Bundesministeriums mit der Lagerhaltung des überschüssigen Materials der ehemaligen Nationalen Volksarmee (NVA) befaßt war.

37.1.2

Für das nicht in der Bundeswehr benötigte NVA-Material hatte das Bundesministerium ab Ende 1990 eine Verwertungsorganisation aufgebaut. Sie wurde durch Sonderbeauftragte des Bundesministeriums und des Bundesamtes für Wehrtechnik und Beschaffung (Bundesamt) gesteuert. Über einen Lagerhaltungsvertrag war ein neu gegründetes bundeseigenes Unternehmen damit beauftragt, in sogenannten Verwertungslagern das Material zu bewachen, zu identifizieren, zu sortieren sowie seinen Bestand zu erfassen und zu führen. Nach anfänglichen Planungsunsicherheiten zeigte sich diese bundeseigene Organisation in der Lage, auch bei materialbezogener (nicht pauschaler) Verwertung bis Ende 1994 50 Lager zu räumen, so daß der geplante Endtermin 31. März 1996 für die Räumung aller 92 Lager, mit deren Lagerhaltung das Unternehmen beauftragt war, hätte eingehalten werden können. Es zeichneten sich sogar Beschleunigungsmöglichkeiten ab.

Im Juli 1994 entschied das Bundesministerium, statt der bisherigen materialbezogenen Verwertung ganze Lagerinhalte der ab dem Jahre 1995 zu räumenden Liegenschaften ausschreiben zu lassen. Zugleich betrieb es über eine ergänzende Ausschreibung die Privatisierung des Unternehmens noch im Jahre 1994. Es beabsichtigte, sich damit von der Verwertung zu entlasten, die Lagerräumung weiter zu beschleunigen, die Lagerhaltungs- und Verwertungskosten zu begrenzen und die Existenz des Unternehmens einschließlich seiner Arbeitsplätze langfristig zu sichern.

Für die Räumung der ausgeschriebenen Liegenschaften ermittelte das Bundesministerium auf der Grundlage der Ausschreibungsergebnisse für die beiden Alternativen

- Weiterführung der bisherigen bundeseigenen Verwertungsorganisation und
- Privatisierung des Unternehmens verbunden mit dem pauschalen Verkauf des zu räumenden Materials an den Erwerber des Unternehmens

eine annähernd gleich hohe finanzielle Belastung des Bundes. Es errechnete einen Kostenvorteil in Höhe von 440 000 DM, das sind weniger als 0,5 v. H. der Gesamtbelastung, zugunsten der Privatisierung. Sie hatte nach seiner Auffassung auch die eher qualitativ zu bewertenden Vorteile, die Bundeswehr von der Verwertung zu entlasten, die Lagerräumung wei-

ter zu beschleunigen, die Lagerhaltungs- und Verwertungskosten zu begrenzen und die Existenz des Unternehmens einschließlich seiner Arbeitsplätze langfristig zu sichern. Das Bundesministerium entschied daher eineinhalb Jahre vor dem planmäßigen Auslaufen des Lagerhaltungsvertrages und damit der Hauptaufgabe des Unternehmens, dieses zu verkaufen. Die Entscheidung war mit dem für den Verkauf der Geschäftsanteile des Unternehmens zuständigen Bundesministerium der Finanzen abgestimmt, das sich dabei im wesentlichen auf die finanzielle Gesamtbewertung des Bundesministeriums der Verteidigung verließ, da dieses mit seiner Zuständigkeit für das Material das weitaus größere Finanzvolumen zu bewerten hatte.

Der Erwerber hatte für das Unternehmen einen Kaufpreis in Höhe von rd. 7 Mio. DM zu zahlen. Da der voraussichtliche Verwertungserlös geringer als die vom Erwerber erwarteten Kosten der Verwertung waren, erhielt er jedoch für die Übernahme des Materials vom Bund als Ausgleich eine Abstandssumme in Höhe von rd. 122 Mio. DM.

37.2

37.2.1

Der Bundesrechnungshof hat sich in einer begleitenden Prüfung insbesondere mit den der Privatisierung zugrundeliegenden Vergleichsrechnungen befaßt. Er hat festgestellt, daß die finanzielle Belastung des Bundes für die Verwertung des NVA-Materials bei Beibehaltung des bisherigen Verfahrens und der bisherigen Organisation deutlich niedriger anzusetzen gewesen wäre als die der Privatisierungslösung. Den Mehrausgaben für die Privatisierung stehen keine gleichwertigen Vorteile gegenüber. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes wurde die Privatisierungslösung gegenüber dem Beibehalten der bisherigen Organisation unter folgenden Gesichtspunkten um mindestens 35 Mio. DM zu günstig bewertet:

- Bei der Vergleichskostenrechnung wurden die voraussichtlichen Personalkosten der Lagerhaltung nicht angemessen berücksichtigt. Ihrem zeitlichen Verlauf und ihrer Gesamthöhe lag eine Personalabbauplanung zugrunde, die sowohl von der bundeseigenen Organisation wie auch vom Erwerber beschleunigt werden konnte, ohne die Räumungstermine zu gefährden. Die Beschleunigungsmöglichkeiten der bundeseigenen Organisation hätten nach Auffassung des Bundesrechnungshofes dazu führen müssen, die Kosten für deren Beibehaltung um mindestens 10 Mio. DM niedriger anzusetzen. Dies hätte auch bei der Bewertung der geforderten Abstandssumme berücksichtigt werden müssen.
- Zum Nachteil für die bundeseigene Organisation wurden für die Beseitigung von Schadstoffen 10 Mio. DM und für die Räumung der Lager von Restmaterialien 7 Mio. DM jeweils zweifach angesetzt.
- Während die Aufwendungen des bundeseigenen Unternehmens monatlich abzugelten gewesen wären, entrichtete der Bund die Abstandszahlung an den Erwerber bereits zu Beginn des Jahres 1995 in voller Höhe. Bei Gegenüberstellung der Einmalzahlung Anfang 1995 und einer monatlichen Zahlung entsprechend dem Personalabbauplan des bundeseigenen Unternehmens über 18 Monate hinweg bei einem Zinssatz von 6 v. H. ergibt sich ein Zinsverlust von rd. 4 Mio. DM, den das Bundesministerium nicht in seine Bewertung einbezogen hatte.
- Die durch die bundeseigene Organisation erzielbaren Erlöse für Material, das mit Gewinn zu verkaufen war, wurden zu niedrig bewertet, wie der Bundesrechnungshof am Beispiel der Lagerhilfsmittel, des Bekleidungs- und Ausrüstungsmaterials sowie eines Schleppers und eines Kontingents von Pipelinerohren aufzeigte. Allein hierfür setzte das Bundesministerium 3,3 Mio. DM zu wenig an. Zudem wurde mit dem Vertragsabschluß auch Material im Wert von etwa 1 Mio. DM verkauft, das als sogenanntes Vorbehaltsmaterial zur Abgabe an die Bundesländer reserviert war und inzwischen von diesen angefordert wird.

Zu den eher qualitativen Vorteilen, mit denen das Bundesministerium rechnete, hat der Bundesrechnungshof darauf hingewiesen, daß auch die bisherige Organisation ausreichende Sicherheit für eine planmäßige Räumung der Lager bot, die Privatisierung insofern keine Vorteile hatte. Vielmehr rechnete das Bundesministerium bei der Privatisierung mit den Kosten einer Leistungsbürgschaft des Erwerbers in Höhe von 1,6 Mio. DM, erhielt also die angestrebte Verwertungssicherheit nicht allein schon durch den Privatisierungsvorgang.

Eine Verbesserung der Perspektiven des Personals des Unternehmens ließ sich zwar erhoffen, war im Vertragsentwurf jedoch nicht festgeschrieben und wurde auch später nicht vereinbart. Wie zu erwarten, ließ der Erwerber das Personal inzwischen weit schneller abbauen, als nach der ursprünglichen Personalplanung vorgesehen war. Beispielsweise beschäftigte er schon im Juli 1995 statt rd. 1 000 nur noch rd. 700 Mitarbeiter. Am 30. Juni 1996 hatte das Unternehmen nur noch einen Personalbestand von 180 Mitarbeitern, davon weniger als 100 in den neuen Bundesländern.

37.2.2

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium rechtzeitig vor Vertragsschluß auf seine Prüfungsergebnisse hingewiesen und gefordert, daß insbesondere die Abstandssumme deutlich gesenkt werden muß, wenn die Privatisierung wirtschaftlicher als die Beibehaltung der bisherigen Organisation sein soll. Das Bundesministerium erreichte eine solche Senkung der Abstandssumme zwar nicht, jedoch führten die Hinweise teilweise zu einer Verbesserung der Vertragskonditionen. Insbesondere sicherte sich das Bundesministerium Eigentumsrechte an den Lagerhilfsmitteln im Wert von mehreren Millionen DM, soweit die Bundeswehr hierfür Bedarf hatte. Trotz dieser Verbesserungen führten die oben aufgezeigten wirtschaftlichen Nachteile der Privatisierung zu einer Mehrbelastung des Bundeshaushaltes in Höhe von

mehr als 35 Mio. DM, der keine gleichwertigen Vorteile gegenüberstehen.

Im übrigen hatte der Bundesrechnungshof festgestellt, daß die in der Haushaltsplanung eingebrachten Mittelansätze für die bundeseigene Verwertungsorganisation für die Jahre bis 1996 in Höhe von 528,5 Mio. DM um insgesamt rd. 100 Mio. DM überhöht waren. Er hatte bereits im September 1994 gefordert, diese entsprechend zu reduzieren.

Sowohl im Hinblick auf die noch anstehende Verwertung des Bundeswehrmaterials (West), das wegen der Verkleinerung der Bundeswehr überschüssig wird, als auch im Hinblick auf weitergehende Privatisierungsüberlegungen des Bundesministeriums hat der Bundesrechnungshof empfohlen, die nun gewonnenen Erfahrungen zu nutzen. Verwertungsverfahren sollten rechtzeitig konzipiert werden. Aus terminlichen und wirtschaftlichen Gründen sollten Entscheidungen über eine bundeseigene oder privatwirtschaftliche Organisation zu Beginn der Verwertungsaktion getroffen werden. Meist ist mit späteren Verfahrensänderungen weder eine nachträgliche Beschleunigung noch eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit zu erreichen.

37.3

Das Bundesministerium hat die Auffassung vertreten, mit der Privatisierung die wirtschaftlichste Lösung gewählt zu haben und weist besonders auf die Entwicklung des tatsächlichen Finanzbedarfs für die Lagerung und Verwertung hin, der insgesamt mehr als 90 Mio. DM unter den Planansätzen geblieben sei. Der Vorwurf, der Bund habe mit der Privatisierung 35 Mio. DM zuviel ausgegeben, sei unbegründet:

Beschleunigungsmöglichkeiten und damit einen gegenüber der Planung beschleunigten Personalabbau hätte die bundeseigene Organisation nicht geboten. Auch dürfe der bremsende Effekt nicht unbeachtet bleiben, der dadurch entstanden sei, daß die Beschäftigten des Unternehmens mit der Erledigung ihrer Aufgabe ihren Arbeitsplatz verlieren würden.

Die dem Bundesamt obliegende Verwertung habe die Gefahrgut- und Schadstoffentsorgung für alle Lager wie auch deren Räumung von Restmaterialien eingeschlossen. Auf einen weiteren Ansatz von jeweils 10 bzw. 7 Mio. DM habe nicht verzichtet werden können, da bislang nur Kosten für 21 der insgesamt 42 noch verbliebenen Lager berücksichtigt gewesen seien.

Der Zinsverlust durch die einmalige Abstandszahlung im Januar 1995 gegenüber einer kontinuierlichen Abrechnung des Lagerhaltungsvertrages sei in der genannten Höhe nicht nachvollziehbar. Er sei in die Vergleichsberechnung des Bundesministeriums nicht eingegangen, da eine Gesamtrechnung auch hätte berücksichtigen müssen, wann und in welcher Höhe Erlöse und Ausgaben aus der Verwertung angefallen wären, die gegen den Lagerhaltungsvertrag zu verrechnen waren. Überdies müßte dann auch die für den Bund zum gleichen Zeitpunkt angefallene und ebenfalls nicht in Ansatz gebrachte Mehrwertsteuer einbezogen werden.

Das Herausnehmen von einzelnen erlösbringenden Positionen aus der Mischkalkulation sei für die nachträgliche Beurteilung, ob der Bund ein gutes oder schlechtes Geschäft abgeschlossen habe, ungeeignet. Ursache für den unbeabsichtigten Verkauf des Ländervorbehaltsmaterials war nach Angaben des Bundesministeriums der große Umfang dieses Materials und die dadurch bedingte unvollständige Erfassung in den DV-Listen. Es könne jedoch mit gleichwertigen Beständen nicht mehr benötigten Bundeswehrmaterials kompensiert werden.

Darüber hinaus habe der Bundesrechnungshof die qualitativen Vorteile der Privatisierung zu wenig berücksichtigt:

Mit der Privatisierungslösung seien alle bestehenden Risiken der Verwertung auf den Erwerber verlagert worden. Dies werde beispielsweise in der vereinbarten Konzernbürgschaft sowie in der Bankgarantie für die Vertragsdurchführung deutlich. Zudem habe sich gezeigt, daß trotz des erheblichen, unter unternehmerischen Gesichtspunkten notwendigen Personalabbaus das Unternehmen bislang zu einem beschleunigten Lagerabbau in der Lage gewesen sei.

Verglichen mit der Auflösung des Unternehmens sei die Sicherung eines jeden einzelnen Arbeitsplatzes ein Fortschritt. Durch die Einbindung in den Konzern des Erwerbers sehe sich das Unternehmen heute in der Lage, mittel- bis langfristig rd. 300 Arbeitsplätze in den neuen Bundesländern zu sichern. Eine Beschäftigungsgarantie sei jedoch weder gefordert noch vereinbart worden. Sie hätte sich verteuernd auf die Privatisierungslösung ausgewirkt. Die Geschäftsführung des privatisierten Unternehmens erwarte eine positive Entwicklung für die nächsten Jahre und gehe davon aus, daß die Anzahl der Beschäftigten wieder zunehmen werde, da das Geschäftsfeld nunmehr auch Leistungen an Bundesländer und Kommunen umfasse.

Das Bundesministerium hat besonders darauf hingewiesen, daß die Privatisierung mit der damit verbundenen Verlagerung aller bestehenden Risiken der Verwertung vom Bund auf einen privaten Auftragnehmer vom parlamentarischen Bereich nachdrücklich gefordert worden sei.

Die grundlegenden Anregungen des Bundesrechnungshofes, das Verfahren für das im Zuge der Umstrukturierung der Bundeswehr zu verwertende und zu entsorgende Material rechtzeitig zu konzipieren, zu organisieren und umzusetzen, entsprächen auch der Auffassung des Bundesministeriums und seien aufgegriffen worden.

37.4

Der Bundesrechnungshof begrüßt zwar, daß seine Anregungen aufgegriffen worden sind. Er bleibt jedoch bei seiner Auffassung, daß Zeitpunkt und Konditionen der Privatisierung des Unternehmens zu

einer Haushaltsmehrbelastung geführt haben, der keine gleichwertigen Vorteile gegenüberstehen.

Weder der gegenüber der Planung weit geringere tatsächliche Finanzbedarf für die Lagerung und Verwertung noch die Sicherstellung der Verwertung ist ein Erfolg aufgrund der Privatisierung. Vielmehr waren die Planansätze bereits vorher überhöht. Die auch bei der bundeseigenen Organisation gegebene Sicherheit der Leistungserbringung wurde bei der Privatisierung durch eine Bankbürgschaft erkauft.

Nacherhebungen beim Bundesamt haben gezeigt, daß dessen Bewertungen und die des Bundesministeriums sich erheblich unterschieden. Das Bundesamt hat beispielsweise nochmals betont, die bundeseigene Organisation hätte die geplanten Lagerräumungstermine halten, teilweise sogar vorziehen können. Ebenso hätte auch sie den Personalabbau beschleunigen können. Der angeführte „bremsende Effekt" war nicht nachweisbar. Zudem ergab die Überprüfung jedes einzelnen der nicht berücksichtigten 21 Lager, daß keine nennenswerten zusätzlichen Ausgaben für die Schadstoffentsorgung und Resträumung zu erwarten waren. Ein Zinsverlust in Höhe von rd. 4 Mio. DM kann in der Vergleichsrechnung nicht vernachlässigt werden. Dagegen sind die Auswirkungen unterschiedlicher Zahlungszeitpunkte von Erlösen und Ausgaben vergleichsweise gering. Die Mehrwertsteuer für den Bund wäre auch für Leistungen des Unternehmens in der bundeseigenen Organisation angefallen.

Das tatsächlich veräußerte Material, das Grundlage für die „Mischkalkulation" des Erwerbers war, war nicht identisch mit dem Material, auf dem die Vergleichsrechnung für die bundeseigene Organisation beruhte. Insofern mußte die Differenz in der Bewertung berücksichtigt werden.

Inwieweit durch die Privatisierung tatsächlich die Existenz des Unternehmens und langfristig 300 Arbeitsplätze in den neuen Bundesländern gesichert werden können, ist noch nicht erwiesen. Nach wie vor ist das Unternehmen von Aufträgen der öffentlichen Hand, weit überwiegend von Bundesaufträgen, abhängig. Es erbringt also Leistungen, die auch ohne Privatisierung mit einem entsprechenden Bedarf an Arbeitsplätzen angefallen wären. Nach seinem Verkauf hat es bislang nur den Personalabbau gegenüber der Planung beschleunigt, woraus sich finanzielle Vorteile in zweistelliger Millionenhöhe für den Erwerber ohne entsprechende Gegenleistung ergaben. Das Unternehmen beschäftigt derzeit in den neuen Bundesländern weniger als 100 Mitarbeiter. Der Sicherung dieser Arbeitsplätze müßten die oben angegebenen Zusatzkosten von mehr als 35 Mio. DM gegenübergestellt werden. Sie wäre also mit mehr als 350 000 DM für jeden Weiterbeschäftigten erkauft worden.

Die „nachdrücklichen Forderungen aus dem parlamentarischen Bereich" zur Privatisierung und damit Verlagerung aller bestehenden Verwertungsrisiken vom Bund auf einen privaten Auftragnehmer waren im übrigen immer verbunden mit der Erwartung, dadurch Haushaltsmittel des Bundes einsparen zu können.

37.5

Der Bundesrechnungshof hat diesen inzwischen abgeschlossenen Einzelfall nicht nur aufgegriffen, um die Mängel der Entscheidungsgänge darzustellen, die zu dieser Privatisierung geführt haben. Er geht vielmehr davon aus, daß das Bundesministerium künftig in zunehmendem Maße vor der Entscheidung stehen wird, ob Leistungen im eigenen Bereich zu erbringen oder nach außen zu vergeben sind und ob Betriebsteile in eigener Regie geführt oder privatisiert werden sollen (vgl. hierzu auch die Bemerkung Nr. 87). Insofern wird das Bundesministerium die Verfahren, die zu derartigen Privatisierungsentscheidungen führen, verbessern müssen.

Der Bundesrechnungshof wird die Privatisierungsbemühungen im Bereich der Bundeswehr weiterhin beobachten und dabei insbesondere auf die Nutzen-Kosten-Untersuchungen achten, mit denen die Wirtschaftlichkeit der Entscheidungen nachzuweisen ist.

38 Zusammenlegung der Kreiswehrersatzämter Erfurt und Mühlhausen

38.0

Das Wehrpflichtigenaufkommen in Thüringen rechtfertigt nicht die Einrichtung von vier Kreiswehrersatzämtern. Das Kreiswehrersatzamt Mühlhausen sollte aufgelöst werden, seine Aufgaben das Kreiswehrersatzamt Erfurt übernehmen. Dadurch könnten Personal-, Infrastruktur- und Betriebskosten eingespart und gleichzeitig die Qualität der Arbeit verbessert werden. Insgesamt würden 34 Dienstposten entbehrlich. Allein damit würden jährlich mindestens 1,7 Mio. DM eingespart.

38.1

Bereits im Jahre 1991 hatte der Bundesrechnungshof das Bundesministerium darauf hingewiesen, daß 26 Kreiswehrersatzämter in den neuen Bundesländern, d. h. im Wehrbereich VII, wegen mangelnder Auslastung nicht zu rechtfertigen seien. Das Bundesministerium folgte weitgehend den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes und löste im Jahre 1995 fünf Kreiswehrersatzämter wieder auf.

38.2

Die Einrichtung eines Kreiswehrersatzamtes wird im wesentlichen vom Umfang der Wehrüberwachung und vom Musterungsaufkommen bestimmt. Unter Berücksichtigung der Besonderheiten in den neuen Bundesländern legte das Bundesministerium eine Durchschnittsgröße von etwa 50 000 Wehrüberwachten je Kreiswehrersatzamt zugrunde und kam zu dem Ergebnis, daß im Wehrbereich VII auf Dauer 21 Kreiswehrersatzämter ausreichend seien. In den alten Bundesländern liegt die Auslastung bei 65 000 Wehrüberwachten. Der Bundesrechnungshof hält eine Größenordnung von 60 000 Wehrüberwachten in den neuen Bundesländern für angemessen. Bei

Zugrundelegung dieser Auslastungszahl ergibt sich im Wehrbereich VII ein Bedarf von höchstens 20 Ämtern.

Der Bundesrechnungshof hat auf der Grundlage des regionalen Wehrpflichtigenaufkommens in Thüringen die Auslastung der Kreiswehrersatzämter geprüft und kam dabei zu dem Ergebnis, daß nach der Zahl der Wehrüberwachten nur drei und nicht vier Kreiswehrersatzämter notwendig sind. Auch das Musterungsaufkommen von jährlich rd. 17 000 Personen rechtfertigt keine größere Anzahl, es kann auf drei Kreiswehrersatzämter aufgeteilt werden.

Der Bundesrechnungshof hat daher vorgeschlagen, die Kreiswehrersatzämter Erfurt und Mühlhausen in Erfurt zusammenzulegen. Die beiden Ämter sind – ohne Einrechnung von Fahrern, Boten usw. – bisher mit 49 und 39 Dienstposten ausgestattet. Das Kreiswehrersatzamt Erfurt müßte dann lediglich um fünf Dienstposten aufgestockt werden. Von den bisherigen 88 Dienstposten könnten durch die Zusammenlegung also 34 eingespart werden. Dies erbrächte eine jährliche Einsparung von mindestens 1,7 Mio. DM. Zudem könnten Infrastruktur- und Betriebskosten eingespart werden.

38.3

Das Bundesministerium hält die Beibehaltung des Kreiswehrersatzamtes Mühlhausen für erforderlich. Es begründet seine Entscheidung damit, daß

- wegen der Besonderheiten in den neuen Bundesländern, wie geringere Bevölkerungsdichte und schlechte Verkehrsinfrastruktur, im Durchschnitt etwa 50 000 Wehrüberwachte je Kreiswehrersatzamt – entgegen 65 000 in den alten Bundesländern – zugrunde zu legen seien, dabei geht es von rd. 200 000 Wehrüberwachten in Thüringen aus;
- die erforderliche Bürgernähe und Bürgerfreundlichkeit der Verwaltung wegen des größeren Zuständigkeitsbereichs und der größeren Entfernungen sonst nicht mehr gewährleistet sei;
- das neue Kreiswehrersatzamt Erfurt nicht um 5, sondern um 17 Dienstposten verstärkt werden müßte und damit zu einem Großamt mit den damit verbundenen Nachteilen aufwachsen würde;
- aus einigungspolitischen Gründen die Schließung eines weiteren Amtes, dessen Einrichtung in einem neuen Bundesland vor sechs Jahren als positives Signal verstanden worden sei, nunmehr ein nur schwer vermittelbares Signal wäre.

38.4

Die vom Bundesministerium dargelegten Gründe vermögen den Bundesrechnungshof nicht zu überzeugen. Er hält es nach wie vor für geboten, die aufgezeigten Möglichkeiten zur Reduzierung des organisatorischen Aufwandes und zur Einsparung von Personal alsbald umzusetzen. Mangelnder Auslastung von Kreiswehrersatzämtern muß auch in den neuen Bundesländern durch Organisationsentscheidungen begegnet werden.

So ist nicht einzusehen, daß die Zahl der Wehrüberwachten je Kreiswehrersatzamt lediglich etwa drei Viertel dessen betragen soll, was als Bemessungsgrundlage in den alten Bundesländern zugrunde gelegt wird. Die anfänglich schlechten Verkehrsverhältnisse haben sich in den letzten Jahren wesentlich verbessert und auch der Motorisierungsgrad der Bevölkerung hat sich dem der alten Bundesländer angeglichen. Hinsichtlich der Bevölkerungsdichte ist Thüringen durchaus mit Regionen in den alten Bundesländern vergleichbar und kann nicht als Besonderheit angesehen werden.

Mit 60 000 Wehrüberwachten pro Kreiswehrersatzamt wird den Besonderheiten der neuen Bundesländer angemessen Rechnung getragen. Nach der dem Bundesrechnungshof vorliegenden Zahl von rd. 180 000 Personen, die in Thüringen der Wehrüberwachung unterliegen, ergibt sich ein Bedarf von lediglich drei Kreiswehrersatzämtern. Die vom Bundesministerium zusätzlich angeführten ungemusterten Wehrpflichtigen unterliegen nicht der Wehrüberwachung und dürfen deshalb nicht in die Bedarfsberechnung einbezogen werden.

Die geforderte Bürgernähe und Bürgerfreundlichkeit ist auch nach der Zusammenlegung der beiden Kreiswehrersatzämter Erfurt und Mühlhausen gewährleistet. Erfahrungsgemäß benutzen sowieso schon etwa 80 v. H. der Wehrpflichtigen einen Pkw zum Besuch des Kreiswehrersatzamtes. Soweit einige Wehrpflichtige aus dem bisherigen Zuständigkeitsbereich des Kreiswehrersatzamtes Mühlhausen das Kreiswehrersatzamt Erfurt mit öffentlichen Verkehrsmitteln nicht in vertretbarer Zeit erreichen können, sind Auswärtsmusterungen oder der Einsatz von bundeswehreigenen oder gemieteten Bussen zu erwägen, wie dies bei anderen Kreiswehrersatzämtern üblich ist. Das Bundesministerium hat hierzu allgemeine Regelungen für die Bereitstellung von Bussen für Sammeltransporte zur Beförderung ungedienter Wehrpflichtiger erlassen. Im übrigen mußten Wehrpflichtige aus dem Bereich des Kreiswehrersatzamtes Mühlhausen bisher schon zur psychologischen Eignungs- und Verwendungsprüfung nach Erfurt an- und abreisen.

Zu berücksichtigen ist ferner, daß aufgrund der Neufassung des § 14 Abs. 2 des Wehrpflichtgesetzes im Jahre 1994 die Zuständigkeitsbereiche der Wehrersatzbehörden auch länderübergreifend geregelt werden können. Abgelegene Randgebiete können somit auch dem Zuständigkeitsbereich eines in einem anderen Bundesland gelegenen Kreiswehrersatzamtes zugeordnet werden, wenn zu diesem günstigere An- und Abreisemöglichkeiten bestehen.

Durch die Zusammenlegung der beiden Ämter entsteht auch kein Großamt mit organisatorischen Problemen, da der vom Bundesministerium für diesen Fall geforderte Aufwuchs von 17 zusätzlichen Dienstposten in Erfurt nicht erforderlich ist. Nach Auswertung der aktualisierten Auslastungszahlen für die Jahre 1994 und 1995 ergibt sich nach wie vor lediglich der vom Bundesrechnungshof errechnete Aufwuchs von 5 Dienstposten. Die somit entbehrlichen

34 Dienstposten führen zu einer Einsparung von jährlich mindestens 1,7 Mio. DM.

Die Auflösung eines Kreiswehrersatzamtes ist in den alten wie in den neuen Bundesländern schwierig durchzusetzen und erfordert Überzeugungsarbeit. Der Bundesrechnungshof hält es aber gerade angesichts der insgesamt schwierigen Haushaltslage für unverzichtbar, auf eine möglichst effiziente und kostenreduzierte Organisation der Wehrverwaltung – auch in den neuen Bundesländern – zu achten. Die Wehrverwaltung in Thüringen bleibt auch bei drei Kreiswehrersatzämtern flächendeckend vorhanden und gewährleistet gemäß ihrer Aufgabenstellung weiterhin eine individuelle Beratung und Betreuung der Wehrpflichtigen.

Das Bundesministerium sollte seine Entscheidungen überprüfen und den Anregungen des Bundesrechnungshofes folgen.

39 DV-Verfahren zur Ermittlung, Aussonderung und Verwertung überschüssigen Wehrmaterials

39.0

Die Teilstreitkraft Heer lagert überschüssiges Material im Beschaffungswert von rd. 13 Mrd. DM. Obwohl das Bundesministerium im Jahre 1990 aufgefordert worden war, ein rechnergestütztes Aussonderungs- und Verwertungsverfahren zu entwickeln und einzuführen, hat es die für den wirksamen Einsatz dieses DV-Verfahrens notwendigen Voraussetzungen noch nicht geschaffen. Aufgrund seines insoweit eingeschränkten Leistungsvermögens werden weiterhin die Materialüberschüsse beim Heer nicht systematisch ausgesondert. Damit können mögliche einmalige Verwertungserlöse und jährliche Einsparungen bei den Lagerkosten jeweils in dreistelliger Millionenhöhe nur unzureichend realisiert werden.

39.1

39.1.1

Die Teilstreitkräfte der Bundeswehr bevorrateten Ende Dezember 1993 in rd. 380 Lagereinrichtungen Einzel-, Mengen- und Nichtverbrauchsgüter im Beschaffungswert von insgesamt rd. 55,6 Mrd. DM (Anteil des Heeres 34 Mrd. DM). Darin waren das an die Truppe auf der Grundlage des Ausstattungssolls ausgegebene Material und die Bestände an Bekleidung, Verpflegung und Liegenschaftsmaterial nicht enthalten.

Der Umfang des überschüssigen Materials, die Höhe der erzielbaren Verwertungserlöse und das Einsparungspotential bei den Betriebskosten durch freiwerdende Lagerflächen lassen sich nur schätzen. Das Bundesministerium geht davon aus, daß allein aufgrund der Verkleinerung des Heeres um rd. 30 v. H. ein entsprechender Teil des Materials dieser Teilstreitkraft im Beschaffungswert von rd. 10 Mrd. DM überschüssig ist. Nach den Prüfungserkenntnissen des Bundesrechnungshofes sind darüber hinaus aufgrund schleppender Aussonderung und Verwertung von den verbleibenden Beständen mindestens weitere 10 v. H. überschüssig, so daß insgesamt Heeresmaterial im Beschaffungswert von rd. 13 Mrd. DM ausgesondert und verwertet werden kann.

Je nach Verwertungsweg fallen Erlöse in unterschiedlicher Höhe an. Im Jahre 1995 erzielte das Bundesministerium bei Veräußerung in Eigenregie durchschnittlich 15 v. H. und bei Einschaltung der bundeseigenen Verwertungsgesellschaft rd. 3 v. H. des Beschaffungswertes; daneben wurde Material auch unentgeltlich abgegeben. Unter Ansatz eines durchschnittlichen v. H.-Satzes sind aus der Verwertung des gesamten überschüssigen Heeresmaterials einmalige Haushaltseinnahmen in dreistelliger Millionenhöhe zu erwarten.

Allein in den Materialdepots des Heeres lagerten Ende 1993 Einzel- und Nichtverbrauchsgüter auf einer Fläche von rd. 1,7 Mio. m^2. Die durchschnittlichen Betriebskosten betrugen rd. 400 DM je m^2 Lagerfläche und Jahr. Durch die Verwertung des überschüssigen Heeresmaterials im oben angegebenen Umfang könnten bei den Lagerkosten rein rechnerisch jährlich dreistellige Millionenbeträge eingespart werden.

39.1.2

Die Teilstreitkraft Heer hatte sich bis Anfang der 90er Jahre zur Erfassung und Verwertung des überschüssigen Materials eines weitgehend manuellen und zeitraubenden Verfahrens bedient, das vielfältige Mängel aufwies. Insbesondere konnte wegen einer unzureichenden Datenbasis Material nicht immer einem Waffensystem oder Gerät zugeordnet und deshalb nicht über eine sachgerechte Bevorratung entschieden werden.

Der Bundesrechnungshof hatte in den Bemerkungen 1989 (Drucksache 11/5383 Nr. 24) beanstandet, daß die Teilstreitkraft Heer in ihren Gerätedepots überschüssige Einzelverbrauchsgüter mit einem Beschaffungswert von insgesamt rd. 1 Mrd. DM bevorratet, mögliche Verwertungserlöse nicht realisiert und vermeidbare Lagerkosten in Millionenhöhe in Kauf genommen hatte. Ein DV-Vorhaben zur Unterstützung der Aussonderung und Verwertung von Materialüberschüssen war nicht über die Projektierungsphase hinausgekommen.

Der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages hatte von der Bemerkung zustimmend Kenntnis genommen und die Erwartung geäußert, daß das Bundesministerium mit Nachdruck ein DV-gestütztes Aussonderungs- und Verwertungsverfahren entwickle und einführe (vgl. Plenarprotokoll 11/216 i. V. m. Drucksache 11/7112). Zwischenzeitlich seien die Mängel des bestehenden Verfahrens zu beseitigen und systematische Maßnahmen für eine kostenbewußtere Lagerhaltung zu ergreifen.

Das Bundesministerium erteilte im Juni 1989 den Auftrag zur Entwicklung des DV-Verfahrens MUEAV (Material-Überschuß-Ermittlung-Aussonderung- und

Verwertung) als Teil eines teilstreitkraftübergreifenden logistischen Informationssystems für die Materialwirtschaft. Im Mai 1994 wurde eine erste Realisierungsstufe mit den wesentlichen Verfahrensteilen beim Heer in Betrieb genommen. Die Einführung bei den anderen Teilstreitkräften soll im Herbst 1996 abgeschlossen sein und eine zweite Realisierungsstufe bis Ende 1997 folgen.

Das DV-Verfahren MUEAV ist so konzipiert, daß die Bestände mit Rechnerunterstützung systematisch und teilstreitkraftübergreifend auf überschüssiges Material durchsucht werden können. Es ist hierzu auf eine Datenbasis angewiesen, die auf den Dateien zahlreicher anderer DV-Verfahren aufbaut. Außerdem benötigt es für die automatischen Suchläufe die Vorgabe bestimmter Sollgrößen (z. B. maximale Bevorratungshöhen, Restnutzungszeiten, Krisenvorräte, vorrangig zu räumende Lagerorte). Das DV-Verfahren soll den Arbeitsaufwand verringern, objektive Aussonderungsentscheidungen gewährleisten und die Verwertung überschüssigen Materials beschleunigen.

39.2

Der Bundesrechnungshof hat das DV-Verfahren MUEAV im Jahre 1995 geprüft und festgestellt, daß die für einen wirksamen Einsatz von MUEAV notwendigen Voraussetzungen noch nicht geschaffen worden waren, da die Datenbasis noch unzureichend und über die erforderlichen Vorgaben noch nicht entschieden war. Mögliche Aussonderungsentscheidungen konnten in vielen Fällen nicht getroffen werden, weil verläßliche Daten, z. B. zur vorgesehenen Nutzungsdauer der Waffensysteme und zu Art und Umfang des Verteidigungs- und Krisenvorrats, fehlten.

Außerdem konnte mit Hilfe von MUEAV nur Material ausgesondert werden, das ausschließlich im Heer vorkommt. Für das weitaus umfangreichere Querschnittsmaterial war keine Überschußermittlung möglich, weil die zwingend erforderliche Mitprüfung durch die betroffenen Organisationseinheiten zwar im DV-Verfahren vorgesehen, vom Bundesministerium aber noch nicht organisatorisch geregelt ist.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß aufgrund des eingeschränkten Leistungsvermögens von MUEAV weiterhin Materialüberschüsse beim Heer im Beschaffungswert von über 13 Mrd. DM nicht **systematisch** ausgesondert sowie verwertet und damit mögliche jährliche Einsparungen bei den Lagerkosten sowie hohe einmalige Verwertungserlöse nur unzureichend realisiert werden.

39.3

Das Bundesministerium hat entgegnet, die Logistik des Heeres sei seit dem Jahre 1990 durch die Übernahme des Materials der ehemaligen Nationalen Volksarmee, die Strukturänderungen infolge der Truppenreduzierung und die Beteiligung an internationalen Einsätzen ausgelastet gewesen. Diesen Aufgaben habe es Vorrang vor dem Abbau von Überbeständen eingeräumt.

Das Bundesministerium verkenne jedoch nicht das hohe Einsparungspotential, es unternehme deshalb große Anstrengungen zur Kostenreduzierung. Maßnahmen zur Verringerung der Bestände und Lagerflächen sowohl im Rahmen des Programms zur Aufwandsbegrenzung und Rationalisierung als auch in den Strukturüberlegungen bearbeite es mit hoher Dringlichkeit. Auch die Beschleunigung der Verfahrensentwicklung von MUEAV sei Gegenstand dieser Bemühungen. Teilstreitkraftübergreifend würden alle Anstrengungen unternommen, um die bestehenden Mißstände zu beheben.

Das Bundesministerium hat eingeräumt, daß eine mangelhafte Datenbasis und die auch heute nur teilweise zur Verfügung stehenden notwendigen Vorgaben den wirksamen Einsatz des Aussonderungs- und Verwertungsverfahrens verhinderten. Die teilstreitkraftübergreifende Einführung der ersten Realisierungsstufe von MUEAV im Herbst 1996 würde aber die insbesondere bei der Überschußermittlung von Querschnittsteilen bestehenden Probleme beheben. Trotz dieser Schwierigkeiten sei seit dem Jahre 1994 unter Nutzung des DV-Verfahrens und aufgrund anderer Erkenntnisse überschüssiges Material im Beschaffungswert von rd. 5 Mrd. DM ausgesondert worden.

Überdies sei aufgrund der neuen Verteidigungsstruktur die Auflösung von 29 Heeresdepots und deren 79 Außenlagern vorgesehen. Das Bundesministerium hat dabei allerdings die Auffassung vertreten, daß ins Gewicht fallende Einsparungen bei den Betriebskosten der Depots kurzfristig nicht zu erreichen seien. Einen wesentlichen Faktor der Betriebskosten stellten die Personalkosten dar, die erst bei der Aufgabe kompletter Lager entfielen. Aufgrund der Verpflichtung zum sozialverträglichen Abbau des Personals sei dies aber nur mittel- bis langfristig zu realisieren.

39.4

Der Bundesrechnungshof hat Verständnis dafür, daß das Bundesministerium den vereinigungsbedingten Aufgaben Vorrang einräumte. Die Aufgabe, Überschüsse zu erkennen, auszusondern und zu verwerten, hat es allerdings schon länger vernachlässigt. Dabei verkennt der Bundesrechnungshof nicht die Bemühungen zur Verbesserung der Situation. Er ist jedoch der Auffassung, daß das Bundesministerium – in Anbetracht der wirtschaftlichen Bedeutung dieser Aufgabe und der zunehmenden Haushaltsenge – zeitgleich mit der Entwicklung von MUEAV die für den wirkungsvollen Einsatz dieses Verfahrens erforderlichen Voraussetzungen (vollständige Datenbasis, notwendige Vorgaben) hätte schaffen müssen, um zum frühestmöglichen Zeitpunkt eine weitgehend systematische und teilstreitkraftübergreifende Überschußermittlung sicherzustellen.

Die seit dem Jahre 1994 erreichten Aussonderungsergebnisse geben kein überzeugendes Bild vom tatsächlichen Nutzen von MUEAV. In der vom Bundesministerium genannten Summe ist nämlich Material im Wert von rd. 2 Mrd. DM enthalten, das schon vor der Einführung von MUEAV zur Aussonderung vor-

gesehen und nachträglich in das DV-Verfahren übernommen worden war. Außerdem wurde im fraglichen Zeitraum aufgrund der neuen Verteidigungsstruktur zwar Großgerät in großen Stückzahlen mit entsprechend hohem Beschaffungswert, nicht aber die zugehörigen Ersatzteile ausgesondert.

Der Bundesrechnungshof begrüßt die beabsichtigte Auflösung nicht notwendiger Depots. Nach seinen Prüfungserkenntnissen ist aber insbesondere in den Außenlagern der nicht aufzulösenden Depots noch weiteres überschüssiges Material in erheblichem Umfang vorhanden. Nach dessen Aussonderung und nach Umlagerung der Restbestände in die Hauptdepots stünde einer kurzfristigen Auflösung auch dieser Lagereinrichtungen nichts im Wege, weil die Außenlager überwiegend vom Personal der Hauptdepots mitbetrieben werden. Damit ließen sich zumindest die Kosten für den Liegenschaftsbetrieb einsparen. Im übrigen hätten spätestens bei der Einführung des DV-Verfahrens MUEAV die haushaltsrechtlichen Konsequenzen (z. B. kw-Vermerke) aus dem vorhersehbaren Abbau des Lagerpersonals gezogen werden müssen.

39.5

Das Bundesministerium wird nunmehr mit Vorrang die für einen wirksamen Einsatz des DV-Verfahrens MUEAV notwendigen Voraussetzungen schaffen müssen und durch umfassende Überschußermittlungen für die umgehende Realisierung der möglichen Betriebskosteneinsparungen und Verwertungserlöse zu sorgen haben.

40 Ausrüstung der Bundeswehrfeuerwehren mit Feuerlöschfahrzeugen

40.0

Das Bundesministerium beabsichtigt, Feuerlöschfahrzeuge in Modulbauweise zu beschaffen, deren Einsatzfähigkeit bei der Brandbekämpfung nicht nachgewiesen ist und deren Beschaffungskosten mit bis zu 1,4 Mio. DM je Fahrzeug doppelt so teuer wie handelsübliche DIN-Feuerlöschfahrzeuge sind. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, grundsätzlich handelsübliche DIN-Fahrzeuge zu beschaffen und – soweit für Bereiche mit speziellen Einsatzbedingungen tatsächlich notwendig – besondere Fahrzeuge erst dann einzuführen, wenn sie sich im Truppenversuch hinlänglich als einsatztauglich bewährt haben und ihre Wirtschaftlichkeit nachgewiesen ist.

Etwa 2,5 Mio. DM könnten eingespart werden, wenn Rüstsätze neuer Feuerwehr-Einsatzleitfahrzeuge auf die für Einsatzleitaufgaben notwendige Ausrüstung beschränkt würden.

40.1

40.1.1

Das Bundesministerium beabsichtigt, beginnend im Jahre 1997, den größten Teil der vorhandenen Feuerwehrfahrzeuge der zweiten und teilweise auch noch der ersten Generation durch eine dritte Fahrzeug-Generation abzulösen. Als Erstbedarf sollen etwa 80 sogenannte Feuerlöschfahrzeuge-Mehrzweck in Modulbauweise (Modulfahrzeuge) beschafft werden.

Die Entscheidung für die Einführung von Modulfahrzeugen begründet das Bundesministerium mit den bisherigen Erfahrungen aus den Hauptinstandsetzungen, nach denen handelsübliche Fahrgestelle nur eine Lebensdauer von etwa 10 Jahren hätten, während der feuerlöschtechnische Aufbau 30 Jahre und länger genutzt werden könne. Aus diesem Grund sah es den höheren Anschaffungspreis der Modulbauweise als gerechtfertigt an, sofern die feuerlöschtechnischen Aufbauten auf neue Fahrgestelle umgesetzt werden können.

Da das Bundesministerium keine Mittel für die Entwicklung zur Verfügung stellte, sollte das Vorhaben als „Kauflösung" verwirklicht werden. Lediglich eine kurze technische Erprobung und ein Truppenversuch waren vorgesehen.

In den Jahren 1991 bis 1992 bauten und erprobten Wehrtechnische Dienststellen der Bundeswehr mit Aufwendungen in Höhe von insgesamt 1,4 Mio. DM unter Verwendung handelsüblicher Baugruppen ein als Funktionsmodell aufgerüstetes Modulfahrzeug, das sich für den Einsatz jedoch als ungeeignet erwies. Über die Realisierbarkeit des Modulkonzeptes enthielt der Erfahrungsbericht auch deshalb keine verwertbaren Aussagen, da ein Auftrag hierzu nicht vorlag.

In den Jahren 1993 bis 1995 beschaffte das Bundesministerium für rd. 2 Mio. DM zwei Modulfahrzeuge in unterschiedlichen Versionen. Bei der technischen Erprobung erfüllten diese Fahrzeuge jedoch wesentliche Forderungen nicht, so daß die Bedarfsträger sie inzwischen als ungeeignet abgelehnt haben. So war z. B. die Bahnverladung nicht möglich, ohne den feuerlöschtechnischen Aufbau getrennt vom Fahrgestell zu verladen. Ein Truppenversuch mit den beiden Fahrzeugen ist noch vorgesehen. Einsatzerfahrungen über Eignung, Lebensdauer und Instandhaltung von Modulfahrzeugen liegen der Bundeswehr nicht vor, zumal zivile Berufsfeuerwehren derartige Modulfahrzeuge bislang nicht verwenden. Die zu erwartenden Ausgaben für die Beschaffung von Modulfahrzeugen betragen je nach Einsatzzweck rd. 1,2 bis 1,4 Mio. DM je Fahrzeug. Dies ist mehr als das Doppelte der Kosten handelsüblicher Löschfahrzeuge in Höhe von 0,5 bis 0,6 Mio. DM. Für die Serienreifmachung und die entwicklungstechnische Betreuung waren von 1994 bis 1996 jährlich 100 000 DM eingeplant.

40.1.2

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, für die Ausrüstung der Bundeswehrfeuerwehren grundsätzlich den Einsatz handelsüblicher DIN-Feuerlöschfahrzeuge vorzusehen. Er sah allenfalls bei der Verwendung auf Flugplätzen und Truppenübungsplätzen besondere feuerwehrspezifische Anforderungen als gegeben an.

Für die vom Bundesministerium zur Einführung vorgesehenen Modulfahrzeuge fehlt der Nachweis, daß sie für die Brandbekämpfung geeignet und hinsichtlich Beschaffungs- und Betriebskosten gleichzeitig wirtschaftlicher als andere Feuerlöschfahrzeuge sind. Der Bundesrechnungshof hat daher empfohlen, die Modulkonzeption für Löschfahrzeuge der dritten Fahrzeug-Generation zu überprüfen und insbesondere deren Wirtschaftlichkeit und Finanzierbarkeit nachzuweisen.

40.1.3

Das Bundesministerium hat seine Auffassung aufrechterhalten, der vor allem aufgrund der Modulbauweise höhere Anschaffungspreis sei gerechtfertigt. Es hat jedoch eingeräumt, daß die gegenwärtige Lösung nicht im vollen Umfang den Einsatzgrundsätzen entspreche. Deshalb werde insbesondere untersucht, wie die Bahnverladung ohne Demontage des Aufbaues zu gewährleisten sei. Der Nachweis der Einsatzreife von Modulfahrzeugen sowie Erfahrungen mit den Instandhaltungskosten könnten erst nach Einführung der Fahrzeuge vorliegen.

Das Bundesministerium weist außerdem darauf hin, daß die Feuerlöschfahrzeuge der Bundeswehr im Vergleich zu denen der Berufsfeuerwehren der Bundesländer insgesamt wesentlich längere Nutzungszeiten aufweisen und die nach der entwickelten Konzeption vorgesehene Zahl der Neubeschaffungen auf ein Minimum beschränkt werden könnten.

Das Bundesministerium hat weiter mitgeteilt, der Einsatz handelsüblicher Feuerlöschfahrzeuge sei grundsätzlich vorgesehen. So sei für logistische Einrichtungen (Depots) die Beschaffung handelsüblicher Technik bereits eingeleitet. Für die besonderen Anforderungen des Feuerwehreinsatzes in der Bundeswehr, z. B. für die speziellen Einsatzbedingungen auf Truppenübungsplätzen, gebe es auf dem Markt jedoch keine geeigneten handelsüblichen Feuerlöschfahrzeuge.

40.1.4

Feuerlöschfahrzeuge, deren Eignung für den Löscheinsatz nicht eindeutig nachgewiesen ist, sind wegen der erheblichen technischen und vor allem finanziellen Risiken nicht beschaffungsreif. Die für die Modulfahrzeuge vorgesehenen handelsüblichen Baugruppen mögen für sich genommen zwar erprobt sein, doch fehlt bislang jeder Beweis dafür, daß sie hinsichtlich ihres löschtechnischen Zusammenwirkens für den Löscheinsatz geeignet sind, und ob die Fahrzeuge im Dauereinsatz den hohen Belastungen im Gelände standhalten. Zudem sind die für die Serienreifmachung und die entwicklungstechnische Betreuung zur Verfügung gestellten Mittel in Höhe von je 100 000 DM für die letzten drei Jahre angesichts der vorgegebenen Aufgabe unzureichend.

Auch mit dem Hinweis auf die bisherige Konzeption kann das Bundesministerium die Modulfahrzeuge nicht überzeugend begründen; denn es ist bisher reine Spekulation, ob die Modulfahrzeuge eine vorgesehene Einsatzdauer von 30 Jahren erreichen, ohne daß eine Grundinstandsetzung oder andere vergleichbare Instandhaltungsmaßnahmen erforderlich werden, deren Kosten möglicherweise die der Grundinstandsetzung der bisherigen Feuerlöschfahrzeuge sogar übersteigen.

Der Bundesrechnungshof bleibt daher bei seiner Empfehlung, grundsätzlich nur handelsübliche Feuerlöschfahrzeuge zu beschaffen. Für die Bereiche mit speziellen Einsatzbedingungen, für die es auf dem Markt keine geeigneten Fahrzeuge gibt, sollten neue erst dann beschafft werden, wenn sich Prototypen im praktischen Einsatz bewährt haben. Außerdem wäre zuvor nachzuweisen, daß die Lebenszeitkosten von Modulfahrzeugen (Beschaffungspreis, Instandsetzungskosten, Betriebskosten) niedriger sind als die Kosten vergleichbarer konventioneller Löschfahrzeuge.

40.2

40.2.1

Für unterschiedliche Prototypen und technische Erprobungen zur Auswahl eines geeigneten Feuerwehr-Einsatzleitfahrzeuges hat das Bundesministerium seit dem Jahre 1987 Haushaltsmittel in erheblicher, heute aber nicht mehr benennbarer Höhe aufgewendet sowie erhebliche Personalkapazität bei den Wehrtechnischen Dienststellen gebunden. Wesentliche verwertbare Ergebnisse konnten dabei nicht erzielt werden. Das Bundesministerium beabsichtigt nunmehr, vorhandene Fahrgestelle des LKW gl leicht (Wolf) mit einem umfangreichen feuerwehrtechnischen Rüstsatz zu Einsatzleitfahrzeugen aufzurüsten. Für die Rüstsätze sind Ausgaben von insgesamt 5 Mio. DM veranschlagt.

40.2.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß es dem Bundesministerium innerhalb eines Zeitraums von zehn Jahren nicht gelang, die Bundeswehrfeuerwehren mit einem zweckmäßigen und geeigneten Feuerwehr-Einsatzleitfahrzeug auszurüsten. Der nunmehr für diese Fahrzeuge vorgesehene Rüstsatz umfaßt Gegenstände, die für Einsatzleitzwecke nicht benötigt werden. Das vorgesehene Trägerfahrzeug ist zu klein, um als Geräteträger für den vorgesehenen umfangreichen Rüstsatz zu dienen. Zudem sind diese Fahrzeuge lediglich für bestimmte Bundeswehrfeuerwehren erforderlich, z. B. auf Fliegerhorsten und Truppenübungsplätzen. Allein die für die Rüstsätze veranschlagten Ausgaben von 5 Mio. DM ließen sich um mehr als die Hälfte vermindern, wenn sie auf die für Einsatzleitaufgaben notwendige Ausrüstung beschränkt würden.

40.2.3

Das Bundesministerium hat die lange Entwicklungszeit des Feuerwehr-Einsatzleitfahrzeuges eingeräumt. Mit diesem Fahrzeug müßten aber auch Entstehungs- und Kleinbrände gelöscht und technische Hilfe geleistet werden können. Im Unterschied zu zivilen Feuerwehren, die mit einem Löschzug (ein

Einsatzleitwagen, mindestens zwei Feuerlöschfahrzeuge) zum Einsatzort fahren, seien bei der Bundeswehr aufgrund der spezifischen Gegebenheiten in vielen Fällen nur ein Feuerlöschfahrzeug-Mehrzweck und ein Einsatzleitfahrzeug im Einsatz. Deshalb müsse es seinem Zweck entsprechend eine umfangreichere Ausstattung mit sich führen. Im übrigen sei über die endgültige Ausstattung der Einsatzleitfahrzeuge sowie die erforderliche Zahl noch nicht abschließend entschieden.

40.2.4

Angesichts des Einsparvolumens von mehr als 2,5 Mio. DM bleibt der Bundesrechnungshof bei seiner Empfehlung, Umfang und Zahl der Rüstsätze für die Einsatzleitfahrzeuge auf das für den Einsatzzweck erforderliche Maß zu vermindern und solche Fahrzeuge nur für Fliegerhorst- und Truppenübungsplatzfeuerwehren vorzusehen.

41 Beschaffung eines Flug- und Taktiksimulators für die Transportflugzeuge Transall C-160
(Kapitel 14 19)

41.0

Das Bundesministerium hat die Beschaffung eines Flug- und Taktiksimulators für die Transportflugzeuge Transall C-160 nicht hinreichend von der Entwicklung der neuen Navigations- und Flugregelanlagen für die Transall-Flugzeuge abhängig gemacht, obwohl diese von wesentlicher Bedeutung für die Auslegung des Simulators waren. Die Beschaffung des Simulators war verfrüht, da erkennbar war, daß diese Anlagen nicht rechtzeitig zum vertraglich vereinbarten Termin beigestellt werden konnten. Die Fehlplanung führte zu einer Programmverzögerung von nahezu zwei Jahren und verursachte Mehrausgaben von bis zu 5,5 Mio. DM.

41.1

Das Bundesministerium veranlaßte für die Transportflugzeuge Transall C-160 im Jahre 1992 die Beschaffung eines neuen Simulators für die Schulung und das Flugtraining der Flugzeugbesatzungen und für die Übung taktischer Einsätze. Das Gerät „Flug- und Taktiksimulator Transall C-160 (neu)" besteht aus einem Basissimulator für die Simulation der Flugzeugparameter und -anlagen (Aerodynamik, Triebwerke, Hydraulik, Selbstschutzsysteme usw.) und einem Außensichtsystem für die Darstellung des Einsatzgebietes.

Nach den im Beschaffungsvertrag vom 11. Februar 1992 vertraglich vereinbarten Lieferterminen sollte der Simulator ab dem Jahre 1994 der Truppe zur Verfügung stehen. Nach jetziger Planung wird er erst ab Anfang des Jahres 1997 beim Lufttransportkommando 62 in Wunstorf genutzt werden können. Der Auftragswert betrug zunächst rd. 39 Mio. DM. Mittlerweile betragen die Gesamtkosten des Vorhabens mindestens 47 Mio. DM zuzüglich der Kosten für die Schaffung der Infrastruktur am Aufstellungsort (4,2 Mio. DM) und des Wertes der vom Bund beizustellenden Geräte (rd. 1 Mio. DM). Entscheidend für die frühzeitige Vergabe des Auftrages waren auch Preisvorteile, die sich das Bundesministerium erhoffte, weil der Auftragnehmer Synergien wegen der Fertigung von zwei Simulatoren für die Transall-Flugzeuge der französischen Luftwaffe nutzen konnte. Dieser erwartete Synergieeffekt sollte insbesondere durch einen Preisnachlaß von 4 v. H. auf die Vertragsleistungen, d. h. rd. 1,5 Mio. DM, sichtbar werden.

Das Bundesministerium gestand durch Vertragsänderung vom 16. Dezember 1993 dem Auftragnehmer Mehrkosten in Höhe von rd. 5,5 Mio. DM zu, da es die Navigations- und Flugregelanlagen (Avionik-Anlagen) nicht rechtzeitig beistellen konnte, diese aber für die Anpassung des Simulators an die vorgesehene Avionik-Ausrüstung der Transall-Flugzeuge notwendig waren. Im oben genannten Vertrag vom 11. Februar 1992 hatte sich das Bundesministerium nämlich verpflichtet, dem Auftragnehmer diese neuen Avionik-Anlagen beizustellen, damit die Cockpit-Auslegung und die Systemeigenschaften des Basissimulators mit dem künftigen Stand der Transall-Flugzeuge identisch sind. Die Avionik-Anlagen sollten bis zum 11. Januar 1993, die Systemdaten des Avionik-Anteils bis zum 11. Februar 1993 beigestellt werden.

Dem Bundesministerium war schon zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses am 11. Februar 1992 bekannt, daß die vertraglich vereinbarten Beistelltermine (Anfang 1993) nicht eingehalten werden konnten. So wurde u. a. in einem internen „Vorschaltvermerk" über den Vertragsabschluß dargelegt, daß eine Beistellung der Avionik-Anlagen nicht vor Mitte 1994 zu realisieren sei. In der Zeit bis Januar 1993 wurden die Terminprobleme der Avionik-Beistellungen, die sich unmittelbar nach dem Vertragsabschluß konkretisierten, durch mehrmals geänderte Entscheidungen über den endgültigen Standort des Simulatorgebäudes verdeckt. Im Vertrag vom 11. Februar 1992 war der Simulatorstandort in Brandenburg-Briest vorgesehen. Wenige Monate nach dem Vertragsabschluß wurde der vereinbarte Standort erneut in Frage gestellt. Die Entscheidung für den nunmehr vorgesehenen Standort in Wunstorf erfolgte zwar im Januar 1993, wurde aber bis Mitte 1994 immer wieder angezweifelt, so daß erst Ende 1994 verbindliche Aufträge für die infrastrukturellen Baumaßnahmen vergeben werden konnten. Wegen der Verzögerungen von bis zu 21 Monaten aufgrund des ungewissen Standortes ging das Bundesministerium seinerzeit davon aus, daß innerhalb dieser Verzögerung die Avionik-Beistellungen erfolgen könnten.

41.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß am 11. Februar 1992 die Voraussetzungen für einen Vertragsabschluß nicht vollständig vorlagen. Damals waren weder der Standort des Simulators noch seine endgültige technische Ausstattung ausreichend festgelegt. Insbesondere die unzureichend beachtete

Abhängigkeit der Simulatorbeschaffung von der seinerzeit noch nicht fertig entwickelten und erprobten neuen Avionik für die Transall-Flugzeuge führte zu unrealistischen Annahmen über die Beistellmöglichkeiten der Avionik-Anlagen durch den Auftraggeber. Obwohl das Bundesministerium die Verzögerungen bereits bei der Entscheidung über den Vertragsinhalt kannte, ging es trotzdem Verpflichtungen ein, die es später nicht einhalten konnte und die zu erheblichen finanziellen Nachteilen für den Bund geführt haben.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, künftig bei Beschaffungen auf deren gegenseitige Abhängigkeiten zu achten und sie grundsätzlich erst dann einzuleiten, wenn alle Risiken im Gesamtzusammenhang überschaubar sind.

41.3

Das Bundesministerium hat Mehrkosten eingeräumt, jedoch nur in Relation zu dem bei Vertragsabschluß verhandelten Preis und der damit verbundenen zeitlichen Programmplanung. Die Höhe des finanziellen Nachteils ließe sich nur durch einen Vergleich mit der Alternative zum damaligen Vorgehen beantworten, d. h. einem späteren Abschluß des Beschaffungsvertrages mit einem etwa drei bis vier Jahre späteren Preisstand und nicht mehr vorhandenen Preisreduzierungsmöglichkeiten aufgrund des zeitgleichen französischen Simulatorvorhabens. Zur Zeit des Vertragsabschlusses sei beim damaligen Erkenntnisstand die eingeschlagene Vorgehensweise die kostengünstigere gewesen.

Der Empfehlung des Bundesrechnungshofes zur Berücksichtigung der Risiken aus den gegenseitigen Abhängigkeiten von Beschaffungsmaßnahmen hat das Bundesministerium grundsätzlich zugestimmt.

41.4

Die Einlassungen des Bundesministeriums widerlegen nicht, daß wegen der unrealistischen vertraglichen Beistelltermine ein finanzieller Nachteil für den Bund in der Größenordnung von 5,5 Mio. DM eingetreten ist. Schon vor dem Abschluß des Beschaffungsvertrages war dem Bundesministerium bekannt, daß eine Beistellung der Avionik-Anlagen zum vorgesehenen Termin nicht möglich war; gleichwohl ging es entsprechende Vertragsverpflichtungen ein. Das Bundesministerium hat zwar geltend gemacht, die eingeschlagene Vorgehensweise sei die kostengünstigere gewesen. Es hat aber versäumt, im Wege einer Nutzen-Kosten-Untersuchung (§ 7 Abs. 2 BHO) zu prüfen und darzulegen, ob Vorteile, die aus der vorzeitigen Vertragsvereinbarung erwartet wurden, die Preiserhöhungen als Folge der verspäteten Beistellungen übersteigen werden.

Auch haben die finanziellen Vorteile, die wegen eines zeitgleichen Neubaus von Transall-Simulatoren für die französische Luftwaffe erwartet wurden, den vorzeitigen Vertragsabschluß nicht gerechtfertigt. Der gewährte Preisnachlaß von 1,5 Mio. DM wurde teilweise wieder durch für den Auftraggeber ungünstige Zahlungsregelungen aufgehoben. So verfolgte das Bundesministerium z. B. eine zunächst angebotene Skontoregelung wegen der Preisnachlässe nicht weiter. Da die Zahlungsbedingungen ansonsten unverändert blieben, ist der Verzicht auf einen Skontoabzug mit mindestens 500 000 DM zu bewerten. Im übrigen wurde der Auftrag im Wege einer freihändigen Vergabe im Wettbewerb vergeben. Daraus kann gefolgert werden, daß der letztlich vereinbarte Preis in einem funktionierenden Wettbewerb zustande kam. Unter Berücksichtigung aller Umstände hätte der Auftragnehmer den Auftrag ohne die Preiszugeständnisse wahrscheinlich nicht erhalten können, da vergaberechtlich nur das wirtschaftlichste Angebot maßgebend war (vgl. § 25 Nr. 3 der Verdingungsordnung für Leistungen – ausgenommen Bauleistungen – Teil A).

Das Bundesministerium verkennt zudem, daß bei derartigen Vorhaben die Technologie auch wegen des verhältnismäßig hohen Anteils an elektronischer Datenverarbeitung einem stetigen Wandel unterworfen ist und nicht von vornherein angenommen werden kann, daß zeitliche Verschiebungen immer zu einem höheren Preisstand führen werden. Bei zeitlichen Verschiebungen können solche Vorhaben auch von technischen Verbesserungen oder preislichen Vorteilen profitieren.

41.5

Das Bundesministerium wird künftig sicherstellen müssen, daß Beschaffungen von verschiedenen Geräten und Anlagen mit großen Abhängigkeiten voneinander erst dann eingeleitet werden, wenn die zeitlichen, technischen und operationellen Risiken im Gesamtzusammenhang überschaubar sind.

42 Entwicklung eines NATO-Identifizierungssystems
(Kapitel 14 20 Titel 551 11)

42.0

Das Bundesministerium versucht seit über 20 Jahren, die Waffensysteme der Luftwaffe im Rahmen einer bündniskonformen Lösung mit einem modernen und leistungsfähigen Freund-Feind-Kenngerät auszurüsten. Trotz dringlicher Forderungen der NATO, ein einheitliches Identifizierungssystem zu entwickeln und einzuführen, haben sich die Mitgliedstaaten bis heute nicht auf operationelle und technische Forderungen im Bündnis geeinigt. Dadurch ist die operationelle Leistungsfähigkeit wichtiger Waffensysteme der Luftwaffe eingeschränkt.

Obwohl eine Einigung im Bündnis nicht erzielt wurde, hat das Bundesministerium für entsprechende eigene Entwicklungen insgesamt 157 Mio. DM ausgegeben. Es sollte vor dem Einsatz weiterer Haushaltsmittel zunächst mit den Bündnispartnern den Bedarf und die Anforderungen an ein standardisiertes Identifizierungssystem abschließend klären und dann die Entwicklung und Beschaffung eines neuen Kenngerätes zügig vorantreiben.

42.1

Unter dem Begriff Kenngerät versteht man in der Luftfahrt eine elektronische Ausrüstung, die es erlaubt, Flugbewegungen räumlich und zeitlich zu verfolgen und zu koordinieren. Solche Geräte beruhen auf dem Prinzip „Frage und Antwort": Ein Abfragegerät, z. B. die Bodenstation, sendet ein Signal, das von einem Flugzeug mit entsprechender Ausrüstung (Antwortgerät) empfangen, automatisch ausgewertet und mit einem definierten Signal beantwortet wird, das die Flugzeugidentifikation und ggf. weitere Daten, wie Höhe und Geschwindigkeit, enthält. Diese Ausrüstung hat sowohl für die weltweite zivile Flugsicherung eine herausragende Bedeutung als auch für den militärischen Bereich, wo das Verfahren – durch zusätzliche Verschlüsselung der Signale – Angehörige eigener und verbündeter Streitkräfte eindeutig zu identifizieren und damit von denen des Gegners zu unterscheiden vermag (sogenannte Freund-Feind-Kennung, Identification Friend or Foe – IFF –).

Das zur Zeit in der NATO eingesetzte Kenngerät Mark XII aus amerikanischer Produktion basiert auf der Technologie der 50er Jahre, besitzt keine Störfestigkeit und ist vom Gegner mit einfachen Mitteln aufzuklären. Es nutzt zudem dieselben Frequenzen wie das weltweit eingeführte zivile Flugsicherungsverfahren. Da es deswegen keine Verkehrszulassung erhalten hat, war ein Übungsbetrieb in der Bundesrepublik Deutschland bisher nicht möglich.

Von der NATO wurde seit dem Jahre 1970 wiederholt die Forderung erhoben, ein NATO-einheitliches Identifizierungssystem beschleunigt zu entwickeln. In der Folgezeit erarbeiteten die beteiligten Nationen den Entwurf eines Standardisierungsdokuments („Standardization Agreement" – STANAG –), das auf NATO-Ebene die operationellen und technischen Forderungen beschrieb. Neben der militärischen Leistungsfähigkeit eines neuen Systems war für die Bundesrepublik Deutschland die Verträglichkeit mit der zivilen Flugsicherung immer eine unabdingbare Forderung, die auch in den STANAG-Entwurf einfloß. Parallel zu den Standardisierungsarbeiten wurden zwei Realisierungsvorschläge für ein NATO-Identifizierungssystem entwickelt. Das von der Bundesrepublik Deutschland erarbeitete System erfüllte die Forderungen des STANAG-Entwurfes, dem auch die USA zugestimmt hatten. Hingegen sah der von der US-Seite vorgelegte Systementwurf erneut die Nutzung derselben Frequenzen wie die der zivilen Flugsicherung vor. Die USA ratifizierten im Jahre 1982 als einziger Staat nicht den gemeinsam erarbeiteten STANAG-Entwurf und beendeten die hierauf beruhende Zusammenarbeit. Das Bundesministerium setzte die Arbeiten im nationalen Rahmen aber fort. Für Konzept- und Definitionsarbeiten, welche auch die Entwicklung von Funktionsmustern beinhalteten, wurden bisher Haushaltsmittel in Höhe von mindestens 157 Mio. DM aufgewendet.

Inzwischen wurden neue Lösungsalternativen für ein militärisches IFF-System erarbeitet und auf Expertenebene leistungs- und kostenmäßig bewertet. Diese mündeten in einer STANAG, die im Jahre 1989 ratifiziert wurde. Mit der Entwicklung einer darauf basierenden Lösung konnte aber erneut aufgrund der fehlenden Zustimmung der USA zu dieser Lösung bis heute nicht begonnen werden, da sich die amerikanischen Teilstreitkräfte intern nicht auf eine gemeinsame Lösung festlegten.

Die Fähigkeit von Freund-Feind-Kennsystemen, innerhalb der eigenen und mit den verbündeten Streitkräften zu arbeiten, ist Voraussetzung zur Vermeidung von Eigenabschüssen und zum effektiven Einsatz der Waffensysteme auf dem Gefechtsfeld. Nach Bekanntwerden hoher Verluste der US-Streitkräfte im Golfkrieg durch eigenes Feuer und des späteren Abschusses von zwei US-Hubschraubern über dem Irak durch die eigene Luftwaffe forderte im Jahre 1993 der US-Kongreß geeignete kurz- und langfristige Maßnahmen, um Verluste durch „Friendly Fire" wenigstens zu reduzieren, wenn sie schon nicht völlig auszuschließen seien. Hierbei erwähnte er ausdrücklich auch die Notwendigkeit einer Kooperation bzw. Koordination sowohl zwischen den US-Teilstreitkräften als auch mit den Verbündeten. Die oberste USRechnungsprüfungsbehörde, das General Accounting Office, hat die Aktivitäten der US-Army und der US-Navy, Verluste durch eigenes Feuer zu reduzieren, geprüft. In einem Bericht vom September 1995 wies es auf Abstimmungsprobleme zwischen den US-Teilstreitkräften hin und empfahl gemeinsame Managementstrukturen im Hinblick auf die Entwicklung und Einführung neuer Identifikationssysteme.

Die fehlende Freund-Feind-Kennung hat auch bei der Bundeswehr die Einsatzfähigkeit vorhandener Waffensysteme eingeschränkt, wie am Beispiel des Jagdflugzeugs F4-F (Phantom) deutlich wird. Dieses wurde in den letzten Jahren im Rahmen einer Kampfwertsteigerung mit einem Aufwand von rd. 2 Mrd. DM umgerüstet und soll zum Teil mit dem weitreichenden Lenkflugkörper AMRAAM ausgerüstet werden, um so gegnerische Flugzeuge rechtzeitig abwehren zu können. Voraussetzung für den Einsatz dieser Flugkörper außerhalb der eigenen Sichtweite ist die frühzeitige Identifikation des Gegners mit elektronischen Mitteln. Da das Jagdflugzeug F4-F aufgrund des fehlenden IFF-Systems hierfür aber nicht ausgerüstet ist, kann es den geforderten autonomen Einsatz – d. h. ohne externe Führung – nicht erbringen.

42.2

Bis heute ist es dem Bundesministerium gemeinsam mit den beteiligten Nationen nicht gelungen, auf NATO-Ebene die technischen und operationellen Forderungen für ein NATO-Identifizierungssystem festzuschreiben. Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß das Bundesministerium die Arbeiten auf der Basis des STANAG-Entwurfes auch nach dem Jahre 1982 noch mehrere Jahre weiterführte, obwohl eine entsprechende Realisierung bereits ausgeschlossen war. Er ist der Auffassung, daß bei einer realistischeren Einschätzung der Haltung des maßgeblichen Bündnispartners ein erheblicher Teil der bisher aufgewandten Haushaltsmittel in Höhe von

mindestens 157 Mio. DM hätte eingespart werden können.

Am Beispiel des Waffensystems F4-F hat der Bundesrechnungshof bemängelt, daß bei der mit einem Aufwand von rd. 2 Mrd. DM betriebenen Kampfwertsteigerung das Identifikationsproblem nicht gelöst wurde und damit die Fähigkeit zum autonomen Luftkampf trotz des hohen Aufwandes nicht hergestellt ist.

42.3

Das Bundesministerium hat der Bewertung des Bundesrechnungshofes, daß bei einer realistischeren Einschätzung der Haltung des maßgeblichen Bündnispartners USA erhebliche Mittel hätten eingespart werden können, nicht zugestimmt. Es hat erwidert, ein Eingehen auf die Vorstellungen der USA hätte zwangsläufig zu einem System geführt, das die militärischen Forderungen an ein neues Identifizierungssystem nicht erfüllt, wegen der Gefährdung der Flugsicherung in Europa keine Frequenzzulassung erhalten hätte und somit nicht nutzbar gewesen wäre.

Auch hat es bestritten, daß den bisherigen Ausgaben von mindestens 157 Mio. DM keine verwendbare Lösung gegenüberstehe, da alle erarbeiteten Lösungen im Rahmen einer nachfolgenden Entwicklung und Beschaffung brauchbarer Geräte umgesetzt werden könnten. Der Grund, warum dies bislang nicht geschehen sei, läge daran, daß die USA als der wichtigste Bündnispartner, von dem man sich nie hätte abkoppeln können und wollen, stets im letzten Augenblick ihre Zustimmung verweigert hätten, ohne jedoch gleichwertige oder bessere Lösungen anzubieten. Allerdings hätten die USA im März 1995 erklärt, daß sie sich verpflichten, an der Erarbeitung einer neuen Version der STANAG mitzuwirken und diese zu implementieren. Eine technische Arbeitsgruppe solle bis Ende 1997 einen neuen STANAG-Entwurf ausarbeiten.

Weiter hat das Bundesministerium mitgeteilt, es habe mittlerweile entschieden, in das Waffensystem F4-F ein Mark XII-Abfragegerät einzurüsten. Die Voruntersuchung sei für die zweite Jahreshälfte 1996 geplant. Die Serieneinrüstung werde ab dem Jahre 1998 erfolgen, entsprechende Haushaltsmittel seien eingeplant. Die Verzögerung in der Herstellung der Fähigkeit zum autonomen Luftkampf auf mittlere Reichweite von etwa zwei Jahren sei hinnehmbar, da in der Regel der Einsatz ohnehin vom Boden bzw. von luftgestützten Führungseinrichtungen geführt werde.

42.4

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht die Probleme, die sich aus der kooperativen Projektführung mit mehreren Bündnispartnern ergeben haben. Er bleibt jedoch bei seiner Auffassung, daß das Bundesministerium nach dem Jahre 1982, als feststand, daß die USA dem STANAG-Entwurf nicht zustimmen würden, keine weiteren kostspieligen Aufträge hätte erteilen sollen. Erhebliche Haushaltsmittel hätten so eingespart werden können.

Die Erfahrungen des Golfkrieges haben die Notwendigkeit eines einheitlichen Identifizierungssystems erneut bestätigt. Das Grundproblem der Identifizierung bündniseigener oder feindlicher Waffensysteme wirkt sich dabei nicht nur bei Flugzeugen aus, sondern auch bei allen anderen modernen Waffensystemen, z. B. der Flugabwehr. Der Bundesrechnungshof erkennt zwar die Bestrebungen des Bundesministeriums an, eine bündniskonforme Lösung zu erreichen. Er empfiehlt aber, das Bundesministerium solle erst dann weitere Haushaltsmittel für ein IFF-Nachfolgesystem einsetzen, wenn es eine endgültige Klärung zum weiteren Vorgehen mit den Bündnispartnern herbeigeführt und hierbei vor allem die Haltung der USA realistisch bewertet hat.

Der Bundesrechnungshof hat Zweifel, ob die Entscheidung des Bundesministeriums, das Waffensystem F4-F mit einem Abfragegerät des Typs Mark XII auszurüsten, die dort vorhandenen Probleme löst. Angesichts der veralteten Technik des Gerätes und seiner bekannten militärisch-operationellen Unzulänglichkeiten bleibt weiterhin ungewiß, ob und wann das Waffensystem F4-F die Fähigkeit zum autonomen Luftkampf außerhalb der Sichtweite erreicht.

43 Einsatz der Bundeswehr bei internationalen humanitären Hilfsmaßnahmen der Vereinten Nationen in Somalia (Kapitel 14 03)

43.0

Beim Einsatz der Bundeswehr in Somalia traten erhebliche Mängel in den Bereichen Materialwirtschaft, Verpflegungswirtschaft, Wasserversorgung sowie Haushalts- und Rechnungswesen auf. Das Bundesministerium hat Maßnahmen zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit bei internationalen Einsätzen von Bundeswehreinheiten im Auftrage der Vereinten Nationen und der NATO zugesagt.

43.1 Allgemeines

43.1.1

Die Verteidigungspolitischen Richtlinien des Bundesministeriums vom 26. November 1992 sahen als neue militärstrategische Zielsetzung u. a. die Förderung der internationalen Sicherheit im Einklang mit den Vereinten Nationen (VN) vor. Bereits Mitte Dezember 1992 bot die Bundesregierung den VN die Unterstützung der Bundeswehr bei der Somalia-Mission (United Nations Operations in Somalia – UNOSOM II –) an. Zu diesem Zeitpunkt befanden sich die konzeptionellen Vorarbeiten für einen derartigen Einsatz noch in der Anfangsphase.

Wenige Tage nach Anforderung durch die VN beschloß das Bundeskabinett im April 1993, Soldaten der Bundeswehr nach Somalia zu entsenden. Es beauftragte das Bundesministerium mit der Aufstellung und Versorgung des Deutschen Unterstützungs-

verbandes. Ein Vorkommando der Bundeswehr erkundete daraufhin bereits ab Ende April 1993 die Lage in Somalia. Erste Teile des Hauptkontingents (rd. 1 700 Soldaten) trafen Ende Juli 1993 dort ein. Der Einsatz endete im März 1994.

43.1.2

Der Bundesrechnungshof hat die Materialwirtschaft, Verpflegungswirtschaft, Wasserversorgung sowie das Haushalts- und Rechnungswesen beim Bundeswehreinsatz in Somalia geprüft und dabei in jedem Bereich zahlreiche Mängel und Unzulänglichkeiten festgestellt. Das Bundesministerium hat daraufhin zugesagt, durch geeignete Maßnahmen künftig die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit internationaler Einsätze sicherzustellen.

43.2 Materialwirtschaft

43.2.1

Dem Bundesministerium und dem Generalinspekteur der Bundeswehr war Anfang 1993 bekannt, daß die Bundeswehr auf einen derartigen Auslandseinsatz kaum vorbereitet war, weil entsprechende Planungen sehr allgemein waren, die Bundeswehr hierfür unzulänglich ausgerüstet war – allein zur Deckung des materiellen Erstbedarfs mußten später rd. 60 Mio. DM ausgegeben werden – und ein konkreter Auftrag noch fehlte. Ihnen war bewußt, daß selbst nach einer genauen Auftragserteilung ein erheblicher Zeitbedarf erforderlich sein würde, um den militärischen Einsatz zu sichern.

Gleichwohl enthielt der vom Generalinspekteur unterzeichnete Befehl zur Beteiligung der Bundeswehr an UNOSOM II vom 22. April 1993 einen Zeitplan, der bereits für Mitte Juni die Einschiffung des Materials der Hauptkräfte vorsah. Der Seetransport begann nur wenige Tage später als geplant.

43.2.2

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes hat der hohe Zeitdruck dazu geführt, daß geltende Beschaffungsregelungen vielfach nicht beachtet wurden.

So forderte das Bundesministerium das Streitkräfteamt im Mai 1993 auf, den Beschaffungsvertrag über eine Satellitenkommunikationsanlage zum Preis von rd. 4,8 Mio. DM abzuschließen. Das Streitkräfteamt wies darauf hin, daß es für eine derartige (zentrale) Beschaffung weder zuständig noch fachlich kompetent sei. Das Bundesministerium bestand jedoch auf dem Vertragsabschluß und setzte wegen „der hohen Dringlichkeit und der politischen Bedeutung ... für diese Beschaffungsmaßnahme die geltenden Beschaffungsrichtlinien und -verfahren ... außer Kraft".

Außerdem wurden zentral zu beschaffende Versorgungsgüter dezentral beschafft (Selbstbeschaffung), Aufträge außerhalb des Wettbewerbs erteilt, Bedarfsforderungen für gleichartige Versorgungsgüter nicht zu wirtschaftlichen Bestellungen zusammengefaßt und Liefermöglichkeiten aus bestehenden Rahmenverträgen nicht genutzt.

Beispielsweise beschaffte ein Pionierbataillon entgegen den Verfahrensbestimmungen und entgegen den Bedenken der Truppenverwaltung dezentral Kleinrechner und Peripheriegeräte, ohne dabei die Hard- und Software-Standards des Heeres zu beachten.

Auch die Materialbewirtschaftung ließ zu wünschen übrig. So faßte das Heeresführungskommando seine Erfahrungen mit der Materialbewirtschaftung beim Somalia-Einsatz wie folgt zusammen: „Aufgrund der befohlenen Zeitvorgabe war es nicht möglich, Personal und Material zusammenzuführen und im Inland eine ordnungsgemäße Materialübergabe durchzuführen."

Beschaffungen (insbesondere DV-Geräte) wurden teilweise nicht ordnungsgemäß erfaßt, und es kam vielfach zu Materialausgleichen Truppe – Truppe ohne entsprechende Belegwechsel. Insbesondere das Fehlen einer eindeutigen Materialverantwortlichkeit und die unzureichende Beteiligung logistischer Fachkräfte führten dazu, daß das Material des Einsatzverbandes unvollständig identifiziert und erfaßt wurde. Dies wirkte sich auch bei der Rückführung des Materials aus, wobei noch hinzukam, daß „Material ohne Kontrolle und Nachweis verstaut wurde". So vermerkte das Materialamt des Heeres im Oktober 1994 zum Rücktransport von Fernmeldekabinen, daß „ein desolater und kannibalisierter Zustand der Kabinen festzustellen war". Das Bundesministerium beziffert die „Identifizierungs- und Bestandsdifferenzen" auf insgesamt rd. 960 000 DM.

43.2.3

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium auf die vielfach unkoordinierten, unwirtschaftlichen und bestimmungswidrigen Beschaffungen und die unzulängliche Materialbewirtschaftung hingewiesen.

Für weitere mögliche internationale Einsätze der Bundeswehr hat er vor allem empfohlen,

- konzeptionelle Grundlagen für künftige mögliche Einsätze zu schaffen, einschließlich der Festlegung etwa noch erforderlichen Ausrüstungsbedarfs,
- bei der Terminplanung die notwendigen Vorlaufzeiten für die logistischen Vorbereitungen einzuräumen,
- die Beteiligung logistischen Fachpersonals sicherzustellen,
- für eine durchgehende Materialverantwortlichkeit zu sorgen sowie
- auf die ordnungsgemäße Rückführung des Materials zu achten.

43.2.4

Das Bundesministerium hat die Feststellungen des Bundesrechnungshofes zur unzureichenden Ausrü-

stung der Bundeswehr zum Zeitpunkt des Einsatzangebots und zur mangelnden konzeptionellen Planung anerkannt und die beanstandeten Mängel der Materialwirtschaft eingeräumt.

Für eine angemessene Bewertung der aufgezeigten Mängel hat es allerdings auf das Wesensmerkmal verantwortlicher militärischer Planung („worst case planning"), die „naturgemäß in einem gewissen Spannungsverhältnis zu den Kriterien der Wirtschaftlichkeit" stehe, hingewiesen. Außerdem sei nicht ohne weiteres auf Fehlinvestitionen zu schließen, wenn das beschaffte Material in das über einen Einsatz hinausreichende Ausrüstungskonzept eingepaßt werden könne.

Es werde jedoch den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes nachkommen und die bisher erkannten Ausrüstungslücken „in den nächsten Jahren" mit Priorität unter Berücksichtigung der Haushaltslage schließen und künftig – soweit möglich – gewachsene, in sich geschlossene Verbände und Einheiten bei VN-Missionen heranziehen. Ferner solle künftig bereits in der Vorbereitungsphase eine frühzeitige Beteiligung des logistischen und verwaltungstechnischen Fachpersonals und die ununterbrochene Materialverantwortlichkeit sichergestellt werden. Das Bundesministerium hat schließlich bekräftigt, eine „Entlastung von Material" dürfe zukünftig „erst nach ordnungsgemäßer Rückgabe und Einleitung ggf. erforderlicher Schadensbearbeitung erfolgen".

43.3 Verpflegungswirtschaft

43.3.1

Nach ihren Einsatzrichtlinien oblag den VN die Versorgung der Truppen in Somalia mit Verpflegung und Einzelverbrauchsgütern. Nur während der Aufstellungsphase und der der Meldung „Einsatzbereitschaft hergestellt" folgenden 30 Tage hatten die entsendenden Regierungen ihre Verbände selbst zu versorgen.

Gleichwohl gaben die deutschen Truppen während der Versorgung durch die VN für die Beschaffung zusätzlicher Lebensmittel vor Ort rd. 1,2 Mio. DM aus.

Nach Abschluß des Somalia-Einsatzes transportierte die Bundeswehr noch in erheblichem Umfang vorhandene Verpflegungsmittel auf dem Seeweg zurück in die Bundesrepublik Deutschland. Die Bestände wurden sodann überwiegend entweder unentgeltlich an karitative Einrichtungen verteilt oder als humanitäre Hilfeleistungen an osteuropäische Staaten abgegeben. Weitere Bestände wurden nach dem Rücktransport vernichtet.

Außerdem beschaffte das Bundesministerium Einweggeschirr für rd. 1,3 Mio. DM, obwohl bereits vor der Beschaffung alle Kommandeure von UNOSOM II-Kontingenten darüber informiert worden waren, daß die VN u. a. Einweg-Kantinen-Artikel unentgeltlich zur Verfügung stellt.

Ferner beschaffte es in der Bundesrepublik Deutschland fünf Geschirrspüler zum Preis von insgesamt fast 36 000 DM für den Betrieb der Feldküchen in Somalia und ließ sie dorthin transportieren. Die Spülanlagen wurden dort nie betrieben, da der Leitende Sanitätsoffizier bereits einen Monat vor der Beschaffung die Nutzung wiederverwendbaren Geschirrs aus Gründen der Gesundheitsvorsorge untersagt hatte.

43.3.2

Der Bundesrechnungshof hat Zweifel an der Notwendigkeit der Beschaffungen von Lebensmitteln vor Ort im Wert von etwa 1,2 Mio. DM zusätzlich zu der Versorgung durch die VN geäußert.

Er hat ferner die unzureichende Planung bemängelt, die zu hohen Verpflegungsmittelbeständen gegen Ende des Einsatzes führte.

Er hat außerdem die unzureichende Abstimmung zwischen den Kommandeuren der Truppe und dem Bundesministerium beanstandet, die zu unnötigen Beschaffungen von Einweggeschirr und Spülanlagen und damit Mehraufwand von rd. 1,3 Mio. DM führte.

43.3.3

Das Bundesministerium hat die beanstandeten Mängel im wesentlichen eingeräumt.

Der Mehraufwand von 1,2 Mio. DM für zusätzliche Verpflegung erscheine ihm jedoch angesichts der besonderen Einsatzumstände in einer klimatisch und gesundheitlich ungewohnten Region vertretbar, zumal sich für den einzelnen Soldaten nur ein Betrag von 3 bis 4 DM pro Tag errechne.

Das Bundesministerium hat eingeräumt, gegen Ende des Einsatzes hätte erkannt werden können, daß der Verbrauch vorhandener Bestände Vorrang vor weiteren Beschaffungen hätte haben müssen.

Das Bundesministerium hat außerdem zugesichert, „die Bereitstellung von Verpflegung aus nationaler Versorgung künftig abhängig von der Mission und nach sorgfältiger Prüfung aller relevanten Faktoren für den jeweiligen Auftrag festzulegen".

43.3.4

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sind keine überzeugenden Gründe erkennbar, die für eine Beschaffung von Lebensmitteln zusätzlich zu der vollwertigen, auf den Einsatzort abgestellten Verpflegung durch die VN gesprochen hätten.

43.4 Wasserversorgung

43.4.1

Nach dem logistischen Auftrag oblag der Bundeswehr u. a. die Aufgabe, für etwa 4 000 Soldaten der UNOSOM II-Truppe sowie für die Eigenversorgung ihrer etwa 1 700 Soldaten die Wasserversorgung sicherzustellen. Das Wasser sollte aus den natürlichen Wasservorkommen des Landes gewonnen, mit Hilfe vorhandener Wasseraufbereitungsanlagen aufbereitet, zwischengelagert, gekühlt und an die jewei-

ligen Truppenteile verteilt werden. Außerdem sahen die Einsatzrichtlinien vor, daß die VN für alle Truppenteile abgepacktes Trinkwasser in Flaschen liefert. Die VN stellten dieses Wasser, das von der Bundeswehr ebenfalls gelagert und verteilt wurde, dementsprechend zur Verfügung.

Ungeachtet des Untersuchungsergebnisses des Vorkommandos vom Juni 1993, wonach das durch die bereits vorhandenen Wasseraufbereitungsanlagen gewonnene Wasser einer zusätzlichen Aufbereitung nicht bedürfe, beschaffte die Bundeswehr sechs Zusatzgeräte (Stückpreis 150 000 DM) zur Verbesserung der Wasserqualität und brachte sie in das Einsatzgebiet. Das Bundesministerium ließ ferner für über 100 000 DM ein Wasseraufbereitungsgerät für eine Container-Feldwäscherei mit der Begründung beschaffen, das Waschwasser müsse für Bekleidung, Bettwäsche usw. eine einwandfreie Qualität aufweisen.

Die verschiedenen Wasseraufbereitungsgeräte zum Gesamtpreis von mehr als 1 Mio. DM kamen im gesamten Verlauf des Einsatzes der Bundeswehr in Somalia nicht zum Einsatz, da das durch die dort vorhandenen Wasseraufbereitungsanlagen gewonnene Wasser auch ohne die Zusatztechnik den Ansprüchen voll genügte und Trinkwasser ausschließlich in Flaschen abgepackt zur Verfügung stand.

43.4.2

Der Bundesrechnungshof hat darauf verwiesen, daß es infolge konzeptioneller Mängel bei der Wasserversorgung der Truppe in Somalia zu vermeidbaren Mehraufwendungen kam.

43.4.3

Das Bundesministerium hat eingeräumt, daß die Mehraufwendungen nicht erforderlich gewesen wären, wenn man sie nur mit Blick auf die Wasserversorgung in Somalia bewerte. Es habe inzwischen im Rahmen eines Feldlagerkonzeptes das Teilkonzept „Wasserversorgung" erarbeiten lassen, das unter Berücksichtigung der Feststellungen des Bundesrechnungshofes künftig unnötige Mehraufwendungen bei der Wasserversorgung der Truppe vermeiden solle.

43.5 Haushalts- und Rechnungswesen

43.5.1

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß es der für die Wirtschaftsführung verantwortliche Deutsche Unterstützungsverband Somalia insbesondere versäumte,

- Mittelzuweisungen zu erfassen und Ausgaben abzusetzen,
- die zur Haushaltsüberwachung erforderlichen Meldungen abzugeben und den weiteren Bedarf mitzuteilen sowie
- die von der Bundeswehrkasse monatlich übersandte Abrechnungsliste („Stand der Bewirtschaftung") auszuwerten.

Dadurch blieb zunächst unbemerkt, daß der Wirtschaftstruppenteil die ihm zugewiesenen Haushaltsmittel in Höhe von rd. 5,7 Mio. DM um rd. 1,6 Mio. DM überzog. Das Heeresführungskommando glich diese im Haushalt 1993 fehlenden Mittel erst im Januar 1994 aus.

43.5.2

Das Bundesministerium hat die Mängel im Haushalts- und Rechnungswesen eingeräumt und im wesentlichen auf die fehlenden Fachkenntnisse der eingesetzten Truppenverwaltungsoffiziere und die mangelnde Personalausstattung des Unterstützungsverbandes zurückgeführt. Es hat angekündigt, aufgrund der Erfahrungen mit diesem Einsatz die besondere Ausbildung des zivilen und militärischen Truppenverwaltungspersonals zu veranlassen und künftig eine sorgfältigere Personalauswahl vorzunehmen.

43.5.3

Angesichts der auffälligen Unzulänglichkeiten im Haushalts- und Rechnungswesen, die um so schwerer wiegen, als sie bei einem friedensmäßigen Einsatz der Bundeswehr auftraten, wird das Bundesministerium mit Nachdruck darauf zu drängen und sich selbst davon zu überzeugen haben, daß durch geeignete Vorkehrung künftig derartige Fehlleistungen vermieden werden.

44 Nachversicherung von ehemaligen Soldaten auf Zeit in der gesetzlichen Rentenversicherung

(Kapitel 14 23 Titel 423 03)

Bundesministerium der Verteidigung/ Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung

44.0

Bei der Nachversicherung von ehemaligen Soldaten auf Zeit, die ohne Anspruch oder Anwartschaft auf Versorgung aus dem Wehrdienstverhältnis ausgeschieden sind, werden die Rentenversicherungsbeiträge überwiegend erst nach der gesetzlichen Fälligkeit gezahlt. Soweit den Soldaten auf Zeit nach ihrem Ausscheiden Übergangsgebührnisse gewährt werden, genügen die Wehrbereichsgebührnisämter ihrer Beitragszahlungspflicht regelmäßig erst nach Wegfall der Übergangsgebührnisse. Die verspätete Beitragszahlung beeinträchtigt die Liquiditätslage der Rentenversicherungsträger. Ihnen entstehen zudem Zinsnachteile in zweistelliger Millionenhöhe.

44.1

Soldaten auf Zeit sind für die Dauer ihrer Dienstzeit in der Bundeswehr versicherungsfrei in der gesetzlichen Rentenversicherung. Scheiden sie ohne Anspruch oder Anwartschaft auf Versorgung aus dem Wehrdienstverhältnis aus, werden sie in der Rentenversicherung nachversichert. Die dafür zu entrichtenden Beiträge sind zum Zeitpunkt des unversorgten Ausscheidens fällig und unmittelbar an den Träger der Rentenversicherung zu zahlen, soweit es keine gesetzlich zugelassenen Gründe für einen Aufschub der Beitragszahlung gibt. Ein Aufschubgrund liegt vor, wenn eine andere Beschäftigung sofort oder voraussichtlich innerhalb von zwei Jahren nach dem Ausscheiden oder innerhalb eines Jahres nach Wegfall der Übergangsgebührnisse aufgenommen wird, in der wegen Gewährleistung einer Versorgungsanwartschaft Versicherungsfreiheit besteht. Der Arbeitgeber ist für die Zeit des Aufschubs von seiner Beitragszahlungspflicht entbunden.

44.2

Der Bundesrechnungshof hatte in den Bemerkungen 1993 (Drucksache 12/5650 Nr. 23) erstmals u. a. berichtet, daß für aus der Bundeswehr ausgeschiedene Soldaten auf Zeit die Nachversicherungsbeiträge an die Träger der Rentenversicherung in der Regel mit erheblicher Verzögerung gezahlt wurden. Das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung hatte damals das Bundesministerium der Verteidigung gebeten, in seinem Bereich für ausreichende Haushaltsmittel und eine rechtzeitige Zahlung der Nachversicherungsbeiträge zu sorgen, jedoch ohne Erfolg.

Der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages hatte in seiner Beschlußempfehlung vom 16. Juni 1994 von der Bemerkung zustimmend Kenntnis genommen und das Bundesministerium der Verteidigung aufgefordert, bis zu den Haushaltsberatungen 1995 über Bearbeitungsrückstände bei der Nachversicherung ehemaliger Soldaten auf Zeit nähere Angaben zu machen (Drucksache 12/7951 S. 21 f.).

Das Bundesministerium der Verteidigung berichtete dem Haushaltsausschuß, daß

- Ende 1993 63 100 Nachversicherungsfälle unerledigt waren,
- bei Zahlung sämtlicher Nachversicherungsbeiträge im Jahre 1995 dafür zusätzliche Haushaltsmittel von 2,5 Mrd. DM benötigt würden,
- der Rückstand bis zum Jahre 1997 stufenweise abgebaut werden solle.

Der Haushaltsausschuß beschloß daraufhin im Januar 1995 einen Finanzierungsplan, der den schrittweisen Abbau der Bearbeitungsrückstände bis zum Jahre 1997 vorsieht und den voraussichtlichen Mittelbedarf je Haushaltsjahr festlegt.

44.3

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahre 1995 bei der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (Bundesversicherungsanstalt) die Nachversicherung von ehemaligen Soldaten auf Zeit in der gesetzlichen Rentenversicherung. Er untersuchte insbesondere, ob der vom Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages beschlossene Finanzierungsplan zum Abbau der Bearbeitungsrückstände vom Bundesministerium der Verteidigung eingehalten wurde. Darüber hinaus ging der Bundesrechnungshof der Frage nach, inwieweit bei der Entrichtung der Nachversicherungsbeiträge die Vorschriften über Fälligkeit und Aufschub der Beitragszahlung beachtet wurden. Hierzu führte er Erhebungen auch beim Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, beim Bundesministerium der Verteidigung und beim Wehrbereichsgebührnisamt V durch.

Dabei stellte er fest:

44.3.1

Zum Abbau der Bearbeitungsrückstände bei der Nachversicherung ausgeschiedener Soldaten auf Zeit wurden die Haushaltsansätze für Nachversicherungsbeiträge für die Jahre 1995 und 1996 erhöht. Außerdem wurden die Ansätze in den Jahren 1994 und 1995 durch Einsparungen in anderen Bereichen verstärkt. Dadurch standen zusätzliche Haushaltsmittel zur Verfügung. Durch verstärkten Personaleinsatz und weitere organisatorische Maßnahmen konnten Rückstände – über die Zielvorgabe des Parlamentes hinaus – abgebaut werden. Die Zahl der unerledigten Nachversicherungsfälle betrug am Ende des Kalenderjahres

1993 63 100,
1994 54 200,
1995 18 600.

44.3.2

Dennoch wurden Nachversicherungsbeiträge für ehemalige Soldaten auf Zeit noch immer mit erheblicher Verzögerung nach Fälligkeit an die Rentenversicherungsträger überwiesen:

Das Beitragszahlverfahren der Wehrbereichsgebührnisämter beruhte auf den „Hinweisen zur Nachversicherung" des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger e. V. und der Bundesversicherungsanstalt vom Juni 1993, die mit dem Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung und dem Bundesministerium der Verteidigung abgestimmt waren. Sie wurden aufgrund der am 1. Januar 1992 wirksam gewordenen Änderungen im Nachversicherungsrecht der gesetzlichen Rentenversicherung erarbeitet und vom Bundesministerium des Innern allen obersten Bundesbehörden mitgeteilt. Darin wurde die Auffassung vertreten, daß bei Soldaten auf Zeit, die nach Beendigung ihres Dienstverhältnisses Anspruch auf Übergangsgebührnisse (§ 11 Soldatenversorgungsgesetz) haben, die Entscheidung über den Aufschub der Beitragszahlung nicht schon nach dem Ausscheiden aus dem Wehrdienst zu treffen sei, sondern erst nach Wegfall der Übergangsgebührnisse. Frühestens zu diesem Zeitpunkt könne in der Regel beurteilt werden, ob eine andere rentenversicherungsfreie Be-

schäftigung innerhalb der Einjahresfrist aufgenommen wird und damit ein Aufschubgrund vorliegt.

Das Bundesministerium der Verteidigung wies die zuständigen Wehrbereichsverwaltungen und Wehrbereichsgebührnisämter an, die Erklärung zur Nachversicherung des ehemaligen Soldaten auf Zeit grundsätzlich zum Ende des Zahlungszeitraums der Übergangsgebührnisse einzuholen und sodann über die Frage eines möglichen Aufschubs der Beitragszahlung zu entscheiden. Dadurch gingen in etwa 60 v. H. der Nachversicherungsfälle die Beiträge beim Rentenversicherungsträger erst nach Fälligkeit ein. Der Zahlungsverzug betrug bei nachzuversichernden Soldaten auf Zeit mit einer Dienstzeit

- von vier bis fünf Jahren 6 Monate,
- von sechs bis sieben Jahren 12 Monate,
- von acht bis elf Jahren bis zu 21 Monaten,
- von zwölf bis fünfzehn Jahren bis zu 36 Monaten.

Diese Verzugszeiträume verlängerten sich in bestimmten Fällen noch um bis zu zwei Jahre.

44.3.3

Der Bundesrechnungshof hat das Beitragszahlverfahren des Bundesministeriums der Verteidigung als gesetzwidrig beanstandet. Er hat ausgeführt, daß die Wehrbereichsgebührnisämter die Soldaten auf Zeit bereits beim Ausscheiden nach ihren weiteren Berufsabsichten zu befragen haben. Zu diesem Zeitpunkt muß nach geltendem Recht entschieden werden, ob die Voraussetzungen für einen Aufschub der Beitragszahlung vorliegen. Das gilt auch, wenn Soldaten auf Zeit nach dem Ausscheiden Übergangsgebührnisse – je nach Dauer ihrer Dienstverpflichtung für höchstens fünf Jahre – gewährt werden. Ergeben sich aus der bei Dienstzeitende einzuholenden Erklärung des Soldaten auf Zeit keine Anhaltspunkte dafür, daß er spätestens innerhalb eines Jahres nach Wegfall der Übergangsgebührnisse eine neue versicherungsfreie Beschäftigung als Beamter, Richter oder Soldat aufnehmen wird, sind die Nachversicherungsbeiträge sofort fällig und an den zuständigen Rentenversicherungsträger zu überweisen.

Wegen der verzögerten Zahlung der Nachversicherungsbeiträge werden den Rentenversicherungsträgern flüssige Mittel in nicht unerheblicher Höhe für mehrere Monate oder Jahre vorenthalten. Ihnen entstehen hierdurch erhebliche Zinsverluste, die nur zum Teil durch die seit 1. April 1992 eingeführte Dynamisierung der Nachversicherungsbeiträge ausgeglichen werden können. Die Dynamisierung bewirkt, daß infolge der Anpassung an die Entwicklung der Durchschnittsentgelte der Arbeitnehmer bei verspäteter Begleichung der Beitragsschuld in der Regel ein höherer Betrag als bei rechtzeitiger Zahlung zu zahlen ist. Das Mehr an Nachversicherungsbeiträgen erreicht jedoch bei weitem nicht die Höhe der Zinserträge, die bei rechtzeitiger Zahlung der Beiträge von den Rentenversicherungsträgern mit Geldanlagen erwirtschaftet werden können. Die Zinsverluste, die den Rentenversicherungsträgern trotz der Vorteile aus der Dynamisierungsregelung entstehen, schätzt der Bundesrechnungshof allein für das Jahr 1995 auf 50 bis 80 Mio. DM.

Der Bundesrechnungshof hat die Bundesversicherungsanstalt und die übrigen Rentenversicherungsträger gebeten, zur Vermeidung finanzieller Nachteile für die Rentenversicherung ihre bisherige Auffassung aufzugeben und die „Hinweise zur Nachversicherung" dem geltenden Recht anzupassen. Darüber hinaus hat er das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung und das Bundesministerium der Verteidigung aufgefordert, die Wehrbereichsgebührnisämter zu veranlassen, künftig über den Aufschub der Beitragszahlung für ehemalige Soldaten auf Zeit alsbald nach dem Ausscheiden aus dem Wehrdienst zu entscheiden und die Nachversicherungsbeiträge unverzüglich nach Fälligkeit zu zahlen.

44.4

44.4.1

Die Bundesversicherungsanstalt hat mitgeteilt, die Träger der Rentenversicherung hätten sich nunmehr der Rechtsauffassung des Bundesrechnungshofes angeschlossen.

44.4.2

Das Bundesministerium der Verteidigung hat der Auffassung des Bundesrechnungshofes zur Fälligkeit der Nachversicherungsbeiträge widersprochen. Es hat dargelegt, den Soldaten auf Zeit werde bei der Befragung nach ihren weiteren Berufsabsichten eine Prognose abverlangt, die sich wegen der im Gesetz vorgesehenen Frist (ein Jahr nach Wegfall der Übergangsgebührnisse) auf einen Zeitraum von maximal sechs Jahren erstrecken müßte. Der Bezug von Übergangsgebührnissen ermögliche aber dem ehemaligen Soldaten auf Zeit eine Phase beruflicher Orientierung. Während dieser Zeit sei sein beruflicher Werdegang nicht mit ausreichender Sicherheit vorherzusehen. Wegen der fehlenden Prognosesicherheit beim Ausscheiden sei es nicht gerechtfertigt, grundsätzlich bereits vor Ablauf des Bezugs von Übergangsgebührnissen abschließend zu entscheiden, ob ein gesetzlicher Aufschubgrund vorliegt. Anderenfalls würde sich das Prognoserisiko ausschließlich zu Lasten des Verteidigungshaushaltes auswirken, weil nach derzeitiger Rechtslage die geleisteten Nachversicherungsbeiträge von den Rentenversicherungsträgern nicht erstattet werden, falls später Versicherungsfreiheit eintritt.

Das Bundesministerium der Verteidigung habe deshalb für die Zeit ab dem Jahre 1997 mit dem Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung und dem Bundesministerium der Finanzen eine Novellierung der Vorschriften über die Nachversicherung von Soldaten auf Zeit abgestimmt, die dem Anliegen des Bundesrechnungshofes Rechnung trage. Die nach einer Gesetzesänderung durchzuführende Umstellung des Verwaltungsverfahrens bei den Wehrbereichsgebührnisämtern (Beitragszahlung nach dem Ausscheiden anstatt nach Wegfall der Übergangs-

gebührnisse) erfordere einen einmaligen zusätzlichen Finanzbedarf von etwa 0,9 bis 1,0 Mrd. DM.

44.4.3

Das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung hat bestritten, daß den Rentenversicherungsträgern durch die verspätete Zahlung der Nachversicherungsbeiträge Zinsnachteile entstehen. Bei nicht rechtzeitiger Beitragszahlung eintretende Zinsverluste würden durch höhere Nachversicherungsbeiträge infolge der Dynamisierungsregelung ausgeglichen.

Dennoch hat das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung sich beim Bundesministerium der Verteidigung und bei den Rentenversicherungsträgern dafür eingesetzt, daß das Beitragszahlverfahren geändert und die Beiträge bereits nach dem Ausscheiden aus dem Wehrdienstverhältnis gezahlt werden. Es hat darüber hinaus die vom Bundesministerium der Verteidigung angeregte Gesetzesänderung in die Wege geleitet. Der Entwurf eines Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetzes (vgl. Drucksache 13/5088 vom 26. Juni 1996) sieht eine Ergänzung der Vorschriften über die Nachversicherung von ehemaligen Soldaten auf Zeit vor. Hiernach sollen die nach Beendigung des Dienstverhältnisses fälligen Nachversicherungsbeiträge bis zum Ablauf einer bestimmten Frist nach Wegfall der Übergangsgebührnisse als widerruflich gezahlt gelten. Im Falle des Widerrufs sollen die Beiträge von den Rentenversicherungsträgern zurückgezahlt werden.

44.5

Der Bundesrechnungshof befürwortet die beabsichtigte Gesetzesänderung. Er bemängelt aber, daß die Ressorts sich nicht schon früher auf eine entsprechende Gesetzesinitiative verständigt haben und dadurch den Rentenversicherungsträgern Nachversicherungsbeiträge für ehemalige Soldaten auf Zeit noch immer mit erheblicher Verzögerung nach Fälligkeit überwiesen werden.

Nach vollzogener Ergänzung der Nachversicherungsvorschriften wird das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung wegen der erheblichen finanziellen Bedeutung der Angelegenheit darauf hinzuwirken haben, daß strikt nach den einschlägigen gesetzlichen Regelungen verfahren wird.

Das Bundesministerium der Verteidigung wird die notwendigen organisatorischen und personellen Maßnahmen rechtzeitig zu treffen haben, um die Bearbeitungsrückstände bei der Nachversicherung ehemaliger Soldaten auf Zeit im Jahre 1997 abbauen zu können. Es wird außerdem dafür sorgen müssen, daß im Haushaltsjahr 1997 Haushaltsmittel in ausreichender Höhe zur Verfügung stehen.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
(Einzelplan 16)

45 Zuwendungen des Bundes an einen auf dem Umweltgebiet tätigen Verband
(Kapitel 16 02 Titel 685 04 und 685 06)

45.0

Das Bundesministerium hat den Eigenanteil an den Geschäftsstellenkosten eines Verbandes, der sich nicht nur mit Fragen des Natur- und Umweltschutzes, sondern auch mit Denkmal- und Brauchtumspflege sowie mit Heimatgeschichte befaßt, entgegen seiner Zusage im Prüfungsverfahren nicht auf 50 v. H. angehoben, sondern für das Haushaltsjahr 1997 nur einen unangemessen geringen Eigenanteil von 7 v. H. vorgesehen.

45.1

Das Bundesministerium fördert einen Verband, der sich nicht nur mit Fragen des Natur- und Umweltschutzes befaßt, sondern sich in erheblichem Umfang auch der Denkmal- und Brauchtumspflege sowie der Heimatgeschichte widmet. Es finanziert seit Jahren den weitaus überwiegenden Teil der Ausgaben für die Bundesgeschäftsstelle des Verbandes durch Zuwendungen (Ist 1995: 352 000 DM, Soll 1996: 388 000 DM). Außerdem fördert es die Tätigkeit des Verbandes durch projektbezogene Zuwendungen.

45.2

Der Bundesrechnungshof hatte im Jahre 1994 wegen des erheblichen Umfangs nicht umweltbezogener Aktivitäten und Projekte eine Erhöhung des unangemessen geringen Eigenanteils des Verbandes an den Geschäftsstellenkosten (etwa 5 v. H.) und eine Verringerung der institutionellen Förderung durch das Bundesministerium auf unter 50 v. H. gefordert.

Das Bundesministerium hatte im Juli 1995 mitgeteilt, es habe den „Vorschlag, den Eigenanteil ... an der Finanzierung der Geschäftsstelle auf etwa 50% zu erhöhen, ... bereits realisiert". Daraufhin hatte der Bundesrechnungshof die Angelegenheit nicht mehr weiterverfolgt und das Prüfungsverfahren abgeschlossen.

Bei der Überprüfung der zum Entwurf des Haushaltsplanes 1997 vorgelegten Unterlagen hat der Bundesrechnungshof hingegen festgestellt, daß als Eigenanteil des Verbandes an den Kosten seiner Geschäftsstelle nur rd. 7 v. H. vorgesehen sind. Die Höhe der geplanten institutionellen Zuwendung beträgt – unverändert zum Vorjahr – 388 000 DM.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß ihn das Bundesministerium durch nicht wahrheitsgemäße Angaben veranlaßt hat, das Prüfungsverfahren abzuschließen.

45.3

Das Bundesministerium hat erwidert, es habe bei seiner Aussage, der Eigenanteil an den Geschäftsstellenkosten des Verbandes sei bereits auf etwa 50 v. H. erhöht worden, zum Ausdruck bringen wollen, daß der Anteil der Projektförderung an den Gesamtausgaben des Verbandes auf etwa 50 v. H. gesteigert worden sei.

Eine Erhöhung des Eigenanteils des Verbandes an seinen Geschäftsstellenkosten auf 50 v. H. sei weder in den Jahren 1995 und 1996 zu verwirklichen gewesen noch im Jahre 1997 möglich.

45.4

Die Darlegungen des Bundesministeriums sind nicht geeignet, den Vorwurf des Bundesrechnungshofes zu widerlegen. Aufgrund seiner langjährigen Erfahrungen mit den Vorschriften des Zuwendungsrechts müßte dem Bundesministerium bekannt sein, daß die Begriffe „Eigenanteil" und „Eigenmittel" klar definiert sind. Wenn von Eigenanteilen an Geschäftsstellenkosten die Rede ist, können keine Anteile der Projektförderung an den Gesamtausgaben gemeint sein.

Eine Erhöhung des Eigenanteils an den Geschäftsstellenkosten auf 50 v. H. hält der Bundesrechnungshof weiterhin für sachgerecht, weil der Zuwendungsempfänger in wesentlichem Umfang Tätigkeiten außerhalb des Zuwendungszwecks durchführt.

Das Bundesministerium sollte den Verband dazu veranlassen, dessen Eigenanteil an den Kosten der Geschäftsstelle auf 50 v. H. zu erhöhen, und seine institutionelle Förderung entsprechend senken.

Außerdem wird es künftig verstärkt darauf zu achten haben, daß in Prüfungsverfahren gegenüber dem Bundesrechnungshof abgegebene Erklärungen zutreffen.

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
(Einzelplan 23)

46 Niederlassungs- und Technologieprogramm
(Kapitel 23 02 Titel 866 05)

46.0

Für das vom Bundesministerium geförderte Niederlassungs- und Technologieprogramm fehlt es an konkreten Vorgaben zu entwicklungspolitisch relevanten Beurteilungskriterien. Die entwicklungspolitische Zielerreichung wird nicht ausreichend überwacht.

46.1

Das Bundesministerium fördert über zinsverbilligte Darlehen Niederlassungen deutscher Unternehmen sowie den Technologietransfer durch deutsche Unternehmen in Entwicklungsländern (Niederlassungs- und Technologieprogramm). Ausweislich der Förderungsrichtlinien will die Bundesregierung mit dem Programm „... vor allem die Zusammenarbeit deutscher mittelständischer Unternehmer mit Unternehmen in den Entwicklungsländern fördern. Damit soll der Mangel fehlenden Unternehmerpotentials als Engpaß der wirtschaftlichen Entwicklung vermindert und die wirtschaftliche Entwicklung in den Ländern der Dritten Welt beschleunigt werden. Durch diese Förderung soll das Investitionsrisiko der mittelständischen Unternehmen verringert und ein Anreiz zum Technologietransfer geschaffen werden. Außenwirtschaftliche Gesichtspunkte sind dabei zu berücksichtigen".

Mit der Durchführung des Programms ist die Kreditanstalt für Wiederaufbau beauftragt. Seit Beginn der Förderung im Jahre 1979 bis zum 31. Dezember 1995 vergab sie Darlehen in Höhe von insgesamt rd. 658 Mio. DM. Im Jahre 1995 standen hierfür 35 Mio. DM zur Verfügung. Antragstellende Unternehmen erhalten aus dem Programm Darlehen bis zu einer Höhe von 2,5 Mio. DM je Einzelfall. Der Zinssatz beläuft sich – in Abhängigkeit von dem betroffenen Entwicklungsland – auf 2,5 oder 3,5 v. H.; die Laufzeit der Darlehen beträgt bis zu 15 Jahre einschließlich 5 tilgungsfreier Jahre.

In ihren Kreditanträgen müssen die Unternehmen das jeweilige Vorhaben mit wirtschaftlichen, banktechnischen und entwicklungspolitischen Angaben darstellen. Bei der Antragsprüfung und -entscheidung durch die Kreditanstalt für Wiederaufbau bilden bank- und marktwirtschaftliche Kriterien (Wirtschaftlichkeit, Sicherheiten) das Schwergewicht. Die entwicklungspolitische Bedeutung der Vorhaben beurteilt sie anhand der in den Anträgen enthaltenen Informationen mit einer Ja/Nein-Bewertung anhand der Kriterien:

- Schaffung, Erhaltung von Arbeitsplätzen (Anzahl), Ausbildungsleistungen,
- Ansiedlung in strukturschwacher Region,
- Übertragung von Patenten, Lizenzen,

- Importsubstitution, Export, Exportanteil,
- Rohstoff, Vorproduktebezug,
- Umweltauswirkungen im Entwicklungsland.

46.2

Der Bundesrechnungshof hat geprüft, inwieweit die entwicklungspolitischen Zielsetzungen bei der Durchführung des Niederlassungs- und Technologieprogramms erreicht werden, und dabei folgende Feststellungen getroffen:

46.2.1

Über die allgemeinen entwicklungspolitischen Kriterien der Bundesregierung hinausgehende, vom Bundesministerium zu bestimmende Mindestvoraussetzungen sind der Kreditanstalt für Wiederaufbau für ihre Kreditzusagen nicht vorgegeben. Dementsprechend bewilligte sie Kredite, bei denen entwicklungspolitische Recherchen ihrer Länderabteilung zu Ergebnissen kamen, wie

- „Beurteilung aufgrund der geringen verfügbaren Information ist nicht möglich",
- „Beurteilung ist nicht möglich, da über Sektor und Firma keine Unterlagen vorlagen" oder
- „Vorhaben erscheint sinnvoll".

Entwicklungspolitische Auflagen, z. B. Anzahl zu schaffender Arbeitsplätze, Ausbildungsleistungen, Verwendung einheimischer Rohstoffe, umweltverträgliche Produktionsverfahren, Zusammenarbeit mit einheimischen Unternehmen, verband die Kreditanstalt für Wiederaufbau mit den Kreditzusagen nicht. Vielmehr wurde die von den Kreditnehmern angestrebte Schaffung von Arbeitsplätzen im Entwicklungsland regelmäßig als ausreichend angesehen, um ein Vorhaben als entwicklungspolitisch bedeutsam und förderungswürdig einzustufen. Die nach Abschluß des Vorhabens vorgelegten Verwendungsnachweise der Kreditnehmer enthalten wegen fehlender Auflagen regelmäßig keine Angaben über das tatsächliche Erreichen entwicklungspolitischer Ziele, die für die Kreditvergabe maßgeblich waren.

46.2.2

In der derzeitigen Form sieht der Bundesrechnungshof in dem Niederlassungs- und Technologieprogramm ein Subventionsprogramm zur Nutzung niedriger Arbeitskosten in Entwicklungsländern, das entwicklungspolitische Zielsetzungen nicht in ausreichendem Maße berücksichtigt. Er hat darauf hingewiesen, daß ein wirksamer Einsatz der Kreditmittel unter Berücksichtigung der entwicklungspolitischen Zielsetzung in angemessenem Umfang auch eine Analyse der Rahmenbedingungen des Entwicklungslandes, der vorhandenen Engpässe und – daraus abgeleitet – das Festlegen von Bereichen der Zusammenarbeit erfordere. Nach seiner Ansicht sei es notwendig, daß das Bundesministerium qualitative Mindestvorgaben als Kriterien für die entwicklungspolitische Beurteilung von Vorhaben formuliert, deren Einhaltung in der Folge auch überwacht wird.

Der Bundesrechnungshof hält es bei einem bis zu 15 Jahre dauernden Förderzeitraum nicht für ausreichend, die Prüfung der entwicklungspolitischen Förderungswürdigkeit nur auf den Zeitraum der Antragstellung mit entsprechenden Angaben des Kreditnehmers zu beschränken, sich in der Folgezeit jedoch weiterer Beurteilungen und Einflußnahmemöglichkeiten mit Blick auf die entwicklungspolitische Zielerreichung zu enthalten. Daher hat er angeregt, ein Beurteilungsverfahren für die Kreditanträge im Niederlassungs- und Technologieprogramm einzuführen, welches die Mindestvoraussetzungen für die entwicklungspolitische Förderungswürdigkeit qualitativ bestimmt, und für dessen Beachtung zu sorgen. Andernfalls ist die Eignung des Programms als Instrument der Entwicklungspolitik zweifelhaft.

46.3

Das Bundesministerium hat demgegenüber die Auffassung vertreten, daß die Vorgabe konkreter Kriterien zur entwicklungspolitischen Beurteilung der Vorhaben für die Transparenz des Niederlassungs- und Technologieprogramms schädlich wäre. Dies hätte nämlich nicht nur bei der Antragsprüfung anhand solcher Kriterien, sondern auch bei der dadurch erforderlich werdenden Kontrolle der Realisierung der entwicklungspolitischen Effekte einen erheblichen Mehraufwand im Vergleich zum derzeitigen Verfahren zur Folge. Gleiches gelte im übrigen für die Einführung entwicklungspolitischer Auflagen, die sowohl das Programm in seiner Durchführbarkeit praktisch unmöglich machen würden als auch die Unternehmen veranlassen könnten, bereits von einer Antragstellung Abstand zu nehmen. Hinsichtlich der Überwachung des entwicklungspolitischen Erfolges sollte es genügen, daß mit dem Nachweis des Mitteltransfers und der Durchführung der Investitionen der im Antrag genannte entwicklungspolitische Effekt regelmäßig als zumindest ausreichend verwirklicht angesehen werde.

Der Bundesrechnungshof verkenne bei seiner Kritik, daß es sich bei dem Niederlassungs- und Technologieprogramm nicht um Projekte der staatlichen bilateralen Entwicklungshilfe, sondern um Investitionen der deutschen Wirtschaft handele. Dem müsse das gesamte Vergabeverfahren Rechnung tragen. Wenn die Kredite für solche Investitionen nicht vorrangig nach bank- und marktwirtschaftlichen Gesichtspunkten vergeben würden, bestünde eine erhöhte Gefahr, daß sie ihr Ziel verfehlten mit der Folge, daß auch die beabsichtigten entwicklungspolitischen Effekte ausblieben. Deshalb sei es ausreichend, daß die entwicklungspolitische Relevanz der vorgesehenen Investitionsmaßnahmen zum Zeitpunkt der Darlehensanträge geprüft werde; nachfolgende Verwendungsprüfungen hätten sich demgegenüber nur noch auf den zweckentsprechenden Mitteleinsatz zu beschränken. Zusätzliche entwicklungspolitische Auflagen und Berichtspflichten könnten kein Wirtschaftswachstum bewirken, sondern höchstens zusätzlichen Aufwand bei der Verwendungsprüfung und der Rechnungslegung begründen.

46.4

Der Bundesrechnungshof sieht sich durch die Ausführungen des Bundesministeriums nicht in seiner Forderung widerlegt, daß zur Durchsetzung der entwicklungspolitischen Zielsetzung des Niederlassungs- und Technologieprogramms konkrete Vorgaben des Bundesministeriums unerläßlich sind. Durch solche Mindestanforderungen sieht der Bundesrechnungshof die Transparenz der Förderentscheidung nicht beeinträchtigt, sie würde im Gegenteil besser nachvollziehbar. Derzeit wird selbst bei ungewissen entwicklungspolitischen Effekten eine Förderung gewährt, obwohl keine nachvollziehbaren einheitlichen Maßstäbe vorhanden sind, die später eine objektive Wirkungs- und Erfolgskontrolle ermöglichen. Die erhebliche Summe der bisher eingesetzten Kreditmittel macht es zudem erforderlich, daß sich das Bundesministerium über die tatsächlich eingetretenen entwicklungspolitischen Auswirkungen der geförderten Vorhaben in geeigneter Weise zeitnah informieren läßt.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes hat sich die Ziel-Mittel-Relation des Niederlassungs- und Technologieprogramms mit ihrer derzeitigen Praxis in ihr Gegenteil verkehrt. Nicht die entwicklungspolitisch relevanten Zielsetzungen bilden den Maßstab, zu deren Erreichung privatwirtschaftliche Investitionen durch zinsgünstige Darlehen gefördert werden, sondern im Vordergrund steht die Förderung privatwirtschaftlicher Investitionen in der Erwartung, daß dies entwicklungspolitisch bedeutsame Entwicklungen nach sich ziehe. Mit dem Verzicht auf eine spätere Erfolgskontrolle der geförderten Vorhaben begibt sich das Bundesministerium eines sowohl unter allgemeinen haushaltsrechtlichen wie auch unter speziell für die Entwicklungszusammenarbeit bedeutsamen Instruments. Deshalb darf auch nicht – wie das Bundesministerium ohne nähere Begründung vorträgt – der dafür erforderliche Aufwand ausschlaggebend sein, von einer Erfolgskontrolle abzusehen.

Der Bundesrechnungshof hält daran fest, daß das Niederlassungs- und Technologieprogramm in seiner derzeitigen Form vorrangig auf die Förderung privatwirtschaftlicher Investitionen deutscher Unternehmen abzielt, ohne daß dabei entwicklungspolitischen Zielsetzungen in den Partnerländern in hinreichendem Maße Rechnung getragen wird. Das Bundesministerium sollte deshalb bei einer beabsichtigten Fortführung des Programms Mindestanforderungen festlegen, die über die Schaffung von Arbeitsplätzen in den Partnerländern hinausgehen, die Kreditgewährung mit entwicklungspolitischen Auflagen und Berichtspflichten versehen sowie deren Anwendung und Überprüfung sicherstellen.

Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau
(Einzelplan 25)

47 Vergabe von Baumaßnahmen

47.0

Mängel der Planung, Vergabe und Abrechnung bei einer Baumaßnahme in einem neuen Bundesland führten zu einem finanziellen Nachteil des Bundes in Höhe von mehr als 2 Mio. DM und begründen den Verdacht der Manipulation. Die Funktionen Planung, Vergabe und Abrechnung öffentlicher Bauaufträge sind organisatorisch streng zu trennen, um der Korruption vorzubeugen.

47.1

Die Bauverwaltungen der Bundesländer nehmen die Hochbauaufgaben des Bundes jeweils in ihrem Gebiet 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.

Der Bundesrechnungshof hat bei einer Baumaßnahme des Bundesministeriums der Verteidigung in einem neuen Bundesland erhebliche Mängel der Planung, Vergabe und Abrechnung festgestellt, die den Verdacht der Manipulation begründen. Verantwortlich hierfür war in erster Linie ein Bediensteter der Bauverwaltung eines alten Bundeslandes, der als sogenannter Aufbauhelfer ein im Aufbau befindliches Bauamt eines neuen Bundeslandes unterstützen sollte.

Der Bundesrechnungshof berichtet an dieser Stelle über diesen besonderen Einzelfall, weil an ihm die grundsätzliche Bedeutung organisatorischer Maßnahmen zur Schadensverhinderung deutlich wird.

47.2

47.2.1

Zu der Baumaßnahme gehörten sechs Einzelaufträge zur Kellersanierung, bei denen stets derselbe Bieter den Zuschlag erhielt. Vier Aufträge wurden freihändig und zwei in beschränktem Wettbewerb vergeben, da in Übereinstimmung mit den für Baumaßnahmen in den neuen Bundesländern geltenden Sonderregelungen auf die Durchführung öffentlicher Vergaben verzichtet wurde. Der Aufbauhelfer bestimmte in allen sechs Fällen, welche Unternehmen zur An-

gebotsabgabe aufgefordert wurden. Er forderte überwiegend Unternehmen auf, die im Raum seines Entsende-Bauamtes ansässig waren, Unternehmen aus den neuen Bundesländern beteiligte er – obwohl er durch entsprechende Regelungen dazu angehalten war – nicht.

Der Bundesrechnungshof hat mit Unterstützung einer Vorprüfungsstelle des Bundes festgestellt, daß den Bietern eine ordnungsgemäße Kalkulation ihrer Angebote wegen wesentlicher Mängel in den vom Aufbauhelfer aufgestellten Leistungsverzeichnissen nur sehr eingeschränkt möglich war. Zudem ist zweifelhaft, ob ein Teil der ausgesuchten Mitbewerber zur Durchführung der ausgeschriebenen Leistungen fachlich überhaupt in der Lage war. Der Bundesrechnungshof hat daher den Eindruck gewonnen, daß ein ernsthafter Wettbewerb gar nicht stattfinden sollte.

Der Bundesrechnungshof hat weiter festgestellt, daß der Aufbauhelfer bei der Prüfung der Angebote Einheitspreise in den Angeboten des späteren Auftragnehmers anerkannte, die zum Teil das Dreifache vergleichbarer Wettbewerbspreise betrugen. Dadurch entstand dem Bund ein Schaden in Höhe von rd. 800 000 DM.

47.2.2

Im Rahmen der Baumaßnahme veranlaßte der Aufbauhelfer bei fünf Gebäuden die vertikale Innenabdichtung der Außenwände der Keller gegen drückendes Wasser, obwohl er bereits die Planungen für eine spätere Außenabdichtung eingeleitet hatte, die die Innenabdichtung überflüssig machte und zudem fachgerechter war. Auf die Kellerböden ließ er zum Teil neuen Estrich aufbringen – die Böden erhielten jedoch keine Sperre gegen eindringende Feuchtigkeit. Sowohl die Innen- als auch die später ausgeführte Außenabdichtung waren wegen des undichten Kellerbodens wirkungslos. Im Januar 1995, rd. drei Jahre nach Beginn der Baumaßnahme, konnten die Keller in den Gebäuden wegen starker Durchfeuchtung nicht oder nur zu einem geringen Teil genutzt werden. Durch die Mängel entstand dem Bund ein Schaden in Höhe von rd. 1 Mio. DM.

47.2.3

Für die Sanierung von Rissen in den Kellerdecken hätte ein Auspressen mit Zementmilch ausgereicht. Der Aufbauhelfer forderte statt dessen ein aufwendiges Verfahren, das üblicherweise für das Füllen von Rissen in Brücken, Tunneln und vergleichbaren Ingenieurbauwerken eingesetzt wird. Diese und weitere Leistungen wurden beauftragt, vom Aufbauhelfer als erbracht bestätigt und dem ausführenden Unternehmen bezahlt. Der Bundesrechnungshof geht aufgrund seiner örtlichen Erhebungen davon aus, daß die Risse nicht in dem aufwendigen Verfahren saniert wurden und dem Bund damit ein finanzieller Nachteil in Höhe von rd. 180 000 DM entstand. Rund 100 000 DM bezahlte der Bund für das Abstemmen nicht vorhandenen Putzes. Bei weiteren angeblich erbrachten Leistungen in Höhe von rd. 360 000 DM hat der Bundesrechnungshof erhebliche Zweifel, ob sie tatsächlich ausgeführt wurden und hat von der zuständigen Landesbauverwaltung gutachterliche Nachprüfung gefordert.

47.2.4

Aufgrund der Feststellungen der Finanzkontrolle wurde ein staatsanwaltschaftliches Ermittlungsverfahren eingeleitet. Das Ermittlungsverfahren war Mitte des Jahres 1996 noch nicht abgeschlossen. Eine Vorprüfungsstelle des Bundes unterstützt im Wege der Amtshilfe die Staatsanwaltschaft bei ihren Ermittlungen. Die Ersatzansprüche des Bundes werden zur Zeit geprüft.

47.3

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, daß der geschilderte Fall – obgleich er sich in der Sondersituation nach Wiederherstellung der Einheit abspielte – die Notwendigkeit einer korruptionshemmenden Organisation der Arbeitsabläufe und der Zuständigkeiten zeigt. Die Möglichkeit von Manipulationen wird vor allem dadurch erleichtert, daß Bedienstete sowohl an der Planung als auch an der Vergabe und der Abrechnung der Leistungen wesentlich beteiligt sind. In Verbindung mit unzureichender Aufsicht durch Vorgesetzte erleichtert es eine solche Konstellation, die ganze Bandbreite möglicher Manipulationen im Baugeschehen auszuschöpfen. Der Bundesrechnungshof hält es daher für geboten, die Funktionen zur Planung, Vergabe und Abrechnung öffentlicher Bauaufträge organisatorisch streng zu trennen. Das Bundesministerium wird gegenüber den Landesbauverwaltungen darauf hinzuwirken haben, daß der Organisationsgrundsatz der Funktionstrennung auch bei der Schaffung „schlanker" Bauverwaltungen angewandt wird.

Auch durch die Einflußnahme auf die Auswahl der Bewerber bei der Vergabe öffentlicher Aufträge bestehen erhebliche Manipulationsmöglichkeiten. Zur Vorbeugung gegen Korruption sollte daher konsequent entsprechend den Regelungen öffentlich ausgeschrieben werden.

47.4

Die beiden Bundesministerien haben zum Einzelfall nicht Stellung genommen. Sie haben mit dem Bundesrechnungshof darin übereingestimmt, daß der öffentlichen Ausschreibung bei der Vorbeugung gegen Korruption eine hohe Bedeutung zukommt. Das Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau hat mit einem Erlaß an die Landesbauverwaltungen Maßnahmen zur Vorbeugung gegen mögliche Korruption bei der Bauvergabe angeregt und darauf hingewiesen, daß die Verhinderung der Korruption ganz wesentlich mit der strikten Einhaltung allgemeinverbindlicher Vergabebestimmungen beginne. Das Bundesministerium hat mitgeteilt, das Thema sei auch Gegenstand von Arbeitstagungen mit den Landesbauverwaltungen gewesen. Dabei sei das Mehraugenprinzip – nach dem ein einzelner

nicht gleichzeitig planen, Aufträge erteilen, Rechnungen prüfen und anweisen können soll – als wichtiges Kontrollinstrument gesehen worden. Dementsprechende organisatorische Voraussetzungen seien inzwischen in den Bauämtern geschaffen worden oder seien in Vorbereitung. Dabei hätten sich nach derzeitigem Kenntnisstand ein eigenes Vergabesachgebiet im Bauamt oder spezielle Vergabeämter bewährt.

47.5

Der Bundesrechnungshof hält die ergriffenen organisatorischen Maßnahmen für geeignet, zur Vorbeugung gegen Korruption beizutragen. Ihr Erfolg wird von ihrer konsequenten Umsetzung in den Landesbauverwaltungen abhängen. Der Bundesrechnungshof wird sich bei künftigen Prüfungen von der Wirksamkeit der Maßnahmen überzeugen.

Allgemeine Finanzverwaltung
(Einzelplan 60)

48 Ertragsteuerliche Behandlung der Einzelwertberichtigungen auf Auslandsforderungen von Kreditinstituten wegen Länderrisiken
(Kapitel 60 01 verschiedene Titel)

48.0

Inländische Kreditinstitute werten Forderungen aus Darlehen an Schuldner in bestimmten wirtschaftsschwachen ausländischen Staaten wegen des besonderen Ausfallrisikos ab und mindern entsprechend ihre zu versteuernden Gewinne. Sie verfahren bei den Wertberichtigungen trotz vergleichbarer Risiken uneinheitlich. Auch die Besteuerung durch die Finanzbehörden ist mangels einer bundeseinheitlichen Regelung unterschiedlich. Das verursacht nicht hinnehmbare Steuerausfälle in dreistelliger Millionenhöhe.

48.1

Seit Beginn der 80er Jahre vergaben inländische Banken in erheblichem Umfang Darlehen in wirtschaftsschwache Staaten, z. B. in Entwicklungsländer oder osteuropäische Länder. Die wachsende Verschuldung und die nachhaltige wirtschaftliche Schwäche dieser Länder verursachte ab der zweiten Hälfte der 80er Jahre Zahlungsschwierigkeiten in der Weise, daß es ungewiß wurde, ob die Wirtschafts- und Währungslage des jeweiligen Landes es dem einzelnen Schuldner (z. B. einem Industrieunternehmen) – ungeachtet seiner Güte – gestattete, die Darlehen in der vereinbarten Währung zu verzinsen und zu tilgen (sogenanntes Länderrisiko).

Wegen des Länderrisikos werten die Gläubigerbanken ihre Darlehensforderungen in ihren Handels- und Steuerbilanzen ab, indem sie umfangreiche gewinnmindernde sogenannte pauschalierte Einzelwertberichtigungen auf Auslandsforderungen wegen Länderrisiken (Wertberichtigungen) bilden. Bei dieser Art der Wertberichtigung werden die Forderungen nicht einzeln, sondern gruppenweise für jedes Schuldnerland bewertet und das ihnen gemeinsame Länderrisiko durch einen pauschalen Abschlag berücksichtigt.

Das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) schätzte die steuerliche Auswirkung dieser Wertberichtigungen von Auslandsforderungen inländischer Banken gegenüber den fünf größten Schuldnerländern bereits im Jahre 1987 auf 4 Mrd. DM Steuermindereinnahmen, wobei es den Umfang problembehafteter Kreditforderungen für das Jahr 1986 mit 90 Mrd. DM annahm. Dabei kann es sich sowohl um endgültig entgangene als auch um zeitlich verlagerte Steuern handeln.

48.2

Der Bundesrechnungshof hat die steuerliche Bewertung solcher Auslandsforderungen inländischer Kreditinstitute mit nachstehendem Ergebnis geprüft.

48.2.1

Die Kreditinstitute machten von den handelsrechtlichen Abwertungsmöglichkeiten der Forderungen im Rahmen der Vorsorge wegen Länderrisiken bei der Ermittlung ihrer Gewinne sehr unterschiedlich Gebrauch. Sie schätzten das Devisen- und Transferrisiko desselben Schuldnerlandes höchst uneinheitlich ein. Im Bankenvergleich zeigten sich erheblich voneinander abweichende Wertberichtigungssätze für dasselbe Schuldnerland. So lag die Abwertungsspanne bei Krediten an ein osteuropäisches Land für einen vergleichbaren Zeitraum zwischen 6 und 75 v. H.

Große und ertragsstarke Banken setzten erhöhte Wertberichtigungen als Mittel der Bilanzstrategie ein, um angefallene Gewinne zumindest zeitweise der Besteuerung zu entziehen und Zinsvorteile zu erzielen, indem sie diese uneinheitlichen Wertansätze ihrer Handelsbilanzen in der Regel auch für die steuerliche Gewinnermittlung übernahmen. Handels- und steuerrechtliche Bewertungsmaßstäbe stimmen hier jedoch nicht überein. Das Handelsrecht läßt eine erheblich vorsichtigere Bewertung zu als das Steuerrecht, weil es vorrangig die Gläubiger der Kreditinstitute schützen will, während das Steuerrecht fiskalische Interessen verfolgt.

48.2.2

Die Besteuerungspraxis entwickelte sich in den betroffenen Bundesländern unterschiedlich. Während die Finanzbehörden in Bayern, Hamburg und Nordrhein-Westfalen die handelsrechtlichen Wertberichtigungen nur eingeschränkt steuerrechtlich anerkannten, konnten die Finanzbehörden Hessens eine solche Verfahrensweise gegenüber den Kreditinstituten am bedeutenden Bankenplatz Frankfurt a. M. bisher nicht durchsetzen. Dies beruhte vor allem auf einem gewissen Beurteilungsspielraum, den die einschlägige Bewertungsvorschrift des Einkommensteuergesetzes bietet. Seit dem Jahre 1983 unterrichteten die Finanzbehörden der Bundesländer das Bundesministerium wiederholt von ihren Schwierigkeiten und baten mehrmals vergeblich, durch eine bundeseinheitliche Verwaltungsregelung für eine gleichmäßige steuerliche Behandlung zu sorgen.

Eine hinreichende Verwaltungsregelung scheiterte jedoch am Widerstand der Verbände der Kreditwirtschaft und der für das Kreditwesen zuständigen Abteilung des Bundesministeriums. So kam es nur zu einem Beschluß der Einkommensteuerreferenten der obersten Finanzbehörden der Bundesländer im Jahre 1983, in dem einige Anhaltspunkte zur Ermittlung der steuerlich zulässigen Bewertung der Auslandsforderungen aufgezeigt wurden. Erst seit dem Jahre 1994 arbeiten das Bundesministerium, das Bundesamt für Finanzen und die obersten Finanzbehörden der Bundesländer wieder an einer bundeseinheitlichen Regelung.

Nach Einschätzung des Bundesamtes für Finanzen wäre bei Einführung einer bundeseinheitlichen Besteuerungspraxis mit Steuernachforderungen in Höhe einiger hundert Millionen DM zu rechnen.

48.3

Der Bundesrechnungshof hat bereits im Jahre 1991 und erneut im Jahre 1995 das Fehlen einer bundeseinheitlichen Regelung und die ungerechtfertigte Duldung uneinheitlicher Wertansätze für Auslandsforderungen in den Steuerbilanzen der Banken beanstandet; er hat auf die erhebliche finanzielle Bedeutung und die wachsenden Schwierigkeiten der Finanzbehörden bei der gleichmäßigen und zutreffenden Besteuerung hingewiesen.

Eine bundeseinheitliche Verwaltungsvorschrift sollte zur Überwindung interessenpolitischer Widerstände und zur Förderung der steuerrechtlichen Sicherheit deutlich aufzeigen, daß das Handelsrecht eine erheblich vorsichtigere Bewertung (d. h. umfangreichere Abwertung) von Forderungen zuläßt als das Steuerrecht, weil das Handelsrecht vorrangig die Gläubiger der Kreditinstitute schützen will. Dies gilt verstärkt für die Beurteilung durch die Bankenaufsicht. Hingegen dienen die Bewertungsmaßstäbe des Steuerrechts der Ermittlung eines im fiskalischen Interesse möglichst zutreffenden Gewinnes.

Steuerrechtlich ist deshalb eine Abwertung des Nennwertes von Forderungen nur bis zum sogenannten niedrigeren Teilwert zulässig. Teilwert ist der Betrag, den ein Erwerber des ganzen Betriebs im Rahmen des Gesamtkaufpreises für die Forderung ansetzen würde, wobei davon auszugehen ist, daß der Erwerber den Betrieb fortführt (§ 6 Abs. 1 und 2 i. V. m. § 5 Abs. 6 Einkommensteuergesetz). Zwar räumt der Teilwertbegriff als Schätzwert dem Steuerpflichtigen und den Finanzbehörden einen gewissen Beurteilungsspielraum bei der Bewertung von Forderungen ein. Dieser Spielraum verengt sich jedoch auf nur eine zutreffende Entscheidung, wenn es um die Berücksichtigung gleicher Risiken geht, die eine Abwertung auf den Teilwert erfordern. So ist die Sachlage bei dem Länderrisiko, das aus der ungünstigen wirtschaftlichen Lage eines Schuldnerlandes erwächst und den dorthin ausgereichten Darlehen inländischer Kreditinstitute gleichermaßen anhaftet. Der – nach dem Teilwertbegriff gedachte – Erwerber muß infolgedessen die betroffenen Forderungen für jedes Land mit den jeweils gleichen Wertberichtigungssätzen bewerten.

Um die Teilwertermittlung in diesen Fällen für Finanzverwaltung und Steuerpflichtige handhabbar zu machen, hat der Bundesrechnungshof dem Bundesministerium vorgeschlagen,

- das Ausfallwagnis, das von den Schuldnerländern ausgehend den Auslandsforderungen anhaftet, sachgerecht zu typisieren und
- jährlich zu überprüfende Wertberichtigungssätze für die nach Ländern und Fristigkeit geordneten Forderungen vorzugeben (Vorschläge des Bundesamtes für Finanzen, sich auf vorhandene Ranglisten internationaler Wirtschaftskreise zu stützen, sowie Erfahrungen der Deutschen Bundesbank liegen vor).

48.4

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, es sei durchaus tätig geworden. Zunächst habe der Vorschlag im Vordergrund gestanden, die Wertberichtigungen wegen Länderrisiken nach dem sogenannten modifizierten Hamburger Modell zu ermitteln, das die Länder nach dem „Rating" des „Institutional Investors" einstufe. Inzwischen sei aber geplant, eine Arbeitsgruppe aus Vertretern des Bundes und der Bundesländer, des Bundesamtes für Finanzen und des Bundesaufsichtsamtes für das Kreditwesen einzusetzen, die einen anderen Vorschlag für eine bundeseinheitliche Regelung prüfen und die Vor- und Nachteile gegenüber dem Hamburger Modell abwägen solle. Nach dem neuen Vorschlag sollten die von den 30 größten Banken vorgenommenen Wertberichtigungen wegen Länderrisiken auch für steuerliche Zwekke verwendet werden. Aus diesen Daten, die der Deutschen Bundesbank nach bereits geltenden Vorschriften zu melden seien, ermittele diese das arithmetische Mittel, das an das Bundesamt für Finanzen weitergegeben werde. Die Landesfinanzverwaltungen würden die arithmetischen Mittel auf Anforderung den Finanzämtern im Einzelfall zur Verfügung stellen. Die Neuregelung solle ab dem 1. Januar 1997 gelten.

48.5

Die Stellungnahme des Bundesministeriums ist unbefriedigend.

Durch das Einsetzen einer Arbeitsgruppe besteht die Gefahr, daß sich der Erlaß einer bundeseinheitlichen Verwaltungsregelung weiter verzögert. Der Bundesrechnungshof erwartet, daß das Bundesministerium seine Ankündigung einhält und die Verwaltungsregelung ab 1. Januar 1997 in Kraft setzt.

Im übrigen hält er die Sache auch ohne Einrichtung einer Arbeitsgruppe für entscheidungsreif. Das Bundesamt für Finanzen hat die streitigen Bewertungsfragen eingehend untersucht, umfangreich erörtert und Lösungsmöglichkeiten aufgezeigt. Neue Erkenntnisse einer Arbeitsgruppe sind wenig wahrscheinlich. Inzwischen können seit Jahren offene Betriebsprüfungen und Veranlagungen nicht abgeschlossen werden. Schließlich drohen in bestimmten Fällen, Verjährungsfristen abzulaufen.

Außerdem hält der Bundesrechnungshof den Vorschlag des Bundesministeriums für äußerst bedenklich, steuerliche Abwertungssätze für die Auslandsforderungen aus Mittelwerten der handelsrechtlich gebildeten Abwertungen der 30 größten inländischen Kreditinstitute abzuleiten. Damit würde die handelsrechtliche Bewertung entgegen den Zielen steuerlicher Bewertungsvorschriften auch für die steuerliche Gewinnermittlung maßgebend.

Der Bundesrechnungshof schlägt eine Lösung der Bewertungsfragen im zu Nr. 48.3 aufgezeigten Sinne vor.

49 Besteuerung von Versicherern der Europäischen Union und des Europäischen Wirtschaftsraums (Kapitel 60 01 Titel 024 01)

49.0

Das Versicherungsteuergesetz in seiner derzeitigen Ausgestaltung gibt der Finanzverwaltung keine Möglichkeit, die im Inland unter Beteiligung von Versicherern aus der EU und dem Europäischen Wirtschaftsraum verwirklichten Versicherungsteuertatbestände in dem gebotenen Maße zu erfassen und zu besteuern. Dem Bund entstehen dadurch erhebliche Einnahmeausfälle. Zudem ist die Gleichmäßigkeit der Besteuerung insoweit nicht gewährleistet.

Die versicherungsteuergesetzlichen Regelungen sollten den geänderten wirtschaftlichen Gegebenheiten in Europa rechtskonform und praxisgerecht angepaßt und zudem die EG-Amtshilferichtlinie und die EG-Beitreibungsrichtlinie auf die Versicherungsteuer ausgedehnt werden. Ergänzend bzw. alternativ bietet sich eine gesetzliche Verpflichtung zur Bestellung eines inländischen Fiskalvertreters für die ausländischen Versicherer an.

49.1

Die Versicherungsteuer steht ausschließlich dem Bund zu. Ihr kommt für den Bundeshaushalt steigende Bedeutung zu; im Jahre 1995 betrug das Versicherungsteueraufkommen 14,1 Mrd. DM. Der steuerliche Regelsatz beträgt 15 v. H.

Im deutschen Versicherungsteuerrecht ist der Versicherungsnehmer Steuerschuldner. Im Regelfall sind jedoch alle Aufgaben eines Steuerpflichtigen (insbesondere die Anmeldungs- und Entrichtungspflicht) auf den Versicherer als Haftungsschuldner übertragen. Damit verbleiben für den Steuerschuldner selbst keine steuerlichen Pflichten mehr gegenüber der Finanzverwaltung. Er kann nur bei Mißbrauchs- und gesetzlichen Ausnahmetatbeständen in Anspruch genommen werden.

Mit Einführung des freien Dienstleistungsverkehrs im Versicherungswesen im Gebiet der EU und des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) in den Jahren 1990 und 1994 wurden die dort ansässigen ausländischen Versicherer den inländischen Versicherern sowohl versicherungsrechtlich als auch versicherungsteuerrechtlich gleichgestellt.

Eine Harmonisierung des Versicherungsteuerrechts innerhalb der EU war damit jedoch nicht verbunden. Insoweit waren lediglich Einzelregelungen in nationales Recht umzusetzen, die Wettbewerbsverzerrungen wegen einer Doppelbelastung mit Versicherungsteuer bei grenzüberschreitenden Versicherungsleistungen in der EU/dem EWR verhindern sollten.

Der innerstaatliche Anspruch auf Versicherungsteuer steht demjenigen Mitgliedstaat zu, in dem das Versicherungsrisiko belegen ist. Es ist Sache des einzelnen Mitgliedstaates, seine Steueransprüche zu verwirklichen. Hierbei können die Staaten nach einer Erklärung des Rates und der Kommission der EG wählen, ob sie von den (EU-/EWR-ausländischen) Versicherern ein Verzeichnis der geschlossenen Versicherungsverträge oder die Benennung eines im Hoheitsgebiet ansässigen Steuervertreters (sogenannter Fiskalvertreter) verlangen, der für die Erfüllung der Steuerpflicht einzustehen hat. Die Bundesrepublik Deutschland hat sich im Rahmen der Gesetzesneuregelungen zur versicherungsteuerlichen Gleichstellung der ausländischen Versicherer für die Verzeichnisanforderung entschieden.

Die Richtlinien der EG zur Einführung des freien Dienstleistungsverkehrs im Versicherungswesen sehen keine Sanktionsmöglichkeiten gegenüber den Versicherern bei Verstößen gegen nationales Steuerrecht vor. Auch die EG-Amtshilferichtlinie und die EG-Beitreibungsrichtlinie gelten nicht für die Versicherungsteuer. Lediglich mit Finnland, Österreich und Schweden bestehen in bestimmtem Umfang zwischenstaatliche Amtshilfevereinbarungen. Einer OECD/Europarats-Konvention zur steuerlichen Amts- und Rechtshilfe ist die Bundesrepublik Deutschland bisher nicht beigetreten. Die Finanzverwaltung kann aus all diesen Gründen bei den ausländischen Versicherern Ansprüche auf Versicherungsteuer wegen fehlender Überprüfungs- und Sanktionsmöglichkeiten nicht durchsetzen.

49.2

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß die ausländischen Versicherer ihren versicherungsteuerlichen Pflichten nur zu einem sehr geringen Teil nachkommen. Die Finanzverwaltungen bemühen sich zwar mit einem hohen Verwaltungsaufwand, aber – mangels Durchsetzungsmöglichkeiten – mit wenig Erfolg um die Realisierung der Versicherungsteueransprüche gegenüber EU-/EWR-ausländischen Versicherern.

49.2.1

Der Bundesrechnungshof hat in sieben von elf mit der Verwaltung und Erhebung der Versicherungsteuer beauftragten Bundesländern die verwaltungsmäßigen Auswirkungen der Rechtslage geprüft. Er hat dabei festgestellt, daß alle verfahrensrechtlichen Maßnahmen, die auf die Erfüllung der versicherungsteuerlichen Pflichten der ausländischen Versicherer gerichtet sind, nur in dem Umfang erfolgreich sind, wie diese ausnahmsweise geneigt sind, mit der deutschen Finanzverwaltung zusammenzuarbeiten. Dies liegt daran, daß die jeweils zuständigen Finanzämter keine Möglichkeiten haben, wegen Pflichtversäumnissen z. B. Zwangsmaßnahmen oder Zahlungsbegehren im EU-/EWR-Ausland zu vollstrecken. Sie können bei den ausländischen Versicherern auch keine Prüfungen hinsichtlich der Besteuerungsgrundlagen vornehmen. Den Versicherern ist dies bekannt.

49.2.2

Zum Teil erfolgte eine versicherungsteuerliche Registrierung dieser ausländischen Versicherer aufgrund von Kontrollmitteilungen des Bundesaufsichtsamtes für das Versicherungswesen. Viele Versicherer meldeten sich aber auch unabhängig davon selbst bei den inländischen Finanzbehörden und erbaten Auskünfte zur Besteuerung in der Bundesrepublik Deutschland. Dieses Interesse der Versicherer an einer deutschen Besteuerung nahm jedoch mit zunehmendem Auftreten von Sprach- und Verständnisproblemen ab – insbesondere dann, wenn den Versicherern mitgeteilt wurde, daß die Amtssprache deutsch sei. Es kam fast vollständig zum Erliegen, nachdem die ausländischen Versicherer festgestellt hatten, daß die deutschen Finanzbehörden über keine Sanktionsmöglichkeiten verfügen.

Das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) versucht seit Ende 1994/Anfang 1995, über ein umfangreiches dreisprachiges Merkblatt mit jeweils 14 zum Teil zweispaltig engbedruckten Seiten bei ausländischen Versicherern um Verständnis für die verfahrens- und materiellrechtlichen Regelungen des deutschen Versicherungsteuerrechts zu werben.

Soweit die ausländischen Versicherer sich der inländischen Besteuerung nicht vollständig entzogen, erhoben sie zum Teil rechtliche Einwände gegen das deutsche Besteuerungsrecht (Bestreiten der Zulässigkeit erweiterter Hoheitsrechte; in einem Steuerfall mit einer geschätzten Auswirkung auf das Versicherungsteueraufkommen in Höhe von bis zu rd. 2 Mio. DM jährlich). Mehrere französische Versicherer „beantworteten" sämtliche Anfragen des Finanzamtes kommentarlos mit einem vordruckmäßigen Schadensmeldebogen – „bitte geben Sie Ihre Versicherungsnummer an und schildern Sie den Unfallhergang".

In einem Finanzamt gaben weniger als die Hälfte der rd. 50 bekannten, der Entrichtungspflicht unterliegenden Versicherer mehr oder weniger regelmäßig Anmeldungen ab. Noch geringer war die Quote eines anderen Finanzamtes; von rd. 30 Versicherern kamen nur drei regelmäßig ihrer Entrichtungspflicht nach.

49.2.3

Die Finanzämter versuchen dem Grundsatz der Gleichmäßigkeit der Besteuerung dadurch zum Durchbruch zu verhelfen, daß sie in großer Zahl Erinnerungen, Festsetzungen und Mahnungen versenden, ohne damit allerdings bei den Empfängern auf Resonanz zu stoßen.

In Fällen, in denen Steuerzahlungen eingehen, kann eine kassenmäßige Vereinnahmung häufig nur durch verwaltungsinterne „Klimmzüge" erreicht werden. So überweisen (inländische) Makler – insbesondere solche, die für britische Versicherer tätig werden – regelmäßig Versicherungsteuerbeträge ohne gleichzeitige Anmeldung und ohne Anerkennung einer Rechtspflicht an die Finanzämter mit der Bemerkung, die vom Versicherungsnehmer mit dem Versicherungsbeitrag bezahlten Steuerbeträge seien ihnen von dem (ausländischen) Versicherer mit dem Argument (zurück-)überwiesen worden, er habe mit der (deutschen) Versicherungsteuer nichts zu tun. Um kassentechnisch buchen zu können, führt das zuständige Finanzamt für jeden einzelnen eingehenden Betrag eine interne Steuerfestsetzung durch. Ähnlich verfährt das jeweilige Finanzamt in den Fällen, in denen die (insbesondere niederländischen) Versicherer die Versicherungsteuer – in Abhängigkeit von den vereinnahmten Versicherungsprämien – für einen Anmeldezeitraum mit getrennten Vordrucken in unterschiedlichen Währungen anmelden und einzahlen. Das zuständige Finanzamt stellt anstelle der abgegebenen Anmeldungen eine zusammengefaßte Festsetzung in Höhe des DM-Betrages zum Soll, der nach Abzug von Bankgebühren und Wechselkursdifferenzen (kursmäßiger Umrechnung) durch die Bank verbleibt (die ausländischen Versicherer sind nicht bereit, Überweisungsgebühren und Kursverluste zu tragen).

49.3

Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung vertreten, daß die Praxis bei der Festsetzung und Erhebung der Versicherungsteuer gegen den Grundsatz der Gleichmäßigkeit der Besteuerung im Verhältnis zu inländischen Versicherern verstößt und zu erheblichen Einnahmeausfällen führt. Bei Versicherungen im freien Dienstleistungsverkehr durch EU-/EWR-Versicherer erfolgt die Steuerentrichtung im Ergebnis nicht nach Recht und Gesetz, sondern aus-

schließlich nach dem Grundsatz der Freiwilligkeit, wobei das Ausmaß der Freiwilligkeit sehr gering ist.

Das Versicherungsteuergesetz wird in seiner derzeitigen Fassung unter den gewandelten Anforderungen des EU-Binnenmarktes einer recht- und gleichmäßigen sowie einer praxisgerechten und effektiven Besteuerung von Versicherungsgeschäften ohne Wettbewerbsverzerrung nicht (mehr) gerecht und bedarf insgesamt einer grundlegenden Umstrukturierung.

Der Bundesrechnungshof hat deshalb angeregt, das Besteuerungsverfahren kurzfristig durch Einführung des Instituts eines inländischen Fiskalvertreters für die ausländischen Versicherer zu modifizieren. Langfristig sollte das Bundesministerium auf eine Umgestaltung des Versicherungsteuerrechts hinwirken und (ggf. unter Einbindung der EU) die wichtigsten steuerlichen Anknüpfungsmerkmale (Geltungsbereich des Gesetzes, Versicherungsnehmer, Versicherter, Versicherer, Steuerschuldner, Haftungsschuldner, Entrichtungsschuldner, Bevollmächtigter, Aufzeichnungspflichten, Zuständigkeiten) neu bestimmen. Darüber hinaus sollten die EG-Amtshilferichtlinie und die EG-Beitreibungsrichtlinie auch für die Versicherungsteuer gelten.

49.4

Das Bundesministerium hat dargelegt, es betrachte die Feststellungen und Anregungen des Bundesrechnungshofes als Hilfestellung für die Vorbereitung von beabsichtigten Gesetzesinitiativen. Es arbeite an einer Novellierung des Versicherungsteuergesetzes. Es habe bereits Gespräche mit Vertretern der französischen, englischen und niederländischen Regierung mit dem Ziel geführt, die Aufnahme der Versicherungsteuer in die EG-Amtshilferichtlinie und EG-Beitreibungsrichtlinie zu erreichen. Sobald Gewißheit bestehe, daß andere Mitgliedstaaten das Vorhaben unterstützten, werde sich das Bundesministerium mit der Europäischen Kommission in Verbindung setzen. Die Einführung des Instituts eines inländischen Fiskalvertreters sei nur sinnvoll, wenn bei Nichtbestellung Sanktionsmöglichkeiten bestünden. Dies sei jedoch nicht der Fall. Deshalb strebe das Bundesministerium derzeit keine entsprechende Gesetzesänderung an.

49.5

Wegen der Gefahr anhaltender beträchtlicher Steuerausfälle sollte das Bundesministerium ohne Aufschub alle Möglichkeiten zur Durchsetzung seiner Steueransprüche gegenüber ausländischen Versicherern und Steuerverpflichteten nutzen. Da es geraume Zeit beanspruchen wird, die Versicherungsteuer in die EG-Richtlinien über Amtshilfe und Steuerbeitreibung einzubeziehen, hält der Bundesrechnungshof an seiner Empfehlung fest, kurzfristig das Versicherungsteuergesetz umzugestalten und den betroffenen Versicherern die Bestellung inländischer Fiskalvertreter vorzuschreiben. Zwar fehlen dem Bundesministerium Mittel, deren Bestellung zu erzwingen; jedoch sind die ausländischen Versicherer an die Benennung solcher Fiskalvertreter insoweit gewöhnt, als die Mehrzahl der Mitgliedstaaten von dieser Möglichkeit dauerhaft Gebrauch gemacht hat.

50 Verzinsung von Steuererstattungsansprüchen nach § 233 a Abgabenordnung
(Kapitel 60 01 Titel 012 01, 014 01)

50.0

Die Verzinsung von Steuererstattungen, die auf Verlustrückträgen oder anderen Ereignissen mit steuerlicher Wirkung für die Vergangenheit beruhen, läuft dem ursprünglichen Ziel des Gesetzgebers zu mehr steuerlicher Gerechtigkeit zuwider, nämlich Zins- und Liquiditätsvorteile oder -nachteile wegen verspäteter oder ursprünglich überhöhter Steuerfestsetzungen auszugleichen. Die erwarteten Mehreinnahmen sind nicht erzielt worden.

Das Bundesministerium der Finanzen sollte deshalb darauf hinwirken, daß steuerlich rückwirkende Ereignisse wie Verlustrückträge bei der Festsetzung von Zinsen nicht berücksichtigt werden.

50.1

Die sogenannte Vollverzinsung in § 233 a Abgabenordnung (AO) wurde mit dem Steuerreformgesetz 1990 ab dem Jahre 1989 eingeführt. Man versteht darunter die Verzinsung von Steuernachzahlungen und Steuererstattungen für einen Zeitraum nach dem Ablauf des Kalenderjahres, in dem die Steuer entstanden ist (zuzüglich einer Karenzzeit von regelmäßig 15 Monaten), bis zur wirksamen Steuerfestsetzung.

Das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) hat mit Schreiben aus dem Jahre 1990 im Einvernehmen mit den obersten Finanzbehörden der Länder mit Bezug auf § 233 a AO klargestellt, daß jede Aufhebung, Änderung oder Berichtigung eines Steuerbescheides, die zu einem Unterschied zwischen dem neuen und dem früheren Soll führt, Zinsansprüche bei Vorliegen der weiteren gesetzlichen Voraussetzungen auslöst, gleichgültig worauf die Aufhebung, Änderung oder Berichtigung dieser Steuerfestsetzung beruht. Es ging ursprünglich davon aus, daß die Vollverzinsung nach Saldierung der Erstattungs- und Nachforderungszinsen zu Mehreinnahmen von rd. 500 Mio. DM bis 1 Mrd. DM jährlich führen würde. Tatsächlich ergab sich aber im Jahre 1994 zugunsten der Steuerpflichtigen ein Überschuß der Erstattungszinsen über die Nachforderungszinsen, der Mindereinnahmen in Höhe von rd. 117 Mio. DM (betr. Gemeinschaft-, Gewerbe- und Vermögensteuer) verursachte.

Der Gesetzgeber beabsichtigte, mit der Zinsregelung durch einen Vorteilsausgleich zu mehr steuerlicher Gerechtigkeit beizutragen. Beispielsweise hat ohne

diesen Ausgleich ein Steuerpflichtiger, dessen Steuer durch verspätete Abgabe der Steuererklärung oder als Ergebnis einer Außenprüfung erst spät festgesetzt und damit fällig wird, einen Zinsvorteil gegenüber demjenigen Steuerpflichtigen, der die Steuer bereits durch Vorauszahlungen oder in Form des Steuerabzugs gezahlt hat. Ein auszugleichender Zinsnachteil entsteht dagegen für denjenigen Steuerpflichtigen, dessen Steuer ursprünglich zu hoch festgesetzt wurde.

Nach derzeitiger Rechtsanwendung sind auch Fälle zu verzinsen, in denen nach der Abgabenordnung ein Steuerbescheid aufzuheben oder zu ändern ist, soweit ein Ereignis eintritt, das steuerliche Wirkungen für die Vergangenheit hat. Das ist z. B. der Fall,

- wenn eine Kapitalgesellschaft für vorangegangene Wirtschaftsjahre für ihre Anteilseigner Ausschüttungen beschließt, die zu einer Minderung der Körperschaftsteuer dieser Jahre führen,
- bei Fällen, in denen Verluste, die bei der Ermittlung des Gesamtbetrages der Einkünfte nicht ausgeglichen werden, bis zu einem Betrag von 10 Mio. DM wie Sonderausgaben in bestimmter Weise in frühere Veranlagungszeiträume zurückgetragen werden dürfen und deshalb die damalige Steuerfestsetzung nachträglich ändern.

Der Bundesfinanzhof hat im Falle der Verzinsung einer Steuernachforderung auf den mit der Zinsregelung beabsichtigten Zweck abgestellt. Entscheidend sei deshalb, ob der Schuldner der Steuernachforderung Zins- oder Liquiditätsvorteile erlangt hat, die aus Gründen der Gleichmäßigkeit der Besteuerung abgeschöpft werden müssen (Beschluß vom 27. September 1994, Deutsches Steuerrecht 1995 S. 97). Die gleichen Grundsätze müssen aber nach Auffassung des Bundesrechnungshofes auch für die Fälle der Steuererstattung gelten.

50.2

Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 1995 bei sieben größeren und mittleren Finanzämtern in den alten Bundesländern in 767 Fällen die Zahlungen von Erstattungszinsen nach § 233 a AO bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer überprüft. Von den insgesamt ausgezahlten rd. 19 Mio. DM Zinsen entfielen über 80 v. H. (rd. 16 Mio. DM) auf 339 Fälle von Verlustrückträgen.

50.3

Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung vertreten, daß eine Verzinsung auf die Fälle beschränkt bleiben muß, in denen tatsächlich finanzielle Vor- oder Nachteile auszugleichen sind. In den Fällen von Ereignissen mit steuerlicher Rückwirkung ist dies nicht der Fall, weil etwa der Steuererstattungsanspruch erst mit Ablauf des Kalenderjahres entsteht, in dem ein Gewinnverteilungsbeschluß über eine Ausschüttung für ein abgelaufenes Wirtschaftsjahr gefaßt wird oder in dem ein Verlust mit Wirkung für vorangegangene Wirtschaftsjahre eingetreten ist. Die ursprüngliche Steuerfestsetzung war damals zutreffend, so daß der Steuerpflichtige keine Erstattungsforderung gegenüber dem Fiskus hatte. Deshalb können für den Steuerpflichtigen durch die nachträgliche Berücksichtigung rückwirkender Ereignisse keine Zins- oder Liquiditätsnachteile eintreten.

Der Bundesrechnungshof hat aus diesen Gründen dem Bundesministerium vorgeschlagen, sein Schreiben zur Anwendung des § 233 a AO dahin zu ändern, daß rückwirkende Ereignisse wie Verlustabzüge bei der Festsetzung von Zinsen nicht berücksichtigt werden.

50.4

Das Bundesministerium hat entgegnet, daß sein Anwendungsschreiben geltendem Recht entspreche. Der Gesetzgeber habe sich bei der sogenannten Vollverzinsung für eine möglichst einfache Zinsberechnung entschlossen. Dem Gesetzgeber sei bewußt gewesen, daß die Verzinsung in Fällen rückwirkender Ereignisse und bei Verlustrückträgen zu Ergebnissen führe, die mit der Zielsetzung der Regelung nicht übereinstimmten. Eine Sonderregelung für diese Fälle hätte aber eine erheblich aufwendigere Zinsberechnung erforderlich gemacht. Der Gesetzgeber habe hierauf im Interesse der Praktikabilität und der Verwaltungsvereinfachung verzichtet.

Die obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder stimmten allerdings mehrheitlich der des Bundesrechnungshofes zu, daß die Festsetzung von Erstattungszinsen bei rückwirkenden Ereignissen und Verlustrückträgen in der bisher praktizierten Form zu Aufkommensminderungen führe, die wirtschaftlich gesehen nicht gerechtfertigt seien. Eine Änderung der Zinsberechnung könne aber nur durch gesetzgeberische Maßnahmen erreicht werden. Dem Gesetzgeber solle mittelfristig eine entsprechende Änderung des § 233 a AO vorgeschlagen werden, die gleichzeitig die Karenzzeit abschaffen solle. Hiermit seien erhebliche systematische – und damit auch programmtechnische – Auswirkungen verbunden; deshalb könne die neue Regelung frühestens zum 1. Januar 1998 in Kraft treten.

50.5

Der Bundesrechnungshof hält es im Hinblick auf die genannte Entscheidung des Bundesfinanzhofes weiterhin für nicht ausgeschlossen, rückwirkende Ereignisse wie Verlustrückträge von der Verzinsung auszunehmen. Durch eine gesetzliche Regelung könnten allerdings aufwendige gerichtliche Auseinandersetzungen vermieden werden. Deshalb und angesichts der gegenüber den ursprünglichen Vorausschätzungen eingetretenen Zinsmindereinnahmen in der Größenordnung von bis zu rd. 1 Mrd. DM im Jahre 1994 sollte das Bundesministerium unverzüglich eine gesetzliche Neuregelung vorbereiten.

51 Steuerabrechnung in einem Bundesland (Kapitel 60 01 Titel 012 01, 015 01 u. a.)

51.0

Eine der Finanzverwaltung eines Bundeslandes mindestens seit dem Jahre 1988 bekannte Schwachstelle bei der automatisierten Abrechnung von Steuerbescheiden führte zu nicht unerheblichen fehlerhaften Steuerabrechnungen zugunsten der Steuerpflichtigen, in Einzelfällen in Millionenhöhe.

Die Fehlerquelle wurde erst am Jahresanfang 1996 beseitigt. Die rückwirkende Überprüfung fehlerhafter, noch nicht verjährter Fälle ist wegen teilweiser Kontenlöschung nicht mehr vollständig möglich. Soweit dies noch möglich ist, sollten diese Fälle überprüft und ggf. berichtigt werden.

51.1

Eine Vorprüfungsstelle eines Bundeslandes (später aufgegangen im Staatlichen Rechnungsprüfungsamt dieses Bundeslandes) wies die zuständige Oberfinanzdirektion und das Finanzministerium seit dem Jahre 1988 wiederholt auf fehlerhafte Steuerabrechnungen zugunsten der Steuerpflichtigen in solchen Fällen hin, in denen die Finanzämter bereits erstellte, aber noch nicht bekanntgegebene Steuerbescheide änderten.

Hierzu kam es durch Anweisungsfehler der Bearbeiter an die automatisierte Datenverarbeitung. Die Änderung eines noch nicht bekanntgegebenen Bescheides erforderte die manuelle Stornierung des zuvor berechneten und zum Soll gestellten Steuerbetrages sowie die anschließende Eingabe einer bestimmten Schlüsselzahl. Bei unterlassener Eingabe der Schlüsselzahl wurde der zu zahlende Steuerbetrag so berechnet, als habe der Steuerpflichtige die zuvor stornierten Sollbeträge bereits entrichtet. Dies verursachte in einer nicht unerheblichen Anzahl von Fällen zu geringe Steueranforderungen sowie Steuererstattungen oder Umbuchungen zugunsten der Steuerpflichtigen.

Die Fehlerquelle wurde zunächst nicht beseitigt. Die Vorprüfungsstelle berichtete erneut im Jahre 1994 in zwei Berichten über 7 derartige Fälle in einem Finanzamt mit einer steuerlichen Auswirkung in Höhe von rd. 380 000 DM und über 14 weitere Fälle in einem anderen Finanzamt mit einer steuerlichen Auswirkung in Höhe von rd. 353 000 DM. Weitere Fälle deckte das Staatliche Rechnungsprüfungsamt für Steuern im Jahre 1995 auf. Darunter befanden sich auch zwei bedeutende Einzelfälle mit einer steuerlichen Auswirkung in Höhe von 4,7 Mio. DM und 1,26 Mio. DM.

51.2

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) im Juli 1994 aufgefordert sicherzustellen, daß das Bundesland geeignete Maßnahmen zur Vermeidung der fehlerhaften Steuerabrechnungen ergreift, und hat im Januar 1995 vorgeschlagen, den Finanzämtern Auswertungs-/Hinweislisten zur Überprüfung aller einschlägigen Fälle zur Verfügung zu stellen. Wegen der nicht unerheblichen Beträge hat er es nicht für ausreichend gehalten, die fehlerhaften Abrechnungen nur im Rahmen verstärkter Aufmerksamkeit bei Geschäftsprüfungen oder bei der Tätigkeit der Vorprüfungsstellen aufzugreifen. Nach dem Bekanntwerden der erwähnten bedeutenden Einzelfälle fehlerhafter Steuerfestsetzungen hat der Bundesrechnungshof das Bundesministerium im September 1995 nochmals aufgefordert, das Bundesland unverzüglich zu schadensbegrenzenden Maßnahmen anzuhalten und rückwirkend alle noch nicht verjährten Steuerfälle zu überprüfen. Er hat weiterhin um Überprüfung gebeten, ob sich der Bund die Geltendmachung weiterer Ansprüche vorbehalten solle.

51.3

Das Bundesministerium hat zunächst mitgeteilt, das Bundesland habe Maßnahmen eingeleitet bzw. für das 1. Halbjahr 1995 angekündigt, die die Fehlerquelle in Zukunft beseitigen sollten. Es habe das Land um ergänzende Stellungnahme gebeten, wie die fehlerhaften Steuerabrechnungen der Vergangenheit berichtigt werden sollten.

Im Oktober und November 1995 hat das Finanzministerium des Bundeslandes mitgeteilt, beginnend mit dem 1. Vierteljahr 1996 werde ein neues Datenverarbeitungsprogramm eingeführt, das die Fehler zukünftig ausschließe. Ferner habe es veranlaßt, daß – rückwirkend ab 1. Januar 1994 – aus den Dateien des automatisierten Steuererhebungsverfahrens alle Fälle ermittelt würden, in denen die Sollstellung zu einem Veranlagungsergebnis storniert oder aufgehoben und eine etwaige folgende Sollstellung nicht als interne Änderung gekennzeichnet worden sei.

Das Bundesministerium hat im April 1996 mitgeteilt, das Bundesland habe ihm telefonisch erklärt, die Überprüfung auf Festsetzungen vor dem 1. Januar 1994 ausdehnen zu wollen, sofern die derzeitige Überprüfung dies rechtfertige. Allerdings sei eine vollständige Überprüfung der noch nicht verjährten Fälle wegen zwischenzeitlicher Kontenlöschungen oder -abgaben nicht möglich.

51.4

Der Bundesrechnungshof hält die Maßnahmen des Bundeslandes zur Beseitigung der Fehlerquellen für verspätet. Die verursachten Steuermindereinnahmen und Zinsnachteile können nur noch teilweise berichtigt werden.

Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes dürfte das Schwergewicht der fehlerhaften Fälle eher bei Festsetzungen vor dem 1. Januar 1994 liegen, weil der Fehlerquelle seit dem Jahre 1994 bereits mehr Aufmerksamkeit gewidmet wurde. Im Hinblick auf den drohenden Ablauf von Verjährungsfristen erwartet er deshalb, daß das Bundesland seine Absicht zur Überprüfung der zurückliegenden, noch nicht

verjährten Fälle umgehend realisiert. Er wird den Fortgang der Arbeiten beobachten.

52 Wahrnehmung neuer, dem Bundesamt für Finanzen in Zusammenhang mit dem Zinsabschlaggesetz zugewiesener Aufgaben (Kapitel 60 01 Titel 018 01, 013 01, 014 01)

52.0

Mehr als drei Jahre nach dem Inkrafttreten des Zinsabschlaggesetzes ist das im Aufbau befindliche Verfahren noch immer unzureichend, das zur Kontrolle bei Freistellungsaufträgen gesetzlich vorgeschrieben ist.

52.1

Das Bundesverfassungsgericht verpflichtete den Gesetzgeber im Urteil vom 27. Juni 1991, Mängel des Vollzugs der Vorschriften zur Besteuerung von Einkünften aus Kapitalvermögen bis zum 1. Januar 1993 zu beseitigen; andernfalls würde die Rechtsgrundlage für die Besteuerung von Einkünften aus Kapitalvermögen als verfassungswidrig entfallen. Das Gericht begründete seine Entscheidung mit dem Gleichheitssatz, der es gebiete, die Steuerpflichtigen durch ein Steuergesetz nicht nur rechtlich, sondern auch tatsächlich beim Gesetzesvollzug durch geeignete Verfahren gleich zu belasten.

Das Bundesverfassungsgericht sah davon ab, ausschließlich ein striktes Kontrollmitteilungsverfahren zu fordern, das die Erfassung zumindest der inländischen Kapitalerträge sicherstellen würde. Es hielt z. B. auch einen Steuerabzug unmittelbar vom Kapitalertrag (Quellensteuer) mit abgeltender Wirkung für denkbar.

52.2

Das daraufhin am 9. November 1992 verkündete Gesetz zur Neuregelung der Zinsbesteuerung (Zinsabschlaggesetz) sieht einen Quellensteuerabzug bei Zinseinnahmen in Höhe von 30 v. H. (35 v. H. bei sogenannten Tafelgeschäften) vor in Verbindung mit der Anhebung des Sparer-Freibetrages auf 6 000 DM für Ledige und 12 000 DM für Eheleute. Der Steuerabzug wirkt nicht abgeltend, sondern als Vorauszahlung auf die endgültige Steuerschuld. Wegen der hohen Freibeträge soll das Verfahren in rd. 80 v. H. der bisher veranlagten Steuerfälle kleinere und mittlere Zinseinkommen von der Einkommensteuer befreien und mit angemessenem Verwaltungsaufwand durchführbar sein. Um dieses Ziel zu erreichen, dürfen unbeschränkt einkommensteuerpflichtige Gläubiger von zinsabschlagpflichtigen Kapitalerträgen (z. B. Zinsen für Sparguthaben) die auszahlende Stelle (in der Regel ein inländisches Kreditinstitut) durch einen Freistellungsauftrag anweisen, bereits bei der Auszahlung der Erträge vom Steuerabzug abzusehen. Kreditinstitute, die für einen Gläubiger nicht nur Sparkonten, sondern auch Wertpapierdepots führen, kann der Gläubiger durch denselben oder einen weiteren Freistellungsauftrag ermächtigen, für ihn beim Bundesamt für Finanzen (Bundesamt) die Erstattung/Vergütung der im Zusammenhang mit Beteiligungserträgen (z. B. Dividenden auf Aktien) anfallenden Kapitalertrag- und Körperschaftsteuer zu beantragen (Sammelantragsverfahren). Steuerpflichtige dürfen mehrere Freistellungsaufträge erteilen, jedoch begrenzt auf 6 100 DM bei Ledigen und 12 200 DM bei zusammen zu veranlagenden Ehegatten (Sparer-Freibetrag und Werbungskosten-Pauschbetrag).

Um den gleichmäßigen Gesetzesvollzug entsprechend den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichtes zu sichern, insbesondere Mißbräuchen des Freistellungsverfahrens entgegenzuwirken, müssen die zum Steuerabzug verpflichteten Stellen (z. B. inländische Kreditinstitute) dem Bundesamt bestimmte Angaben über die ihnen erteilten Freistellungsaufträge der Steuerpflichtigen machen (§ 45 d Einkommensteuergesetz – EStG –). Diese Daten müssen seit Jahresbeginn 1996 auf maschinell verwertbaren Datenträgern oder durch Datenfernübertragung übermittelt werden. Die Daten dürfen ausschließlich zur Prüfung der rechtmäßigen Inanspruchnahme des Sparer-Freibetrages und des Pauschbetrages für Werbungskosten verwendet werden. Der Gesetzgeber hat es den obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder überlassen, dafür ein einheitliches Prüfungsverfahren zu entwickeln.

52.3

Der Bundesrechnungshof hat sich beim Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) und beim Bundesamt über die Ausgestaltung und den Stand dieses Kontrollverfahrens unterrichtet. In seine Erhebungen hat er auch die Verfahren zur Erstattung von Kapitalertragsteuer und Vergütung von Körperschaftsteuer einbezogen, soweit dort Freistellungsaufträge zu berücksichtigen sind.

52.3.1

Er hat festgestellt, daß Bundes- und Länderfinanzbehörden sich mehr als drei Jahre nach dem Inkrafttreten des Zinsabschlaggesetzes über die Einzelheiten der ihnen übertragenen Prüfungen nicht verständigt und ein flächendeckendes Kontrollverfahren bisher nicht eingeführt haben.

Wegen der hohen Zahl der Freistellungsaufträge (im Veranlagungsjahr 1993 z. B. mehr als 70 Mio. Aufträge) können die Angaben der Steuerpflichtigen nur stichprobenweise geprüft werden. Das Bundesamt sollte deshalb nach den bisherigen Beschlüssen der obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder jährlich eine begrenzte Stichprobe aus den übermittelten Datensätzen über Freistellungsaufträge ziehen und dem zuständigen Finanzamt Kontrollmitteilungen in den Fällen übersenden, in denen die Höchstbeträge überschritten werden.

Das Bundesamt erhob bisher nur für den Veranlagungszeitraum 1993 im Mai 1995 eine erste, im Juli 1995 eine zweite – verbesserte – vorläufige Teststichprobe, die auf 10 v. H. der insgesamt 70,6 Mio. Frei-

stellungsaufträge begrenzt war. Die Auswertung dieser Stichprobe ergab, daß 428 687 Kontrollmitteilungen hätten gefertigt werden müssen, weil die Höchstbeträge überschritten waren. Danach wären auf die einzelnen Finanzämter zwischen 70 und 9 982 Mitteilungen entfallen; bei den meisten Finanzämtern hätte die Anzahl im Bereich von 300 bis 1 300 gelegen. Weitere Stichproben wurden noch nicht gezogen, auch nicht zu Testzwecken.

Zeitpunkt und Umfang der endgültigen – jährlich zu ziehenden – Stichproben und der danach zu fertigenden Kontrollmitteilungen durch die Finanzämter sind sowohl zwischen als auch innerhalb der obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder umstritten. Die Referatsleiter der obersten Finanzbehörden, die für den Bereich Abgabenordnung zuständig sind, sprachen sich wiederholt dafür aus, alsbald mit der Auswertung der Daten und der Versendung von Kontrollmitteilungen an die Finanzämter zu beginnen, da sich weitere Verzögerungen mit dem verfassungsrechtlichen Gebot des gleichmäßigen Gesetzesvollzuges nicht vereinbaren ließen. Zu diesem Zweck solle die Stichprobe jedenfalls 10 v. H. der Freistellungsaufträge umfassen. Demgegenüber äußerten die Referatsleiter der obersten Finanzbehörden, die für den Bereich Organisation zuständig sind, Zweifel an der steuerlichen Bedeutung eines Großteils des Kontrollmaterials; sie entschieden mehrheitlich, Kontrollmitteilungen vorerst nur von einigen ausgewählten Finanzämtern auswerten zu lassen, um auf der Grundlage der dabei gewonnenen Erkenntnisse über das weitere Vorgehen zu befinden. Bundeseinheitliche Grundsätze für die Auswertung der Kontrollmitteilungen durch die Finanzämter wurden noch nicht festgelegt.

52.3.2

Der Bundesrechnungshof hat außerdem festgestellt, daß die derzeitige Rechtslage sowie das künftig vorgesehene Kontrollverfahren verschiedene Lücken und technische Probleme aufweisen:

- Kreditinstitute, die für einen Gläubiger nur Depots mit dividendenberechtigten Wertpapieren (z. B. Aktien) führen und die ggf. in Vertretung des Gläubigers die Erstattung von Kapitalertragsteuer und die Vergütung von Körperschaftsteuer beantragen, sind zur Mitteilung der Daten an das Bundesamt nicht verpflichtet, da sie nicht zu dem Kreis der Steuerabzugs- und damit auch Mitteilungsverpflichteten gehören (§ 45 d Abs. 1 i. V. m. § 44 Abs. 1 Satz 3 EStG). Durch diese Regelung entstehen Kontrollücken, weil die Grundgesamtheit der Freistellungsdaten unvollständig ist, aus der die Stichprobe für Kontrollzwecke zu ziehen ist.
- Dem Bundesamt sind diejenigen Personen und Einrichtungen nicht vollständig bekannt, die verpflichtet sind, ihm Daten aus den Freistellungsaufträgen zu übermitteln. Das Bundesamt kann lediglich die meldepflichtigen Banken anhand einer Bankleitzahlendatei maschinell abgleichen. Die übrigen Meldepflichtigen ohne Bankleitzahlen (z. B. Bausparkassen) können in den Abgleich nur einbezogen werden, wenn sie dem Bundesamt bereits bekannt sind, weil sie in der Vergangenheit in Vertretung der Gläubiger Sammelanträge im Erstattungs- bzw. Vergütungsverfahren gestellt haben. Auch dieser Mangel kann ungenaue Grundgesamtheiten und damit Kontrollücken verursachen.
- Das Bundesamt übernimmt die gemeldeten Datensätze nur dann in seine Datenbank, wenn eine bestimmte Fehlermenge nicht überschritten wird. Andernfalls gibt es dem Meldepflichtigen die Datenträger mit allen übersandten Daten zur Überprüfung zurück. In Fällen minder fehlerhafter Daten werden nur diese Daten mit einem Fehlerprotokoll zurückgesandt. Das Bundesamt überwacht den Rücklauf solcher Daten zwar bei größeren Fehlermengen; bei einer geringen Zahl fehlerhafter Datensätze verzichtet es jedoch hierauf. In diesen Fällen ist nicht auszuschließen, daß die Meldepflichtigen von der Berichtigung der fehlerhaften Daten und der Nachmeldung z. B. wegen hohen Arbeitsaufwandes absehen. Im Ergebnis kann die Datenbank wegen ihres unvollständigen Datenbestandes ihren Kontrollzweck nur eingeschränkt erfüllen.
- Mehrfacherfassungen von Freistellungsaufträgen sind nicht ausgeschlossen. So übermittelte ein Sparkassen- und Giroverband die Daten für rd. 100 Sparkassen erstmals im Dezember 1994. Das Bundesamt wies die Daten überwiegend zurück, da sie fehlerhaft waren. Es übernahm in die Datenbank nur den hinreichend fehlerfreien Datenbestand von 10 Sparkassen. Im Juli 1995 gab der Verband die Mitteilung erneut ab. Dabei meldete er auch die bereits vorhandenen Datenbestände der 10 Sparkassen erneut. Diese wurden deshalb in der Datenbank doppelt erfaßt (insgesamt rd. 118 000 Datensätze). Solche Doppelerfassungen können in einem Stichprobenverfahren fehlerhaftes Kontrollmaterial verursachen.

52.4

52.4.1

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß – trotz der Bemühungen vor allem des Bundesamtes – zur Zeit kein wirksames flächendeckendes Kontrollverfahren für Freistellungen der Kapitalerträge von der Abzugsbesteuerung besteht. Dies verstößt gegen den entsprechenden Auftrag des Gesetzgebers an die Finanzverwaltung und gegen das verfassungsrechtliche Gebot, die Gleichmäßigkeit des Gesetzesvollzuges sicherzustellen. Die Finanzämter haben ohne ein solches Kontrollverfahren im Ergebnis auch keine Möglichkeit, Fehler der Freistellungsaufträge im Veranlagungsverfahren aufzudecken, denn die Steuerpflichtigen müssen dort Einkünfte aus Kapitalvermögen nur erklären, wenn die nicht unbeträchtlichen Freibeträge überschritten sind. Die Tatsache, daß der Gesetzgeber die Ausgestaltung des Kontrollverfahrens der Finanzverwaltung überlassen hat, vermag eine mehr als dreijährige Erprobungs- und Vorlaufzeit nicht zu rechtfertigen. Die obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder sind auf-

gerufen, sich endlich über die Einzelheiten eines (in sich geschlossenen) Kontrollverfahrens zu verständigen und bundeseinheitliche Grundsätze für die Auswertung der Kontrollmitteilungen durch die Finanzämter festzulegen.

52.4.2

Um die festgestellten Lücken und Probleme der derzeitigen Rechtslage und des künftig vorgesehenen Kontrollverfahrens zu beseitigen, hat der Bundesrechnungshof folgende Maßnahmen für erforderlich gehalten:

- Der Bundesminister der Finanzen sollte auf eine Gesetzesänderung hinwirken, die gewährleistet, daß dem Bundesamt die Daten aus allen von Steuerpflichtigen (Gläubigern) erteilten Freistellungsaufträgen mitzuteilen sind.
- Für die angestrebten Kontrollzwecke sollten die Meldepflichtigen möglichst vollständig erfaßt werden, z. B. auch die bisher nicht vollständig berücksichtigten Bausparkassen und Versicherungsgesellschaften.
- Eine wirksame Kontrolle gebietet die möglichst vollständige Aufnahme gemeldeter Daten in die Datenbank des Bundesamtes. Insoweit sind Vereinfachungserwägungen für die Datenerfassung nicht sachgerecht; deshalb sollte das Bundesamt ein geeignetes – ggf. rechnerunterstütztes – Verfahren zur lückenlosen Rücklaufüberwachung betroffener Meldefälle anwenden.
- Doppelerfassungen gemeldeter Daten sollten durch eine maschinelle Plausibilitätsprüfung verhindert werden.

52.5

Das Bundesministerium hat die festgestellten Gesetzes- und Verfahrensmängel im wesentlichen eingeräumt. Es hat zugesagt, entsprechende Gesetzesänderungen und Verfahrensausgestaltungen zu prüfen und dabei die Vorschläge des Bundesrechnungshofes zu berücksichtigen.

Es ist jedoch dem etwaigen Eindruck entgegengetreten, daß die Verwaltung während des genannten Zeitraumes untätig gewesen sei, und hat auf folgendes hingewiesen:

- Schwierigkeiten bei der Datenanlieferung und beim Aufbau der Datensätze hätten eine Gesetzesänderung im Jahre 1995 notwendig gemacht.
- Ohne Berichtigung der Daten aus Freistellungsaufträgen, die das Bundesamt mängelbehaftet erhalten hatte, wäre eine Flut von Kontrollmitteilungen an die Finanzämter ausgelöst worden, obwohl höchstwahrscheinlich der Großteil der festgestellten Beanstandungen nicht auf Mißbräuchen der Freibeträge, sondern auf anderen Umständen beruhen würde.
- Bei einer Testauswertung von rd. 10 000 Kontrollmitteilungen bei 19 Finanzämtern in 14 Bundesländern seien hierbei Mißbräuche nur in einer Größenordnung im Promillebereich festgestellt worden.
- Das Bundesamt beantworte mittlerweile Einzelanfragen der Finanzämter.

Insgesamt habe sich gezeigt, daß die mit der Verpflichtung zur Datenübermittlung an das Bundesamt gemäß § 45 d EStG angestrebte „generalpräventive Abschreckung von Mißbräuchen" greife.

Ferner habe das Bundesministerium Ende Mai 1996 das Bundesamt angewiesen, eine Stichprobe von 6 v. H. aus dem vorhandenen Datenmaterial der Freistellungsaufträge für das Jahr 1993 zu ziehen und den Finanzbehörden der Bundesländer in den Fällen, in denen die mißbräuchliche Inanspruchnahme der Freibeträge nicht auszuschließen sei, Kontrollmitteilungen zu übersenden.

52.6

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht die Bemühungen der Finanzverwaltung, insbesondere des Bundesamtes, ein Kontrollverfahren in Gang zu setzen. Er hält es jedoch für einen erheblichen Mangel, daß ein flächendeckendes Kontrollverfahren, das auf hinreichenden Stichproben beruhen soll, bisher noch nicht wirksam ist, obwohl im Gesetzgebungsverfahren zum Zinsabschlag betont worden war, daß mit der Anhebung des Sparer-Freibetrages und der Kontrolle der Freistellungsaufträge dem vom Bundesverfassungsgericht geforderten wirksamen und gleichmäßigen Gesetzesvollzug Rechnung getragen werde.

Das Bundesministerium sollte deshalb verstärkte Anstrengungen unternehmen, die aufgezeigten Mängel zu beseitigen, insbesondere die Datenbestände zu vervollständigen und zu bereinigen, sowie ein bundeseinheitliches, systematisches Kontrollverfahren festzulegen, zumal Steuerpflichtige und Wissenschaftler die Verfassungsmäßigkeit der Zinsbesteuerung weiterhin bestreiten; ein entsprechendes Verfahren ist beim Bundesfinanzhof anhängig. Die vorbeugende Abschreckungswirkung eines Kontrollverfahrens gegen Mißbräuche wird nur solange aufrechterhalten bleiben, wie der Steuerbürger von der Wirksamkeit der Kontrolle überzeugt ist.

Vorbemerkung zu den Nrn. 53 bis 55

Der Bundesrechnungshof hatte bereits früher das Bundesministerium der Finanzen auf die Notwendigkeit effizienter und sachgerechter Außenprüfungen durch die Steuerverwaltung von Bund und Bundesländern zur Sicherung des Steueraufkommens hingewiesen. Er hatte sowohl in den alten Bundesländern Mängel bei der Planung und Durchführung der Prüfungen festgestellt, als auch in den neuen Bundesländern frühzeitig eine Verbesserung der Maßnahmen zum Aufbau der Betriebsprüfungsstellen empfohlen. Darüber hinaus hatte er festgestellt, daß auch die von Prüfern aus den alten Bundesländern im Auftrag des zuständigen Finanzamtes des Beitrittsgebietes durchgeführten Außenprüfungen in vielen Fällen zu beanstanden waren.

Der Bundesrechnungshof hat sich nunmehr mit dem aktuellen Stand der steuerlichen Betriebsprüfung in den alten und den neuen Bundesländern befaßt sowie eine größere Zahl von Auftragsprüfungen untersucht. Er berichtet in den drei nachfolgenden Nrn. 53 bis 55 über nach wie vor vorhandene Schwachstellen und gibt Empfehlungen für weitere notwendige Maßnahmen.

53 Entwicklung und Stand der steuerlichen Betriebsprüfung in den alten Bundesländern

53.0

Die obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder beschlossen in den Jahren 1986 und 1989, Arbeitsweise und Personallage der steuerlichen Betriebsprüfung zu verbessern. Der Bundesrechnungshof hat den Stand der Entwicklung der Betriebsprüfung in den alten Bundesländern untersucht und festgestellt, daß erhebliche Verbesserungen nötig sind.

Das Bundesministerium der Finanzen wird zusammen mit den obersten Finanzbehörden der Bundesländer verstärkte Anstrengungen unternehmen müssen, um der Betriebsprüfung zu der erforderlichen Wirksamkeit zu verhelfen.

53.1 Vorbemerkung

53.1.1

Der Bundesrechnungshof hatte in den Bemerkungen 1984 (Drucksache 10/2223 Nr. 54.1) über den Stand der steuerlichen Betriebsprüfung berichtet und angekündigt, daß er die weitere Entwicklung verfolgen werde.

Nach den Erörterungen der Bemerkungen im Rechnungsprüfungs- und im Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages befaßten sich die obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder in den Jahren 1986 und 1989 mit dem Stand der steuerlichen Betriebsprüfung. Sie

- erklärten, daß die steuerliche Betriebsprüfung für eine zutreffende und gleichmäßige Besteuerung unverzichtbar sei und die zur Verfügung stehende Prüferkapazität noch stärker auf die bedeutsamen Fälle konzentriert werden müsse;
- forderten, daß die Praxis der steuerlichen Betriebsprüfung in den einzelnen Bundesländern wegen der Gleichmäßigkeit der Besteuerung stärker angenähert werden müsse;
- gaben ihrer Erwartung Ausdruck, daß neben einer konsequenten Anwendung der bereits bestehenden und fortzuschreibenden Rationalisierungsgrundsätze die ständige Anpassung der Einordnung der Betriebe in Größenklassen sowie eine intensivere Automationsunterstützung und eine Erhöhung des Anteils der Außendienstzeiten zu wesentlichen Verbesserungen insbesondere auch der Zeitenfolge der steuerlichen Betriebsprüfungen führen werden.

53.1.2

In den Jahren 1993 und 1994 hat sich der Bundesrechnungshof bei Bundes- und Landesfinanzbehörden erneut über die Entwicklung und den Stand der steuerlichen Betriebsprüfung unterrichtet und untersucht, zu welchen Ergebnissen die Beschlüsse der obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder geführt haben.

Er hat hierzu auch örtliche Erhebungen bei Finanzämtern in drei – alten – Bundesländern und beim Bundesamt für Finanzen durchgeführt, bei den Finanzbehörden weiterer Bundesländer Informationen eingeholt und Erkenntnisse aus den Berichten mehrerer Landesrechnungshöfe verwertet.

53.2 Aufgabe und Bedeutung der steuerlichen Betriebsprüfung

53.2.1

Die Finanzverwaltung ist im Rahmen der ihr auferlegten Amtsermittlungspflicht berechtigt, Außenprüfungen bei Steuerpflichtigen durchzuführen (§ 193 ff. Abgabenordnung). Außenprüfungen sind erforderlich, weil zum einen die Finanzämter nicht allgemein darauf vertrauen können, daß die Angaben in den Steuererklärungen richtig und vollständig sind – die Erfahrungen im Verwaltungsvollzug deuten eher darauf hin, daß Mißbrauch und Steuerumgehung zunehmen –, zum anderen lassen sich die von den Steuerpflichtigen erklärten Besteuerungsgrundlagen vor allem bei den Gewinneinkünften im Innendienst der Finanzämter in der Regel nicht hinreichend wirksam prüfen. Die Außenprüfung ist in diesen Fällen das geeignete und erforderliche Mittel, die tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse für die zutreffende Besteuerung einigermaßen zufriedenstellend aufzuklären. Die allgemeinen Außenprüfungen (steuerliche Betriebsprüfungen) werden von den Betriebsprüfungsstellen der Finanzämter durchgeführt.

53.2.2

Rechtsprechung und Verwaltung haben wiederholt auf die Aufgaben der steuerlichen Betriebsprüfung, auf ihre Bedeutung für die Gesetzmäßigkeit, Gleichmäßigkeit und Wettbewerbsneutralität der Besteuerung sowie auf die Auswirkungen von Vollzugsmängeln hingewiesen.

53.3 Umfang der Betriebsprüfungen und Zahl der Betriebsprüfer

53.3.1

Steuerpflichtige, die der Betriebsprüfung unterliegen, werden von der Finanzverwaltung nach wirtschaftlichen Abgrenzungsmerkmalen – wie Gesamtumsatz oder steuerlicher Gewinn – in die Größenklassen Großbetriebe, Mittelbetriebe, Kleinbetriebe und Kleinstbetriebe eingestuft. Die obersten Finanzbehörden der Bundesländer legen für die Einstufung den Stichtag, den maßgebenden Besteuerungszeitraum und die Merkmale im Benehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) fest (§ 3 der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift für die Betriebsprüfung vom 17. Dezember 1987 – Betriebsprüfungsordnung –). Die Einteilung in Größenklassen dient der Auswahl der zu prüfenden Betriebe und dazu, die zu prüfenden Veranlagungsjahre festzulegen. Für Großbetriebe bestimmt die Betriebsprüfungsordnung, daß der Prüfungszeitraum an den vorhergehenden Prüfungszeitraum anschließen soll. Für die übrigen Betriebe ist keine Anschlußprüfung vorgesehen.

Die Finanzbehörden der Bundesländer ermitteln für die geprüften Betriebe je Größenklasse nachgängig einen Prüfungsturnus in Jahren. Der Turnus ergibt sich aus dem Verhältnis der Zahl der Betriebe zu den in einem Jahr durchgeführten Betriebsprüfungen je Größenklasse. Bei Mittelbetrieben sehen sie einen Prüfungsturnus von etwa acht Jahren als angemessen an. Der Prüfungszeitraum soll – wie auch bei Klein- und Kleinstbetrieben – nicht über die letzten drei Veranlagungsjahre zurückreichen, für die bis zur Unterzeichnung der Prüfungsanordnung Steuererklärungen für die Ertragsteuern abgegeben wurden.

53.3.2

Die Zahl der Betriebsprüfer bei den Finanzämtern und die Zahl der zu prüfenden Steuerpflichtigen hat sich gegenläufig entwickelt. Nach den statistischen Angaben hat sich in den **elf alten Bundesländern**

- die Zahl der vorhandenen Betriebsprüfer (besetzte Planstellen) – in Vollzeitbedienste umgerechnet – von 10 640 am Jahresende 1985 um 552 (5,2 v. H.) auf 10 088 am Jahresende 1993 verringert,
- die Zahl der durchschnittlich für Prüfungszwecke eingesetzten Betriebsprüfer (z. B. ohne Zeiten für Krankheit und prüfungsfremde Zwecke) von 8 766 Vollzeitbediensteten im Jahre 1985 um 952 (10,9 v. H.) auf 7 814 im Jahre 1993 ermäßigt,
- die Zahl der der Betriebsprüfung unterliegenden Groß-, Mittel- und Kleinbetriebe von 1 338 437 am 1. Januar 1985 um 244 051 (18,2 v. H.) auf 1 582 488 und die Zahl der Kleinstbetriebe von 1 859 410 um 660 195 (35,5 v. H.) auf 2 519 605 am 1. Januar 1993 erhöht.

Die Zahl der durchschnittlich eingesetzten Betriebsprüfer in den alten Bundesländern dürfte auch in den kommenden Jahren durch die notwendige Verwaltungshilfe beim Aufbau der Steuerverwaltung in den neuen Bundesländern geschmälert werden.

Vergleicht man die einzelnen Bundesländer miteinander, so zeigen die Übersichten für den Zeitraum 1985 bis 1993 dort eine durchaus unterschiedliche Entwicklung. Zum Beispiel

- erhöhte sich die Zahl der Groß-, Mittel-, Klein- und Kleinstbetriebe in Baden-Württemberg von rd. 475 000 auf rd. 706 000, in Nordrhein-Westfalen von rd. 818 000 auf rd. 944 000; die Steigerungsrate hinsichtlich der Zahl der Betriebe schwankt zwischen 48,6 und 15,4 v. H.;
- zeigen die Stadtstaaten eine Abnahme der vorhandenen Betriebsprüfer, deren Bandbreite zwischen 14,1 v. H. (Hamburg) und 31,0 v. H. (Berlin) beträgt; bei den durchschnittlich eingesetzten Betriebsprüfern ergibt sich eine Abnahme, die zwischen 17,2 v. H. (Hamburg) und 25,9 v. H. (Bremen) liegt;
- hat sich in Niedersachsen und Hessen die Zahl der am Jahresende vorhandenen Betriebsprüfer um 13,6 bzw. 3,3 v. H., die Zahl der durchschnittlich eingesetzten Betriebsprüfer um 9,4 bzw. 4,9 v. H. erhöht; demgegenüber hat sich in Rheinland-Pfalz die Zahl der am Jahresende vorhandenen Betriebsprüfer um 14,8 v. H., die Zahl der durchschnittlich eingesetzten Betriebsprüfer um 18,0 v. H. verringert.

Die Zahl der auf einen durchschnittlich eingesetzten Betriebsprüfer entfallenden Betriebe schwankt

- bei der Gruppe der Groß-, Mittel- und Kleinbetriebe zwischen 124,89 (Bremen) und 254,79 (Schleswig-Holstein),
- bei den Kleinstbetrieben zwischen 183,00 (Bremen) und 508,91 (Berlin).

53.3.3

Wesentliche Unterschiede waren in der Vergangenheit auch bei den Personalplanungen der Bundesländer festzustellen. Zum Beispiel

- sollte in Baden-Württemberg die angespannte Arbeits- und Personallage in der Steuerverwaltung dadurch berücksichtigt werden, daß die Finanzämter von den im Doppelhaushalt 1993/1994 beschlossenen 3 000 Stellenkürzungen ausgenommen blieben,
- sollte in Niedersachsen den Personalverringerungen in der Finanzverwaltung durch eine entsprechende Erhöhung der Einstellungsquoten für alle Laufbahngruppen im Jahre 1993 entgegengewirkt werden,
- sollen in Hessen die Betriebsprüfungsstellen innerhalb von drei Jahren um 300 Prüfer verstärkt werden,
- beabsichtigte hingegen die Landesregierung Nordrhein-Westfalen im Jahre 1994, die den Betriebsprüfungsstellen bisher zugewiesenen Stellen um 220 Stellen zu kürzen.

53.3.4

Mit Ausnahme des Landes Baden-Württemberg ermittelten die Finanzverwaltungen der Bundesländer in regelmäßigen Abständen den Personalbedarf für

ihre Betriebsprüfungsstellen, und zwar grundsätzlich in Abständen von einem bis drei Jahren. Den Berechnungen liegen bundeseinheitliche Berechnungsmuster zugrunde. Die Vorgaben (z. B. die Zeitfaktoren) werden nicht als verbindlich erachtet und außerdem, soweit es aus der Sicht eines Bundeslandes erforderlich ist, landeseigenen Besonderheiten angepaßt. Organisationsuntersuchungen als Grundlage der jeweiligen Personalbedarfsberechnungen konnte der Bundesrechnungshof nicht feststellen.

Soweit die obersten Finanzbehörden der Bundesländer den Bedarf an Betriebsprüfern regelmäßig ermitteln, führt dies grundsätzlich nicht zu Veränderungen der den Finanzämtern haushaltsmäßig zugewiesenen Stellen. Die Ergebnisse der Bedarfsermittlung dienen vielmehr der Verteilung der haushaltsmäßig zugewiesenen Stellen.

Der Bedarf an Betriebsprüfern wird wesentlich außer von der Zahl der prüfungsunterworfenen Betriebe durch deren Einteilung in Größenklassen bestimmt. Deshalb verändern die obersten Finanzbehörden die Einordnung der Betriebe nach Größenklassen auch mit dem Ziel, daß bei etwa gleichbleibendem Personalbestand die Zahl der Betriebe in den wesentlichen Größenklassen gleichbleiben soll (vgl. Antwort der Bundesregierung auf eine schriftliche Abgeordnetenanfrage, Drucksache 10/1931 S. 9). Dieses Verfahren entwertet im Ergebnis die Aussagekraft der Personalbedarfsberechnungen.

Nach Auffassung der obersten Finanzbehörden soll es sich bei der Personalbedarfsberechnung nicht um eine haushaltsmäßig als Bedarfsmaßstab anerkannte Berechnung, sondern lediglich um ein administratives Bedarfsermittlungsmodell und eine Orientierungsgröße für die Personalsteuerung handeln. Baden-Württemberg verzichtet wegen des hohen Aufwandes für eine Personalbedarfsermittlung und der fehlenden Verbindlichkeit ihrer Ergebnisse auf eine solche Berechnung.

53.3.5

Nur wenige Betriebsprüfungsstellen erreichen mit dem vorhandenen Personal und den derzeitigen Prüfungsverfahren das vorgeschriebene Ziel, Großbetriebe im Anschluß zu prüfen. Die Bundesländer haben deshalb – entgegen dem Grundsatz der Betriebsprüfungsordnung – unterschiedliche Regelungen für die Auswahl der zu prüfenden Großbetriebe getroffen. Teilweise haben sie ausgeklügelte Verfahren entwickelt, um bestimmte Großbetriebe als sogenannte Absetzungsfälle von der Prüfung auszunehmen. Sie rechtfertigen ihre Verfahrensweise mit der Einschätzung, daß nicht alle Großbetriebe tatsächlich prüfungsbedürftig seien. Im Bereich einer Oberfinanzdirektion lag die Absetzungsquote bei den Finanzämtern zwischen rd. 16 und rd. 31 v. H. der zur Prüfung anstehenden Fälle. Nach grober Einschätzung geht die Entwicklung in den geprüften Bundesländern dahin, bei etwa 25 v. H. der Großbetriebe wegen geringer Mehrergebnisse aus der vorangegangenen Betriebsprüfung keine Anschlußprüfung durchzuführen.

Nach den statistischen Aufzeichnungen der obersten Finanzbehörden der Bundesländer, die das Bundesministerium jährlich zusammenstellt, hat sich der Prüfungsturnus – in Jahren bemessen – bei Großbetrieben von 3,6 im Jahre 1986 auf 5,2 im Jahre 1994, bei Mittelbetrieben von 8,6 im Jahre 1986 auf 13,6 im Jahre 1994 erhöht. Bei den Klein- und Kleinstbetrieben hat sich der Prüfungsturnus ebenfalls vergrößert; allerdings sind die statistischen Angaben hierzu wegen unterschiedlicher Arten von Außenprüfungen in den Bundesländern und unterschiedlicher Erfassung uneinheitlich.

Die Durchschnittszahlen täuschen insofern zu günstige Verhältnisse vor, als in den einzelnen Teilen des Bundesgebietes tatsächlich krasse Unterschiede bei den zeitlichen Abständen der steuerlichen Betriebsprüfung der Mittel-, Klein- und Kleinstbetriebe bestehen. So betrug der Prüfungsturnus von Mittelbetrieben in jüngerer Zeit in wirtschaftskräftigen Ballungsräumen bis zu 24 Jahre. Die vorhandenen statistischen Angaben deuten für Klein- und Kleinstbetriebe dort auf noch erheblich längere Abstände hin.

Innerhalb der einzelnen Oberfinanzdirektionen schwanken die Prüfungsturnusse ebenfalls erheblich. Das Bundesministerium stützt sich bei seinen Zusammenstellungen und Auswertungen nur auf die Gesamtergebnisse jeder Oberfinanzdirektion.

53.3.6 Würdigung

Der Bundesrechnungshof stellt fest, daß sich seit seinen Erhebungen in den 80er Jahren das Verhältnis der Zahl der zu prüfenden Betriebe zu der Zahl der vorhandenen sowie der durchschnittlich eingesetzten Betriebsprüfer deutlich verschlechtert hat. Entsprechend haben sich die durchschnittlichen zeitlichen Abstände bei der Prüfung von Betrieben (Prüfungsturnusse) insbesondere in den wirtschaftsstarken Ballungsräumen verlängert.

Das Bundesministerium und die obersten Finanzbehörden der Bundesländer haben diese besorgniserregende Entwicklung bis in die jüngere Zeit hinein hingenommen, ohne ihr beizeiten planvoll abgestimmt entgegenzuwirken. Ihre ab dem Jahre 1992 einsetzenden systematischen Untersuchungen der Entwicklung der Arbeits- und Personallage in der Steuerverwaltung unter Einschluß der Lage der Betriebsprüfer haben sich bisher nicht bessernd ausgewirkt. Wegen des Gebotes der gleichmäßigen und zutreffenden Besteuerung im gesamten Bundesgebiet hätten die obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder ungeachtet des länderbezogenen Aufbaus der Steuerverwaltung rechtzeitig gemeinsam die Ursachen für die Schwierigkeiten der Betriebsprüfung ermitteln und einheitlich planvoll Abhilfe schaffen müssen.

Der Bundesrechnungshof hält die erheblichen Einschränkungen der Betriebsprüfungen bei Großbetrieben nach derzeitiger Rechtslage für unzulässig. Mit der Einordnung eines Betriebes in die Größenklasse „Großbetrieb" wird zugleich seine im Verhältnis zu den Mittel-, Klein- und Kleinstbetrieben besondere Prüfungsbedürftigkeit mit der Folge festgestellt, daß bei ihm grundsätzlich Anschlußprüfungen durchzuführen sind. Gerade bei Großbetrieben ist die regelmäßige Durchführung von Anschlußprüfungen als sachgerecht zu werten, weil bei ihnen erfahrungsgemäß die Verhältnisse so vielgestaltig sind, daß sie ohne eine Außenprüfung nicht mehr kontrolliert und zutreffend besteuert werden können.

Diese Auffassung vertritt auch die höchstrichterliche Finanzrechtsprechung (vgl. z. B. Entscheidung des Bundesfinanzhofes vom 10. April 1990, BStBl II S. 721, 724).

Die längeren Prüfungsturnusse insbesondere bei den Mittelbetrieben berücksichtigen nicht den erforderlichen Aufklärungsbedarf des Innendienstes der Finanzämter für eine zutreffende Besteuerung. Die glättenden statistischen Durchschnittszahlen geben dem Bundesministerium keinen Einblick in die tatsächlichen Unterschiede bei den Prüfungsturnussen. Deshalb sollten ihm im Rahmen der Mitteilungen zur Jahresstatistik auch solche Daten bekanntgegeben werden, die die Unterschiede in der Prüfungsdichte zwischen den Betriebsprüfungsstellen der einzelnen Oberfinanzdirektionen erkennen lassen. Ohne diese Informationen wird das Bundesministerium – wie bisher – nur in eingeschränktem Umfang seine Rechts- und Fachaufsicht wahrnehmen und die sich daraus ergebenden Pflichten erfüllen können.

Ferner ist zu beanstanden, daß der Personalbedarf für die Betriebsprüfung nicht oder nicht nach gleichen Vorgaben und Merkmalen ermittelt wird sowie daß Organisationsuntersuchungen als Grundlage der Personalbedarfsermittlung fehlen. Die vorgefundene Zielsetzung, bei der Personenbedarfsberechnung den vorhandenen Personalbestand im Ergebnis festzuschreiben, bedeutet letztlich, daß auf eine an dem Gesetzesauftrag – d. h. der Prüfungsbedürftigkeit der Betriebe – ausgerichtete Personalbedarfsermittlung verzichtet und der Absicht untergeordnet wird, keine noch größeren Unterschiede zwischen der Personalausstattung und dem tatsächlichen Personalbedarf aufzuzeigen. Dieses Verhalten der obersten Finanzbehörden erklärt sich wesentlich aus der Zurückhaltung der Haushaltsgesetzgeber der Bundesländer, Stellen entsprechend den Ergebnissen der Personalbedarfsermittlung zu bewilligen.

53.4 Verwaltungsanweisungen zur Durchführung der Betriebsprüfung und ihre Umsetzung

53.4.1

Im Jahre 1979 hatten die obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder Grundsätze für die Art und den Umfang der Ermittlungen im Betriebsprüfungsverfahren aufgestellt. Ziel der einheitlichen, nur den Finanzbehörden bekanntgegebenen Grundsätze sollte es u. a. sein, Betriebsprüfungen

- qualitativ zu verbessern,
- schneller abzuwickeln,
- zeitnäher durchzuführen und
- wirtschaftlicher zu gestalten.

Die Regelungen betreffen u. a. die Auswahl der zu prüfenden Betriebe, die Aussonderung nicht prüfungsbedürftiger Betriebe, allgemeine Grundsätze für die Prüfungsvorbereitung, die Bildung von Prüfungsschwerpunkten, die Abstandnahme von Beanstandungen in Verbindung mit Aufgriffsgrenzen sowie die Ermittlung von Wertansätzen für Wirtschaftsgüter in den Prüferbilanzen.

53.4.2

Im Jahre 1994 beschlossen die obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder eine Neufassung der „Grundsätze zur Rationalisierung der steuerlichen Betriebsprüfung". Der Vergleich der Neufassung mit den bisher geltenden Grundsätzen zeigt:

- eindeutiger als bisher wird festgestellt, daß der Nutzen einer Betriebsprüfung auch nach dem Verhältnis von Verwaltungsaufwand zu Steuereinnahmen zu beurteilen ist;
- ausdrücklich wird festgelegt, daß die Betriebsprüfung insbesondere durch die Bildung von Prüfungsschwerpunkten rationalisiert werden soll;
- auf die Festlegung von Aufgriffsgrenzen wird – außer bei Pauschalwertberichtigungen von Forderungen – verzichtet.

53.4.3

Der Verwaltungsvereinfachung sollen schließlich auch Bewertungssysteme dienen, die die Finanzverwaltungen der meisten Bundesländer für die Prüfungsleistungen ihrer Betriebsprüfer eingeführt haben. Danach werden den zu prüfenden Betrieben unterschiedliche Wertpunkte abhängig – in der Regel – von der Größenklasse des Betriebes zugeordnet. Den Betriebsprüfern wird eine bestimmte Punktzahl vorgegeben, die jährlich zu erreichen ist. Die Bewertungssysteme sind nicht bundeseinheitlich – so gibt es auch Systeme mit Zeitvorgaben –; auch werden sie unterschiedlich gehandhabt.

Soweit sie strikt angewandt werden, verleiten sie nicht selten die Betriebsprüfer zu oberflächlichen Prüfungen, um die Zeitvorgaben des Bewertungssystems einzuhalten. Schwierige und zeitaufwendige Prüffelder, wie steuerliche Auslandsbeziehungen, oder aufwendig zu prüfende Steuerpflichtige, wie inländische Tochterunternehmen ausländischer Konzerne, werden unter Zeitdruck eher ausgespart. Zu geringe Zeitvorgaben z. B. für die Prüfung von Mittelbetrieben mit umfangreicher Erzeugung und Lagerhaltung verleiten ebenfalls zu oberflächlichem Prüfen.

53.4.4

Mit den Auswirkungen der Rationalisierungsgrundsätze befaßten sich in der Vergangenheit auch Landesrechnungshöfe. So stellte der Bayerische Oberste Rechnungshof zu deren Auslegung und Anwendung fest, daß die Prüfung der Umsatzsteuer gelegentlich auch in gewichtigen Fällen völlig vernachlässigt wird und sich anbietende, aber sehr arbeitsaufwendige Prüfungsschwerpunkte zugunsten weniger arbeitsaufwendiger ausgespart werden (Jahresbericht 1991 S. 185).

Der Rechnungshof des Landes Baden-Württemberg führte in seiner Denkschrift 1994 aus, daß vom Innendienst angeregte oder sich nach Aktenlage anbie-

tende Prüfungsschwerpunkte nicht geprüft worden waren.

53.4.5

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes wenden die Betriebsprüfungsstellen die einheitlichen Grundsätze unterschiedlich an.

So ließen die Unterlagen in zwei Bundesländern oftmals nicht erkennen, ob und ggf. welche Prüfungsschwerpunkte ausgewählt und ob Prüfungsfelder ausgespart worden waren. Von den Betriebsprüfungsstellen eines anderen Bundeslandes soll dem betroffenen Steuerpflichtigen nach den verwaltungsinternen Anweisungen bei Beginn einer Betriebsprüfung eine Zusammenstellung der zu prüfenden Bereiche übergeben werden, wenn dies zur Beschleunigung der Betriebsprüfung zweckmäßig ist. Tatsächlich wird ein Prüfungskonzept nur bei größeren Betrieben erstellt. Soweit Betriebsprüfungsstellen in Einzelfällen die Zeitplanung des Prüfungskonzeptes starr einhielten, führte dies dazu, daß darin als prüfungsbedürftig beurteilte Prüfungsfelder während der Prüfung ausgespart wurden, um den Zeitplan trotz der Verzögerungen einhalten zu können, die der Unternehmer im Sinne einer Hinhaltetaktik bewußt verursacht hatte. Für Konzernprüfungen sollen nach der Betriebsprüfungsordnung jeweils Prüfungsrichtlinien erstellt werden. Dies wird nicht immer beachtet und erschwert die Zusammenarbeit beteiligter Betriebsprüfungsstellen.

53.4.6

Der Bundesrechnungshof hat aus den eingesehenen Unterlagen den Eindruck gewonnen, daß Steuerpflichtige in vielen Fällen nur zurückhaltend bis unwillig an der Prüfung mitwirken. Dies deckt sich mit Erkenntnissen von Betriebsprüfungsstellen und Ergebnissen von Organisationsuntersuchungen durch ein Beratungsunternehmen, die zeigen, daß die von den Steuerpflichtigen entwickelte Hinhaltetaktik ein häufig praktiziertes Verfahren ist, dem die Betriebsprüfer nicht wirksam entgegentreten können.

Die Fachvertreter der obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder haben bei der Erörterung der Feststellungen dieser Problematik im Jahre 1988 die Auffassung vertreten, daß das Verhalten der Steuerpflichtigen hinsichtlich der Erfüllung der Mitwirkungspflichten nicht mit dem Ziel formalisiert werden könne, globale Gegenstrategien der Verwaltung zu entwickeln und Abhilfe nur durch Maßnahmen im Einzelfall möglich seien. Eine Gesetzesänderung sei nicht zweckmäßig.

53.4.7 Würdigung

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, daß die aufgestellten Grundsätze zur Rationalisierung der Betriebsprüfung der derzeitigen Arbeits- und Personallage bei den Betriebsprüfungsstellen nicht gerecht werden. Die Bewertungssysteme für die Leistungen der Betriebsprüfer und das Problem der Mitwirkungspflichten der geprüften Steuerpflichtigen sollten überdacht werden.

Die Grundsätze enthalten einerseits Regelungen und Maßnahmen (wie das Aussondern nicht prüfungsbedürftiger Betriebe, das Aussparen von Prüfungsfeldern), die auch nach Auffassung des Bundesministeriums mit einem „nicht unbeträchtlichen Steuerausfallrisiko" belastet sind. Sie berücksichtigen andererseits nicht hinreichend, daß wegen des Personalmangels aus der Vielzahl prüfungsbedürftiger Betriebe diejenigen auszuwählen sind, die mit dem zur Verfügung stehenden Personal tatsächlich geprüft werden können. Wegen der personellen Zwänge werden in der Verwaltungspraxis deshalb Betriebe nicht für eine Prüfung vorgesehen, obwohl sie prüfungsbedürftig sind.

Der Bundesrechnungshof hält es grundsätzlich für sachgerecht, die einzelne Betriebsprüfung sorgfältig vorzubereiten, dabei Prüfungsschwerpunkte zu bilden und überflüssige Prüfungshandlungen zu vermeiden. Die Erkenntnisse der Rechnungshöfe deuten jedoch darauf hin, daß die Erwartungen überhöht sind, die die obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder an die Wirkung der Rationalisierungsgrundsätze geknüpft haben. Auch zeigen sie derzeit nicht die Grenzen der Rationalisierung auf, die aus den Aufklärungs- und Ermittlungspflichten der Finanzämter folgen. Die uneingeschränkte Anwendung der Grundsätze verleitet die Betriebsprüfungsstellen, mengenmäßig Leistungen zu Lasten der Arbeitsgüte zu erbringen. In die gleiche Richtung wirken auch strikt gehandhabte Bewertungssysteme für Prüferleistungen. Die vorbeugende Wirkung der Betriebsprüfungen schwindet jedoch auch dadurch, daß die Zahl der Betriebsprüfungen mit unzureichender Bearbeitungsgüte zunimmt.

Daher sollten die Grenzen der Rationalisierung deutlich gemacht werden. Die Bewertungssysteme für die Leistungen der Betriebsprüfer sollten vereinheitlicht, mit den Rationalisierungszielen abgestimmt und so beweglich gehandhabt werden, daß die Arbeitsgüte der Betriebsprüfung gewahrt bleibt.

Die obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder sollten schließlich die Frage der Mitwirkung der Steuerpflichtigen bei der Betriebsprüfung unter dem Gesichtspunkt der Straffung des Prüfungsverfahrens erneut aufgreifen. Insbesondere sollte geprüft werden, ob zu diesem Zweck Ausschlußfristen für das Vorbringen der Steuerpflichtigen und Verspätungszuschläge bei Verzögerungen von Auskünften und vorgelegten Unterlagen eingeführt werden sollen.

53.5 Finanzielle Bedeutung der Betriebsprüfung

53.5.1

Das Bundesministerium veröffentlicht jährlich eine Zusammenstellung der Aufzeichnungen der obersten Finanzbehörden der Bundesländer über die finanziellen Auswirkungen der Betriebsprüfungen. Da-

nach ergaben sich im Jahre 1994 durch Betriebsprüfungen Mehrsteuern von rd. 15 Mrd. DM. In den Vorjahren lagen die Mehrergebnisse in vergleichbarer Größenordnung.

Nach den Aufzeichnungen entfallen rd. 80 v. H. dieser Mehrergebnisse auf Großbetriebe. Das Bundesministerium weist in seiner Veröffentlichung der Mehrergebnisse in den letzten Jahren jeweils darauf hin, daß

- nach den statistischen Erhebungen nicht unterschieden wird, welche nachgeforderten Steuerbeträge als Verlagerungen anzusehen sind und welche ohne eine Betriebsprüfung endgültig ausgefallen wären,
- der Anteil der Verlagerungen nach den Untersuchungen einiger Landesrechnungshöfe etwa 50 v. H. beträgt.

Die hohen Steuernachforderungen führen seit dem Jahre 1991 zu Zinsansprüchen gegen die Steuerpflichtigen (§ 233 a Abgabenordnung). Die vom Bundesministerium aufgestellte Statistik über die Ergebnisse der Betriebsprüfungen weist diese Beträge nicht aus.

53.5.2

Nach Erkenntnissen der Finanzkontrolle ließe sich das steuerliche Mehrergebnis der Betriebsprüfung – auch ohne eine Verstärkung des Prüfungsdienstes – durch eine gründlichere Auswertung der Prüfungsfeststellungen meßbar steigern.

Viele Feststellungen der Betriebsprüfung (z. B. Rückstellungsminderungen, Warenbestandserhöhungen) haben steuerliche Folgewirkungen für spätere Veranlagungszeiträume. Insbesondere nach dem Abschluß einer länger dauernden Betriebsprüfung in einem steuerlich bedeutsamen Fall liegen dem Finanzamt Steuererklärungen schon für bis zu vier weitere Veranlagungszeiträume vor. Wegen der Folgewirkungen sind die Steuerbilanzen auch für diese Wirtschaftsjahre an die letzte Prüferbilanz anzugleichen (Wahrung des Bilanzenzusammenhangs). Nach den Feststellungen der Rechnungsprüfungsbehörden berücksichtigen Steuerpflichtige und Finanzämter in vielen Fällen – insbesondere bei Großbetrieben – die Folgewirkungen nicht hinreichend und bringen so den Betriebsprüfer – und damit den Steuergläubiger – um einen Teil des Prüfungserfolges. Hat z. B. die Betriebsprüfung Rückstellungen wegen Gewährleistungsmängeln oder anderer Dauersachverhalte um mehrstellige Millionenbeträge gekürzt und berücksichtigt das Finanzamt diese Kürzung bei unverändertem Sachverhalt nicht in den folgenden Veranlagungszeiträumen, so gleicht der Steuerpflichtige in der Regel die Gewinnerhöhung im Prüfungszeitraum durch eine entsprechende Gewinnminderung in dem folgenden Veranlagungszeitraum wieder aus.

53.5.3

Im rechnerischen Durchschnitt entfiel auf jeden Betriebsprüfer in den vergangenen Jahren ein Mehrergebnis von weit über 1 Mio. DM, also in etwa das 10fache der durchschnittlichen Personalkosten eines Betriebsprüfers. Wegen des hohen Anteils der Großbetriebe an den Mehrergebnissen und dem dort erheblichen Anteil an Steuerverlagerungen bestehen in der Finanzverwaltung allerdings Zweifel, ob vermehrte Betriebsprüfungen durch verstärkte Neueinstellung von Betriebsprüfern das Steueraufkommen erhöhen könnten.

Landesfinanzbehörden weisen zudem gelegentlich darauf hin, daß die Personalkosten der Betriebsprüfer den jeweiligen Landeshaushalt belasten, diesem aber wegen der Wirkungen des Finanzausgleichs zwischen Bund, Bundesländern und Gemeinden nur ein geringer Teil der Mehrergebnisse der Betriebsprüfung zufließt. So hat das Finanzministerium Baden-Württemberg im Jahre 1995 im Finanzausschuß des Landtages erklärt, daß das Bundesland von Steuermehreinnahmen – z. B. durch Betriebsprüfungen – 2 v. H. über den Umsatzsteuerausgleich und 87 v. H. über den Länderfinanzausgleich abführen müsse; von den verbleibenden 11 v. H. müsse das Bundesland weiter fast ein Viertel im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs abgeben, so daß letztlich nur rd. 8 v. H. verblieben.

53.5.4 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hält die erzielten Mehrergebnisse für geeignet, um grundsätzlich zu beurteilen, in welchem Umfang eine Verstärkung der Betriebsprüfung zur zutreffenden Steuerfestsetzung beitragen kann. Er empfiehlt, künftig die Zinsansprüche gegen Steuerpflichtige ebenfalls als Mehrergebnis in der Bundesstatistik und in den Veröffentlichungen des Bundesministeriums auszuweisen – wie dies schon jetzt in der Landesstatistik geschieht, die eine Oberfinanzdirektion erstellt –.

Der gesonderte Ausweis solcher Mehrergebnisse und deren abweichende Bewertung, die auf Steuerverlagerungen beruhen, ist überflüssig. Die öffentlichen Hände können über Mehrergebnisse aus Verlagerungen für ihre an die Jährlichkeit gebundene Haushaltswirtschaft wie über endgültige Mehrergebnisse verfügen.

Das Bundesministerium sollte mit den obersten Finanzbehörden der Bundesländer prüfen, ob und durch welche Maßnahmen die Schwierigkeiten und Mängel bei der Angleichung von Steuerbilanzen nachfolgender Veranlagungszeiträume an Prüferbilanzen abgestellt werden können.

Es sollte ferner Einschätzungen von Bundesländern entgegenwirken, die eine personelle Verstärkung der Betriebsprüfung aus Kostengründen wegen nur geringer Erhöhung der Landeseinnahmen nicht befürworten. Eine geeignete Änderung des Länderfinanzausgleichs könnte die Bundesländer anreizen, Mehrergebnisse eher anzustreben; z. B. könnten Mehrergebnisse aus Betriebsprüfungen dem jeweiligen Ursprungsland bevorzugt verbleiben.

53.6 Einsatz automatischer Datenverarbeitung bei den Betriebsprüfungsstellen

53.6.1

Hinsichtlich der seit dem Jahre 1988 betriebenen Einführung der automatischen Datenverarbeitung für Zwecke der Betriebsprüfung sind Fortschritte erzielt worden. Noch immer bestehen jedoch bei den einzelnen Finanzverwaltungen wesentliche Unterschiede in der Ausstattung mit Geräten, in der Art der Programmsysteme sowie in dem Umfang der eingesetzten Programme. Als Beispiele für den ungleichen Stand und die auseinanderlaufende Entwicklung der automatischen Datenverarbeitung bei Betriebsprüfungen seien erwähnt:

- Der Innendienst der Betriebsprüfungsstellen wird in einigen Bundesländern bereits durch den Einsatz von Programmen nachhaltig unterstützt; in anderen Bundesländern werden gleiche oder ähnliche Datenverarbeitungsprogramme noch nicht oder erst bei einigen Finanzämtern eingesetzt.
- Das von den Finanzverwaltungen entwickelte – auf tragbaren Geräten einsatzfähige – Programmsystem „BPPLAN" ist nach einem Beschluß der zuständigen Fachvertreter der obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder als bundeseinheitliches Programmsystem für die Betriebsprüfung einzusetzen; ein Bundesland hat dagegen ein anderes Programmsystem eingeführt, für das stationäre Geräte erforderlich sind und das den Zugriff auf Großrechnerprogramme und -daten voraussetzt.
- Die Ausstattung der Betriebsprüfer mit tragbaren Geräten zur automatischen Datenverarbeitung ist in einem Bundesland bereits abgeschlossen, während dies in anderen Bundesländern erst begonnen worden oder geplant ist.

53.6.2

Der Einsatz tragbarer Datenverarbeitungsgeräte und für die Prüfungsdurchführung im Außendienst entwickelter Programme ermöglichen es nunmehr, auch Prüfungsfelder aufzugreifen, die zuvor aus Zeitgründen oder wegen zu umfangreicher Datenmengen ausgespart blieben. Insbesondere gestatten es diese Programme, die Betriebseinnahmen zutreffender zu ermitteln und deren Verkürzung aufzudecken; das gelingt der Betriebsprüfung mit herkömmlichen manuellen Rechenverfahren nur unter besonders günstigen Umständen.

So gelang es der Betriebsprüfungsstelle eines Finanzamtes, die Auswahl prüfungsbedürftiger Mittel- und Kleinbetriebe wesentlich zu verbessern und bei den Prüfungen mit Einsatz automatischer Datenverarbeitungsprogramme umfangreiches Datenmaterial zu verarbeiten. Die Mehrergebnisse dieser Betriebsprüfungsstelle betrugen über einen längeren Zeitraum mehr als das Doppelte des Durchschnitts im Bezirk dieser Oberfinanzdirektion. Allerdings war wegen einer umfangreicheren Prüfungsvorbereitung und Dateneingabe ein etwas höherer Zeitaufwand erforderlich.

53.6.3 Würdigung

Bei den Betriebsprüfungsstellen lassen sich nachhaltige, flächendeckende Rationalisierungserfolge, die auf den Einsatz der automatischen Datenverarbeitung zurückzuführen sind, (noch) nicht feststellen, weil

- brauchbare Programme und Programmsysteme erst seit verhältnismäßig kurzer Zeit zur Verfügung stehen, diese teilweise noch verbesserungsbedürftig sind,
- die Einführung der automatischen Datenverarbeitung zeitaufwendige Schulung erfordert,
- einzelne Programme den Betriebsprüfungsstellen verzögert bereitgestellt wurden.

Der Bundesrechnungshof sieht in der umfassenden Nutzung der automatisierten Datenverarbeitung eine wesentliche Möglichkeit, Schlagkraft und Ergebnisse der Betriebsprüfung auch ohne Personalvermehrungen erheblich zu erhöhen. Er hält deshalb den zügigen Ausbau der automatischen Datenverarbeitung bei den Betriebsprüfungsstellen sowie die entsprechende Schulung der Prüfungsbeamten für dringend erforderlich. Dabei sollte der Schwerpunkt der Entwicklung von Programmen und deren Einsatz von der Prüfungsvor- und Prüfungsnachbereitung auf die Durchführung der Prüfung verlegt werden. Wie das erwähnte Beispiel zeigt, lassen sich so Güte, Ergiebigkeit und vorbeugende Wirkung der Prüfung vor allem von Mittel-, Klein- und Kleinstbetrieben erheblich steigern.

Die Datenverarbeitungsprogramme sollten grundsätzlich bundeseinheitlich und möglichst zeitgleich eingeführt und angewandt werden. Nicht abgestimmte Sonderentwicklungen in einem Bundesland beeinträchtigen die vereinbarte Vereinheitlichung im Besteuerungsverfahren.

53.7 Verbesserung der Rechts- und Fachaufsicht sowie der Personallage

53.7.1

Das Bundesministerium ist dafür verantwortlich, daß die Steuereinnahmen des Bundes rechtzeitig und vollständig erhoben sowie die Steuerpflichtigen im Bundesgebiet einheitlich und gleich behandelt werden. Zur Erfüllung dieser Aufgaben hat das Grundgesetz ihm die Rechts- und Fachaufsicht auch insoweit übertragen, als die Bundesländer die Steuergesetze im Auftrag des Bundes ausführen. In diesem Rahmen muß es dafür sorgen, daß sämtliche Steuerquellen – also nicht nur die Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit, sondern auch diejenigen der Gewerbetreibenden und selbständig Tätigen – vollständig und gleichmäßig ausgeschöpft werden. Aufbau und Einrichtung der Betriebsprüfung – als das wesentliche Instrument zur zutreffenden Feststellung der Gewinne der Gewerbetreibenden und der selbständig Tätigen – obliegt zwar nach der bundesstaatlichen Arbeitsteilung den Bundesländern. Das Bundesministerium ist aber zumindest mitverantwortlich für eine bundesweit hinreichend wirksame Betriebsprüfung. Dieser Mitverantwortung muß es durch

nachdrückliche Ausübung seiner Rechts- und Fachaufsicht gerecht werden.

Das Bundesministerium bedarf, um die ihm obliegenden Überwachungs- und Steuerungsaufgaben wahrnehmen zu können, hinreichender und vergleichbarer Daten über Aufgabenumfang, Aufgabenerledigung und Personalbedarf der Betriebsprüfungsstellen. Hieran fehlt es teilweise. Soweit trotz der Lückenhaftigkeit und Unvollständigkeit der Daten Fehlentwicklungen, wie sinkende Zahlen von Betriebsprüfern bei steigender Zahl der prüfungsbedürftigen Betriebe, zunehmende Länge der Prüfungsturnusse und ungleichmäßige Anwendung der automatisierten Datenverarbeitung, erkennbar wurden, hat das Bundesministerium erst in jüngster Zeit einzelne Bundesländer hierauf hingewiesen, ohne jedoch eine Wende zum Besseren zu erreichen.

Der Bundesrechnungshof regt daher an, das Statistik- und Berichtswesen im Verhältnis zu den Finanzbehörden der Bundesländer so auszubauen, daß das Bundesministerium im Rahmen seiner Aufsicht Mängel und Schwächen der Betriebsprüfung rechtzeitig erkennen kann. Bei Überschreiten bestimmter Grenzwerte sollte es dann steuernd eingreifen.

53.7.2

Um dem wesentlichen Mangel der Betriebsprüfung, der Personalnot der Betriebsprüfungsstellen, zu begegnen, bedarf es neuer Überlegungen und Planungen des Bundesministeriums zusammen mit den obersten Finanzbehörden der Bundesländer.

Da für die Steuerverwaltung insgesamt kein steigender, sondern günstigenfalls ein gleichbleibender Personalstand zu erwarten ist, können zusätzliche Betriebsprüfer nur zu Lasten des Innendienstes gewonnen werden. Bei anstehenden Steuerreformen sollte das Bundesministerium auf Vereinfachung des Steuerrechts sowie auf Arbeitsvereinfachungen bei der Steuerveranlagung hinwirken – z. B. durch Ausweitung elektronischer Datenübertragung zwischen Steuerpflichtigen und Finanzämtern –, um Bedienstete für den Außendienst freizustellen. Die Finanzbehörden werden auch künftig – selbst nach einer umfassenden Steuerreform – mit einem unverminderten Bedarf an Betriebsprüfern rechnen müssen, weil Reformen nicht die grundsätzlichen Schwierigkeiten der Gewinnermittlung bei Gewerbetreibenden und selbständig Tätigen beseitigen oder mindern werden. Auch dürften Wirtschaftslage und -entwicklung eine Zunahme gewerblich und selbständig Tätiger begünstigen.

53.8 Stellungnahme des Bundesministeriums

Das Bundesministerium stimmt den Ausführungen des Bundesrechnungshofes im wesentlichen zu.

Es weist auf bisherige Bemühungen hin, die Lage der Betriebsprüfung zu verbessern. So hätten die obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder in den Jahren 1993 und 1995 Berichte mit Verbesserungsvorschlägen der Konferenz der Länderfinanzminister zugeleitet und darin auch eine personelle Verstärkung der Prüfungsdienste gefordert. Das Bundesministerium habe außerdem den Finanzministern und -senatoren der Bundesländer vorgeschlagen, im Rahmen einer Vereinbarung verschiedener Maßnahmen zur effizienteren Steuererhebung in allen Bundesländern zunächst wieder eine Prüfungsdichte anzustreben, die den Verhältnissen des Prüfungsturnusses der Jahre 1985 bis 1988 im Bundesdurchschnitt entspräche. Ferner werde im Rahmen des laufenden Datenverarbeitungsvorhabens „FISCUS" mit der Verwirklichung eines Programms für den Bereich der Betriebsprüfung noch im Jahre 1996 begonnen, wenngleich ein bundeseinheitliches Programm nicht vor dem Jahre 1999 einsetzbar sein werde.

Die bei Personalverstärkung zu erwartenden Mehrergebnisse würden nach dem Gesetz vom abnehmenden Grenznutzen zwar nicht entsprechend der Zahl zusätzlicher Prüfungsbeamter steigen, allerdings gehe das Bundesministerium davon aus, daß zumindest bei maßvoller Erhöhung der Prüfungsdichte noch Mehreinnahmen durch zusätzliche Prüfungen erwirtschaftet werden könnten, die trotz nivellierender Wirkung des Landesfinanzausgleichs die zusätzlichen Personalkosten des Prüfereinsatzes weit überstiegen. Die nivellierende Wirkung ließe sich überdies vermeiden, wenn alle Bundesländer gleichgerichtet handelten.

53.9

Der Bundesrechnungshof begrüßt die Absicht des Bundesministeriums; er erwartet, daß nunmehr endlich eine Verbesserung der steuerlichen Betriebsprüfung im aufgezeigten Sinne erreicht wird.

54 Stand des Aufbaues und der Aufgabenerfüllung der steuerlichen Betriebsprüfung in den neuen Bundesländern

54.0

Die neuen Bundesländer haben mit dem Aufbau der steuerlichen Betriebsprüfung überwiegend zu spät begonnen. Die Maßnahmen zur Personalgewinnung, -aus- und -fortbildung sind noch unzureichend. Die Verwaltungshilfe der alten Bundesländer entspricht häufig nicht den nach dem Einigungsvertrag eingegangenen Verpflichtungen. Großbetriebe und sonstige prüfungsbedürftige Betriebe werden in großem Umfang vor Eintritt der Festsetzungsverjährung nicht einer hinreichend wirksamen steuerlichen Betriebsprüfung unterzogen werden können. Es ist daher mit erheblichen Steuerausfällen zu rechnen.

54.1 Vorbemerkung

Der Bundesrechnungshof hatte das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) bereits im Jahre 1991 auf die Notwendigkeit hingewiesen, frühzeitig mit dem Aufbau der steuerlichen Betriebsprü-

fung (Betriebsprüfung) in den neuen Bundesländern zu beginnen.

In seiner Stellungnahme vom April 1992 zu einem Bericht des Bundesministeriums an den Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages betonte der Bundesrechnungshof erneut, daß er die Einrichtung von Betriebsprüfungsstellen schon zu diesem Zeitpunkt für erforderlich halte. Die Auswahl von Personal für den Einsatz in der Betriebsprüfung sollte zudem so rasch wie möglich erfolgen.

Im Jahre 1993 beurteilte der Bundesrechnungshof in einem Beitrag zu der öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages zur Lage der Steuerverwaltung die damaligen Maßnahmen zum Aufbau der Betriebsprüfungsstellen in den neuen Bundesländern als unzureichend.

Der Bundesrechnungshof hat nunmehr im Jahre 1995 in den Finanzministerien, Oberfinanzdirektionen sowie in sechs Finanzämtern der neuen Bundesländer den Stand des Aufbaues und der Aufgabenerfüllung der Betriebsprüfung untersucht.

54.2 Stand des Aufbaues der Betriebsprüfung

54.2.1 Planung und Beginn des Aufbaues

54.2.1.1

Der sachgerechte Aufbau einer Betriebsprüfung erfordert es, unter Beachtung der gesetzlichen Rahmenbedingungen sicherzustellen, daß die Prüfungstätigkeit rechtzeitig aufgenommen wird und geeignete Prüfer in ausreichender Zahl zur Verfügung stehen, damit eine hinreichende Prüfungsdichte gewährleistet werden kann. Dazu muß so früh wie möglich ein Mengengerüst erarbeitet und laufend fortgeschrieben werden, in dem insbesondere die Gesamtzahl der Betriebe, die Zahl der prüfungsbedürftigen Betriebe ebenso erfaßt ist wie die jahresbezogene zeitliche Planung der Prüfungen. Auf der Grundlage dieser Daten sind für jedes Jahr die zur Prüfung der jeweiligen Größenklasse benötigten Betriebsprüfer nach Zahl und Befähigung zu ermitteln. Neben der für die Ausbildung zum Betriebsprüfer notwendigen Zeit sind auch sich anschließende Fortbildungszeiten zu berücksichtigen.

Zeichnen sich aufgrund der zur Verfügung stehenden Personalkapazität nicht hinnehmbare Prüfungsdefizite ab, sind geignete Maßnahmen zu entwickeln und laufend fortzuschreiben, die eine hinreichende Prüfungsdichte sicherstellen.

54.2.1.2

Drei Bundesländer gingen davon aus, daß erst bei Vorliegen der Steuererklärungen für drei Besteuerungszeiträume, und damit erst ab den Jahren 1994/1995, die Betriebsprüfungstätigkeit aufgenommen werden müsse. Daher entwickelten diese Bundesländer erst spät Aufbaukonzepte, deren Umsetzung und Detaillierungsgrad zudem häufig nicht ausreichend waren. Mengengerüste wurden zu spät, unvollständig oder nicht erstellt.

Lediglich eines der neuen Bundesländer hatte noch im Jahre 1991 ein Konzept zum Aufbau der Betriebsprüfung entwickelt und konsequent mit dessen Umsetzung begonnen. Dabei war maßgebend, daß im Hinblick auf die erkennbar notwendige Berichtigung erheblicher Überbewertungen des Anlage- und des Umlaufvermögens in den DM-Eröffnungsbilanzen und daraus folgender ungerechtfertigter Gewinnminderungen in den Bilanzen für die Jahre 1990 und 1991 insbesondere mit dem Beginn der Prüfung der Großbetriebe nicht bis zum Jahre 1994 gewartet werden könne.

Ähnliche Überlegungen veranlaßten ein weiteres Bundesland, ebenfalls frühzeitig mit dem Aufbau eines Außenprüfungsdienstes in Form einer sogenannten betriebsnahen Veranlagung zu beginnen.

54.2.1.3

Der Bundesrechnungshof hat bemängelt, daß es das Bundesministerium trotz wiederholter Hinweise des Bundesrechnungshofes unterlassen hat, in den neuen Bundesländern auf den frühzeitigen Aufbau der Betriebsprüfung hinzuwirken.

Der frühzeitigere Aufbau der Betriebsprüfung in den neuen Bundesländern hätte einerseits dazu geführt, daß in allen Bundesländern eigener Prüfernachwuchs früher ausgebildet worden und damit früher zu selbständiger Prüfungstätigkeit befähigt gewesen wäre. Andererseits wäre die unverzügliche und nachhaltige Aufnahme einer planmäßigen Außenprüfungstätigkeit durch Übernahme von Prüfungen durch die alten Bundesländer ermöglicht worden.

54.2.2 Personalbedarfsplanung

54.2.2.1

Die alten Bundesländer ordnen zumeist im Dreijahresabstand (zuletzt zum 1. Januar 1992 und 1. Januar 1995) nach weitgehend bundeseinheitlichen Abgrenzungsmerkmalen alle Betriebe in Größenklassen ein. Diese Einordnung, die der Auswahl der zu prüfenden Betriebe dient, stellt zugleich die wesentliche Grundlage für die Ermittlung des Personalbedarfs des Betriebsprüfungsdienstes an Sachgebietsleitern und Betriebsprüfern dar. Die danach ermittelten Personalbedarfszahlen bilden gleichzeitig die Basis für die Personalgewinnungs- und Ausbildungsplanung.

Für die Personalplanung ist von Bedeutung, daß entsprechend den Regelungen der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift für die Betriebsprüfung vom 17. Dezember 1987 (Betriebsprüfungsordnung) die Ausbildung und Einarbeitung eines angehenden Betriebsprüfers vom Zeitpunkt der Einstellung in die Steuerverwaltung bis zur Bestellung als Betriebsprüfer einen Zeitraum von über fünf Jahren erfordert. Prüfer von Groß- und Konzernbetrieben sowie Prüfer für sonstige steuerrechtliche Spezialgebiete bedürfen einer mehrjährigen Erfahrung als Betriebsprüfer. Sachgebietsleiter in der Betriebsprüfung sollten ebenfalls über eine mehrjährige einschlägige Verwaltungserfahrung verfügen.

Die neuen Bundesländer konnten eine Einordnung der Betriebe in Größenklassen mangels verwertbarer Zahlen erstmalig zum 1. Januar 1995 durchführen. Bis dahin schätzten sie die Zahl und Einteilung der Betriebe in Größenklassen und den daraus abgeleiteten Personalbedarf an Sachgebietsleitern sowie an Betriebsprüfern.

54.2.2.2

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes ermittelten die Bundesländer den Personalbedarf zum Teil zu niedrig. Darüber hinaus blieb die Personalbereitstellung für die Betriebsprüfungsstellen in einigen Bundesländern erheblich hinter den Planzahlen zurück.

Ebenso fehlte allen neuen Bundesländern qualifiziertes Personal für die Besetzung der Dienstposten für Hauptsachgebietsleiter und Sachgebietsleiter Betriebsprüfung. Die Ursachen lagen darin, daß die zunächst vorhandene Versetzungsbereitschaft geeigneter Bediensteter aus den alten Bundesländern merklich nachgelassen hatte und die jeweiligen Aufbauplanungen der neuen Bundesländer keine zeitlich festgelegten Personalauswahl- und -ausbildungskonzepte für die Heranbildung des Führungsnachwuchses in den Betriebsprüfungsstellen enthielten.

54.2.2.3

Überwiegend hatten die neuen Bundesländer im Jahre 1995 die Personalbedarfsermittlung für die Betriebsprüfung auf Basis der Einordnung der Betriebe zum 1. Januar 1995 noch nicht vorgenommen, so daß sie keinen Überblick über den Personalbedarf für die Betriebsprüfung im Endausbau besaßen. Auf diesen Bedarf abgestellte Planungen für die Personalbedarfsdeckung lagen damit überwiegend ebenfalls nicht vor. Damit sind nach derzeitigem Stand einige Bundesländer – auch nach eigener Einschätzung – angesichts der langen Ausbildungs- und Einarbeitungszeit für Betriebsprüfer nicht in der Lage, in der Betriebsprüfung bis zum Ende des Jahrzehnts die Personalstärke zu erreichen, die erforderlich ist, um die Betriebe des Bundeslandes überwiegend durch eigene Prüfer prüfen zu können.

54.2.3 Aus- und Fortbildung

54.2.3.1

Die Aus- und Fortbildungsprogramme der neuen Bundesländer für angehende und bereits bestellte Betriebsprüfer wiesen Unterschiede auf.

So verkürzten die Bundesländer zum Teil die nach der Betriebsprüfungsordnung vorgesehenen Ausbildungsabschnitte erheblich.

Während alle neuen Bundesländer für angehende Prüfer ohne Laufbahnprüfung eine längerdauernde Ausbildung in Betriebsprüfungsstellen der alten Bundesländer (Hospitation) vorsahen, verzichteten einige Bundesländer bei den Prüfern mit Laufbahnprüfung auf eine derartige Hospitation.

54.2.3.2

Für den Bereich der Prüfung von Großbetrieben gingen nahezu alle Bundesländer zunächst davon aus, daß diese etwa ab dem Jahre 1997 in nennenswertem Umfang und zum Ende des Jahrzehnts nahezu ausschließlich durch eigene Großbetriebsprüfer geprüft werden.

Mit einer Ausnahme gab es im Jahre 1995 in keinem neuen Bundesland ein Ausbildungsprogramm für angehende Groß- und Konzernbetriebsprüfer.

54.2.3.3

Die neuen Bundesländer sind in ihrer Betriebsstruktur überwiegend stark landwirtschaftlich geprägt. Zudem weisen die landwirtschaftlichen Betriebe die Besonderheit auf, daß sie in der Regel erheblich größer als in den alten Bundesländern und als Körperschaften des privaten Rechts organisiert sind.

Nicht alle neuen Bundesländer hatten jedoch frühzeitig Programme zur Ausbildung von land- und forstwirtschaftlichen Prüfern entwickelt.

54.2.3.4

Der Bundesrechnungshof hat zum Ausdruck gebracht, daß für eine Übergangszeit im Hinblick auf die Notwendigkeit eines schnellen Aufbaues einer Betriebsprüfung Abweichungen von den vorgesehenen Ausbildungszeiten hingenommen werden können. Um so größere Bedeutung ist jedoch einer qualifizierten arbeitsbegleitenden Aus- und Fortbildung beizumessen.

So sollten für alle angehenden Betriebsprüfer längerdauernde Hospitationen vorgesehen werden, da ihnen anderenfalls Kenntnisse von den Arbeitsabläufen in einer funktionierenden Betriebsprüfungsstelle sowie grundlegende Erfahrungen in der Prüfung von Betrieben fehlen. Derartige Erfahrungen können die im Aufbau befindlichen Betriebsprüfungsstellen der neuen Bundesländer noch nicht vermitteln.

Das im Bereich der Prüfung von Großbetrieben angestrebte Ziel wird angesichts der meist noch fehlenden Ausbildungsprogramme nur zu erreichen sein, wenn die angehenden Betriebsprüfer in den neuen Bundesländern gegenüber den alten Bundesländern schneller und damit mit weniger Kenntnissen und Erfahrungen die Prüfung von Groß- und Konzernbetrieben übernehmen.

Soweit Ausbildungsprogramme für land- und forstwirtschaftliche Prüfer noch fehlen, sollten diese unverzüglich erstellt werden.

54.2.4

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium empfohlen, bei den neuen Bundesländern darauf hinzuwirken, daß

- sie ihren Personalbedarf unverzüglich nach bundeseinheitlichem Muster (Stand 1. Januar 1995) ermitteln

- sowie der Personalgewinnung und -ausbildung die notwendige Aufmerksamkeit schenken und die notwendigen Maßnahmen unverzüglich einleiten,

um durch eine unzureichende Personalausstattung der Betriebsprüfungsstellen in den neuen Bundesländern verursachte Steuerausfälle zu vermeiden.

54.3 Verwaltungshilfe

54.3.1

Die alten Bundesländer haben sich ebenso wie der Bund auf der Grundlage des Artikels 15 Abs. 2 des Einigungsvertrages vom 6. Juli 1990 verpflichtet, den neuen Bundesländern auch beim Aufbau ihrer Steuerverwaltungen Verwaltungshilfe zu leisten.

Der Bundesrechnungshof hatte in seiner Stellungnahme vom April 1994 zum Bericht des Bundesministeriums an den Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages über den Aufbau der Steuerverwaltung in den neuen Bundesländern festgestellt, daß einige Betreuungsländer ihre Verwaltungshilfe schon im Jahre 1993 beträchtlich eingeschränkt hatten, was die jeweiligen Partnerländer beim weiteren Verwaltungsaufbau beeinträchtigte.

Die Betreuungsländer leisteten die Verwaltungshilfe im Betriebsprüfungsbereich in der Vergangenheit überwiegend als Hilfe zur Selbsthilfe, indem sie Betriebsprüfungsstellen und deren Bedienstete betreuten.

54.3.2

In einigen neuen Bundesländern wichen die Unterstützungsleistungen durch die alten Bundesländer stark von dem vereinbarten oder benötigten Umfang ab.

Die geprüften Bundesländer begründeten dies damit, daß die Bereitschaft der Bediensteten aus den alten Bundesländern, sich für einen längeren Zeitraum in die neuen Bundesländer abordnen zu lassen, merklich zurückgegangen und dies noch dadurch verstärkt worden sei, daß Zulagen ganz oder teilweise gekürzt wurden. Besonders nachteilig wirkte sich dies in einem Bundesland aus, in dem für die Betreuer je nach Entsendeland unterschiedliche Entschädigungen gezahlt wurden mit der Folge, daß die Prüfer eines Betreuungslandes zeitweise nicht mehr bereit waren, als Betreuer tätig zu werden.

Allerdings konnte der Bundesrechnungshof aus den geprüften Unterlagen auch entnehmen, daß die unzureichende Betreuungstätigkeit häufig auch der geringen oder mangelnden Bereitschaft von Finanzamtsvorstehern oder Betriebsprüfungsstellenleitern zuzuschreiben war, Aufbauhelfer zu entsenden.

Die Qualität der Arbeitsergebnisse in den Betriebsprüfungsstellen hing in der Aufbauphase wesentlich vom Umfang der Betreuung ab. Bei unzureichender Betreuung ergaben sich häufiger gravierende Beanstandungen, obwohl die Prüfer überwiegend bei steuerlich weniger bedeutsamen Betrieben Erhebungen durchzuführen hatten. Dies wurde besonders deutlich in einem Finanzamt, das seit dem 2. Quartal 1994 keine Unterstützung mehr erhalten hatte.

54.3.3

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, daß diejenigen alten Bundesländer, deren Verwaltungshilfe weit hinter den Anforderungen zurückbleibt, gegen ihre nach Artikel 15 Abs. 2 des Einigungsvertrages übernommenen Verpflichtungen verstoßen. Im Vergleich der Unterstützungsanstrengungen zeigt sich, daß einzelne Bundesländer in ihrem Einsatz für den Aufbau eines Betriebsprüfungsdienstes in den neuen Bundesländern erheblich von dem aus der Sicht des Bundes Erforderlichen abweichen. Dadurch verzögert sich der Zeitpunkt, zu dem die Betriebsprüfungsstellen in den neuen Bundesländern die Prüfung ihrer Betriebe eigenständig und in angemessenen zeitlichen Abständen durchführen können.

Die alten Bundesländer werden sich daher darauf einzustellen haben, dementsprechend länger als geplant Verwaltungshilfe leisten zu müssen.

Nicht zuletzt gefährdet nach Meinung des Bundesrechnungshofes die unterschiedliche Gewährung von Unterstützungsleistungen die Gleichmäßigkeit der Besteuerung in den neuen Bundesländern.

54.3.4

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß das Bundesministerium, obwohl ihm diese Mängel aus den regelmäßigen Aufbauberichten der neuen Bundesländer wenigstens teilweise bekannt waren, nicht nachdrücklich genug auf Abhilfe gedrungen hat.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium nunmehr erneut empfohlen, die Bundesländer zu gleichmäßiger und ausreichender Verwaltungshilfe anzuhalten.

54.4 Aufgabenerfüllung im Bereich der Betriebsprüfung

54.4.1 Prüfungsdichte

54.4.1.1

Großbetriebe sollen von ihrer Gründung an ohne zeitliche Lücken geprüft werden (Anschlußprüfungen). Bei den übrigen Betrieben soll der Prüfungszeitraum nicht weiter als über die letzten drei Besteuerungszeiträume zurückreichen, für die bis zur Unterzeichnung der Prüfungsanordnung Steuererklärungen für die Ertragsteuern abgegeben wurden.

Die Prüfungsmöglichkeiten der Finanzverwaltung werden zeitlich durch die Vorschriften der Abgabenordnung zur Festsetzungsverjährung begrenzt. Für Steuerpflichtige, die nach dem D-Markbilanzgesetz eine DM-Eröffnungsbilanz zum 1. Juli 1990 aufzustellen hatten, wurde die Verjährungsfrist um zwei

Jahre verlängert, um einerseits der erheblichen Prüfungsbedürftigkeit aller DM-Eröffnungsbilanzen und andererseits der unzureichenden Personalkapazität der Betriebsprüfungsstellen Rechnung zu tragen (vgl. Nr. 90).

Allerdings werden selbst die neuen Bundesländer, die bereits im Jahre 1991 mit dem Aufbau der Betriebsprüfung begonnen haben, angesichts der langen Ausbildungszeiten für Betriebsprüfer erst ab dem Jahre 1997 in der Lage sein, die erforderlichen Prüfungen in nennenswertem Umfang eigenständig durchzuführen. Um Steuerausfälle infolge Eintritts der Verjährung zu vermeiden, werden die betreuenden alten Bundesländer noch für geraume Zeit einen Großteil der Prüfungen übernehmen müssen (Auftragsprüfungen).

54.4.1.2

Bereits im Jahre 1991 hatten sich die alten Bundesländer verpflichtet, in allen Fällen, in denen die Anteilseigner der Betriebe in den neuen Bundesländern in den Altländern steuerlich veranlagt werden, Prüfungen durch die Steuerverwaltungen der Altländer im Wege der Auftragsprüfung durchzuführen. Das Bundesministerium teilte in einem Schreiben vom Oktober 1994 den obersten Finanzbehörden aller Bundesländer mit, daß „vor allem bei der Prüfung der Großbetriebe und Konzerne, die wohl noch mehrere Jahre von erfahrenen Dienstkräften aus den alten Ländern getragen werden muß, ... keine größeren Lücken" zugelassen werden dürfen.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, daß die Prüfungsdichte in den neuen Bundesländern in allen Betriebsgrößenklassen, insbesondere auch im Bereich der Großbetriebe, weit hinter den Erfahrungswerten aus den alten Bundesländern zurückblieb.

Lediglich ein Bundesland hatte bereits im Jahre 1993 mit Hilfe zusätzlich angeforderter und zur Verfügung gestellter Verwaltungshelfer mit der planmäßigen Prüfung von Großbetrieben begonnen und wird daher voraussichtlich in der Lage sein, alle Großbetriebe und Betriebe mit DM-Eröffnungsbilanzen sowie weitere prüfungsbedürftige Betriebe vor Eintritt der Festsetzungsverjährung zu prüfen.

Die übrigen Bundesländer forderten die notwendigen Verwaltungshelfer entweder sehr viel später an oder erhielten nicht die zutreffend ermittelte und teilweise auch zugesagte notwendige Unterstützung durch die Betreuungsländer. Sie reduzierten auf der Basis nicht nachvollziehbarer Aktensichtungen und der Annahme, 20 bis 25 v. H. der Großbetriebe seien nicht prüfungsbedürftig, die Zahl der zu prüfenden Betriebe, um sie an die Zahl der zur Verfügung stehenden Betriebsprüfer anzupassen.

Zwei Bundesländer ersetzten zum Teil Außenprüfungen in Großbetrieben und Betrieben mit DM-Eröffnungsbilanzen durch eine sogenannte qualifizierte Aktenprüfung. So wurden in einem Finanzamt rd. 69 v. H. der Großbetriebe, bei denen die Verjährung der Steuern drohte, keiner Betriebsprüfung unterzogen.

54.4.1.3

Eine weitere Ursache für die geringe Prüfungsdichte lag darin, daß die alten Bundesländer häufig Auftragsprüfungen nicht im Umfang der im Jahre 1991 übernommenen Verpflichtung durchführten und die neuen Bundesländer es zudem versäumten, den alten Bundesländern frühzeitig alle von der Vereinbarung aus dem Jahre 1991 erfaßten Betriebe mit der Bitte um Übernahme der Prüfung mitzuteilen.

Ende des Jahres 1995 schränkten die alten Bundesländer ihre Bereitschaft, Auftragsprüfungen durchzuführen, wesentlich ein. Auftragsprüfungen sollten danach nur noch dann durchgeführt werden, wenn das beteiligte Unternehmen in den alten Bundesländern geprüft wird und der abhängige Betrieb in den neuen Bundesländern prüfungsbedürftig ist.

54.4.2 Mängel in der Durchführung von Betriebsprüfungen

Außer der geringen Prüfungsdichte fielen bei den Betriebsprüfungsstellen in den neuen Bundesländern auch Mängel in der Durchführung der Prüfungen auf.

Im einzelnen hat der Bundesrechnungshof festgestellt:

- Die Finanzämter prüften zu viele steuerlich weniger bedeutsame Betriebe. Kapitalgesellschaften und land- und forstwirtschaftliche Betriebe wählten sie nicht ihrer Fallzahl entsprechend zur Prüfung aus, obwohl bei diesen Betrieben auch nach den Erkenntnissen in den neuen Bundesländern erhebliche steuerliche Mehrergebnisse erzielt werden. So hatte ein Körperschaftsteuerzentralamt bis zum Zeitpunkt der Erhebungen durch den Bundesrechnungshof erst 16 von 177 (9 v. H.) Kapitalgesellschaften geprüft, obwohl deren Anteil an der Gesamtzahl der Betriebe um ein Vielfaches höher lag und die Prüfung bei Gesellschaften im Durchschnitt ein wesentlich höheres Mehrergebnis erwarten ließ.

- In vielen Fällen wurden bei der Prüfungsvorbereitung keine Prüfungsschwerpunkte festgelegt.

- Vielfach konnten die Prüfungshandlungen wegen mangelhafter und ungeordneter Aufzeichnungen nicht nachvollzogen werden.

- Die Prüfer bearbeiteten die selbst gewählten Prüfungsfelder zum Teil mangelhaft oder nicht nachvollziehbar. Feststellungen in den Betriebsprüfungsberichten waren fehlerhaft dargestellt oder ungenügend erläutert. In anderen Fällen wurden die getroffenen Prüfungsfeststellungen nicht oder fehlerhaft gewürdigt oder es wurde nicht dokumentiert, wenn der Prüfer seine Rechtsauffassung geändert hatte.

- Die Ermittlungen der Finanzämter zu beitrittsspezifischen Besonderheiten waren in vielen Fällen unzureichend. So überprüften die Finanzämter in nur zwei der fünf neuen Bundesländer in finanziell

bedeutenden Steuerfällen die Wertansätze in den DM-Eröffnungsbilanzen.

- Die Finanzämter werteten zum Teil die Betriebsprüfungsberichte nicht zügig genug aus (bis zu einem Jahr nach Berichtsfertigung), in Einzelfällen erst nach Aktenanforderung durch den Bundesrechnungshof. Die Auswertung war zum Teil fehlerhaft. Mehrere Betriebsprüfungsstellen haben die Auswertung der Betriebsprüfungsberichte erst nach Hinweisen durch den Bundesrechnungshof überwacht.

54.4.3

Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung vertreten, daß das einseitige Abweichen der alten Bundesländer von der vollständigen Erfüllung der im Jahre 1991 übernommenen Verpflichtung zur Verwaltungshilfe im Hinblick auf Artikel 15 Abs. 2 des Einigungsvertrages nicht zulässig und der Beschluß der Bundesländer zur Einschränkung der Übernahme von Auftragsprüfungen nicht sachgerecht ist. Die neuen Bundesländer sind auf absehbare Zeit noch darauf angewiesen, daß nahezu alle Betriebe mit DM-Eröffnungsbilanzen und die Großbetriebe im wesentlichen durch die alten Bundesländer geprüft werden. Die Prüfer der neuen Bundesländer verfügen insbesondere noch nicht über ausreichende Erfahrungen für die Prüfung von Großbetrieben, Kapitalgesellschaften und land- und forstwirtschaftlichen Betrieben.

Nach derzeitigem Stand des Aufbaues der Betriebsprüfung in den neuen Bundesländern ist nicht davon auszugehen, daß die notwendige Zahl von Betriebsprüfungen rechtzeitig vor Eintritt der Festsetzungsverjährung durchgeführt werden kann.

Eine Aussparungsquote von 20 bis 25 v. H. bei der Prüfung von Großbetrieben hält der Bundesrechnungshof angesichts der Tatsache, daß die Betriebe in den neuen Bundesländern grundsätzlich ungeprüft sind, für nicht vertretbar.

Damit sind Steuerausfälle in erheblicher Höhe zu befürchten und vermeidbare Zinsnachteile durch verspätete Steuerfestsetzungen bereits eingetreten.

54.5

Das Bundesministerium hat zu den vorstehenden Darlegungen bisher nicht Stellung genommen.

54.6

Der Bundesrechnungshof erwartet, daß das Bundesministerium die Bundesländer dazu anhält, alle Anstrengungen zu unternehmen, um eine ordnungsgemäße und hinreichend wirksame Betriebsprüfung in den neuen Bundesländern zu gewährleisten. Nur so ist gesichert, daß insbesondere Großbetriebe, Betriebe mit DM-Eröffnungsbilanzen und sonstige prüfungswürdige Betriebe rechtzeitig vor Eintritt der Festsetzungsverjährung geprüft werden.

55 Auftragsprüfungen der Wertansätze in den DM-Eröffnungsbilanzen zum 1. Juli 1990 durch die Finanzämter aus den alten Bundesländern

(Kapitel 60 01 Titel 012 01 und 014 01)

55.0

Die Finanzämter aus den alten Bundesländern prüften bei Auftragsprüfungen in den neuen Bundesländern die Wertansätze in den DM-Eröffnungsbilanzen regelmäßig nicht. In Einzelfällen festgestellte Überbewertungen ließen sie unbeanstandet. Dadurch sind Steuerausfälle in beträchtlicher Höhe entstanden. In einem Einzelfall ergaben sich Steuermindereinnahmen in Millionenhöhe.

55.1

Die Wertansätze in den DM-Eröffnungsbilanzen zum 1. Juli 1990 sollen als besonders ergebnisträchtiges Prüfungsfeld bei jeder Betriebsprüfung schwerpunktmäßig untersucht werden. Hierzu und über insoweit bestehende Prüfungsmängel hatte der Bundesrechnungshof bereits in seinen Bemerkungen 1995 (Drucksache 13/2600 Nr. 47) ausführlich berichtet. Der Rechnungsprüfungsausschuß des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages hat in seiner Sitzung am 28. Juni 1996 von der Bemerkung zustimmend Kenntnis genommen.

Wegen der geringen Zahl an ausgebildeten Betriebsprüfern in den neuen Bundesländern wird ein großer Teil der Betriebsprüfungen (insbesondere bei Großbetrieben) von Prüfern aus den alten Bundesländern im Auftrag des zuständigen Finanzamtes (Auftragsprüfungen) durchgeführt.

55.2

Der Bundesrechnungshof hat 59 solcher Auftragsprüfungen im Jahre 1995 untersucht. Nach seinen Feststellungen prüften die Finanzämter aus den alten Bundesländern bei diesen Auftragsprüfungen selbst dann nicht die Wertansätze in den DM-Eröffnungsbilanzen, wenn sich aus den Bilanzunterlagen Anhaltspunkte für eine Überbewertung in Millionenhöhe ergaben. In Einzelfällen festgestellte Überbewertungen blieben unbeanstandet.

55.2.1

So hatte eine Kapitalgesellschaft im April 1991 eine Bitumenmischanlage für 1,8 Mio. DM von einer ihrer Gesellschafterinnen (einem umgewandelten volkseigenen Betrieb) erworben und wegen „technischer Überalterung" in den Jahren 1991/1992 vollständig abgeschrieben. Ohne diese Teilwertabschreibung hätte sich ein positives zu versteuerndes Einkommen ergeben. Der Prüfer hätte angesichts der der Abschreibung zugrundeliegenden Wertminderung klären müssen, ob die Anlage bei Erwerb noch sinnvoll nutzbar war und ob der ehemalige volkseigene Betrieb diese mit einem überhöhten Wert in der DM-Er-

öffnungsbilanz angesetzt hatte. In diesem Fall hätte die Teilwertabschreibung das Betriebsergebnis zu Unrecht vermindert.

Bei einer anderen Auftragsprüfung blieben die Wertansätze in der DM-Eröffnungsbilanz ungeprüft, obwohl z. B. Wertberichtigungen auf Forderungen und Material in Höhe von 2,3 Mio. DM sowie Rohgewinnverluste aus dem Gebrauchtwagen- und Ersatzteilverkauf im 2. Halbjahr 1990 auf eine Überbewertung des Umlaufvermögens schließen ließen.

55.2.2

In einem bedeutsamen Einzelfall blieben die durch die beauftragte Betriebsprüfungsstelle bei einem konzernabhängigen Unternehmen festgestellten Überbewertungen in den DM-Eröffnungsbilanzen in Millionenhöhe auf Betreiben des für die Prüfung des Konzerns zuständigen Finanzamtes unverändert.

55.2.2.1

Ein durch Verschmelzung in den neuen Bundesländern entstandenes Unternehmen gehört zu einem westdeutschen Konzern. In den Jahren 1993/1994 wurde die Konzernmutter durch ein Finanzamt für Konzernbetriebsprüfung aus den alten Bundesländern und das Tochterunternehmen im Auftrag eines Finanzamtes in den neuen Bundesländern durch das Bundesamt für Finanzen (Bundesamt) geprüft. Prüfungszeitraum waren die Jahre 1990 bis 1992. Ein wesentlicher Schwerpunkt der vom Bundesamt durchgeführten Prüfung waren die DM-Eröffnungsbilanzen zum 1. Juli 1990 der im Jahre 1991 verschmolzenen Betriebe.

Erhebliche Beanstandungen des Bundesamtes zu den Wertansätzen in den DM-Eröffnungsbilanzen wurden von Vertretern des Steuerpflichtigen bestritten. Nach Besprechungen mit Vertretern des Unternehmens und Abstimmung mit dem für die Betriebsprüfung der Konzernmutter zuständigen Finanzamt begründete der Bundesprüfer im März 1994 die von ihm in den DM-Eröffnungsbilanzen festgestellten Überbewertungen in Millionenhöhe ausführlich.

Hiernach hat das Unternehmen u. a. anstelle einer Neubewertung der Vermögenswerte nach den Vorschriften des D-Markbilanzgesetzes die Buchwerte mit pauschalen Abschlägen fortgeführt (Mark/DDR = DM), anstatt – wie gesetzlich vorgeschrieben – höchstens die Veräußerungswerte anzusetzen. Diese Veräußerungswerte lagen z. B. bei den Wirtschaftsgütern des Anlagevermögens infolge von Aussonderungen wegen Technologierückstandes erheblich unter den fortgeführten Buchwerten, so daß Veräußerungsverluste in Millionenhöhe entstanden; der Veräußerungserlös betrug weniger als 10 v. H. der Buchwerte. Außerdem hatte der Bundesprüfer z. B. für ein einziges Betriebsgebäude eine Überbewertung von rd. 1,3 Mio. DM ermittelt.

Die Feststellungen des Bundesamtes – insbesondere die Überbewertung des Maschinenparks wegen Unbrauchbarkeit – wurden von der Bundesanstalt für Milchforschung gestützt, die aus fachlicher Sicht sämtliche Betriebsstätten aus anderem Anlaß wertmäßig begutachtet hatte. Auf der Grundlage dieses Gutachtens wurde z. B. für einen Betriebsteil ein symbolischer Kaufpreis von 1 DM vereinbart, wobei die Treuhandanstalt das Unternehmen noch zusätzlich von Altkrediten in Höhe von rd. 10 Mio. DM entschuldet hat. Dies zeigt deutlich die Wertlosigkeit des übernommenen abnutzbaren Anlagevermögens.

Die vom Bundesamt festgestellten Überbewertungen blieben strittig. Die Vertreter des Steuerpflichtigen versuchten, anhand einiger weniger Wirtschaftsgüter den Eindruck zu erwecken, es lägen eher Unterbewertungen vor, ohne dies jedoch durch geeignete Unterlagen belegen zu können.

Auf Betreiben des Vorstehers des für die Konzernbetriebsprüfung zuständigen Finanzamtes sind die Feststellungen des Bundesprüfers nicht aufgegriffen worden.

55.2.2.2

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes hätten aufgrund der vom Bundesamt dargelegten, begründeten Zweifel die Wertansätze in den DM-Eröffnungsbilanzen in erheblichem Umfang gemindert werden müssen. Gründe, davon Abstand zu nehmen, konnte der Bundesrechnungshof aus den Prüfungsunterlagen nicht entnehmen. Die dadurch z. B. wegen unberechtigter Veräußerungsverluste entstandenen Gewinnminderungen in Höhe von mindestens 10 Mio. DM führen – angesichts des Steuersatzes allein bei der Körperschaftsteuer von 46 v. H. – zu erheblichen Steuermindereinnahmen.

55.3

Aufgrund der früheren Prüfungsfeststellungen des Bundesrechnungshofes ist auf Betreiben des Landes Thüringen inzwischen die Festsetzungsverjährung für Steuerpflichtige, die eine DM-Eröffnungsbilanz zu erstellen hatten, gesetzlich verlängert worden (vgl. Nr. 90). Die verlängerte Verjährungsfrist sollte dazu genutzt werden, Betriebe mit DM-Eröffnungsbilanzen schwerpunktmäßig zu prüfen. Da in den neuen Bundesländern hierzu geeignete Prüfer nicht in ausreichender Zahl zur Verfügung stehen, ist zur Bewältigung dieser Aufgaben ein verstärkter Einsatz von Bundesbetriebsprüfern und von Prüfern aus den alten Bundesländern notwendig.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) auf die mangelhafte Prüfung der DM-Eröffnungsbilanzen im Rahmen der Auftragsprüfungen und auf die nicht aufgegriffenen einschlägigen Prüfungsfeststellungen in dem geschilderten Einzelfall hingewiesen. Er hat das Bundesministerium aufgefordert, die Bundesländer zu veranlassen, für eine verstärkte Betriebsprüfung der Betriebe mit DM-Eröffnungsbilanzen zu sorgen.

55.4

Das Bundesministerium hat zu den vorstehenden Beanstandungen und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes nicht Stellung genommen.

55.5

Das Bundesministerium sollte bei den obersten Finanzbehörden aller Bundesländer darauf hinwirken, daß die DM-Eröffnungsbilanzen bei jeder Betriebsprüfung schwerpunktmäßig geprüft und festgestellte Überbewertungen umfassend beseitigt werden.

56 Steuerliche Behandlung des Eigenverbrauchs in den neuen Bundesländern (Kapitel 60 01 Titel 012 01 und 015 01)

56.0

Der Bundesrechnungshof hat in den neuen Bundesländern die Besteuerung der Entnahme von Sachwerten, Nutzungen und Leistungen sowie die Berücksichtigung nichtabzugsfähiger Betriebsausgaben geprüft. Dabei hat er in fast allen der untersuchten Fälle Fehler festgestellt, die zu erheblichen Steuerausfällen führten. Weiterhin hatten unterschiedliche Pauschsätze für branchentypische Sachentnahmen bestimmter Gewerbetreibender eine Ungleichmäßigkeit der Besteuerung zur Folge.

56.1

Entnahmen von Sachwerten, Nutzungen und Leistungen erhöhen den Gewinn im Sinne des Einkommensteuergesetzes und unterliegen nach dem Umsatzsteuergesetz auch der Umsatzsteuer. Dabei handelt es sich in der Praxis überwiegend um die private Nutzung betrieblicher Kraftfahrzeuge sowie um die Entnahme betrieblicher Waren für den privaten Bedarf. Der Umfang dieser Sachentnahmen kann aus Vereinfachungsgründen für bestimmte Gewerbezweige durch die Anwendung sogenannter Richtsätze ermittelt werden, die die Steuerverwaltungen der Bundesländer jeweils festlegen. Dadurch entfällt für die betreffenden Gewerbetreibenden die Verpflichtung, ihre Sachentnahmen aus dem branchentypischen Warensortiment einzeln aufzuzeichnen.

Bestimmte Betriebsausgaben, die nach dem Einkommensteuergesetz den Gewinn nicht mindern dürfen, unterliegen ebenfalls der Umsatzsteuer. Dies betrifft vor allem höherwertige Geschenke sowie Anteile an Bewirtungsaufwendungen und an Aufwendungen des Steuerpflichtigen für Fahrten zwischen Wohnung und Betriebsstätte.

56.2

Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 1995 in je einem Finanzamt in allen fünf neuen Bundesländern rd. 230 Fälle der Besteuerung von Entnahmen geprüft und dabei in nahezu allen Fällen Fehler festgestellt. Nachfolgend werden die bedeutsamsten Fehlergruppen beispielhaft dargestellt.

56.2.1

Die außerbetriebliche Nutzung betrieblicher Kraftfahrzeuge setzten die Finanzämter in nahezu drei Viertel der Fälle zu niedrig an. Obwohl in den geprüften Fällen die Steuerpflichtigen ihre Tätigkeit zumeist am Sitz des Betriebes ausübten und nach den Einkommensteuerrichtlinien deshalb von einem betrieblichen Nutzungsanteil von weniger als 65 bis 70 v. H. auszugehen ist, beanstandeten die Finanzämter die Angaben von Privatnutzungen der Steuerpflichtigen unter 30 v. H. regelmäßig nicht. Mehrfach ließen es Finanzämter zu, daß die Steuerpflichtigen im Laufe der Jahre ihre ohnehin schon zu niedrigen Ansätze für die nichtunternehmerische Nutzung ihrer Kraftfahrzeuge weiter herabsetzten. Teilweise befanden sich mehrere Pkw im Betriebsvermögen der Steuerpflichtigen, deren betriebliche Nutzung nicht nachvollziehbar war. Auch hier folgten die Finanzämter den zu niedrigen Angaben der Steuerpflichtigen zur außerbetrieblichen Nutzung, ohne den Sachverhalt aufzuklären. Die unzureichende Besteuerung der Entnahmen hatte erhebliche Einkommen- und Umsatzsteuerausfälle zur Folge.

Darüber hinaus konnte in einer Vielzahl von Steuerfällen die Höhe des Privatanteils an den Fahrzeugkosten nicht genau ermittelt werden, da die Angaben in den Jahresabschlüssen der Steuerpflichtigen unzureichend waren. Die Finanzämter nahmen dies im allgemeinen ohne Beanstandung hin.

56.2.2

In keinem der vom Bundesrechnungshof geprüften Fälle aus den in Betracht kommenden Wirtschaftszweigen (z. B. Fleischereien, Bäckereien, Gastwirtschaften oder Lebensmitteleinzelhandel) entsprachen die erklärten und von den Finanzämtern auch stets übernommenen Werte für Sachentnahmen den jeweils gültigen, von den Steuerverwaltungen der Bundesländer festgelegten Richtsätzen. Zu 86 v. H. lagen die besteuerten Sachentnahmen ohne weitere Erläuterung unter den Richtsätzen. In Einzelfällen wurde lediglich ein Bruchteil, beispielsweise weniger als ein Sechstel der nach den Richtwerten anzusetzenden Sachentnahmen besteuert. In vielen anderen Fällen, insbesondere auch aus Wirtschaftszweigen, für die keine Richtsätze vorliegen, hatten die Steuerpflichtigen keine Angaben zu Sachentnahmen gemacht. Die Finanzämter nahmen dies unwidersprochen hin; Sachentnahmen blieben deshalb unbesteuert. Hierdurch kam es zu weiteren erheblichen Steuerausfällen.

Die Finanzämter erkannten bei den Sachentnahmen die Angaben der Steuerpflichtigen sogar dann an, wenn diese ihre an sich schon zu niedrigen Angaben im Laufe der Jahre weiter herabsetzten.

56.2.3

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes wichen in 56 v. H. der Fälle mit betrieblich genutztem Pkw Wohnung und Betriebsstätte des Steuerpflichtigen voneinander ab. Gleichwohl kürzten die Finanzämter die Aufwendungen für die Fahrten zwischen beiden Orten grundsätzlich nicht um den nach dem Einkommensteuergesetz nicht abzugsfähigen Anteil und unterwarfen diesen auch nicht der Umsatzsteuer. Ebenso blieben meist auch die erklärten Bewirtungskosten um den nichtabzugsfähigen Anteil ungekürzt und – soweit dem Abzugsverbot unterliegend – unversteuert. Die in einigen Fällen als Betriebsausgaben ausgewiesenen, aber nicht abzugsfähigen Geschenke ließen die Finanzämter gleichfalls unbeanstandet. Weitere Einkommen- und Umsatzsteuerausfälle in erheblicher Höhe waren die Folge.

56.2.4

Der Bundesrechnungshof hat im übrigen festgestellt, daß die Steuerverwaltungen der neuen Bundesländer, denen für die Veranlagungszeiträume ab dem Jahre 1990 noch keine eigenen Richtsatzsammlungen zur Verfügung standen, voneinander abweichende Festlegungen zur Anwendung von Richtsatzsammlungen der alten Bundesländer getroffen hatten. Diese Verwaltungsanweisungen bewirkten wesentlich unterschiedliche Pauschalen für die Sachentnahmen bestimmter Gewerbetreibender. So ergaben sich für die einzelnen Wirtschaftszweige Schwankungen zu dem vom Bundesrechnungshof errechneten Mittelwert aller neuen Bundesländer mit folgenden Bandbreiten:

- für den Veranlagungszeitraum 1991: zwischen –29 v. H. und + 41 v. H.
- für den Veranlagungszeitraum 1992: zwischen –19 v. H. und + 102 v. H.
- für den Veranlagungszeitraum 1993: zwischen –14 v. H. und + 43 v. H.

Diese Abweichungen waren mit Preisunterschieden in den einzelnen neuen Bundesländern nicht zu rechtfertigen.

56.3

Der Bundesrechnungshof erkennt an, daß das Veranlagungsverfahren in den Finanzämtern ein Massenverfahren darstellt, bei dem Fehler nicht völlig ausgeschlossen werden können. Es ist aber nicht hinnehmbar, wenn der bedeutsamen Frage der Besteuerung von Entnahmen grundsätzlich nicht die notwendige Beachtung geschenkt wird.

Durch diese unzureichende Besteuerung verursachten die Finanzämter in den neuen Bundesländern endgültige Ausfälle an Einkommen- und Umsatzsteuer in beträchtlicher Höhe. In den Fällen, die künftig noch – z. B. im Rahmen einer Betriebsprüfung – berichtigt werden können, gewährten sie zumindest ungerechtfertigte Steuerstundungen.

Darüber hinaus führten die unterschiedlichen Pauschalen für die Sachentnahmen bestimmter Gewerbezweige zu einer nicht hinzunehmenden Ungleichmäßigkeit in der Besteuerung.

56.4

Das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) hat mitgeteilt, daß es die Feststellungen des Bundesrechnungshofes derzeit mit den obersten Finanzbehörden der Bundesländer mit dem Ziel erörtert, die Besteuerung des Eigenverbrauchs soweit wie möglich für die Vergangenheit zu berichtigen und für künftige Veranlagungszeiträume uneingeschränkt sicherzustellen.

56.5

Der Bundesrechnungshof wird sich davon überzeugen, ob die obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder Maßnahmen zur Sicherstellung der umfassenden Besteuerung des Eigenverbrauchs ergriffen haben.

57 Behandlung der steuerlichen Vergünstigungen nach dem Fördergebietsgesetz

(Kapitel 60 01 Titel 012 01 und 014 01)

57.0

Der Bundesrechnungshof hat in den neuen Bundesländern die Gewährung von Sonderabschreibungen und die Bildung steuerfreier Rücklagen nach dem Fördergebietsgesetz untersucht. Dabei hat er in 79 v. H. der geprüften Fälle Fehler festgestellt. Ungerechtfertigte Inanspruchnahmen der Steuervergünstigung durch die Steuerpflichtigen blieben regelmäßig unbeanstandet. Dadurch ergaben sich im Ergebnis endgültige Steuerausfälle und ungerechtfertigte Steuerstundungen in erheblicher Höhe.

57.1

Zur Erleichterung und Beschleunigung des wirtschaftlichen Anpassungsprozesses sowie zur Förderung des Neubaus und der Sanierung von Gebäuden sind mit dem Gesetz über Sonderabschreibungen und Abzugsbeträge im Fördergebiet (Fördergebietsgesetz) befristete Sonderabschreibungen von bestimmten beweglichen und unbeweglichen Wirtschaftsgütern in den neuen Bundesländern eingeführt worden. Die Sonderabschreibungen betragen bis zu 50 v. H. der Herstellungs- und Anschaffungskosten innerhalb der ersten fünf Jahre.

Die Sonderabschreibungen können in Anspruch genommen werden, wenn die begünstigten Maßnahmen in den neuen Bundesländern einschließlich Berlin (im Westteil Berlins nur in eingeschränktem Maße) durchgeführt werden. Wohnsitz oder Sitz der Geschäftsleitung sind ohne Bedeutung. Die Sonderabschreibungen können bereits für Teilherstellungskosten und für Anzahlungen auf Anschaffungskosten, nicht aber für Anzahlungen auf Teilherstel-

lungskosten gewährt werden. Zusätzlich konnten für geplante betriebliche Investitionen in begrenztem Umfang steuerliche Rücklagen gebildet werden, sofern mit den Investitionen vor dem 1. Januar 1992 begonnen worden war. Die Rücklagen sind gewinnerhöhend aufzulösen, sobald und soweit Sonderabschreibungen für diese Investitionen in Anspruch genommen werden. Soweit Sonderabschreibungen nicht in Anspruch genommen werden (können), ist für jedes Jahr, in dem die Rücklage bestanden hat, der Gewinn um 6 v. H. des aufgelösten Rücklagebetrages zu erhöhen.

Nicht begünstigt sind Luftfahrzeuge, immaterielle Wirtschaftsgüter und die Anschaffung nicht neuer unbeweglicher Wirtschaftsgüter im privaten Bereich. Betriebliche Investitionen in bewegliche Wirtschaftsgüter sind nur begünstigt, wenn diese mindestens drei Jahre zum Anlagevermögen einer Betriebsstätte des Steuerpflichtigen im Fördergebiet gehören und nicht zu mehr als 10 v. H. privat genutzt werden.

57.2

Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 1995 bei sieben Finanzämtern in fünf neuen Bundesländern 448 einschlägige Besteuerungsfälle geprüft. Seine Untersuchungen führten in 354 Fällen, d. h. in 79 v. H., zu – zum Teil mehrfachen – Beanstandungen hinsichtlich der Anwendung des Fördergebietsgesetzes. Der Bundesrechnungshof hat im Januar 1996 das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) in einer Prüfungsmitteilung auf folgende Mängel hingewiesen.

57.2.1

Von den Fällen mit Gewinneinkünften waren 74 v. H. zu beanstanden:

Die Finanzämter

- gewährten oft nicht unerhebliche Sonderabschreibungen auch für nicht begünstigte immaterielle Wirtschaftsgüter (insbesondere Datenverarbeitungsprogramme) und für Wirtschaftsgüter, die die Steuerpflichtigen zu mehr als 10 v. H. außerbetrieblich nutzten (insbesondere Personenkraftwagen);
- nahmen Sonderabschreibungen, die im Laufe mehrerer Jahre die zulässige Höchstgrenze von 50 v. H. überschritten (bis zu 75 v. H.), ohne Beanstandung hin;
- ließen Sonderabschreibungen für Wirtschaftsgüter zu, die Steuerpflichtige außerhalb des Begünstigungszeitraums, d. h. vor dem 1. Januar 1991, angeschafft hatten;
- gewährten trotz Nichtbeachtung der dreijährigen Verbleibensvoraussetzung durch die Steuerpflichtigen Sonderabschreibungen, zum Teil in Millionenhöhe;
- ließen nach dem gesetzlich zugelassenen Zeitpunkt gebildete steuerfreie Rücklagen im Sinne des Fördergebietsgesetzes ohne Beanstandung zu; in anderen Fällen, in denen Steuerpflichtige solche Rücklagen ungerechtfertigt gebildet hatten, fehlte stets die nach dem Fördergebietsgesetz erforderliche jährliche Gewinnerhöhung von 6 v. H. des aufgelösten Rücklagebetrages;
- erkannten wiederholt Sonderabschreibungen bereits im Jahre vor der Anschaffung oder Herstellung des betreffenden Wirtschaftsgutes an, ohne daß Steuerpflichtige Anzahlungen oder Teilherstellungskosten geleistet hatten;
- gestatteten nicht zulässige Sonderabschreibungen – im Einzelfall bis zur Höhe von 1 Mio. DM und darüber – für Anzahlungen auf Teilherstellungskosten;
- stimmten Sonderabschreibungen auch in Fällen zu, bei denen keine Anschaffung im Sinne des Fördergebietsgesetzes vorlag. Es handelte sich dabei um die Überführung von Wirtschaftsgütern aus dem Privatvermögen in das Anlagevermögen, um Vorgänge im Wege der Gesamtrechtsnachfolge oder um unentgeltlich erworbene Wirtschaftsgüter.

57.2.2

Von den Fällen mit Einkünften aus Vermietung und Verpachtung waren 84,5 v. H. zu beanstanden:

- In mehr als der Hälfte aller geprüften Fälle wurden Sonderabschreibungen ausgehend von einer falschen Bemessungsgrundlage berechnet. Vielfach war der auf den Grund und Boden entfallende Anteil am Kaufpreis oder an den Anschaffungsnebenkosten in der Bemessungsgrundlage enthalten.
- In Fällen des Erwerbs unbeweglicher Wirtschaftsgüter zum Jahresende (insbesondere zwischen dem 15. und dem 31. Dezember erworbene Eigentumswohnungen) wurde erheblichen Zweifeln an der Zulässigkeit der Begünstigung erklärter Anzahlungen nicht nachgegangen, obwohl diese im Einzelfall 1 Mio. DM überschritten. Fehlende erforderliche Unterlagen (z. B. Kauf- und Kreditverträge) wurden nicht angefordert. Lagen diese vor, ergab sich mehrfach, daß die behaupteten Anzahlungen zumindest in dem betreffenden Jahr (noch) nicht begünstigt waren und deshalb Sonderabschreibungen nicht hätten anerkannt werden dürfen.
- In Fällen des privaten Erwerbs nicht neuer Gebäude wurden Sonderabschreibungen für die nicht nach dem Fördergebietsgesetz begünstigten Anschaffungskosten anerkannt. Es handelte sich dabei im Einzelfall um ungerechtfertigte Sonderabschreibungen von mehr als 100 000 DM.
- In einigen Fällen wurden Sonderabschreibungen bis zu 50 v. H. auch für Grundstücke oder Grundstücksteile anerkannt, die die Steuerpflichtigen zu eigenen Wohnzwecken nutzten, obwohl solche Nutzungen nach dem Fördergebietsgesetz nicht begünstigt sind.
- Infolge unzureichender Erfassung bereits gewährter Abschreibungen erhielten einige Steuerpflichtige Sonderabschreibungen, die über die zulässige Höchstgrenze von 50 v. H. zum Teil erheblich hinausgingen; in einem Fall wurde die Sonderab-

schreibung in Höhe von 100 v. H. der Bemessungsgrundlage gewährt.

- Sonderabschreibungen für Anzahlungen auf Teilherstellungskosten wurden in Millionenhöhe anerkannt.
- Steuerpflichtige nahmen Sonderabschreibungen bereits im Jahr vor der Anschaffung oder Fertigstellung des begünstigten Objekts in Anspruch. Dies wurde nicht beanstandet.
- Mehrfach erhielten Steuerpflichtige Sonderabschreibungen für die nicht begünstigte Anschaffung beweglicher Wirtschaftsgüter (z. B. Möbel für vermietete Gebäude oder Gebäudeteile).

57.2.3

Durch die fehlerhafte und unzureichende Anwendung der Begünstigungsvorschriften des Fördergebietsgesetzes verursachten die Finanzämter zum Teil endgültige Steuerausfälle in beträchtlicher Höhe. Zudem gewährten sie in erheblichem Maße ungerechtfertigte, wettbewerbsverzerrende Steuerstundungen, die aufgrund progressionsbedingter Schwankungen im Steuersatz allerdings auch mit endgültigen Steuerausfällen verbunden sein können.

Der Bundesrechnungshof ist sich bewußt, daß das Veranlagungsverfahren in den Finanzämtern ein Massenverfahren darstellt, bei dem Bearbeitungsfehler nicht völlig ausgeschlossen werden können. Die festgestellte außergewöhnlich hohe Fehlerhäufigkeit bei der Anwendung des Fördergebietsgesetzes ist aber nicht hinnehmbar.

57.3

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, es habe die aufgezeigten Unzulänglichkeiten mit den betreffenden Bundesländern erörtert. Danach betreffe die Prüfung des Bundesrechnungshofes schwerpunktmäßig die Veranlagungszeiträume 1991 bis 1993. In dieser Zeit habe sich die Finanzverwaltung in den neuen Bundesländern noch am Anfang des Aufbaus befunden.

Bei den mit Hilfe der Datenverarbeitung ausgewählten Prüfungsfällen seien außerdem von vornherein Fehler zu erwarten gewesen, so daß die vom Bundesrechnungshof errechnete Fehlerquote kein repräsentatives Bild ergebe. Zudem könnten Häufigkeit und finanzielles Ausmaß der Fehler aufgrund von Geschäftsprüfungen der Oberfinanzdirektionen und von Nachprüfungen der vom Bundesrechnungshof beanstandeten Fälle nicht bestätigt werden.

Außerdem beruhten die festgestellten Bearbeitungsfehler weniger auf unzureichenden Kenntnissen über das Fördergebietsgesetz als auf der Unerfahrenheit bei der Überprüfung der von den Steuerpflichtigen dargestellten Sachverhalte sowie auf dem Arbeitsdruck. In allen Bundesländern seien regelmäßig und häufig einschlägige Fortbildungsveranstaltungen und Dienstbesprechungen durchgeführt worden. Gleichwohl hätten die obersten Finanzbehörden der neuen Bundesländer die vom Bundesrechnungshof festgestellten Mängel zum Anlaß genommen, weitere Schulungsmaßnahmen und Dienstbesprechungen durchzuführen. Es könne aber nicht erwartet werden, daß die in den meisten Fällen fehlende Berufsausbildung nach dem Steuerbeamtenausbildungsgesetz durch ein Aus- und Fortbildungsprogramm ersetzt werden könne.

57.4

Der Bundesrechnungshof hält die Argumentation des Bundesministeriums gegen die dargestellte Fehlerhäufigkeit nicht für begründet. Die Prüfungsfeststellungen beruhen zwar schwerpunktmäßig auf Fehlern der Veranlagungszeiträume 1991 bis 1993. Diese Veranlagungen haben die Finanzämter aber überwiegend in den Kalenderjahren 1993 bis 1995, also drei bis fünf Jahre nach der Einrichtung einer Steuerverwaltung in den neuen Bundesländern durchgeführt. Es handelt sich somit nicht um Unzulänglichkeiten aus der ersten Zeit des Aufbaus.

Mit Hilfe der Datenverarbeitung wählte der Bundesrechnungshof lediglich Besteuerungsfälle mit Verlusten aus der Vermietung von Immobilien aus. Im übrigen handelte es sich um eine Zufallsauswahl. Der Bundesrechnungshof hält die von ihm dargestellte Fehlerhäufigkeit deshalb weiterhin für zutreffend. Die Tatsache, daß die in **einem** neuen Bundesland im Rahmen **allgemeiner** Geschäftsprüfungen der dortigen Oberfinanzdirektion getroffenen Feststellungen zur Anwendung des Fördergebietsgesetzes nicht die vom Bundesrechnungshof festgestellte Fehlerhäufigkeit bestätigte, entkräftet die Ergebnisse der auf den eingegrenzten Prüfungsinhalt gerichteten Querschnittsprüfung des Bundesrechnungshofes in den neuen Bundesländern nicht.

Zwar haben die neuen Bundesländer die Beanstandungen des Bundesrechnungshofes zum Anlaß genommen, weitere einschlägige Schulungsmaßnahmen und Dienstbesprechungen durchzuführen. Sie sollten aber alle Anstrengungen unternehmen, um die festgestellten häufigen Fehler bei der Anwendung des Fördergebietsgesetzes abzustellen. Der Bundesrechnungshof hält in diesem Bereich verstärkte Aufsichtsmaßnahmen des Bundesministeriums für geboten, gerade weil ein Aus- und Fortbildungsprogramm die vielfach fehlende Berufsausbildung nach dem Steuerbeamtenausbildungsgesetz nicht ersetzen kann.

58 Bearbeitung von Investitionszulagefällen durch die Finanzämter in den neuen Bundesländern

(Kapitel 60 01 Titel 012 01 und 014 01)

58.0

Den Finanzämtern in den neuen Bundesländern ist es noch nicht gelungen, die Qualität der Bearbeitung von Anträgen auf Gewährung von Investitionszulage in ausreichendem Maße zu stei-

gern. Eine im Jahre 1995 vom Bundesrechnungshof durchgeführte Querschnittsprüfung ergab in durchschnittlich jedem dritten Fall Fehler bei der Anwendung des Investitionszulagenrechts. Dadurch wurden nach einer Hochrechnung des Bundesrechnungshofes Investitionszulagen von rd. 600 Mio. DM ungerechtfertigt ausgezahlt.

58.1 Ausgangslage

58.1.1

Nach dem für die Wirtschaftsjahre 1993 und 1994 gültigen Investitionszulagengesetz 1993 (Investitionszulagengesetz) erhalten Steuerpflichtige im Fördergebiet Investitionszulagen für die Anschaffung oder Herstellung bestimmter betrieblich genutzter, beweglicher Wirtschaftsgüter. Begünstigt sind Wirtschaftsgüter, die

- mindestens drei Jahre zum Anlagevermögen einer Betriebsstätte im Fördergebiet gehören,
- dort in den drei Jahren verbleiben und
- in jedem Jahr zu nicht mehr als 10 v. H. privat genutzt werden.

Nicht begünstigt sind geringwertige Wirtschaftsgüter, Luftfahrzeuge und Personenkraftwagen.

Die Investitionszulage beträgt 12 v. H., 8 v. H. oder 5 v. H. je nach Beginn und Abschluß der Investitionen. Sie erhöht sich bei Investitionen, die der Anspruchsberechtigte in den Jahren 1993 und 1994 begonnen hat, auf 20 v. H., soweit die Bemessungsgrundlage 1 Mio. DM im Wirtschaftsjahr nicht übersteigt. Voraussetzung dafür ist, daß die Investitionen vorgenommen werden von

- Steuerpflichtigen, die am 9. November 1989 im Beitrittsgebiet wohnten oder
- Kapital- oder Personengesellschaften, die zu mehr als der Hälfte vorgenannten Steuerpflichtigen zuzurechnen sind,

und die Wirtschaftsgüter mindestens drei Jahre lang

- zum Anlagevermögen eines Gewerbetreibenden, der in die Handwerksrolle oder das Verzeichnis handwerksähnlicher Betriebe eingetragen ist, oder zum Anlagevermögen eines Betriebes des verarbeitenden Gewerbes gehören und
- in einem solchen Betrieb verbleiben.

Daneben war unter bestimmten Voraussetzungen auch eine Investitionszulage von 10 v. H. möglich.

Ab dem Jahre 1993 waren Investitionen in Betriebsstätten der Kreditinstitute, des Versicherungsgewerbes und des Handels grundsätzlich nicht mehr begünstigt.

58.1.2

Der Bundesrechnungshof hatte in den Jahren 1991 bis 1993 wiederholt schwerpunktmäßig die Bearbeitung von Investitionszulageanträgen geprüft und das Ergebnis bereits zum Gegenstand seiner Bemerkungen 1994 (Drucksache 12/8490 Nr. 61) gemacht. Nach der Neufassung und Änderung des Investitionszulagengesetzes im Jahre 1993 haben sich die Anforderungen an die Finanzämter hinsichtlich der Bearbeitung der Anträge auf Investitionszulage wesentlich erhöht. Aus diesem Grunde und wegen der nach wie vor erheblichen finanziellen Bedeutung der Investitionszulage hat der Bundesrechnungshof die Gewährung von Investitionszulagen erneut geprüft. Bei der im Jahre 1995 bei je einem Finanzamt in allen fünf neuen Bundesländern durchgeführten Querschnittsprüfung der in den Jahren 1994 und 1995 bearbeiteten Anträge ergaben sich Beanstandungen in durchschnittlich jedem dritten der eingesehenen rd. 260 bedeutenden Fälle. Auf die Höhe der in den geprüften Fällen festgesetzten Investitionszulagen bezogen, hat der Bundesrechnungshof festgestellt, daß durchschnittlich 9,8 v. H. der gewährten Zulagen ungerechtfertigt waren.

58.2 Wesentliche Mängel der Bearbeitung

58.2.1 Erhöhte Investitonszulage

Die Mängel bei der Bearbeitung der Investitionszulage beruhten zu 43 v. H. auf der ungerechtfertigten Gewährung der auf 20 v. H. erhöhten Investitionszulage, also der Anwendung einer Vorschrift, die neu in das Investitionszulagengesetz 1993 eingefügt wurde (§ 5 Abs. 2 Investitionszulagengesetz).

So setzten zwei Finanzämter mehrfach die erhöhte Investitionszulage fest, obwohl die Antragsteller keine Angaben zum Wohnsitz am 9. November 1989 oder – bei Gesellschaften – über die Beteiligungsverhältnisse gemacht hatten und auch aus den Steuerakten keine entsprechenden Daten zu entnehmen waren.

Zwei weitere Finanzämter gewährten erhöhte Investitionszulagen, obwohl Nachweise über die Eintragung in die Handwerksrolle oder in das Verzeichnis handwerksähnlicher Betriebe fehlten und zum Teil auch in den Antragsvordrucken keine entsprechenden Angaben gemacht waren.

Daneben fanden sich in Anträgen Hinweise zu ausgeübten Tätigkeiten, die nach der Handwerksordnung nicht eintragungsfähig waren, wie z. B. „Handel und Fahrzeugservice" oder „Personenbeförderung". Die Finanzämter gewährten dennoch ohne Nachfrage die erhöhte Investitionszulage.

Mehrfach setzten Finanzämter die auf 20 v. H. erhöhte Investitionszulage in Fällen gemischter Tätigkeiten auch für Wirtschaftsgüter fest, die nicht oder nur teilweise für die begünstigten Tätigkeiten genutzt wurden.

58.2.2 Nicht begünstigte Investitionen

In weiteren 31 v. H. der beanstandeten Fälle sind Investitionszulagen für nicht begünstigte Investitionen gewährt worden (vgl. § 2 Investitionszulagengesetz). Diese Vorschrift ist seit dem Jahre 1991 nahezu unverändert geblieben. Die Finanzämter verfügten demnach im Jahre 1995 über entsprechende mehr-

jährige Erfahrungen. Gleichwohl fanden sich bei allen Finanzämtern Fälle, in denen Investitionszulagen für die Anschaffung nicht neuer Wirtschaftsgüter gewährt wurden. Dies ließ sich teilweise aus Hinweisen wie „Baujahr 1989", „umgebaut und generalüberholt", „ohne Gewährleistung" in den Rechnungen entnehmen. Zum Teil ergab sich dies auch daraus, daß der Veräußerer nicht als Händler, sondern nur als Nutzer des Wirtschaftsgutes in Betracht kam.

Ein Finanzamt prüfte bei der Anschaffung von Tieren grundsätzlich nicht, ob diese zum Anschaffungszeitpunkt „neu" im Sinne des Investitionszulagenrechts waren.

In Fällen der Modernisierung oder Erweiterung vorhandener Wirtschaftsgüter klärte ein anderes Finanzamt nicht, ob damit tatsächlich ein neues Wirtschaftsgut mit einem nur unbedeutendem Anteil an gebrauchten Teilen entstanden war und setzte regelmäßig ohne weitere Prüfung die beantragte Investitionszulage fest.

Drei Finanzämter gewährten Zulagen für die Erweiterung bestehender Datenverarbeitungsanlagen, obwohl die nachträglich eingebauten Wirtschaftsgüter durch die dauerhafte Verbindung mit den vorhandenen Anlagen ihre Eigenschaft als selbständige bewegliche und damit zulagefähige Wirtschaftsgüter verloren hatten.

Für die Anschaffung nicht begünstigter Gebäudebestandteile (Büroinnentüren, Rolltore, übliche Gebäudeheizung, Brandwarn- und Einbruchmeldeanlage in Ausstellungsräumen u. ä.) zahlten vier der fünf geprüften Finanzämter Investitionszulagen aus.

Drei der Finanzämter setzten Investitionszulagen auch für die Anschaffung nicht begünstigter Datenverarbeitungsprogramme fest.

Zwei Finanzämter gewährten Antragstellern Investitionszulagen, die nach Aktenlage im Fördergebiet weder einen Betrieb noch eine Betriebsstätte unterhielten. Die Geschäftsleitungen, von deren Sitz aus sämtliche Vorgänge abgewickelt wurden, befanden sich außerhalb des Fördergebietes.

In zwei weiteren Finanzämtern ergaben sich Anhaltspunkte dafür, daß dort Investitionszulagen für zumindest teilweise privat genutzte Wirtschaftsgüter gewährt wurden (private Einbauküchen, Wohnwagen und hochwertige Fotoausrüstungen ohne erkennbare betriebliche Nutzungsmöglichkeiten).

Ferner zahlten drei Finanzämter zu Unrecht auch Investitionszulagen für geringwertige Wirtschaftsgüter aus.

58.2.3 Investitionszeiträume

Ursache für die fehlerhafte Bearbeitung der Investitionszulage war zu 13 v. H. die Nichtbeachtung der maßgeblichen Investitionszeiträume (§ 3 Investitionszulagengesetz).

Ein Finanzamt gewährte auch dann Investitionszulagen, obwohl für Investitionen in Betriebsstätten der Kreditinstitute, des Versicherungsgewerbes, der Elektrizitätsversorgung, der Gasversorgung und des Handels ein Investitionsbeginn vor dem 1. Januar 1993 Voraussetzung für die Begünstigung war, und der Investitionsbeginn weder im Antrag angegeben noch sonst nachgewiesen war.

In drei anderen Finanzämtern waren die vorgelegten Nachweise vielfach ungenügend. Häufig lagen keine rechtswirksamen Bestellungen, sondern lediglich unverbindliche „Absichtserklärungen" vor.

In weiteren Fällen nahmen Finanzämter an, es würde sich um Wirtschaftszweige handeln, für deren Begünstigung keine einschränkenden Investitionszeiträume gelten würden. So ordneten sie in einigen Fällen Betriebsstätten falschen Wirtschaftszweigen zu und gewährten deshalb zu Unrecht eine Investitionszulage.

In anderen Fällen übten Steuerpflichtige ausweislich ihrer Gewerbeanmeldungen kein begünstigtes Handelsgewerbe aus, gaben in ihren Anträgen auf Investitionszulage aber andere, begünstigte Tätigkeiten an. Zwei der Finanzämter gewährten daraufhin die Investitionszulagen ohne weitere Aufklärung des Sachverhalts. Zwei andere Finanzämter ordneten Betriebsstätten mit gemischter Tätigkeit nicht nach dem Schwerpunkt der wirtschaftlichen Tätigkeit ein. Das führte dazu, daß in Betriebsstätten, die überwiegend Handel betrieben, unzulässige Investitionszulagen gewährt wurden, weil mit den Maßnahmen nach dem 31. Dezember 1992 begonnen worden war.

58.2.4 Sonderprüfungen

Vielfach kann ohne eine Prüfung im Unternehmen nicht beurteilt werden, ob die Zulagevoraussetzungen erfüllt sind. Auf Anregung des Bundesrechnungshofes haben die neuen Bundesländer deshalb weitgehend einheitliche Regeln dafür erlassen, nach welchen Merkmalen Investitionszulage-Sonderprüfungen durchgeführt werden sollen. Diese Vorgaben werden aber noch zu unterschiedlich beachtet.

So standen nur in einem der geprüften Finanzämter eigene Investitionszulage-Sonderprüfer zur Verfügung. Prüfungsbedürftige Anträge, insbesondere wegen der Höhe des Investitionsvolumens oder wegen Unklarheiten bei der Zulagefähigkeit der Investitionsgüter, konnten daher auch nur in diesem Finanzamt zeitnah geprüft werden.

In zwei Finanzämtern war es Aufgabe der Innendienst-Bearbeiter, auch sogenannte Nachschauen oder Investitionszulage-Sonderprüfungen durchzuführen. Allerdings war hierfür nur in einem der Finanzämter die Personalausstattung ausreichend. In dem zweiten Finanzamt ließ die Personalausstattung nur in wenigen Ausnahmefällen Nachschauen oder Sonderprüfungen zu. Dort blieben daher viele aufgrund der vorgegebenen Merkmale prüfungsbedürftige Fälle ungeprüft. Das hatte die Auszahlung ungerechtfertigter Investitionszulagen zur Folge.

In einem weiteren Finanzamt waren besondere Bedienstete für die Prüfung größerer Investitionszulageanträge zuständig. Die Prüfung unterblieb aber – entgegen einer Weisung des zuständigen Bundeslandes – in Fällen, die wegen ihrer Größe einer regel-

mäßigen Betriebsprüfung unterzogen werden sollten. Das Finanzamt setzte auch für offensichtlich nicht begünstigte Investitionen Zulagen unter dem Vorbehalt der Nachprüfung fest, die ggf. Jahre später oder – z. B. bei zwischenzeitlich eintretender Zahlungsunfähigkeit der Antragsteller – nicht mehr zurückgefordert werden können. Im fünften der geprüften Finanzämter nahmen Umsatzsteuer-Sonderprüfer die Investitionszulage-Sonderprüfungen vor. Mehrere dieser Prüfungsfälle ließen auf nicht ausreichende Kenntnis des Investitionszulagengesetzes und der dazu ergangenen Verwaltungsanweisungen schließen. Die Prüfer griffen klärungsbedürftige Sachverhalte häufig nicht auf. Die Finanzämter setzten daher Investitionszulagen zu Unrecht fest. Alleine in den vom Bundesrechnungshof geprüften Fällen beliefen sich die von den Umsatzsteuer-Sonderprüfern endgültig zu hoch festgesetzten Zulagen auf 690 000 DM.

58.2.5 Ausreichende Personalausstattung, Arbeitshilfen

Die geringsten Beanstandungen bei dennoch zügiger Bearbeitung wurden in dem Finanzamt festgestellt, welches ausreichend Bedienstete sowohl für die Bearbeitung im Innendienst als auch für die Durchführung von Sonderprüfungen eingesetzt hatte. Außerdem stand diesem Finanzamt eine von der zuständigen Oberfinanzdirektion herausgegebene, ständig aktualisierte Arbeitshilfe zur Verfügung. Dort führte die mit Einführung des Investitionszulagengesetzes 1993 schwieriger gewordene Rechtslage nicht zu einem Anstieg der Fehlerquote. Die Finanzämter, die insbesondere für qualifizierte Investitionszulage-Sonderprüfungen nur unzureichend mit Personal ausgestattet waren und denen Arbeitshilfen nicht zur Verfügung standen, wiesen dagegen eine wesentlich höhere Zahl von Beanstandungen auf.

58.3 Empfehlungen

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) darauf hingewiesen, daß die Finanzämter durch die fehlerhafte und unzureichende Bearbeitung Zulagebeträge in nicht hinnehmbaren Umfang zu Unrecht auszahlten. Die von den neuen Bundesländern im Prüfungszeitraum 1994 und 1995 ausgezahlte Investitionszulage hat zusammen rd. 6,3 Mrd. DM betragen. In Anwendung der im Rahmen der Prüfung ermittelten durchschnittlichen Beanstandungsquote von 9,8 v. H. hinsichtlich der zu Unrecht zu hoch festgesetzten Investitionszulagen errechnet sich damit ein möglicher Steuerausfall für die öffentlichen Haushalte von rd. 600 Mio. DM, wovon allein auf den Bund rd. 290 Mio. DM entfallen.

Der Bundesrechnungshof hat weiterhin darauf verwiesen, daß gegenüber der Prüfung des Jahres 1993, bei der durchschnittlich 25 v. H. aller eingesehenen Fälle zu beanstanden waren, die Beanstandungsquote der Prüfung im Jahre 1995 auf durchschnittlich 33 v. H. angestiegen war, wobei allerdings bezogen auf die Höhe der gewährten Investitionszulage der Anteil der unzulässig gewährten Investitionszulagen von 15 v. H. auf 9,8 v. H. zurückging. Die noch immer zu hohe Fehlerquote war nur zum Teil durch die gesetzlich neu eingeführten, einschränkenden Voraussetzungen für die Gewährung von Investitionszulagen verursacht. Die Prüfungsfeststellungen haben ergeben, daß die Fehlerhäufigkeit wesentlich auf unterschiedliche Grundsätze der Personalbemessung, der Organisation der Prüfungstätigkeit sowie auf Unterschiede in der Durchführung von Schulungen und in der Ausstattung mit Arbeitshilfen in den Bundesländern zurückzuführen ist.

Der Bundesrechnungshof hat deshalb empfohlen, nunmehr auch in den restlichen neuen Bundesländern den Finanzämtern die bereits mehrfach von ihm angeregten aktualisierbaren Arbeitshilfen zur Verfügung zu stellen. Weiterhin hält der Bundesrechnungshof in drei neuen Bundesländern weitere themenbezogene Schulungen zu neu aufgetretenen Fragen des Investitionszulagenrechts für geboten. Das Bundesministerium sollte auf schnelle Umsetzung der Empfehlungen des Bundesrechnungshofes dringen.

58.4

Das Bundesministerium hat zu den vorstehenden Beanstandungen und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes noch nicht Stellung genommen.

58.5

Das Bundesministerium sollte bei den Finanzbehörden der neuen Bundesländer darauf dringen, alle Anstrengungen zu unternehmen, um eine Qualitätssteigerung bei der Bearbeitung der Gewährung von Investitionszulagen zu erreichen. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sind dazu geeignete Organisations- und Schulungskonzepte – insbesondere für die Investitionszulage-Sonderprüfung –, eine ausreichende Personalausstattung sowie aktuelle Arbeitshilfen in allen Bundesländern dringend erforderlich.

59 Umsatzsteuerliche Sonderregelung für die Übertragung des Vermögens der Abwasserbeseitigungsbetriebe auf die Kommunen und Kommunalverbände in den neuen Bundesländern

(Kapitel 60 01 Titel 015 01)

59.0

Die ursprünglich zum Treuhandvermögen gehörenden, später auf kommunale Eigentümervereine übertragenen Abwasserbeseitigungsunternehmen in den neuen Bundesländern haben ihr Vermögen im Wege der Entflechtung wiederum weitgehend auf ihre Gesellschafter, Kommunen und Kommunalverbände, übertragen. Diese Übertragungen waren der Umsatzsteuer zu unterwerfen. Gleichwohl haben die obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder bei diesen Über-

tragungen durch eine Billigkeitsregelung – befristet bis zum 31. Dezember 1993 – entgegen den gesetzlichen Bestimmungen von einer Versteuerung abgesehen.

Hierdurch sind Bund und Bundesländern Umsatzsteuerausfälle von mehreren hundert Millionen DM entstanden.

59.1

59.1.1

Die Wasserversorgung und die Abwasserbeseitigung wurden in der DDR von sogenannten bezirksgeleiteten volkseigenen Betrieben durchgeführt. Diese volkseigenen Betriebe wurden nach der Umwandlungsverordnung vom 1. März 1990 in Kapitalgesellschaften umgewandelt. In der Folgezeit erhielten die Kapitalgesellschaften für ihre Investitionen Vorsteuern von mehr als 1 Mrd. DM erstattet. Gesellschafter war zunächst die Treuhandanstalt, die anschließend die Anteile grundsätzlich auf kommunale Eigentümervereine übertrug. Diese Vereine verfolgten die Entflechtung der genannten Kapitalgesellschaften auf kleinere Einheiten, weil die Kommunen vorrangig die ihnen nach der Kommunalverfassung (Gesetz über die Selbstverwaltung der Gemeinden und Landkreise in der DDR vom 17. Mai 1990, das nach dem Einigungsvertrag weiterhin gilt) zugewiesenen Aufgaben selbst wahrnehmen wollten.

59.1.2

Die Vermögensübertragungen waren nach dem Umsatzsteuergesetz als (ggf. letzter) Umsatz der Wasserversorgungs- und Abwasserbeseitigungsunternehmen ein grundsätzlich umsatzsteuerpflichtiger Vorgang. Die darauf entfallende Umsatzsteuer war, soweit Vermögen im Abwasserbereich betroffen war, bei den übernehmenden Kommunen und Zweckverbänden nicht als Vorsteuer erstattungsfähig, weil diese mit ihrer hoheitlichen Tätigkeit nicht umsatzsteuerpflichtig sind. Es handelte sich also um eine dem Mehrwertsteuersystem entsprechende endgültige Umsatzsteuerbelastung des sogenannten Letztverbrauchs.

59.1.3

Diese Ansicht vertraten zunächst auch die fachlich zuständigen Vertreter des Bundes und der Bundesländer.

Gleichwohl beschlossen die Bundes- und Ländervertreter Ende 1992, für einen befristeten Zeitraum die Vermögensübertragungen steuerfrei zu belassen. Dementsprechend trafen die obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder aus Billigkeitsgründen im Juni 1993 für die Übertragung des Vermögens der Wasserversorgungs- und Abwasserbeseitigungsunternehmen auf die Kommunen und kommunalen Verbände in den neuen Bundesländern eine Sonderregelung. Danach waren diese Übertragungen – befristet bis zum 31. Dezember 1993 – als nicht steuerbarer Vorgang anzusehen. Ab dem 1. Januar 1994 sollten die allgemeinen Regelungen des Umsatzsteuerrechts zwar grundsätzlich wieder gelten, nicht aber für die Übertragung von Wirtschaftsgütern, die vor dem 1. Januar 1994 angeschafft oder hergestellt wurden.

59.1.4

Der Bundesrechnungshof hat die Auswirkungen dieser „Billigkeitsregelung" anhand praktischer Fälle geprüft und dabei folgendes festgestellt:

In den fünf neuen Bundesländern wurden bis zum 31. Dezember 1993 sieben ehemals volkseigene Betriebe durch Vermögensübertragungen auf Kommunen und Kommunalverbände in privatrechtlich organisierte Wasserversorgungs- und Abwasserbeseitigungsbetriebe umgewandelt. Bei weiteren sechs Unternehmen erfolgte die Entflechtung nach diesem Stichtag. Bei allen Entflechtungen behandelten die zuständigen Finanzämter die Vermögensübertragungen als nicht steuerbaren Vorgang, soweit es sich um vor dem 1. Januar 1994 angeschaffte oder hergestellte Wirtschaftsgüter handelte.

Den 13 privatrechtlichen Unternehmen, die ihr Vermögen mittlerweile auf Kommunen und Kommunalverbände übertragen haben, erstatteten die Finanzämter ab 1. Juli 1990 insgesamt Vorsteuern in Höhe von 1,05 Mrd. DM. Diese Vorsteuern entfielen überwiegend auf die Anschaffung oder Herstellung der Vermögensgegenstände, die zwischenzeitlich ohne Umsatzsteuerbelastung in den hoheitlichen Bereich von Körperschaften des öffentlichen Rechts überführt worden sind. Ohne die vorgenannte Sonderregelung wäre ein Großteil dieses Betrages als Umsatzsteuereinnahme den Haushalten des Bundes und der Bundesländer zugeflossen. Die Schätzung einer überregionalen, für die Abwasserwirtschaft tätigen Wirtschaftsprüfungsgesellschaft geht von einem übertragenen Vermögen im Werte von etwa 5 Mrd. DM und dementsprechend von einem Umsatzsteueraufkommen von etwa 750 Mio. DM aus, auf das durch die Sonderregelung verzichtet wurde.

59.2

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist die umsatzsteuerrechtliche Sonderregelung nicht hinnehmbar, weil sie

- Mindereinnahmen verursachte,
- den gesetzgeberischen Willen unterlief und
- gegen das Gleichheitsgebot des Artikels 3 Abs. 1 GG verstieß,

ohne daß gewichtige sachliche Gründe zu ihrer Rechtfertigung geltend gemacht werden konnten. Insbesondere hat der Gesetzgeber eine Ausnahme im Wege der Billigkeit, wie sie von den obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder vereinbart wurde, bewußt nicht vorgesehen.

Die Sonderregelung bewirkte eine Benachteiligung der kommunalen Abwasserbeseitigungsbetriebe in den alten Bundesländern, die im Gegensatz zu den Betrieben in den neuen Bundesländern nicht in den

Genuß kamen, ihre Investitionen ohne die Belastung durch die Umsatzsteuer finanzieren zu können. Sie mußten die Umsatzsteuerbelastung als hoheitlich tätige Letztverbraucher selbst tragen und in ihre Kostenrechnungen einbeziehen.

Die Sonderregelung verursachte zudem auch eine Ungleichbehandlung der Abwasserbeseitigungsbetriebe in den neuen Bundesländern. Die privatrechtlich organisierten Betriebe, die ihre Investitionen im wesentlichen bis zum 31. Dezember 1993 abschließen konnten, übertrugen ihre Vermögenswerte unbelastet von der Umsatzsteuer auf die Kommunen. Die Betriebe, die ihre Investitionen im wesentlichen erst nach diesem Stichtag beendeten, mußten dagegen ihr Vermögen belastet mit der Umsatzsteuer auf die Kommunen übertragen.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes haben die obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder für einen Kreis bestimmter Steuerpflichtiger zeitlich befristet gesetzliche Regelungen ohne rechtfertigende sachliche Gründe außer Kraft gesetzt und damit Umsatzsteuereinnahmen in dreistelliger Millionenhöhe verhindert.

59.3

Das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) hat zu den Beanstandungen eingewendet, die Kommunen und Kreise in den neuen Bundesländern hätten im Jahre 1990 keine Möglichkeit gehabt, auf die Rechtsform der Abwasserbeseitigungsbetriebe Einfluß zu nehmen. Alle diese ehemals volkseigenen Betriebe seien in Kapitalgesellschaften umgewandelt und später dann im Zuge der „Entflechtung" auf die Kommunen übertragen worden. Mit den obersten Finanzbehörden der Bundesländer habe Einigkeit darüber bestanden, daß in den Übertragungsfällen die Anwendung der allgemeinen Regelungen des Umsatzsteuerrechts unbillig gewesen wäre, da auch die direkte Umwandlung der ehemals volkseigenen Abwasserbeseitigungsbetriebe auf kommunale Betriebe bereits zum Beitrittszeitpunkt keine Umsatzsteuer erbracht hätte. Der gesetzgeberische Wille und das Gleichheitsgebot des Artikels 3 Abs. 1 GG seien deshalb nicht unterlaufen worden.

59.4

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes ist eine Maßnahme dann ungerecht und verletzt den Gleichheitssatz, „wenn sich für sie . . . keine vernünftigen Erwägungen finden lassen, die sich aus der Natur der Sache ergeben oder sonstwie einleuchtend sind" (Beschluß vom 15. Dezember 1959, vgl. BVerfGE 10, 234). Der Umstand, daß sich durch eine Umsatzsteuerbelastung der betreffenden Vermögensübertragungen möglicherweise die Abwassergebühren der Kommunen und Verbände erhöhen müßten, um den bisherigen Kostendeckungsgrad zu erreichen, kann nicht als Rechtfertigung dienen. Es ist systembedingt, daß jede Umsatzsteuerbelastung auf der Stufe des Letztverbrauchs als endgültige Steuerbelastung kostenerhöhend wirkt. Dies ist vom Gesetzgeber aus Gründen der Gleichmäßigkeit der Besteuerung grundsätzlich so gewollt.

Es ist unerheblich für die steuerliche Beurteilung der Vermögensübertragungen, ob die Kommunen Einfluß auf die Umwandlung der ehemals volkseigenen Abwasserbeseitigungsbetriebe nehmen konnten.

Die Begründung des Bundesministeriums für die beanstandete Billigkeitsregelung überzeugt nicht. Wären die ehemals volkseigenen Betriebe mit dem Beitritt direkt in Hoheitsbetriebe der Kommunen umgewandelt worden, wäre diese Vermögensübertragung zwar ohne umsatzsteuerliche Belastung geblieben, die Hoheitsbetriebe hätten in der Folgezeit aber für ihre umfangreichen Investitionen keine Vorsteuererstattungsansprüche gehabt. Die im Jahre 1990 gegründeten Kapitalgesellschaften hatten diese Möglichkeit jedoch und erhielten dementsprechend Vorsteuern in Milliardenhöhe erstattet. Es wäre dann systemgerecht gewesen, die späteren Vermögensübertragungen der gesetzmäßigen Besteuerung zu unterwerfen.

Bundesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts

Bundesanstalt für Arbeit

60 Neubau von Dienstgebäuden für Arbeitsämter

60.0

Die Bundesanstalt für Arbeit stimmte dem Neubau zweier Arbeitsämter zu, ohne ausreichend auf Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu achten. Dadurch entstanden unnötige Ausgaben in Höhe von insgesamt rd. 4,4 Mio. DM.

60.1

Für Neubauten der Arbeitsämter in Dortmund und Karlsruhe schrieb die Bundesanstalt für Arbeit (Bundesanstalt) Architektenwettbewerbe aus. Nach den Wettbewerbsbedingungen behielt sie sich das Recht vor, den Entwurf nachträglich zu ändern, um die Wirtschaftlichkeit der Neubauten beeinflussen zu können. Der jeweilige Sieger des Architektenwettbe-

werbes erhielt den Auftrag, den Neubau des Arbeitsamtes auf der Grundlage des preisgekrönten Entwurfs zu planen und die Haushaltsunterlage für diese Baumaßnahme zu erstellen.

Die von den Architekten erstellten Haushaltsunterlagen enthielten architektonische Elemente, die für die Funktion der Gebäude nicht notwendig waren, und Bauwerksteile, die nicht den Planungsrichtlinien der Bundesanstalt entsprachen. Die Haushaltsunterlage für das Arbeitsamt in Dortmund sah u. a. einen Luftraum (Halle) von der Eingangsebene bis ins fünfte Obergeschoß und Balkone in den einzelnen Geschossen vor. Außerdem sollten Flure erheblich breiter werden, als es die Planungsrichtlinien der Bundesanstalt vorsahen. Die Haushaltsunterlage für das Arbeitsamt in Karlsruhe enthielt einen Luftraum im Eingangsbereich vom Erd- bis ins dritte Obergeschoß, ein Tonnendach über dem Verbindungsgang und unterhalb der Dachtraufe ein zusätzliches Gesims. Einen Verbindungsgang plante der Architekt erheblich breiter, als es die Richtlinien der Bundesanstalt vorsahen.

Ohne an den Vorlagen der Architekten Wesentliches zu ändern, legte die Bundesanstalt die Haushaltsunterlagen mit Kosten von rd. 87 Mio. DM in Dortmund und rd. 79 Mio. DM in Karlsruhe der Baukommission des Verwaltungsrates und des Vorstandes der Bundesanstalt zur Zustimmung vor, die diese jeweils erteilte. Auf die für die Funktion der Bauwerke nicht notwendigen Bauwerksteile entfielen Ausgaben in Höhe von rd. 3 Mio. DM in Dortmund und rd. 1,4 Mio. DM in Karlsruhe. Ende 1995 bezogen die Arbeitsämter die fertiggestellten Neubauten.

60.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß die Bundesanstalt im Verfahren zur Genehmigung der Haushaltsunterlagen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit und ihre eigenen Planungsrichtlinien nicht beachtete. Seiner Auffassung nach hätte sie 4,4 Mio. DM einsparen können, wenn sie die Entwürfe nicht uneingeschränkt übernommen hätte, sondern sie – wie vorgesehen – nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten überarbeitet hätte.

60.3

Nach Ansicht der Bundesanstalt sind die beanstandeten Bauwerksteile wesentliche Gestaltungselemente der prämierten Entwürfe. Der Verzicht auf diese Bauwerksteile sei mit dem Gestaltungswillen der Architekten nicht vereinbar. Die Bundesanstalt hat aber auch darauf verwiesen, daß diese Entwürfe in Zeiten ausreichender Haushaltsmittel entstanden sind. Künftig werde sie „aufgrund der bekannten Grundsätze der neuen Bescheidenheit" der Bundesanstalt mehr auf Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit achten und dabei insbesondere die Eingangshallen einer kritischeren Wertung unterziehen. Das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung hat nicht Stellung genommen.

60.4

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht die Wirkung der Elemente architektonischer Gestaltung, die von den beanstandeten Bauwerksteilen – insbesondere dem Luftraum im Eingangsbereich – ausgeht. Er weist aber auch darauf hin, daß solche baulichen Maßnahmen vor dem Hintergrund der angespannten Haushaltslage des Bundes und der Kürzungen der Leistungen an Arbeitnehmer oft kein Verständnis in der Gesellschaft und bei den Arbeitslosen finden. Der Bundesrechnungshof hält deshalb an seiner Auffassung fest, daß der durch die nicht notwendigen Bauwerksteile verursachte Mehraufwand nicht mit den Geboten der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit vereinbar ist.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß die Bundesanstalt aus eigener Überzeugung bei ihren derzeitigen Planungen von Arbeitsämtern – insbesondere in den neuen Bundesländern – den baulichen Standard reduziert, ihre Richtlinien besser beachtet und von Architekten entworfene Lufträume zum großen Teil gestrichen hat.

60.5

Das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung wird im Rahmen seiner Aufsicht darauf hinzuwirken haben, daß die Bundesanstalt bei der künftigen Planung von Neubauten die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beachtet.

61 Neugestaltung des Informationstechnik-Verfahrens für die Berechnung und Auszahlung von Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Unterhaltsgeld

61.0

Nach vierjähriger Laufzeit beendete die Bundesanstalt für Arbeit das Projekt zur Neugestaltung eines Informationstechnik-Verfahrens für die Berechnung und Auszahlung von Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Unterhaltsgeld, ohne die damit verfolgten Ziele erreicht zu haben. Dadurch entstand ihr ein Aufwand in Höhe von insgesamt rd. 50 Mio. DM.

61.1

Seit dem Jahre 1969 setzt die Bundesanstalt für Arbeit (Bundesanstalt) das Informationstechnik-Verfahren (IT-Verfahren) „computergestützte Leistungsgewährung" (coLei) zur Berechnung und Auszahlung von Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Unterhaltsgeld ein. Mit Hilfe dieses Verfahrens zahlte sie z. B. im Jahre 1995 etwa 90 Mrd. DM aus. Aufgrund einer Vielzahl gesetzlicher Neuregelungen wurde das IT-Verfahren häufig geändert und in seinem Funktionsumfang erweitert.

61.2

Im Jahre 1988 prüfte der Bundesrechnungshof das IT-Verfahren coLei und berichtete in den Bemerkungen 1990 über gravierende Mängel (Drucksache 11/7810 Nr. 74). Der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages nahm die Bemerkung zustimmend zur Kenntnis. Daraufhin richtete die Bundesanstalt das Projekt „coLei-neu" ein. Dies war auch deshalb erforderlich, weil die Bundesanstalt selbst festgestellt hatte, daß sie aufgrund von Fehlern im IT-Verfahren Leistungen in Höhe von 4,7 Mio. DM zuviel ausgezahlt hatte.

Die Bundesanstalt beabsichtigte, das Projekt innerhalb von dreieinhalb Jahren mit eigenem Personal zu geschätzten Kosten von 7 Mio. DM zu realisieren. Dazu setzte sie ein Projektmanagement mit einem Projektleiter ein, der während der Projektlaufzeit mehrfach wechselte. Abgesehen von zwei groben Schätzungen des Aufwands zu Beginn des Projektes im Jahre 1991 erstellte das Projektmanagement keine Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen. Die aus den verschiedenen Fachabteilungen stammenden Mitarbeiter besaßen nicht die notwendigen Kenntnisse zur Entwicklung eines derartigen IT-Verfahrens.

Mitte des Jahres 1992 erkannte die Bundesanstalt, daß das von den eigenen Mitarbeitern erarbeitete fachliche Feinkonzept mangelhaft war. Um die Qualität der Arbeitsergebnisse zu verbessern und den eingetretenen Zeitverlust aufzuholen, vergab sie dazu an verschiedene Unternehmen Aufträge in Höhe von insgesamt 6,5 Mio. DM. Obwohl die Fachabteilungen der Bundesanstalt das fachliche Feinkonzept als Grundlage für die Erstellung eines DV-Grobkonzeptes nicht akzeptiert hatten, schloß die Bundesanstalt einen weiteren Vertrag über das DV-Grobkonzept in Höhe von etwa 5 Mio. DM ab.

Während der weiteren Projektdurchführung traten sowohl zwischen den für die Bundesanstalt tätigen Unternehmen als auch den Fachabteilungen der Bundesanstalt und den Auftragnehmern Differenzen auf. Daher versuchte die Bundesanstalt nun gemeinsam mit den Unternehmen, parallel zur Erarbeitung der Konzepte ein funktionsfähiges IT-Verfahren zu entwickeln. Dazu vergab sie weitere Aufträge in Millionenhöhe.

Als im April 1995 noch keine verwertbaren Ergebnisse vorlagen und der bereits auf den Oktober 1995 verschobene Einsatztermin daher nicht mehr eingehalten werden konnte, entschied die Bundesanstalt, das Projekt coLei-neu „qualifiziert zu beenden". Um zu ermitteln, welche der bisher erstellten Arbeitsergebnisse für künftige Projekte der Bundesanstalt weiterverwendet werden konnten, schloß die Bundesanstalt im Juni 1995 einen weiteren Beratervertrag über etwa 750 000 DM ab.

Insgesamt zahlte die Bundesanstalt an vier verschiedene Unternehmen für Werk- und Dienstleistungen zur Neugestaltung von coLei etwa 33 Mio. DM. Für die an dem Projekt beteiligten Mitarbeiter, deren Anzahl zwischen 8 und 24 schwankte, entstanden Personalkosten von etwa 7,7 Mio. DM. Hinzu kommen Kosten für die Ausbildung der Mitarbeiter und den Betrieb der Anlage von etwa 4 Mio. DM.

Auch nach der Beendigung des Projektes coLei-neu war die Bundesanstalt gezwungen, das fehlerträchtige Altverfahren weiter einzusetzen. Um die damit verbundenen Risiken zu verringern und Anpassungen an Gesetzesänderungen vornehmen zu können, richtete sie ein Projekt zur Sanierung des Altverfahrens ein. Für dieses Projekt, das noch andauert, werden voraussichtlich Personalkosten von etwa 3 Mio. DM und weitere 2 Mio. DM für Beratungsleistungen anfallen. Insgesamt beträgt der Aufwand der Bundesanstalt für coLei-neu fast 50 Mio. DM.

61.3

Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes ist das IT-Projekt gescheitert. Dazu hat eine Vielzahl gravierender Mängel

- bei der Projektvorbereitung und -durchführung,
- in der Organisation der IT in der Hauptstelle der Bundesanstalt sowie
- die unzureichende Würdigung der frühzeitig vom Vorprüfungsamt der Bundesanstalt vorgetragenen Bedenken

beigetragen.

Obwohl es sich um ein wichtiges Projekt handelte, hat das Projektmanagement ein ausreichendes projektbegleitendes Controlling zur Steuerung der finanziellen und personellen Ressourcen nicht sichergestellt. Dadurch hatten die für das Projekt verantwortlichen Mitarbeiter keinen Überblick über die bereits entstandenen und noch zu erwartenden Kosten.

Weil das Projektmanagement versäumt hatte, das Projekt in sachlich und zeitlich übersehbare Abschnitte aufzuteilen und abzuwickeln und der Projektleiter mehrfach wechselte, war es nicht in der Lage, die verschiedenen Unternehmen und die Fachabteilungen der Bundesanstalt zu koordinieren und zu steuern. Zeitweise besaß das Projektmanagement nicht die fachliche Kompetenz, die unterschiedlichen Ansichten der Beteiligten zu den erzielten Arbeitsergebnissen zu beurteilen und sich Klarheit über das weitere Vorgehen zu verschaffen.

Darüber hinaus hat der Bundesrechnungshof darauf hingewiesen, daß die Fachreferate aufgrund der bereits in der Vergangenheit von ihm beanstandeten organisatorischen Struktur nicht „Herr des IT-Verfahrens" waren. Ihre fachlichen Anforderungen hatten sie nicht in einem für die informationstechnische Umsetzung notwendigen Feinkonzept dargelegt. Außerdem waren die Mitarbeiter der Bundesanstalt für die neuartigen Methoden der Anwendungsentwicklung nur unzureichend qualifiziert.

61.4

Die Bundesanstalt bestätigte die vom Bundesrechnungshof festgestellten Mängel. Sie bedauerte, daß trotz des großen personellen und finanziellen Aufwands und des hohen Einsatzes aller am Projekt Be-

teiligten das ursprüngliche Projektziel nicht erreicht werden konnte. Die Bundesanstalt erklärte, daß

- die Komplexität des IT-Verfahrens coLei und der zu erwartende Projektumfang von den Projektbeteiligten unterschätzt worden seien,
- die personellen Voraussetzungen unzulänglich gewesen seien (zu wenig Mitarbeiter, unzureichende Kenntnisse und wenig Erfahrung),
- im Projektverlauf aufgetretene Friktionen zwischen IT- und Fachbereich nicht rechtzeitig erkannt worden seien,
- der Fachbereich nicht in der Lage gewesen sei, die Richtigkeit und Vollständigkeit des Fachkonzeptes zu bestätigen,
- die Risiken der Anwendung neuer Methoden und Softwarewerkzeuge unterschätzt worden seien und Einführungskurse für die am Projekt beteiligten Mitarbeiter der Bundesanstalt nicht zum gewünschten Erfolg geführt hätten und
- sich die Beratung der beauftragten Firmen aus unterschiedlichen Gründen als nicht ausreichend erwiesen habe.

Die Bundesanstalt beabsichtigt, eine Reihe organisatorischer und methodischer Maßnahmen einzuführen, um die erfolgreiche Planung und Realisierung von IT-Projekten seines Hauses künftig sicherzustellen. Im wesentlichen sollen

- Großprojekte aufgelöst und durch überschaubare Teilprojekte ersetzt werden,
- die Projektorganisation entscheidend geändert werden und die personelle Kontinuität während der Projektlaufzeit in den verschiedenen Aufgabenbereichen gewahrt bleiben,
- eine Termin- und Kostenstabilität durch die zwingend notwendige, begleitende Wirtschaftlichkeitsbetrachtung erzielt werden.

Nach Ansicht der Bundesanstalt habe das Projektmanagement Controllingaufgaben wahrgenommen. Aus den Protokollen der monatlichen Sitzungen sei der Projektverlauf ersichtlich und die Höhe der extern angefallenen Kosten ergebe sich aus den abgeschlossenen Verträgen. Im übrigen sei auf detaillierte Wirtschaftlichkeitsberechnungen wegen der großen Bedeutung und der Dringlichkeit von coLei-neu verzichtet worden.

Obwohl die Bundesanstalt dem Bundesrechnungshof zustimmte, daß die mit dem IT-Projekt angestrebten Ziele nicht erreicht wurden, sah sie das Projekt nicht als gescheitert an. Sie war der Ansicht, daß das IT-Projekt „qualifiziert" beendet wurde, da das Fachkonzept im Rahmen der Abschlußarbeiten vervollständigt, verfeinert und „geschäftsvorfallorientiert" gestaltet worden sei. Darüber hinaus seien ein Test- und ein allgemein verwendbares Drucksystem sowie ein verfahrensbezogenes Sicherheitskonzept für die Bundesanstalt erstellt worden.

61.5

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, daß – auch wenn verschiedene Teilergebnisse aus dem Projekt coLei-neu übernommen werden können – der Bundesanstalt ein finanzieller Schaden entstanden ist. Die verwertbaren Teilergebnisse stehen in keinem Verhältnis zu dem Aufwand von 50 Mio. DM. Die Verwendung des Begriffs der „qualifizierten Beendigung" kann über diesen Mißerfolg nicht hinwegtäuschen. Daß insbesondere auf ein wirksames Controlling auch bei wichtigen Projekten nicht verzichtet werden kann, zeigt der Verlauf des Projektes „coLei-neu" nur allzu deutlich.

Der Bundesrechnungshof begrüßt die von der Bundesanstalt geplanten Maßnahmen zur künftigen Abwicklung von IT-Projekten und erwartet ihre zügige Umsetzung. Unabhängig davon bekräftigt er seine Forderung nach einer Straffung der Organisation in der Datenverarbeitung. Die Planung und Realisierung von IT-Projekten der Bundesanstalt wird er weiterverfolgen.

62 Förderung von Deutsch-Sprachlehrgängen für Aussiedler

62.0

Die Arbeitsämter dokumentierten die Sprachkenntnisse von Aussiedlern vor und nach der Teilnahme an Deutsch-Sprachlehrgängen nur unzureichend in den Vermittlungsunterlagen. Außerdem wurden im Rahmen von Sprachkursen Exkursionen auch ins Ausland durchgeführt. Die Arbeitsämter überwachten die Durchführung von Lehrgängen nicht hinreichend.

62.1

Die Bundesanstalt für Arbeit (Bundesanstalt) fördert die Teilnahme von Aussiedlern an Deutsch-Sprachlehrgängen für längstens sechs Monate mit dem Ziel, deren berufliche Eingliederung zu ermöglichen (§ 62a Abs. 3 Arbeitsförderungsgesetz – AFG – i. V. m. § 1 der Anordnung des Verwaltungsrates der Bundesanstalt über die Sprachförderung von Aussiedlern, Asylberechtigten und Kontingentflüchtlingen und die Förderung der beruflichen Eingliederung von Aussiedlern und Übersiedlern).

62.2

Das Vorprüfungsamt der Bundesanstalt (Vorprüfungsamt) hat im Jahre 1995 bei neun Arbeitsämtern im Bezirk eines Landesarbeitsamtes die Förderung von Deutsch-Sprachlehrgängen geprüft. Es hat die Vermittlungsunterlagen von insgesamt 411 Teilnehmern nach Abschluß des Lehrgangs in die Prüfung einbezogen.

Dabei stellte es fest, daß die Arbeitsämter bei 306 Teilnehmern (rd. 75 v. H.) weder die zuvor vorhandenen noch die im Lehrgang erworbenen

Sprachkenntnisse in den Vermittlungsunterlagen vermerkt hatten. Darüber hinaus hatten die Lehrgangsträger in 10 von 17 Lehrgängen in erheblichem Umfang Exkursionen durchgeführt, ohne dies dem Arbeitsamt bekanntzugeben. So wurden im Rahmen der bis zu sechsmonatigen Sprachkurse Studienfahrten ins benachbarte Ausland nach Brüssel, Paris oder Luxemburg sowie Besichtigungen von Schlössern, Burgen und anderen Sehenswürdigkeiten unternommen. In einem Lehrgang waren es sogar insgesamt 15 teilweise ganztägige Exkursionen.

Vergleichbare Feststellungen hatte der Bundesrechnungshof bereits im Jahre 1991 getroffen. Die Bundesanstalt hatte damals zugesagt, auf eine verbesserte Erfassung der Sprachkenntnisse hinzuwirken und allenfalls vier Exkursionen in räumlicher Nähe der Bildungsstätte und im engen Zusammenhang mit dem Sprachkurs zu bewilligen.

62.3

Das Vorprüfungsamt hat beanstandet, daß die Arbeitsämter die Sprachkenntnisse der Teilnehmer, insbesondere auch nach Abschluß der Lehrgänge, in den Vermittlungsunterlagen nicht festgehalten haben. Es hat auf die entsprechende Beanstandung des Bundesrechnungshofes aus dem Jahre 1991 hingewiesen. Weil qualifizierte Angaben zu den Deutschkenntnissen der Aussiedler Voraussetzung für die Beurteilung der Förderungsnotwendigkeit und für eine erfolgreiche Vermittlung sind, können ohne diese Angaben geeignete Bewerber nicht als solche erkannt werden. Das Ziel der Sprachförderung, die berufliche Eingliederung der Aussiedler zu ermöglichen, wird somit teilweise verfehlt.

Informations- und Besichtigungsfahrten erhöhen die Chance der Teilnehmer für eine berufliche Eingliederung nicht. Es handelt sich vielmehr um Veranstaltungen mit Freizeitcharakter für Teilnehmer und Lehrkräfte. Das Vorprüfungsamt hat die Arbeitsämter aufgefordert, die anteiligen Lehrgangsgebühren für nicht genehmigte Exkursionen von den Trägern zurückzufordern.

62.4

Das Landesarbeitsamt hat die Prüfungsfeststellungen in Dienstbesprechungen erörtert und darauf hingewiesen, daß Sprachkenntnisse zu dokumentieren sind. Die geprüften Arbeitsämter haben zugesagt, Exkursionen künftig auf das unumgänglich notwendige Maß zu beschränken und Lehrgangsgebühren für nicht genehmigte Exkursionen anteilig vom Träger erstatten zu lassen.

62.5

Der Bundesrechnungshof hält es für unbefriedigend, daß auch vier Jahre nach seiner Beanstandung sowohl die Mängel bei der Dokumentation der Sprachkenntnisse als auch die Durchführung von Exkursionen an entfernte, zum Teil ausländische Ziele nicht abgestellt wurden. Die Bundesanstalt sollte nunmehr sicherstellen, daß ihre Zusage, die Sprachkenntnisse von Aussiedlern in den Vermittlungsunterlagen dokumentieren zu lassen, auch eingehalten wird. Außerdem sollte sie die Durchführung von Deutsch-Sprachlehrgängen hinreichend überwachen, um zu vermeiden, daß ohne Wissen der Arbeitsämter Exkursionen im festgestellten Ausmaß durchgeführt werden.

63 Leistungsgewährung und Vermittlungsaktivitäten für Berufs-Eishockeyspieler

63.0

Berufs-Eishockeyspieler erwarben nach einer im Regelfall achtmonatigen, von vornherein befristeten Saisonbeschäftigung jeweils einen neuen Anspruch auf Arbeitslosengeld, der überwiegend mit dem Leistungshöchstsatz bis zum nächsten Beschäftigungsbeginn ausgeschöpft wurde. Da die meisten Eishockeyvereine mit ihren Spielern Saison- oder Spielzeitverträge abgeschlossen hatten, verringerten sie ihre Lohnkosten um jeweils bis zu 1 Mio. DM pro Spielzeit. Die von der Bundesanstalt für Arbeit für die Spieler erbrachten Lohnersatzleistungen (einschließlich der Beiträge zur Kranken- und Rentenversicherung) waren nur zu rd. 23 v. H. durch Beitragsleistungen gedeckt.

Die Arbeitsämter unterbreiteten den arbeitslosen Spielern keine Vermittlungsvorschläge. Sie machten auch nicht von der Möglichkeit Gebrauch, zumutbare, ungünstigere Beschäftigungen vorzuschlagen. Die Verfügbarkeit für die Arbeitsvermittlung wurde nicht hinreichend geprüft.

63.1

Beschäftigte eines Arbeitgebers, der die Voraussetzungen der Anwartschaftszeit-Verordnung erfüllt, erwerben nach den gesetzlichen Bestimmungen einen Anspruch auf Arbeitslosengeld unter erleichterten Voraussetzungen. Anstelle einer zwölfmonatigen, die Beitragspflicht begründenden Beschäftigung reicht bereits eine sechsmonatige Saisonbeschäftigung aus, um einen Leistungsanspruch zu begründen (§ 104 Abs. 1 Satz 4 Arbeitsförderungsgesetz – AFG –). Dies gilt grundsätzlich auch für Berufssportler, soweit für sie keine ganzjährigen Verträge bestehen.

63.2

Der Bundesrechnungshof hat bei sechs Arbeitsämtern in den alten Bundesländern die Leistungsgewährung an Berufs-Eishockeyspieler sowie die entsprechenden Vermittlungsaktivitäten geprüft.

Die Spieler meldeten sich jeweils nach Ablauf der Spielzeit arbeitslos. Sie hatten während einer im Regelfall achtmonatigen, von vornherein befristeten Saisonbeschäftigung ein monatliches Einkommen von bis zu 20 000 DM erzielt. Damit erwarben sie jeweils einen neuen Anspruch auf Arbeitslosengeld für vier Monate, den sie überwiegend mit dem höchsten

Leistungssatz von rd. 3 200 DM monatlich bis zum nächsten Beschäftigungsbeginn voll ausschöpften. Zu Beginn der neuen Spielzeit begannen die arbeitslosen Spieler bis auf wenige Ausnahmen wieder eine Tätigkeit als Berufs-Eishockeyspieler. In 60 von 167 der untersuchten Fälle stand dies bereits zum Zeitpunkt der Arbeitslosmeldung und Antragstellung aufgrund einer Einstellungszusage beim bisherigen oder einem anderen Eishockeyverein fest.

Während der Arbeitslosigkeit schränkten rd. 86 v. H. der arbeitslosen Spieler ihre Arbeitsbereitschaft ausschließlich auf eine Tätigkeit als Eishockeyspieler ein. In keinem Fall unterbreiteten die geprüften Arbeitsämter den arbeitslosen Spielern Vermittlungsvorschläge. Sie nutzten auch nicht die nach der Zumutbarkeits-Anordnung gegebene Möglichkeit, wonach Arbeitslosen vorübergehende Beschäftigungen – und nur solche kamen für diesen Personenkreis in Frage – auch dann zumutbar sind, wenn sie gegenüber der früheren beruflichen Tätigkeit nicht nur geringfügig ungünstiger sind (§ 2 Abs. 3 Zumutbarkeits-Anordnung). Nur bei zwei der geprüften Arbeitsämter war in den Vermittlungsunterlagen vermerkt, daß sich Spieler während des Leistungsbezuges ordnungsgemäß in den Urlaub abgemeldet hatten. Die anderen Arbeitsämter hatten nicht geprüft, ob die arbeitslosen Spieler durchgehend anwesend waren und damit für die Arbeitsvermittlung zur Verfügung standen.

Die meisten Vereine der Eishockey-Profiligen hatten mit ihren Spielern nur Verträge für die Dauer der Saison oder Spielzeit abgeschlossen. Die für die Spieler eines Vereins aufzuwendenden Lohnkosten verringerten sich gegenüber Jahresarbeitsverträgen um jeweils bis zu 1 Mio. DM pro Spielzeit. Die von der Bundesanstalt für Arbeit (Bundesanstalt) für die Spieler erbrachten Lohnersatzleistungen (einschließlich der Beiträge zur Kranken- und Rentenversicherung) waren nur zu rd. 23 v. H. durch Beitragsleistungen gedeckt.

63.3

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes haben die geprüften Arbeitsämter im Fall der arbeitslosen Berufs-Eishockeyspieler den gesetzlichen Vorrang der Vermittlung in Arbeit gegenüber der Gewährung von Leistungen bei Arbeitslosigkeit (§ 5 AFG) nicht hinreichend beachtet. Insbesondere hätten sie häufiger von der Möglichkeit Gebrauch machen sollen, die Verfügbarkeit dieses Personenkreises durch Vorschlag vorübergehender, zumutbarer Beschäftigungen zu prüfen. Der Bundesrechnungshof hat bezweifelt, daß es gerechtfertigt ist, das erhöhte Risiko der Arbeitslosigkeit für diesen Personenkreis überwiegend von der Solidargemeinschaft aller Beitragszahler tragen zu lassen.

Der Bundesrechnungshof hat sowohl die Bundesanstalt als auch das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Bundesministerium) gebeten, nach Lösungen zu suchen, um eine derartige Begünstigung von in der Regel finanziell gut abgesicherten Eishockeyspielern und ggf. weiteren Berufssportlern – insbesondere im Hinblick auf das Mißverhältnis zwischen gezahltem Beitrag und erhaltenem Arbeitslosengeld – zu vermeiden. Außerdem sollten die Arbeitsämter auch den Personenkreis der arbeitslosen Berufs-Eishockeyspieler in Vermittlungsbemühungen einbeziehen. Um Leistungsmißbrauch – insbesondere wegen möglicher nicht angezeigter Ortsabwesenheit – vorzubeugen, hat er zudem angeregt, diesen Personenkreis gezielt zur Meldung beim Arbeitsamt aufzufordern.

63.4

Die Bundesanstalt hat mitgeteilt, die Anwendung der begünstigenden Regelungen für Saisonarbeitnehmer auch auf Berufs-Eishockeyspieler entspreche der Absicht des Gesetzgebers, der „übergreifend saisonal abhängige Arbeitnehmer begünstigen wollte, zu denen letztlich auch Eishockeyspieler gehören". Zudem stehe es den Vereinen aufgrund der Vertragsfreiheit frei, ihre Spieler nur für die tatsächliche Trainings- und Spielzeit zu beschäftigen.

Daß die Arbeitsämter sich nicht um Vermittlung bemühten, hat die Bundesanstalt mit fehlenden offenen Stellen für Eishockeyspieler und mit der mangelnden Bereitschaft von Arbeitgebern, arbeitslose Eishockeyspieler für eine befristete Beschäftigung einzustellen, begründet. Allerdings bestehe die Möglichkeit, diesem nur für einen befristeten Zeitraum arbeitslosen Personenkreis vorübergehende zumutbare Beschäftigungen anzubieten, um damit deren Bereitschaft zu prüfen, auch Tätigkeiten auszuüben, die gegenüber der früheren beruflichen Tätigkeit nicht nur geringfügig ungünstiger sind. Die Dienststellen will die Bundesanstalt bei nächster Gelegenheit entsprechend informieren. Außerdem hat sie die Anregung des Bundesrechnungshofes aufgegriffen, diesen Personenkreis künftig sowohl in gezielte Meldekontrollen als auch in die Aufforderung zur Meldung im Anschluß an eine erlaubte Ortsabwesenheit einzubeziehen.

Das Bundesministerium hat die Auffassung vertreten, die derzeitige Regelung sei in Kenntnis des ungünstigen Verhältnisses von Beitrag zu Leistung getroffen worden und nehme in Kauf, daß im Einzelfall auch Arbeitnehmer begünstigt werden können, die nicht zu den vorrangigen Zielgruppen der gesetzlichen Schutzvorschrift gehören. Im übrigen begegne es verfassungsrechtlichen Bedenken, den Personenkreis der Berufssportler von der leistungsrechtlichen Vergünstigung auszunehmen.

Im Rahmen der anstehenden Reform des Arbeitsförderungsrechts werde das Bundesministerium jedoch prüfen, ob und inwieweit die die Saisonarbeitnehmer betreffende Sonderregelung geändert werden kann, um die vom Bundesrechnungshof festgestellten Auswirkungen bei Berufssportlern zu vermeiden. Dies bedürfe jedoch noch eingehender Prüfung, die nicht kurzfristig zu erbringen sei. Im übrigen geht es davon aus, daß die Arbeitsämter einer mißbräuchlichen oder betrügerischen Inanspruchnahme von Arbeitslosengeld durch den genannten Personenkreis entgegenwirken, indem sie die Regelungen zur Verfügbarkeit für die Arbeitsvermittlung und zur Zumutbarkeit von solchen vorübergehen-

den, nicht nur geringfügig ungünstigeren Beschäftigungen konsequent anwenden.

63.5

Die von der Bundesanstalt für den Personenkreis der arbeitslosen Berufs-Eishockeyspieler vorgesehenen verstärkten Vermittlungsbemühungen und Meldekontrollen tragen nach Ansicht des Bundesrechnungshofes dazu bei, möglichen Leistungsmißbrauch einzuschränken. Das Problem der Besserstellung dieses Personenkreises und das hiermit verbundene Mißverhältnis zwischen Beitragszahlungen und erhaltenen Leistungen ist damit – wie auch bei den anderen Saisonarbeitslosen – jedoch nicht beseitigt. Dies kann nur durch Änderung der entsprechenden Rechtsvorschriften erreicht werden.

Allerdings enthält der dem Deutschen Bundestag vorliegende Gesetzentwurf zur Reform der Arbeitsförderung lediglich eine Verordnungsermächtigung, das Nähere zur Abgrenzung des Personenkreises der Saisonarbeitnehmer zu bestimmen. Das Bundesministerium wird alsbald die entsprechende rechtliche Regelung zu treffen haben, um die Auswirkungen der Sonderregelung für Saisonarbeitnehmer bei Berufssportlern zu verhindern.

Treuhandanstalt/Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben

64 Vergabe von Beraterleistungen durch die Treuhandanstalt/Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben

64.0

Die Treuhandanstalt/Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben hat bei der Vergabe von Beraterleistungen die Bestimmungen des öffentlichen Vergabewesens nicht hinreichend beachtet. Interessenkollisionen und Wettbewerbsverzerrungen waren nicht ausgeschlossen.

64.1 Allgemeines

Die Treuhandanstalt/Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben (Bundesanstalt) beschäftigt neben festangestellten Mitarbeitern Sachverständige mit Berater- oder Werkverträgen und sogenannte „Funktionalberater", die für eine bestimmte Zeit in einer Linienfunktion eingestellt werden und Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen wie vergleichbare, festangestellte Mitarbeiter haben. Von diesen unterscheiden sich die „Funktionalberater" nur in der arbeitsrechtlichen Stellung, da sie ihre Aufgaben als eigenständige Unternehmer im Rahmen eines Dienstleistungsvertrages wahrnehmen. Im Jahre 1995 hat die Bundesanstalt rd. 105,4 Mio. DM für sachverständige Berater und rd. 57,2 Mio. DM für „Funktionalberater" ausgegeben.

Der Bundesrechnungshof hat untersucht, nach welchen Grundsätzen die Bundesanstalt die für erforderlich erachteten Beraterleistungen vergeben hat, inwieweit die Bestimmungen des öffentlichen Vergabewesens beachtet und ob Interessenkollisionen hinreichend sicher ausgeschlossen worden sind.

64.2 Vergabe von Beraterleistungen

64.2.1

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes hat die Bundesanstalt Beraterleistungen im allgemeinen nur an bereits bei ihr eingesetzte Unternehmensberatungsfirmen oder sachverständige Einzelberater freihändig vergeben; eine nach den allgemeinen Bestimmungen des öffentlichen Vergabewesens und des Haushaltsrechts erforderliche Ausschreibung der Leistungen und deren Vergabe unter Wettbewerbsbedingungen fand grundsätzlich nicht statt. Die Bundesanstalt beachtete auch die bis zur Veröffentlichung der Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen übergangsweise oberhalb eines Schwellenwertes von 200 000 ECU anzuwendende Dienstleistungsrichtlinie der EG vom 18. Juni 1992 nicht, die insbesondere für längerfristig abgeschlossene Dienstleistungsverträge mit „Funktionalberatern" und für Verträge mit Unternehmensberatungsfirmen maßgeblich war. Nach dieser Richtlinie hätte vielfach gemeinschaftsweit ausgeschrieben werden müssen, weil eine Überschreitung des Schwellenwertes zumindest nach kurzer Zeit abzusehen war.

Der Bundesrechnungshof hat die Bundesanstalt aufgefordert, bei der Vergabe von Beraterleistungen die Bestimmungen des öffentlichen Vergabewesens einzuhalten und die Berater unter Wettbewerbsbedingungen auszuwählen.

64.2.2

Die Bundesanstalt hat mitgeteilt, sie habe die Vergabe von Beraterleistungen unter Wettbewerbsbedingungen zwar erwogen, dann aber bewußt aus grundsätzlichen Überlegungen verworfen, weil die Bundesanstalt als befristet tätige Einrichtung auf die Erhaltung erworbener Erfahrungen bei einer Aufgabe ohne Vorbild angewiesen gewesen sei. Die

Dienstleistungsrichtlinie der EG sei nicht relevant gewesen, weil die Aufträge der Bundesanstalt typischerweise unterhalb des vorgegebenen Schwellenwertes lägen. Erst die ununterbrochene Aneinanderreihung mehrerer Beraterverträge habe dazu führen können, daß der genannte Grenzwert überschritten worden sei. Die Bundesanstalt werte jedoch jeden Beratervertrag als eigenen Rechtsakt, so daß die Richtlinie der EG bis auf wenige Ausnahmefälle nicht anwendbar sei.

Die Bundesanstalt habe unter Beachtung des allgemeinen haushaltsrechtlichen Gebots der Wirtschaftlichkeit die Leistungen an fachkundige, leistungsfähige und zuverlässige Auftragnehmer aus ihrem Beraterpool freihändig vergeben. Im Interesse der raschen Aufgabenerledigung unter Wahrung des erworbenen, schwierig zu erlangenden Know-how bei der wirtschaftlichen Bewältigung der Wiedervereinigung habe für die Bundesanstalt die Kontinuität der Leistung einen besonders hohen Stellenwert eingenommen. Die Art der Aufgaben, die die Berater für die Bundesanstalt übernähmen, ließen in einer großen Anzahl von Fällen eine rechtzeitige Planung des Einsatzes nicht zu, so daß keine ausreichende Zeit für Ausschreibungen der Beraterleistungen bleibe; in diesem Zusammenhang hat die Bundesanstalt auf einzelne aktuelle Vorgänge hingewiesen. Das mehrstufige Verfahren bei der Beantragung von Beraterleistungen und beim Abschluß von Beraterverträgen sichere in ausreichendem Maße das Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

64.2.3

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, daß bei einer Vielzahl von Beraterverträgen die Dienstleistungsrichtlinie der EG zu beachten gewesen wäre, weil deren Schwellenwert bei Betrachtung der gesamten Laufzeit und der dafür geplanten Aufwendungen überschritten worden ist. Nach den allgemeinen Grundsätzen für das öffentliche Vergabewesen hätten die Beraterverträge im übrigen grundsätzlich nur im Wettbewerb vergeben werden dürfen. Der Bundesrechnungshof hält es nicht für sachgerecht, allgemein auf eine Ausschreibung wegen fehlender Zeit zu verzichten, weil diese Begründung nur in Ausnahmefällen gelten kann.

Eine haushaltsrechtlich ohnehin gebotene Vergabe von Beraterleistungen unter Wettbewerbsbedingungen dient nicht nur einem wirtschaftlichen Beratereinsatz, sondern auch dazu, Interessenkollisionen zu vermeiden, denen bei dem mehrjährigen, umfangreichen Beratungsbedarf der Bundesanstalt besonders vorzubeugen ist.

Die Bundesanstalt sollte nunmehr die Bestimmungen des öffentlichen Vergabewesens beim Beratereinsatz uneingeschränkt beachten, zumal im Gegensatz zur Anfangsphase der Tätigkeit der Bundesanstalt sachkundige Berater in ausreichender Zahl zur Verfügung stehen.

Das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) sollte im Rahmen seiner Fachaufsicht auf eine wettbewerbsneutrale und wirtschaftliche Vergabe von Beraterleistungen durch die Bundesanstalt drängen.

64.3 Interessenkollisionen

64.3.1

Die Bundesanstalt besetzte auch Führungspositionen mit „Funktionalberatern", die aus Unternehmen kamen, die zur gleichen Zeit Beraterverträge mit der Bundesanstalt abgeschlossen hatten. Noch im 1. Halbjahr 1995 wurden in der Zentrale der Bundesanstalt drei Direktoren- und fünf Abteilungsleiterposten von „Funktionalberatern" wahrgenommen, von denen zwei aus bei der Bundesanstalt tätigen Beratungsunternehmen kamen oder mit diesen eng verbunden sind. An diese Unternehmen vergab die Bundesanstalt im Jahre 1993 Beraterverträge über rd. 8,5 Mio. DM (38 Berater), im Jahre 1994 über rd. 6,8 Mio. DM (38 Berater) und im Jahre 1995 über rd. 7,7 Mio. DM (36 Berater). Mehreren Unternehmen, mit denen ein in maßgeblicher tätiger „Funktionalberater" wirtschaftlich und persönlich verbunden ist, erteilte die Bundesanstalt noch im 1. Halbjahr 1995 Beraterаufträge über mindestens rd. 1,3 Mio. DM (11 Berater), die den originären Zuständigkeitsbereich dieses „Funktionalberaters" betrafen. Der Vorstand der Bundesanstalt (Vorstand) hatte bereits seit August 1993 davon Kenntnis, daß mit Beratungsunternehmen, an denen dieser „Funktionalberater" beteiligt ist, Beratungsaufträge mit erheblichem Auftragsvolumen abgeschlossen waren. Der Vorstand hatte es allerdings versäumt, die weitere Zusammenarbeit mit diesem „Funktionalberater" davon abhängig zu machen, daß dessen Beratungsfirmen zumindest im eigenen Zuständigkeitsbereich nicht mehr tätig werden.

Der Bundesrechnungshof hat erhebliche Bedenken hinsichtlich der Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung der Bundesanstalt geäußert, weil der Vorstand leitende „Funktionalberater" beschäftigte, die persönliche oder wirtschaftliche Beziehungen zu auch im eigenen Zuständigkeitsbereich beauftragten Beratungsunternehmen hatten. Es war nicht hinreichend sichergestellt, daß die leitenden „Funktionalberater" auf Vertragsverhandlungen zwischen den ihnen verbundenen Unternehmen und der Bundesanstalt keinen Einfluß nehmen konnten. Außerdem war bei derartigen Verflechtungen der „Funktionalberater" kaum nachprüfbar, inwieweit interne Kenntnisse zum Nachteil der Bundesanstalt genutzt wurden oder eigene wirtschaftliche Interessen dieser „Funktionalberater" in Konflikt mit Loyalitäts- und Vertragspflichten gerieten. Wegen der vielschichtigen Interessenlage dieser „Funktionalberater" und ihrer internen Kenntnisse war ein objektiver Wettbewerb bei der Vergabe von Beraterleistungen in diesen Fällen nicht gesichert. Gravierende Interessenkollisionen und finanzielle Nachteile für die Bundesanstalt waren deshalb nicht ausgeschlossen.

Der Bundesrechnungshof hat die Bundesanstalt aufgefordert, derartige bestehende Beraterverträge so schnell wie möglich zu beenden und Beraterverträge mit Unternehmen, mit denen „Funktionalberater" in

Führungsfunktionen der Bundesanstalt arbeitsrechtlich oder wirtschaftlich verbunden sind, nicht mehr abzuschließen. Selbst der Anschein von Interessenkonflikten beim Beratereinsatz sollte nach Auffassung des Bundesrechnungshofes strikt ausgeschlossen werden.

64.3.2

Die Bundesanstalt hat erwidert, die Entscheidungen für die Berufung der angesprochenen „Funktionalberater" in Führungspositionen könnten nur im Zusammenhang mit den zum Entscheidungszeitpunkt bestehenden besonderen Handlungszwängen gewürdigt werden. Die kritischen Hinweise des Bundesrechnungshofes seien vom Vorstand in ähnlicher Weise bereits im Jahre 1993 erkannt, offen diskutiert und sorgfältig abgewogen worden. Mangels anderer Handlungsalternativen und in Anbetracht der sachlichen Erfordernisse und Vorteile für die Aufgabenerledigung der Bundesanstalt habe er sich für die weitere Zusammenarbeit entschieden. Aufgrund von Maßnahmen des internen Kontrollsystems und einzelfallspezifischer Festlegungen seien die Beteiligten der Ansicht gewesen, ausreichend dafür Vorsorge getroffen zu haben, daß auch der Anschein einer Interessenkollision vermieden werde. Mit dem mehrstufigen Verfahren bei der Beantragung von Beraterleistungen und beim Abschluß von Beraterverträgen habe die Bundesanstalt unberechtigte Begünstigungen oder Bevorzugungen einzelner Beratungsgesellschaften verhindert. Durch die vom Bundesrechnungshof angesprochenen Beschäftigungsverhältnisse seien für die Bundesanstalt und damit für den Bund keinerlei Nachteile eingetreten. Auch sei nicht gegen geltende Regelungen verstoßen worden. Die Bundesanstalt sehe deshalb auch keine Veranlassung, die Zusammenarbeit mit den betroffenen Beratern sofort aufzukündigen. Im übrigen wären einem solchen Schritt, der ohnehin den möglichen Anschein von Interessenkollisionen nicht rückwirkend beseitigen könne, die nachteiligen Auswirkungen auf die reibungslose Erledigung der Restaufgaben der Bundesanstalt gegenüberzustellen.

Die Bundesanstalt hat allerdings eingeräumt, daß unter geänderten Rahmenbedingungen eine entsprechende Entscheidung nunmehr anders zu treffen wäre. Der Vorstand sehe sich deshalb veranlaßt, Vorsorge dafür zu treffen, daß entsprechende Fälle künftig vermieden werden. Hierzu sollen in Abstimmung mit dem Bundesministerium die „Insider-Regeln" der Bundesanstalt entsprechend ergänzt werden.

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, es sehe insoweit den Schwerpunkt seiner Aufsichtstätigkeit darin, solche vom Bundesrechnungshof dargestellten Interessenkonflikte künftig zu vermeiden. Es müsse darauf ankommen, bei allen Arten einer Leistungsvergabe durch die Bundesanstalt bereits jeden Anschein einer Interessenkollision zu vermeiden. Hierzu solle ein einfach zu handhabendes, einheitliches Regelwerk für die Restlaufzeit der Bundesanstalt durch eine überarbeitete „Insider-Regelung" der Bundesanstalt bereitgestellt werden.

64.3.3

Der Bundesrechnungshof hält seine Bedenken dagegen aufrecht, daß die Bundesanstalt weiterhin Berater beschäftigt, bei denen der Anschein einer Interessenkollision nicht ausgeschlossen ist. Dies kann selbst bei nachteiligen Auswirkungen einer sofortigen Aufkündigung der Zusammenarbeit auf die reibungslose Erledigung der Restaufgaben der Bundesanstalt nicht hingenommen werden. Er sieht die wirtschaftliche Erledigung der Aufgaben durch mögliche Interessenkollisionen gefährdet. Der Bundesrechnungshof hält deshalb auch die vom Bundesministerium allein beabsichtigte künftige Vermeidung von Interessenkonflikten nicht für ausreichend.

Der Bundesrechnungshof hält es für dringend geboten, die Beraterverhältnisse umgehend zu beenden, bei denen auch nur der Anschein einer Interessenkollision gegeben ist. Im übrigen nimmt er die Absicht der Bundesanstalt und des Bundesministeriums zur Kenntnis, künftig durch klare Regelungen Wettbewerbsverzerrungen bei der Vergabe von Beraterleistungen zu verhindern und durch entsprechende Vorkehrungen Interessenkollisionen zu vermeiden.

Der Bundesrechnungshof wird den Beratereinsatz der Bundesanstalt und die Auswirkungen der zugesicherten Regelungen beobachten.

65 Fortentwicklung der TLG Treuhand Liegenschaftsgesellschaft mbH zu einer Gesellschaft mit eigenem Grundeigentum

65.0

Der TLG Treuhand Liegenschaftsgesellschaft mbH fehlen weitgehend eindeutige strategische Zielvorgaben des Gesellschafters Bund, an denen sie ihr unternehmerisches Handeln ausrichten und an denen der Erfolg ihrer Geschäftstätigkeit gemessen werden kann. Bei der Bewertung der auf die Gesellschaft übertragenen Liegenschaften will sie zahlreiche Empfehlungen des Bundesrechnungshofes berücksichtigen, die zu einer höheren Bewertungssicherheit führen sollen. Die Gesellschaft hat Maßnahmen ergriffen, um die vom Bundesrechnungshof kritisierte Anhäufung liquider Mittel zurückzuführen und Zinsnachteile für den Bund zu vermeiden. Die Eigenkapitaleinzahlung von 400 Mio. DM zum Jahresende 1994 hat der Bundesrechnungshof für unangemessen hoch gehalten.

65.1 Vorbemerkung

Im Zuge der Umstrukturierung der Treuhandanstalt (jetzt: Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben) und der Übertragung ihrer Aufgaben auf verschiedene Nachfolgeeinrichtungen wurde die TLG Treuhand Liegenschaftsgesellschaft mbH (Gesellschaft), die bis dahin im wesentlichen Immobilien im Auftrag der Treuhandanstalt und ihrer Beteiligungsunternehmen verwaltet und verwertet hatte,

zu einer Gesellschaft mit umfangreichem eigenem Grundeigentum ausgestaltet. Hierzu übertrug die Treuhandanstalt der Gesellschaft zum 1. Januar 1995 gegen finanziellen Ausgleich ihr gesamtes Immobilieneigentum mit Ausnahme des land- und forstwirtschaftlichen Grundvermögens. Das übertragene Grundeigentum war nach dem Stand von April 1996 vorläufig brutto mit 3,8 Mrd. DM bewertet und unter Berücksichtigung von Wertabschlägen mit einem Ausgleichsbetrag von netto 0,5 Mrd. DM abzugelten.

65.2 Steuerung der Gesellschaft durch strategische Zielvorgaben

65.2.1

Ende des Jahres 1994 bestimmte die Bundesregierung, wesentliche liegenschaftsbezogene Aufgaben von der Treuhandanstalt auf das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) zu übertragen. Im Anschluß daran war es Aufgabe des Bundesministeriums, das ehemals volkseigene Vermögen der DDR nach marktwirtschaftlichen Grundsätzen zu privatisieren und hierbei die Strukturanpassung der Wirtschaft zu fördern und auf eine effiziente Wirtschaftsstruktur hinzuwirken.

Das Bundesministerium wiederum übertrug die Erfüllung dieser Aufgaben durch Änderung des Gesellschaftsvertrages auf die dem Bund allein gehörende Gesellschaft. Hiernach hat die Gesellschaft ihre Liegenschaften im Beitrittsgebiet „nach den Prinzipien der sozialen Marktwirtschaft zu privatisieren, zu verwalten, zu entwickeln und zu verwerten".

Konkretere Angaben zu den Aufgaben und Zielen der Gesellschaft enthält die Satzung nicht. Das Bundesministerium vereinbarte mit der Gesellschaft weder Leitlinien für die Geschäftspolitik noch langfristige Strategien und Unternehmensziele. Die Geschäftsführung stimmte sich zwar in Einzelfragen mit dem Bundesministerium ab, es fehlten jedoch grundsätzliche und aufeinander abgestimmte Zielvorgaben, beispielsweise über das Verhältnis einzelwirtschaftlicher und gesamtwirtschaftlicher Ziele, kurzfristiger und langfristiger finanzieller Ziele bei der Privatisierung sowie über die Rangfolge der Geschäftsfelder Privatisierung, Entwicklung und Liegenschaftsverwaltung. So blieb für die Gesellschaft z. B. unklar, ob und inwieweit die Privatisierung der Liegenschaften Vorrang haben sollte.

In dem aus 18 Mitgliedern bestehenden Aufsichtsrat der Gesellschaft hat der Gesellschafter Bund 12 Mitglieder bestimmt; davon sind 3 Mitglieder Bundesbeamte.

65.2.2

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes kann sich das Bundesministerium nicht darauf beschränken, die ihm durch Gesetz und Verordnung zugewiesenen liegenschaftsbezogenen Aufgaben der ehemaligen Treuhandanstalt im Rahmen der Satzung an die Gesellschaft weiterzugeben. Das Bundesministerium ist vielmehr im Rahmen seiner Beteiligungsverwaltung selbst zur strategischen Steuerung des Unternehmens verpflichtet.

Vor diesem Hintergrund hält der Bundesrechnungshof die strategischen Zielvorgaben des Bundesministeriums an die Gesellschaft für unzureichend. Die Orientierung an langfristigen Unternehmenszielen ist unerläßlich für eine effiziente Ausrichtung, Organisation und Arbeitsweise des Gesamtunternehmens und seiner einzelnen Geschäftsfelder. Auch fehlen dem Aufsichtsrat Maßstäbe, an denen er den Erfolg der Geschäftsführung messen kann.

65.2.3

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, es stehe für die Beteiligten außer Frage, daß die Verwertung der Liegenschaften Vorrang haben müsse. Die Liegenschaftsverwaltung und -entwicklung seien demgegenüber derzeit nur Nebenziele der Gesellschaft.

Das Bundesministerium hat aber eingeräumt, daß Leitlinien der Geschäftspolitik oder Vorgaben der langfristigen Strategien und Unternehmensziele in schriftlicher Form nicht vorliegen. Es befinde sich jedoch seit geraumer Zeit mit der Geschäftsführung der Gesellschaft in einer intensiven Zieldiskussion, die fortgesetzt werde. Diskutiert werde die Frage, ob und ggf. auf welche Weise die Gesellschaft nach weitgehendem Abschluß der Verwertungsaufgaben im Treuhandbereich fortbestehen und ggf. privatisiert werden könne. Das Bundesministerium hat allerdings der Auffassung des Bundesrechnungshofes widersprochen, der Gesellschaft hätte bereits in dem geprüften Zeitraum ein hinreichend konkretes Zielsystem vorgegeben werden können. Es sei zunächst darauf angekommen, die der Gesellschaft im Rahmen der Treuhand-Nachfolgestruktur übertragenen Aufgaben zu bewältigen und die Voraussetzungen für eine möglichst zügige Verwertung der Grundstücksbestände zu schaffen. Grundvorstellung des Bundesministeriums sei es, der Gesellschaft strategische Ziele vorzugeben und die operative Durchführung durch deren Geschäftsführung in dem bewährten, abgestuften Kontrollsystem für Unternehmen der öffentlichen Hand zu begleiten.

65.2.4

In Übereinstimmung mit den Grundvorstellungen des Bundesministeriums hält es der Bundesrechnungshof für unerläßlich, zu einer langfristigen strategischen Ausrichtung der Gesellschaft zu finden. Die Frage des Fortbestehens der Gesellschaft und ihrer möglichen Privatisierung sollte frühzeitig entschieden werden, damit die Gesellschaft ihre Vermarktungsmaßnahmen und die Struktur ihres Immobilienbestandes an den Zielvorgaben des Gesellschafters ausrichten kann. Erst wenn die strategischen Ziele für die Gesellschaft konkret bestimmt sind, kann sich das Bundesministerium auf eine Führung der Beteiligung im Rahmen des herkömmlichen Kontrollsystems für Unternehmen der öffentlichen Hand beschränken. Er empfiehlt deshalb, die Strategiediskussion möglichst bald abzuschließen und die

langfristigen Ziele der Gesellschaft konkret vorzugeben.

65.3 Bewertung der von der Treuhandanstalt übertragenen Immobilien

65.3.1

Die Treuhandanstalt und die Gesellschaft verzichteten wegen der hohen Zahl der zum 1. Januar 1995 gegen finanziellen Ausgleich auf die Gesellschaft übertragenen Grundstücke (rd. 40 000) auf eine Einzelbewertung und beauftragten einen Gutachter mit der Entwicklung und Anwendung einer pauschalierten Bewertungsmethode. Der Bundesrechnungshof hat das Bewertungsverfahren geprüft.

Zum Übertragungszeitpunkt 1. Januar 1995 hatten die Beteiligten nur unvollständige Informationen über den Übertragungsbestand. Sie vereinbarten deshalb Ende Dezember 1994, daß der durch den Gutachter zu ermittelnde Wert vorläufig sein soll und Ende 1997 auf der Grundlage verbesserter Erkenntnisse zum Stichtag 1. Januar 1995 zu überprüfen und anzupassen sei. Die Regeln für diese Nachbewertung blieben dabei weitgehend offen. Die Vertragsparteien verpflichteten sich deshalb im Mai 1995, bis spätestens Ende September 1995 verbindliche Richtlinien für die Nachbewertung festzulegen. Diese Richtlinien standen im Februar 1996 wegen unterschiedlicher Auffassungen in der Gesellschaft und in der Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben (Bundesanstalt) noch immer aus.

Nach der Vereinbarung der Vertragsparteien von Ende Dezember 1994 sollte die Bewertung zu einem „verlustfreien Wert" für die Gesellschaft führen. Ausgehend von einem Brutto-Verkehrswert der Grundstücke sollten deshalb verschiedene für das Unternehmen künftig anfallende Kosten durch Wertabschläge berücksichtigt werden (z. B. Verwaltungs- und Verwertungskosten, Rückgaberisiken, ökologische Altlasten). Der Gutachter griff bei der pauschalierten Bewertungsmethode auf ausgewählte wertbestimmende Faktoren der einzelnen Grundstücke zurück, wie z. B. die Grundstücksflächen und die Nutzflächen der Gebäude. Er war hierbei auf Informationen aus Datenbanken der Gesellschaft angewiesen.

Die in verschiedenen Datenbanken enthaltenen Grundstücksinformationen waren teilweise jedoch unvollständig, fehlerhaft und nicht miteinander abgestimmt. Dies führte zu erheblichen Bewertungsfehlern. So wurde z. B. bei den gewerblich genutzten Immobilien nur ein Drittel bis die Hälfte der Nutzflächen der Gebäude bei der Wertfindung berücksichtigt. Allein hierdurch kam es bei Ermittlung der Bruttowerte zu einer Unterbewertung, die der Gutachter selbst auf insgesamt rd. 500 Mio. DM schätzte. Weitere Unterbewertungen ergaben sich z. B. aus fehlenden Angaben über die Grundstücksgröße, weil in diesen Fällen kein Grundstückswert angesetzt wurde (etwa 8 v. H. der zu bewertenden Grundstücke).

Ein großer Teil der Informationsmängel beruhte auf der unzureichenden Pflege der einschlägigen Datenbestände. Die Eingabe und Pflege der Daten war Bestandteil des Auftrages der von der Gesellschaft eingesetzten Grundstücksverwalter, die ihren Pflichten zum Teil nur unzureichend nachkamen. Der Geschäftsführung der Gesellschaft waren die Datenmängel und ihre Ursachen spätestens seit Anfang 1995 bekannt. Sie beschloß jedoch erst Ende September 1995 die zuständigen Verwalter mit einer inventurähnlichen Feststellung der bewertungserheblichen Daten und den Gutachter mit der Begleitung dieser Tätigkeit sowie der Prüfung der Ergebnisse zu beauftragen.

Bewertungsunsicherheiten betrafen auch die verschiedenen Wertabschläge. Außerdem hat der Bundesrechnungshof verschiedene methodische Widersprüche und stark vereinfachende Annahmen bei der Ermittlung der Wertabschläge festgestellt, die zu Unter- oder Überbewertungen führen können. Dazu hat er Empfehlungen gegeben.

65.3.2

Der Bundesrechnungshof hat eine angemessene Bewertung der Grundstücke u. a. deshalb für erforderlich gehalten, weil insbesondere zu niedrige Werte unangemessene Gewinne bei der Gesellschaft zum Nachteil des Bundes verursachen. Zu niedrig angesetzte Grundstückswerte bedeuten infolge eines entsprechend niedrigeren Wertausgleichs Mindereinnahmen für den Bund, die allenfalls später durch mögliche Gewinnausschüttungen ausgeglichen werden. Gewinnausschüttungen können ganz oder teilweise vermieden werden, wenn durch bilanzpolitische Maßnahmen bei der Erstellung des Jahresabschlusses (z. B. Wertberichtigungen, Rückstellungen) keine oder nur abgesenkte Gewinne ausgewiesen werden. Im übrigen könnte eine günstige Ertragslage die Geschäftsführung dazu veranlassen, bei der Beurteilung der Kostenentwicklung großzügigere Maßstäbe anzulegen, so daß höhere Gewinne nicht entstehen.

Er hat außerdem darauf hingewiesen, daß unzureichende Informationen über den Immobilienbestand bei der Gesellschaft insbesondere auch die strategische Ausrichtung und operative Steuerung des Unternehmens erschweren.

Die Gesellschaft hätte deshalb früher und nachdrücklicher auf eine Bereinigung des Datenbestandes durch die Grundstücksverwalter hinwirken müssen, damit die Berichtigung erheblicher Bewertungsfehler nicht unnötig verzögert wird. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Ende September 1995 beschlossenen Maßnahmen mit Nachdruck voranzutreiben.

Er hat die Gesellschaft und die Bundesanstalt aufgefordert, umgehend Richtlinien für die Ende 1997 anstehende Nachbewertung festzulegen, weil anhaltende Diskussionen die Planungsunsicherheit in dem Unternehmen noch verstärken.

Der Bundesrechnungshof hat schließlich empfohlen, die werthaltigsten Grundstücke einzeln zu bewerten, weil auf nur etwa 200 Einzelgrundstücke rd. ein Drittel des gesamten Bruttowertes aller Immobilien

entfällt. Dadurch könnten die pauschal ermittelten Werte überprüft und die Verwertungsergebnisse besser beurteilt werden.

65.3.3

Die Gesellschaft und die Bundesanstalt haben in ihren Stellungnahmen zusammenfassend geäußert, daß der Bundesrechnungshof zutreffend auf die Gesamtproblematik der Liegenschaftsübertragung von der Treuhandanstalt auf die Gesellschaft eingegangen sei.

Sie haben jedoch die Meinung vertreten, daß der Bundesrechnungshof bei seinen Wertungen und der durchaus berechtigten Kritik an den unzureichenden Datenbasen die besonderen Schwierigkeiten in den neuen Bundesländern zur Klärung und gesicherten Dokumentation des Grundeigentums nicht hinreichend berücksichtigt habe. An der Verbesserung der Datenbasen hätten Treuhandanstalt, Gesellschaft und Bundesanstalt seit ihrem Bestehen gearbeitet. Die Schwachstellen in den ursprünglich nicht für Bewertungszwecke vorgesehenen Dateien seien nicht dem Unternehmen anzulasten und den Vertragsparteien bereits vor dem 31. Dezember 1994 bekannt gewesen. Dies sei neben der hohen Zahl der Grundstücke der wesentliche Grund für die vereinfachende Bewertung und die Vereinbarung einer Nachbewertung nach Ablauf von drei Jahren gewesen. Im übrigen werde die Datenbereinigung nun unter kurzfristiger Aufstockung der Personalbestände bei der Gesellschaft mit dem Ziel vorangetrieben, die Arbeiten bis Ende 1997 abzuschließen.

Im Juli 1996 hätten sich die Beteiligten darauf verständigt, die Nachbewertung des Immobilienbestandes weitgehend dadurch zu erledigen, daß 9 000 bis 10 000 Grundstücke – dies entspreche etwa einem Viertel des übertragenen Bestandes – möglichst bis Jahresende 1996 einzeln bewertet werden. Hierbei handele es sich um „besonders wertrelevante Objekte". Dies seien entweder besonders wertvolle Grundstücke oder große Grundstücke, die jedoch z. B. wegen der ungünstigen Lage nur einen sehr geringen Wert hätten. Dadurch solle auch eine größere Homogenität für die Gruppenbewertung der restlichen „weniger wertrelevanten Liegenschaften" sichergestellt werden.

Im übrigen hätten die Gesellschaft und die Bundesanstalt die meisten Anregungen des Bundesrechnungshofes zu den Wertabschlägen aufgegriffen.

65.3.4

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht die besonderen Schwierigkeiten bei der Immobilienverwaltung in den neuen Bundesländern und deren Folgen für die Tätigkeit der Gesellschaft. Gleichwohl hätte sie früher stärkeren Einfluß auf ihre Grundstücksverwalter zur Bereinigung der maßgeblichen Datenbestände nehmen sollen. Da zahlreiche Daten, wie z. B. die Nutzungsart einer Immobilie, sowohl für Verwaltungs- als auch für Bewertungszwecke bedeutsam sind, ist der Einwand, die Dateien seien ursprünglich nicht für Bewertungszwecke geschaffen worden, nicht schlüssig.

Im übrigen nimmt der Bundesrechnungshof den Entschluß zur Kenntnis, bei der Nachbewertung von der pauschalierten Bewertungsmethode zu einem großen Teil abzugehen und die wesentlichen Teile des Immobilienbestandes einer Einzelbewertung zu unterziehen. Er geht davon aus, daß hierdurch für den Bund nachteilige Unterbewertungen vermieden werden.

65.4 Liquide Mittel und Geldanlagen

65.4.1

Die Gesellschaft verfügte seit ihrer Umstrukturierung zum Jahresende 1994 über erhebliche liquide Mittel. Im untersuchten Zeitraum Januar bis September 1995 betrugen sie im Durchschnitt 1,3 Mrd. DM, wobei die Einzelwerte zwischen 1,1 und 1,8 Mrd. DM schwankten.

Die Mittel stammten u. a. aus folgenden Quellen:

- 400 Mio. DM aus einer Erhöhung des Eigenkapitals durch den damaligen Gesellschafter Treuhandanstalt,
- 84 Mio. DM aus zweckgebundenen Darlehen der Bundesanstalt zum Erwerb bestimmter Immobilien, u. a. aus dem Bereich der ehemaligen Außenhandelsbetriebe, die jedoch entgegen den ursprünglichen Planungen nicht benötigt wurden,
- in den Monaten Januar bis September 1995 schwankend zwischen 476 und 767 Mio. DM aus an Dritte, überwiegend an die Bundesanstalt und ihre Beteiligungsunternehmen weiterzuleitende Kaufpreiserlöse.

Die Gesellschaft legte ihre umfangreichen liquiden Mittel ausschließlich mit kurzen Laufzeiten bis zu drei Monaten an. Sie erzielte hierbei Festgeldzinsen, die z. B. am 3. Juli 1995 zwischen 4,35 und 4,57 v. H. nominal lagen. Der Bundesanstalt erstattete sie Zinsen in Höhe der durchschnittlich erzielten Verzinsung, soweit diese auf Verbindlichkeiten gegenüber der Bundesanstalt entfielen.

65.4.2

Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung vertreten, daß die Anhäufung von liquiden Mitteln bei der Gesellschaft und deren Anlage in kurzfristigen, verhältnismäßig gering verzinsten Festgeldern zu Nachteilen in Millionenhöhe für die Gesellschaft selbst und über die Bundesanstalt auch für den Bund geführt hat.

Der Gesellschaft hat er empfohlen, Fremdmittel – vor allem aus den auch künftig noch in erheblichem Umfang bei ihr eingehenden Kaufpreiserlösen – beschleunigt an die Bundesanstalt auszuzahlen. Dem Bundesministerium hat er empfohlen, in Zukunft bei bar einzuzahlenden Kapitalerhöhungen zurückhaltender zu sein und diese stärker am tatsächlichen Liquiditätsbedarf zu orientieren.

Um die Zinsnachteile aus den in der Vergangenheit bei der Gesellschaft angehäuften liquiden Mitteln zu verhindern, hat der Bundesrechnungshof die Anlage in längerfristigen, festverzinslichen Wertpapieren mit bedarfsgerecht gestaffelten Laufzeiten empfohlen.

65.4.3

Die Gesellschaft hat mitgeteilt, daß sie die nicht benötigten Darlehen der Bundesanstalt inzwischen zurückgezahlt habe. Außerdem seien die Verbindlichkeiten aus weiterzuleitenden Kaufpreiserlösen zum Jahresende 1995 auf 327,2 Mio. DM gesenkt worden. Trotz laufender Auszahlung lasse sich dieser Bestand wegen ständiger zahlreicher Einzahlungen und langer Bearbeitungszeiten infolge häufig lückenhafter Angaben der Einzahler kurzfristig nicht weiter vermindern. Deshalb habe sie der Bundeskasse Anfang Dezember 1995 300 Mio. DM als Abschlagszahlung auf weiterzuleitende Verkaufserlöse zur Verfügung gestellt.

Die Gesellschaft, die Bundesanstalt und das Bundesministerium haben geäußert, für die Eigenkapitaleinzahlung von 400 Mio. DM zum Jahresende 1994 seien die damaligen Finanzplanungen des Unternehmens maßgebend gewesen. Danach habe man damit gerechnet, daß die Eigenmittel bereits im Jahre 1995 stark in Anspruch genommen und bis Mitte des Jahres 1996 aufgebraucht sein würden. Eine bedarfsgerechte Einzahlung im Laufe des Jahres 1995 sei nicht möglich gewesen, weil hierfür im Bundeshaushalt 1995 keine Mittel veranschlagt gewesen seien. Abweichend hiervon hat das Bundesministerium nunmehr darauf hingewiesen, die Liquidität der Gesellschaft könne wirtschaftlich sinnvoll nicht über die Eigenkapitalausstattung, sondern über das für den Kauf von Immobilien gewährte Darlehen der Bundesanstalt gesteuert werden.

Die Gesellschaft hat dargelegt, daß sich die geplanten Ausgaben zwar verzögert hätten, dafür aber verstärkt im Jahre 1996 anfallen würden. Deshalb und wegen terminlich unsicherer Kaufpreiseingänge sei für sie eine hohe Liquiditätsvorsorge nach wie vor zwingend erforderlich. Auf die Anlage in festverzinslichen Wertpapieren habe sie wegen der damit verbundenen Kursrisiken verzichtet. Sie werde liquide Mittel nicht in festverzinslichen Wertpapieren, sondern „in verstärktem Maße im Bundeskreislauf anlegen".

65.4.4

Die Gesellschaft hat inzwischen Maßnahmen zum Abbau der liquiden Mittel und zur Vermeidung weiterer Zinsnachteile getroffen. Das Bundesministerium sollte darauf hinwirken, daß die Gesellschaft weitere Schritte in diese Richtung unternimmt.

Im übrigen teilt der Bundesrechnungshof nicht die Meinung, fehlende Haushaltsplanansätze rechtfertigten die vorsorgliche Bildung hoher Eigenkapitalreserven unter Inkaufnahme von Zinsnachteilen für den Bund. Das Haushaltsrecht bietet durchaus Möglichkeiten, im Falle eines nicht geplanten, unabwendbaren Bedarfs die notwendigen Mittel bereitzustellen. Der Bundesrechnungshof ist mit dem Bundesministerium der Auffassung, daß die Liquidität der Gesellschaft nicht über die Eigenkapitalausstattung, sondern besser über das für den Kauf von Immobilien gewährte Darlehen der Bundesanstalt gesteuert werden sollte. Auf diese Weise können niedrig verzinsliche Festgeldanlagen vermieden und Bareinzahlungen auf das Eigenkapital auf die notwendige Höhe beschränkt werden.

66 Unternehmenskonzept und Geschäftstätigkeit der DV-InformationsSysteme, Organisation und Service GmbH

66.0

Wesentliche Grundlagen des von den zuständigen parlamentarischen Gremien gebilligten Unternehmenskonzeptes für die DV-Informations-Systeme, Organisation und Service GmbH (DISOS GmbH) und personalwirtschaftliche Vorgaben wurden nicht eingehalten. Das Bundesministerium der Finanzen hat versäumt, das Parlament über die geänderte Unternehmenskonzeption zu unterrichten.

Erheblich überhöhte Leistungspreise haben die Nachfolgeeinrichtungen der Treuhandanstalt ungerechtfertigt belastet und zu unangemessen hohen Gewinnen bei der DISOS GmbH geführt.

66.1 Ausgangslage

Die seit 1. Oktober 1994 aus der Treuhandanstalt ausgegründete DV-InformationsSysteme, Organisation und Service GmbH (DISOS GmbH) nimmt die Aufgaben des früheren Direktorates „Organisation/ Elektronische Datenverarbeitung" der Treuhandanstalt bei den Nachfolgeeinrichtungen der Treuhandanstalt auf der Grundlage von Geschäftsbesorgungs- bzw. Dienstleistungsverträgen wahr (z. B. Entwicklung und Wartung vorhandener Anwendungen, Rechenzentrumsleistungen, Betreiben des Netzwerkes). Seit dem 1. Januar 1995 sind der DISOS GmbH zusätzlich die „Landesdepots" (Einlagerung und Aufbewahrung von Akten sowie Auskunftserteilung aus Akten liquidierter Unternehmen der Treuhandanstalt) übertragen; hierzu hat die Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben (Bundesanstalt) mit der DISOS GmbH einen Geschäftsbesorgungsvertrag bis zum Jahre 2006 abgeschlossen. Alleinige Gesellschafterin der DISOS GmbH ist die Bundesanstalt.

Die Ausgründung der DISOS GmbH war im Jahre 1994 Gegenstand umfangreicher parlamentarischer Erörterungen zur Neuorganisation der Treuhandanstalt ab dem Jahre 1995. Der Bundesrechnungshof hatte die parlamentarischen Erörterungen beratend unterstützt und hierüber in seinen Bemerkungen 1994 (Drucksache 12/8490 Nr. 82) berichtet. Er hatte insbesondere darauf hingewiesen, daß wettbewerbspolitische Auswirkungen berücksichtigt und eine

Vermischung privater Geschäftsinteressen mit öffentlichen Aufgaben vermieden werden sollten.

Der Ausschuß Treuhandanstalt und der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages hatten der Ausgründung der DISOS GmbH auf der Grundlage eines vom Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) vorgelegten Unternehmens- und Finanzierungskonzeptes für die DISOS GmbH am 20. April 1994 und 23. Juni 1994 mit Auflagen zugestimmt. So sollten neue Geschäftsfelder der DISOS GmbH aus wettbewerbspolitischen Gründen auf Dienstleistungen für den öffentlichen Bereich beschränkt werden. Spätestens mit der Auflösung der Bundesanstalt sollte die DISOS GmbH privatisiert werden. Nach dem Beschluß des Ausschusses Treuhandanstalt vom 20. April 1994 hätte außerdem „mit Reduzierung der THA-bezogenen Aufgaben ein entsprechender Personalabbau zu erfolgen".

Das Bundesministerium wies die Treuhandanstalt nach seiner Zustimmung zur Ausgründung der DISOS GmbH mehrfach – zuletzt Ende 1994 – darauf hin, daß die Personalausstattung der DISOS GmbH für das Jahr 1995 auf 220 Mitarbeiter (einschließlich „Landesdepots") festgelegt sei. Hierüber unterrichtete das Bundesministerium auch im August 1994 die zuständigen parlamentarischen Gremien. Außerdem teilte das Bundesministerium der Treuhandanstalt mit, es dürften bei nachlassender Nachfrage der Treuhandanstalt, ihrer Nachfolgeorganisationen und Tochtergesellschaften freiwerdende Kapazitäten der DISOS GmbH den Behörden des Bundes und anderen Einrichtungen vorwiegend des öffentlichen Bereiches zur Verfügung gestellt werden.

Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 1995 bei der DISOS GmbH und der Bundesanstalt geprüft, inwieweit die Auflagen der zuständigen parlamentarischen Gremien und des Bundesministeriums beachtet worden sind. Außerdem hat er untersucht, inwieweit die für die Ausgründung der DISOS GmbH vorgebrachten wirtschaftlichen Vorteile für den Bund eingetreten sind.

66.2 Vorgaben zum Unternehmenskonzept und zur Personalausstattung

66.2.1

Angesichts der Vorgaben des Parlamentes und des Bundesministeriums mußte die DISOS GmbH zunächst ihre Leistungen für die Nachfolgeeinrichtungen der Treuhandanstalt (internes Geschäft) bestimmen und von ihrem „Drittgeschäft" abgrenzen. Dies hatte nach den Vorstellungen der DISOS GmbH auch unmittelbare Auswirkungen auf die Preisgestaltung und die Umsetzung der Personalvorgaben. Zunächst sollten alle Leistungen zum internen Geschäft gerechnet werden, die für Nachfolgeeinrichtungen der Treuhandanstalt erbracht und aus dem Bundeshaushalt (Einzelplan 08, Kapitel 08 20) finanziert werden.

Später ordnete die DISOS GmbH in Abstimmung mit der Bundesanstalt dem internen Geschäft nur die Leistungen zu, die sie auf der Grundlage der bestehenden Rahmenverträge mit den Nachfolgeeinrichtungen der Treuhandanstalt zu erbringen hatte, weil diese die rechtliche Grundlage für die Leistungsverpflichtung der DISOS GmbH und die Abnahmeverpflichtung der Vertragspartner bildeten. Alle übrigen, nicht in den Rahmenverträgen geregelten, aber gleichwohl von den Nachfolgeeinrichtungen nachgefragten Leistungen ordnete die DISOS GmbH dem externen Geschäft zu und rechnete sie zu frei kalkulierten Marktpreisen ab. Hierzu gehörte z. B. ein Auftrag der Bundesanstalt für das Sondervermögen „Massenorganisationen" zur Einlagerung von Akten und zur Auskunftserteilung mit einem Auftragsvolumen von rd. 9 Mio. DM und mit einer Laufzeit bis zum 31. Dezember 1997; das Sondervermögen wird von der Bundesanstalt verwaltet und die Kosten hierfür werden mit den Verwertungserlösen aus dem Sondervermögen verrechnet. Ebenfalls zum externen Geschäft zählte die DISOS GmbH die Vermarktung eines Lohnbescheinigungsprogrammes an in Abwicklung befindliche Beteiligungsgesellschaften der Treuhandanstalt/Bundesanstalt.

Der Bundesrechnungshof hat weiter festgestellt, daß die DISOS GmbH die auch von den parlamentarischen Gremien gebilligten Personalvorgaben des Bundesministeriums für das Jahr 1995 (220 Mitarbeiter) bereits zum 1. Januar 1995 (260 Mitarbeiter) weit überschritten hatte. Die Anzahl der Mitarbeiter wurde im Laufe des Jahres 1995 noch weiter erhöht und belief sich per 31. Juli 1995 auf 315 Kräfte (darunter 93 Aushilfskräfte und geringfügig Beschäftigte), deren geleistete Arbeitsstunden rd. 293 Vollzeitarbeitskräften entsprachen. Die Geschäftsführung der DISOS GmbH hatte sich Ende 1995 vom Aufsichtsrat genehmigen lassen, daß die parlamentarisch gebilligten Personalvorgaben des Bundesministeriums nur für das interne Geschäft gelten sollten; für das externe Geschäft sollten dagegen keine personellen Einschränkungen bestehen, soweit dieses Geschäft kostendeckend abgewickelt wird.

66.2.2

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß alle Leistungen der DISOS GmbH gegenüber der Bundesanstalt und den sonstigen Nachfolgeorganisationen und Tochtergesellschaften der Treuhandanstalt nach der parlamentarisch gebilligten Unternehmenskonzeption zum internen Geschäft zählen sollten. Die DISOS GmbH hat dagegen Dienstleistungen für Nachfolgeeinrichtungen der Treuhandanstalt und für Teilbereiche der Bundesanstalt teilweise dem externen Geschäft zugeordnet und mit Gewinnaufschlägen angesetzt. Nach den parlamentarischen Beschlüssen war es außerdem nicht vorgesehen, die externen Geschäftsfelder so auszuweiten, daß Personalaufstockungen notwendig werden; mit zurückgehenden Aufgaben für die Nachfolgeeinrichtungen der Treuhandanstalt sollte die DISOS GmbH vielmehr Personal abbauen.

Der Bundesrechnungshof hat die DISOS GmbH und die Bundesanstalt als deren Gesellschafterin aufgefordert, das interne und externe Geschäft entspre-

chend dem parlamentarischen Willen abzugrenzen und die Personalvorgaben einzuhalten.

Dem Bundesministerium hat der Bundesrechnungshof empfohlen, darauf zu achten, daß die unternehmerische Betätigung der DISOS GmbH den Rahmen der parlamentarisch gebilligten Unternehmenskonzeption nicht überschreitet.

66.2.3

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, das „Interngeschäft" der DISOS GmbH sei durch die Vereinbarungen in den Rahmenverträgen eindeutig bestimmt. Insoweit gebe es für die „Abgrenzung zwischen dem Intern- und Externgeschäft keinen Raum für etwaige Zugeständnisse des Bundesministeriums". Zu den maßgeblichen Zielen der Ausgründung nach dem vom Parlament gebilligten Konzept gehöre neben einer gesicherten Versorgung der Treuhandnachfolgeeinrichtungen mit DV-Dienstleistungen in hoher Qualität zu wirtschaftlich günstigen Bedingungen auch eine alsbaldige Privatisierung der DISOS GmbH. „Soweit die DISOS GmbH spätestens im Jahre 1998 zu privatisieren sei, müßten jetzt die notwendigen Voraussetzungen geschaffen werden." Im Hinblick auf das von den parlamentarischen Ausschüssen vorgegebene Ziel der Privatisierung sei die Entwicklung und die Ausweitung des externen Geschäftes von entscheidender Bedeutung. Ein möglicher Investor werde weniger an dem endlichen „Interngeschäft", sondern vielmehr an solchen Geschäftsfeldern interessiert sein, die zukunftsorientierte Ertragsaussichten bieten. Die Zielsetzung des ursprünglichen Ausgründungskonzeptes der DISOS GmbH und die aufgrund der eingetretenen Entwicklung tatsächlichen Erfordernisse seien wieder in Einklang zu bringen. Deshalb habe das Bundesministerium die Bundesanstalt und die DISOS GmbH aufgefordert, das ursprüngliche Unternehmenskonzept entsprechend den tatsächlichen Bedingungen fortzuschreiben und ein schlüssiges Privatisierungskonzept zu erarbeiten. Nach deren Fertigstellung und Prüfung sei die Unterrichtung der parlamentarischen Gremien vorgesehen.

Wegen der gegenüber den ursprünglichen Annahmen gestiegenen Leistungsanforderungen an die DISOS GmbH im internen Geschäft sei bereits im Jahre 1995 eine Anpassung des Personalbestandes an die tatsächliche Entwicklung erforderlich gewesen. Im Rahmen der Abstimmung über das von der Bundesanstalt vorzulegende Privatisierungskonzept werde die Personalentwicklung ebenfalls erörtert.

Eine Privatisierung der DISOS GmbH dürfe nicht dadurch gefährdet werden, daß das Externgeschäft durch Beschränkungen der Personalausstattung nicht im erforderlichen Umfang entwickelt werden könne. Voraussetzung für eine gesonderte Behandlung der Personalentwicklung sei jedoch, daß eine strikte Trennung der Abrechnung von Leistungen und Kosten des Intern- und Externgeschäftes erfolge und diese den aufsichtführenden Gremien vorgelegt werde.

Die Bundesanstalt und die Geschäftsführung der DISOS GmbH haben ausgeführt, die parlamentarisch gebilligten Personalvorgaben des Bundesministeriums seien eingehalten worden. „Bis 18 Monate befristete Aushilfskräfte" seien dem genehmigten Personalbedarf nicht anzurechnen, weil diese Kräfte auftrags- und projektbezogen weitgehend im externen Geschäft eingesetzt seien. Die vom Bundesministerium und Aufsichtsrat genehmigte Personalplanung zum 31. Dezember 1995 mit 234 Mitarbeitern und bis zu 99 Aushilfskräften sei nicht überschritten worden.

Eine erfolgreiche Privatisierung der DISOS GmbH sei nur möglich, wenn deren Markt- und Wettbewerbsfähigkeit erwiesen sei und ein erheblicher Wettbewerbsvorteil im Drittgeschäft erzielt werde.

Eine positive Geschäftsentwicklung ermögliche es der DISOS GmbH, in zukunftsorientierte Geschäftsfelder zu investieren und damit einen Geschäftswert aufzubauen, der sich bei der Privatisierung kaufpreiserhöhend niederschlagen werde.

66.2.4

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, daß die DISOS GmbH die parlamentarischen Beschlüsse nicht hinreichend beachtet hat, von dem parlamentarisch genehmigten Unternehmenskonzept bei der Abgrenzung ihres Interngeschäftes vom Drittgeschäft abgewichen ist und nunmehr auch Leistungen für Aufgabenbereiche der ehemaligen Treuhandanstalt zum externen Geschäft zählt. Dies hat insofern Auswirkungen auf die Personalwirtschaft der DISOS GmbH, als sie sich im Drittgeschäft nicht an die Personalvorgaben gebunden fühlt. Die Einlassungen des Bundesministeriums, es beabsichtige, die parlamentarischen Gremien über das fortzuschreibende Unternehmenskonzept zu unterrichten, bestätigen die Auffassung des Bundesrechnungshofes, daß von dem ursprünglichen Unternehmenskonzept für die DISOS GmbH abgewichen worden ist. Im übrigen hat der Bundesrechnungshof Zweifel, daß die Privatisierungsfähigkeit der DISOS GmbH durch die dem Externgeschäft zugerechneten Leistungen für die Nachfolgeeinrichtungen der Treuhandanstalt erhöht wird, da auch diese Leistungen wegen der zeitlich begrenzten Tätigkeit der Nachfolgeeinrichtungen der Treuhandanstalt keine längerfristigen Ertragsaussichten versprechen. Längerfristige Ertragsmöglichkeiten aus dem Drittgeschäft unter Wettbewerbsbedingungen vermag der Bundesrechnungshof bei der gegenwärtigen Auftragslage der DISOS GmbH nicht zu erkennen. Er hält es deshalb auch für fraglich, ob zu gegebener Zeit ein angemessener Kaufpreis für die DISOS GmbH zu erzielen sein wird, wenn die Geschäftsbesorgungsverträge mit den Nachfolgeeinrichtungen der Treuhandanstalt auslaufen, die wesentlicher Bestandteil des Geschäftswertes der DISOS GmbH sind.

Der Bundesrechnungshof fordert das Bundesministerium auf, die parlamentarischen Gremien alsbald über das geänderte Unternehmens- und Privatisierungskonzept zu unterrichten.

66.3 Leistungspreise im Bereich Datenverarbeitung

66.3.1

Die Leistungspreise der DISOS GmbH für Dienstleistungen im Bereich Datenverarbeitung für die Nachfolgeeinrichtungen der Treuhandanstalt wurden auf der Grundlage von teilweise nicht schlüssigen und ungesicherten Planmengen und Plankosten kalkuliert, die bei der DISOS GmbH im Jahre 1995 zu erheblichen Gewinnen geführt haben. So standen bei der Leistungsart Bürokommunikation einem kalkulierten Leistungspreis von 43 DM je Leistungseinheit tatsächliche Stückkosten von 6,89 DM gegenüber. Bei einem Umsatz von 886 000 DM im Zeitraum Januar bis Oktober 1995 beliefen sich hier die Kosten auf lediglich 163 000 DM; dies entspricht einer Umsatzrendite von 81,6 v. H. Bei den einzelnen Leistungsarten erzielte die DISOS GmbH Umsatzrenditen zwischen 15,3 und 81,6 v. H. Insgesamt erreichte sie deshalb im Jahre 1995 ein positives Betriebsergebnis von mehr als 20 Mio. DM vor Steuern, welches nahezu ausschließlich zu Lasten der Nachfolgeeinrichtungen der Treuhandanstalt erwirtschaftet wurde. Geplant war dagegen für das Jahr 1995 ein Ergebnis von 0,75 Mio. DM. Die DISOS GmbH begründete diese hohen Gewinne u. a. mit unerwartet hohen Abnahmemengen und hierdurch bedingten Kostenminderungen. Das im Jahre 1995 erzielte Ergebnis vor Steuern lag ein Vielfaches über dem geplanten Jahresergebnis, obwohl der Umsatz für das Jahr 1995 mit 72,5 Mio. DM knapp unter dem Planwert von 72,7 Mio. DM lag.

Noch während der Erhebungen des Bundesrechnungshofes kündigte die DISOS GmbH Preissenkungen und Rückvergütungen an, die aber seinerzeit nicht ausgereicht haben, das weit über der Planung liegende Ergebnis für das Jahr 1995 noch hinreichend zu ändern und ähnliche Entwicklungen für die Zukunft auszuschließen.

66.3.2

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes wurde durch die überhöhte Preisgestaltung der DISOS GmbH eine wirtschaftliche Leistungsversorgung für die Nachfolgeeinrichtungen der Treuhandanstalt nicht erreicht. Die überhöhten Gewinne der DISOS GmbH führten vielmehr zu einer unangemessenen Kostenbelastung bei den Nachfolgeeinrichtungen der Treuhandanstalt, die bei einer Wahrnehmung dieser Aufgaben durch die Bundesanstalt selbst vermieden worden wären.

Der Bundesrechnungshof hat der Bundesanstalt empfohlen, eine Nachkalkulation der Leistungspreise zu veranlassen, Preissenkungen zu verlangen und im Bereich der Leistungserstellung für die Nachfolgeeinrichtungen der Treuhandanstalt auf vertretbare Gewinnspannen der DISOS GmbH zu achten. Weitere Gewinne sollten nach Auffassung des Bundesrechnungshofes künftig nur dann zugelassen werden, wenn hierfür weitere Kostensenkungsmaßnahmen und Vorteile im Zusammenhang mit dem Drittgeschäft ursächlich sind. Neben einer hinreichenden Kontrolle der Leistungsmengen und -preise durch die Bundesanstalt sollten außerdem weitere Preisanpassungen vorgesehen werden, sofern dies durch die Gewinnentwicklung der DISOS GmbH angezeigt ist.

66.3.3

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, entsprechend dem vorliegenden geprüften Jahresabschluß zum 31. Dezember 1995 weise die DISOS GmbH nunmehr ein Ergebnis aus „gewöhnlicher" Geschäftstätigkeit in Höhe von 9,6 Mio. DM aus. In diesem Ergebnis sei eine Rückstellung für Rückvergütungen aus Rechenzentrumsleistungen und Landesdepotgeschäft in Höhe von 9,9 Mio. DM an die Nachfolgeeinrichtungen der Treuhandanstalt berücksichtigt. Das Ergebnis sei einerseits auf die ursprünglich nicht vorgesehene Auslastung der DISOS GmbH im „Interngeschäft" und „andererseits auf die Nichtinanspruchnahme der geplanten Kosten zurückzuführen". Das Bundesministerium habe zwischenzeitlich Einfluß auf die Preisgestaltung der DISOS GmbH genommen. Neben den Anfang 1996 vorgenommenen umfangreichen Preisanpassungen im „Interngeschäft" seien weitere Maßnahmen der Kosten- und Preiskontrolle eingeleitet worden mit dem Ziel, unangemessene Gewinne im „Interngeschäft" zu vermeiden. Die Forderung des Bundesrechnungshofes, weitere Gewinne nur zuzulassen, wenn hierfür weitere Kostensenkungsmaßnahmen und Vorteile durch das Drittgeschäft ursächlich sind, bedeute eine im Unternehmenskonzept nicht vorgesehene Einengung.

Auch die Bundesanstalt und die DISOS GmbH haben auf die unerwartet hohen Abnahmemengen im „Interngeschäft" und auf die hierdurch bedingten Kostenminderungen verwiesen. Außerdem seien die Anlaufkosten zum Aufbau des externen Geschäftes aus dem Jahre 1995 in die Jahre 1996 und 1997 verlagert worden und würden damit in diesen Jahren zu Ertragsminderungen führen, mit denen eine reduzierte Steuerlast einhergehe. Die Preise für wichtige Leistungsarten seien mit Wirkung zum 1. Januar 1996 um bis zu 44 v. H. gesenkt worden; weitere Preissenkungen und Mengenrabatte seien nach Abschluß der Erhebungen des Bundesrechnungshofes zum 1. März und 1. April 1996 den Nachfolgeeinrichtungen der Treuhandanstalt eingeräumt worden.

66.3.4

Der Bundesrechnungshof nimmt die Anstrengungen des Bundesministeriums und der Bundesanstalt, auf die Preisgestaltung der DISOS GmbH Einfluß zu nehmen und durch Preissenkungen unangemessen hohe Gewinne zu verhindern, zur Kenntnis. Er hält allerdings auch eine Anpassung des Unternehmenskonzeptes für angezeigt, sofern dies für eine Begrenzung der Gewinne erforderlich ist. Inwieweit die Gewinne der DISOS GmbH aus dem internen Geschäft durch die zwischenzeitlich erzielten Preissenkungen und Mengenrabatte angemessen begrenzt werden, bleibt abzuwarten.

66.4 Landesdepotgeschäft

66.4.1

In den „Landesdepots" werden Akten liquidierter Unternehmen der Treuhandanstalt eingelagert und aufbewahrt, aus denen bei Bedarf Auskunft erteilt wird. Die Landesdepots wurden bei Ausgründung der DISOS GmbH am 1. Oktober 1994 zunächst bei der Treuhandanstalt belassen, weil nach dem Bericht eines Beratungsunternehmens wesentliche Voraussetzungen für eine Übertragung auf die DISOS GmbH noch fehlten. Nachdem eine Arbeitsgruppe mit Unterstützung des Beratungsunternehmens wesentliche betriebswirtschaftliche Grundlagen (z. B. Aufbau einer Kostenrechnung und -kontrolle, Ermittlung von Leistungspreisen, Kostensenkungsziele) erarbeitet hatte, verknüpfte das Bundesministerium Ende 1994 seine Zustimmung zur Übertragung der Landesdepots auf die DISOS GmbH mit der Auflage, daß eine wirtschaftliche Leistungserbringung für die Bundesanstalt sichergestellt sein müsse.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß auch beim Landesdepotgeschäft der DISOS GmbH wegen zum Teil ungesicherter und nicht schlüssiger Kalkulationsgrundlagen sowie wegen nicht hinreichend berücksichtigter Kostensenkungsziele wesentlich überhöhte Leistungspreise festgelegt wurden. Die DISOS GmbH konnte deshalb bereits im 1. Halbjahr 1995 bei einem Umsatz von rd. 5,6 Mio. DM einen Gewinn von rd. 0,9 Mio. DM in diesem Bereich erwirtschaften; geplant war für das gesamte Jahr 1995 lediglich ein in etwa ausgeglichenes Ergebnis.

Maßnahmen zur Kostensenkung, die nicht auch bei einem Verbleib der Landesdepots bei der Bundesanstalt möglich gewesen wären, waren nicht zu verzeichnen. Vorteile durch die Übertragung des Landesdepotgeschäftes entstanden bisher allein bei der DISOS GmbH. Diese nutzt die Landesdepots zur Kundengewinnung, um im Bereich der in Abwicklung befindlichen Unternehmen der Treuhandanstalt/Bundesanstalt Datenverarbeitungsprogramme und Dienstleistungen zu marktüblichen Preisen zu verkaufen. Angestrebte Synergieeffekte für die Bundesanstalt konnten bisher nicht verwirklicht werden, weil Dritte nicht bereit waren, ihre Unterlagen in die Landesdepots zu den Preisen einzulagern, die die Bundesanstalt für die Akteneinlagerung an die DISOS GmbH zu zahlen hat.

66.4.2

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes war die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenwahrnehmung durch die DISOS GmbH für die Bundesanstalt nicht gesichert. Eine günstigere Kostensituation wurde nicht erreicht; Synergieeffekte wurden nicht erzielt. Der Bundesrechnungshof hat eine hinreichend abgesicherte Kostenkalkulation, erhebliche Preisermäßigungen und ein angemessenes Verfahren zur Preis- und Mengenkontrolle für notwendig erachtet, damit die Bundesanstalt finanziell nicht ungerechtfertigt belastet wird.

66.4.3

Die Bundesanstalt und die DISOS GmbH haben mitgeteilt, zum 1. Januar 1996 seien die Preise für das Landesdepotgeschäft erheblich gesenkt worden; gleichzeitig seien die Kostensenkungsziele zur Steigerung der Produktivität erhöht worden, die den Leistungsdruck im Landesdepotgeschäft verstärkten. Hieraus ergäben sich für die Zukunft erhebliche Ausgabeneinsparungen. Auf der Grundlage der erstmalig vorliegenden Ist-Kosten für das Jahr 1995 seien die Leistungspreise neu kalkuliert und von dem seinerzeit beauftragten Beratungsunternehmen geprüft worden. Auf der Basis der mit Wirkung vom 1. Januar 1996 gesenkten Preise und der erhöhten Kostensenkungsvorgaben habe das Beratungsunternehmen nunmehr die Wirtschaftlichkeit des Landesdepotgeschäftes durch die DISOS GmbH gegenüber der Bundesanstalt bestätigt.

In dem geprüften Jahresabschluß per 31. Dezember 1995 sei eine Erstattungsrückstellung zugunsten der Bundesanstalt in Höhe von 1,3 Mio. DM gebildet worden. Damit verbleibe der DISOS GmbH eine Umsatzrendite von 3 v. H. aus dem Landesdepotgeschäft.

66.4.4

Der Bundesrechnungshof nimmt die inzwischen eingeleiteten Maßnahmen, mit denen die finanzielle Belastung der Bundesanstalt vermindert werden soll, zur Kenntnis. Er erwartet eine laufende Kosten- und Preisüberwachung durch die Bundesanstalt, damit künftig unangemessene Gewinne der DISOS GmbH aus dem Landesdepotgeschäft ausgeschlossen sind.

Beratungstätigkeit des Bundesrechnungshofes

67 Bezüge von Bediensteten bei Internationalen Organisationen

67.1

Der Bundesrechnungshof hat die Einflußnahme der Bundesregierung auf die Bezüge von Bediensteten bei Internationalen Organisationen und Einrichtungen geprüft und aufgrund der Ergebnisse die Bundesregierung und das Parlament beraten.

67.1.1

Seit dem Jahre 1984 besteht die Forderung des Deutschen Bundestages an die Bundesregierung, dazu beizutragen, das Besoldungsniveau in den Europäischen Gemeinschaften „in eine vernünftige Relation zu vergleichbaren Bezügen anderer Mitgliedsländer" zu bringen.

Die Bundesregierung hat sich seit dem Jahre 1991 um Veränderungen bemüht. Das in den Gemeinschaftsverträgen festgelegte Vorschlagsmonopol der Kommission der Europäischen Gemeinschaft (Kommission) hat bislang dazu geführt, daß entsprechende Initiativen des Rates der Europäischen Union (Rat) wirkungslos blieben.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, im Rahmen der im Jahre 1996 anstehenden Revision der Gemeinschaftsverträge den Vorschlag einzubringen, das Vorschlagsmonopol der Kommission bei Besoldungsfragen abzuschaffen und sicherzustellen, daß die Mitgliedstaaten im Rat auch für diesen Bereich ihre haushaltsmäßige Verantwortung wahrnehmen können.

67.1.2

Die Bezüge der Bediensteten in den sogenannten Koordinierten Organisationen (z. B. NATO, OECD, ESA) werden von einem Koordinierungskomitee für Besoldungsfragen vorgeschlagen. Die davon betroffenen Organisationen betrachten mehrheitlich diese Empfehlungen als bindend und setzen sie haushaltsmäßig um, ohne ihre individuelle finanzielle Situation zu würdigen.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, sich im Koordinierungskomitee und in den einzelnen Organisationen für die Klarstellung einzusetzen, daß den Empfehlungen des Koordinierungskomitees eine Deckelfunktion zukommt und die Empfehlungen Abweichungen aus haushaltsmäßigen Gründen nach unten nicht ausschließen.

67.1.3

Die GATT-Nachfolgeorganisation, die Welthandelsorganisation (WTO), beabsichtigt, die Beschäftigungsbedingungen für das Personal nicht mehr wie bei GATT am Dienstrechtssystem der Vereinten Nationen auszurichten, sondern die Regeln des Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Weltbank anzuwenden. Als Folge würden die Gehälter um etwa 27 v. H. angehoben.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, bei der WTO vom bisherigen Dienstrechtssystem der Vereinten Nationen nicht abzuweichen.

67.1.4

Bei der Gründung des Europäischen Währungsinstituts (EWI) sowie von europäischen Agenturen hat bei der Festlegung der Besoldungsbestimmungen keine oder keine ausreichende Abstimmung zwischen den beteiligten Fachressorts oder der Deutschen Bundesbank und den für internationale Dienstrechtsfragen zuständigen Ressorts stattgefunden.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, auf dem Gebiet des internationalen Dienstrechts künftig frühzeitig inhaltlich zusammenzuarbeiten und den internationalen Abstimmungsprozeß bereits auf Arbeitsebene abgestimmt zu begleiten, um im Sinne des zeitlich unbefristeten Auftrags des Deutschen Bundestages mäßigend auf die Bezüge von Bediensteten bei internationalen Organisationen einzuwirken.

67.2

Der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages bekräftigte die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes und forderte von der Bundesregierung mit Beschlüssen vom 6. Dezember 1995 und 8. Mai 1996,

- auf eine Verringerung des Abstandes zwischen nationaler Besoldung und der Besoldung der Bediensteten der Europäischen Gemeinschaften sowie vergleichbarer oder noch höherer Besoldungssysteme anderer Internationaler Organisationen hinzuwirken und
- auf dem Gebiet des internationalen Dienstrechts künftig eine frühzeitige inhaltliche Abstimmung zwischen den beteiligten Ressorts vorzunehmen sowie bei der in diesem Jahr beginnenden Regierungskonferenz die Fragen der Revision der Gemeinschaftsverträge im besoldungs- und versorgungsrechtlichen Bereich aktiv anzugehen.

Darüber hinaus hat der Haushaltsausschuß in seinen Beschlüssen

- die Bundesregierung aufgefordert, sich bei der Besoldung der Bediensteten der Europäischen Gemeinschaften für eine Einschränkung des Vorschlagsmonopols der Kommission in Dienstrechtsfragen zugunsten der Beteiligung der Mitgliedstaaten einzusetzen sowie auf eine vereinfachte Möglichkeit zur Abänderung von Verordnungsvorschlägen der Kommission zum EG-Dienstrecht (qualifizierte Stimmenmehrheit statt wie bisher Einstimmigkeit) zu dringen;
- die Bundesregierung nachdrücklich in ihrer aufgrund der Empfehlungen des Bundesrechnungshofes eingenommenen Haltung bestärkt, bei der Besoldung der Bediensteten bei den Koordinierten Organisationen die von dem Koordinierungsausschuß ermittelten Gehaltsanpassungssätze nur als Höchstsätze zu bewerten, so daß die einzelnen Koordinierten Organisationen entsprechend ihrer Haushaltslage von diesen Höchstsätzen nach unten abweichen können sowie ferner die Besoldung und Versorgung der Bediensteten bei der WTO weiter im Dienstrechtssystem der Vereinten Nationen zu halten;
- die Bundesregierung aufgefordert, bei der Besoldung der Bediensteten beim EWI das EWI nachdrücklich zu bitten, vor Entscheidungen über Dienstrechtsfragen in einen Meinungsaustausch mit der Deutschen Bundesbank und den für das Dienstrecht zuständigen Ressorts der Mitgliedstaaten einzutreten.

67.3

Der Bundesrechnungshof wird die Umsetzung der Beschlüsse des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages durch die Bundesregierung sowie das dazu gewählte Vorgehen weiterverfolgen.

68 Gewährung von Sonderzuschlägen zur Sicherung des Personalbedarfs (Verschiedene Einzelpläne)

68.1

Durch das Fünfte Gesetz zur Änderung besoldungsrechtlicher Vorschriften vom 28. Mai 1990 wurde das Bundesministerium des Innern (Bundesministerium) ermächtigt, durch Rechtsverordnung die Gewährung von Sonderzuschlägen zu regeln (§ 72 Bundesbesoldungsgesetz – BBesG). Mit der „Verordnung über die Gewährung von Sonderzuschlägen zur Sicherung des Personalbedarfs (Sonderzuschlagsverordnung – SZsV)" vom 13. November 1990 hat es von der Ermächtigung Gebrauch gemacht. Für den Tarifbereich wurde diese Neuerung übernommen.

Durch das neuartige, erstmals eingesetzte Instrument der Vorweggewährung von Dienstaltersstufen sollten in Verwendungsbereichen mit dauerndem Personalmangel oder hohem Personalwechsel zur Verbesserung der Funktions- und Wettbewerbsfähigkeit des öffentlichen Dienstes vor allem Berufsanfänger gewonnen und Abwanderungstendenzen entgegengewirkt werden.

Das Bundesministerium hat die Entscheidung über die Anwendung und die Höhe des Sonderzuschlags gemäß § 3 SZsV auf die obersten Dienstbehörden übertragen, ohne daran eine Berichtspflicht über die getroffenen Maßnahmen zu knüpfen. In der Folgezeit haben 15 Ressorts von der Ermächtigung Gebrauch gemacht, 12 Ressorts haben darauf verzichtet.

68.2

Der Innenausschuß des Deutschen Bundestages hatte im Jahre 1990 bei der Beratung zu § 72 BBesG in angemessenem zeitlichen Abstand eine abschließende Feststellung verlangt, ob sich das neue Instrument bewährt habe und auch weiterhin erforderlich sein werde. Eine solche systematische Untersuchung hat das Bundesministerium jedoch nicht durchgeführt. Die Voraussetzungen für eine Evaluierung waren insoweit gegeben, als eine Vergleichsgruppe von Ressorts auf den Einsatz des Instruments verzichtet hatte (zu dieser Thematik: Gutachten des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Bd. 2, Erfolgskontrolle finanzwirksamer Maßnahmen in der öffentlichen Verwaltung).

Das Bundesministerium hat mit Rundschreiben vom 6. Januar 1993 lediglich eine Umfrage bei den den Sonderzuschlag gewährenden Ressorts zu den Erfahrungen bei der Umsetzung der Sonderzuschlagsverordnung durchgeführt. Die Antworten hierzu reichten von „weitere Verschärfung des Personalmangels" über „weder positive noch negative Auswirkungen" bis zu „Vermeidung der Verschlechterung der Personalsituation". Den Umfang der Mitnahmeeffekte durch die Veränderung der Arbeitsmarktsituation konnte das Bundesministerium damit nicht feststellen.

68.3

Der Bundesrechnungshof hat die Maßnahme untersucht und u. a. festgestellt, daß die Zahlung der Sonderzuschläge auch Nebenwirkungen hatte, die der Erhöhung der Attraktivität des öffentlichen Dienstes zuwiderliefen. So gewährte z. B. ein Ressort die Sonderzuschläge mit Erlaß vom 2. April 1992 sogar rückwirkend zum 1. Januar 1991. Es zahlte dabei die Zuschläge auch an bereits ausgeschiedene Bedienstete. Dies nahm die arbeitsgerichtliche Rechtsprechung zum Anlaß, die Sonderzuschläge nicht als Anreizmaßnahme, sondern als allgemeine freiwillige Tarifleistung zu bewerten. Weitere Risiken zeigten sich in der Gefahr einer demotivierenden Wirkung auf dienstältere Beamte.

68.4

Das Bundesministerium strebt nunmehr eine Neuregelung der Zuschlagsgewährung durch das „Gesetz zur Reform des öffentlichen Dienstrechts" an. Es beabsichtigt insbesondere, das Instrument der Sonderzuschläge gezielter einzusetzen.

Der Bundesrechnungshof begrüßt die beabsichtigte Neuregelung, hält aufgrund seiner Feststellungen aber auch für sie die Durchführung einer echten Erfolgskontrolle für unabdingbar. Dazu hat der Bundesrechnungshof dem Bundesministerium ausführliche Hinweise gegeben.

69 Einsatz von Kopiergeräten
(alle Einzelpläne)

69.1

Der Bundesrechnungshof hat querschnittlich untersucht, ob beim Einsatz von Kopiergeräten in der Bundesverwaltung wirtschaftlich verfahren wird. Den Schwerpunkt der Prüfung bildeten die Bereiche Bedarfsermittlung, Bedarfsdeckung, Vertragsgestaltung, Standortwahl, Betrieb und Auslastung. Neben den gerätebezogenen Kosten hat der Bundesrechnungshof auch die arbeitsorganisatorischen Rahmenbedingungen, insbesondere die für den Nutzer mit der Standortwahl verbundenen Wegezeiten einbezogen. Er hat u. a. festgestellt, daß

- das Kopiervolumen bei den geprüften Behörden jährlich um durchschnittlich rd. 12 v. H. angestiegen war und sich dadurch trotz sinkender Kopienpreise die Ausgaben für das Kopierwesen insgesamt erhöht hatten;
- rd. zwei Drittel aller betrachteten Kopiergeräte nur gering ausgelastet waren, wobei die Auslastung in Einzelfällen sogar bei nur 1 v. H. lag;
- die gerätebezogenen Kosten je Kopie recht unterschiedlich waren (von 4 Pfennig bis zu mehreren DM) und im Durchschnitt rd. 7 Pfennig betrugen; bei einem Kopiervolumen von bis zu 60 Mio. Kopien jährlich bei einzelnen Behörden haben die teilweise weit über diesem Durchschnitt liegenden gerätebezogenen Kosten zu erheblichen Mehrausgaben geführt;
- eine Behörde bei sachgerechter Beschaffung der Kopiergeräte (u. a. durch Vergabe im Wettbewerb) jährlich rd. 2,2 Mio. DM hätte einsparen können; bezogen auf die erwartete Nutzungsdauer der Kopiergeräte von fünf Jahren hätten Mehrausgaben in Höhe von rd. 11 Mio. DM vermieden werden können;
- die vorhandenen Kopiergeräte teilweise ungünstig aufgestellt waren, wodurch erhebliche Wegezeiten für die Nutzer verursacht wurden;
- die Einnahmen für Privatkopien in der Regel nicht einmal die Personalkosten abdeckten, die allein durch die Abrechnung dieser Kopien verursacht wurden.

69.2

Aufgrund seiner Feststellungen hat der Bundesrechnungshof den geprüften Behörden empfohlen,

- im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung den erforderlichen Vervielfältigungsbedarf, der in der Behörde selbst gedeckt werden muß (Eigen- und/oder Fremdfertigung), festzustellen und zu prüfen, welches Vervielfältigungsmedium (u. a. Druckmaschine, Kopierer) zur Deckung des festgestellten Bedarfs das jeweils wirtschaftlichste ist;
- die zur Beurteilung der wirtschaftlichen Ausgestaltung des Kopierwesens erforderlichen Daten (u. a. Kosten, Kopiervolumen) zu erfassen und nachvollziehbar zu dokumentieren;
- das erforderliche Kopieraufkommen mit Hilfe einer Volumenstrukturanalyse (u. a. wer, was, wo und wie oft kopiert) zu untersuchen, damit auf dieser Grundlage eine bedarfsgerechte technische Ausstattung, ein optimaler Standort und eine angemessene Auslastung der Kopiergeräte sichergestellt werden können;
- unter- oder überausgelastete Kopiergeräte auszutauschen, in anderen Bereichen mit entsprechendem Kopierbedarf einzusetzen und überschüssige Geräte auszusondern;
- unter Wirtschaftlichkeitsaspekten zu prüfen, ob und in welchem Umfang Kopiergeräte zentral und/oder dezentral aufgestellt werden sollten und bei einer dezentralen Aufstellung durch eine Optimierung der Gerätestandorte die Wegezeiten für die Nutzer so gering wie möglich zu halten;
- den Leistungsumfang sowie die technische Ausstattung der Kopiergeräte unter Berücksichtigung des tatsächlichen Kopierbedarfs (u. a. Auflagenhöhe, Weiterverarbeitung) zu bestimmen;
- darauf zu achten, bei der Fertigung von nicht zu Dienstzwecken benötigten Kopien die Erstattungsbeträge so festzusetzen, daß die tatsächlichen Kosten gedeckt werden und der Verwaltungsaufwand für die Abrechnung so gering wie möglich gehalten wird;
- zu prüfen, welche Vertragsart für die Beschaffung und Instandhaltung unter Berücksichtigung angemessener Vertragslaufzeiten die jeweils wirtschaftlichste ist und darüber hinaus das Ergebnis in regelmäßigen Abständen zu überprüfen.

Die empfohlene Vorgehensweise verursacht zwar Kosten – im wesentlichen Personalkosten –, die sich jedoch nach den Feststellungen und Erfahrungen des Bundesrechnungshofes bereits innerhalb des ersten Jahres amortisieren. Um den Aufwand so gering wie möglich zu halten, hat der Bundesrechnungshof den Behörden Arbeitshilfen zur Verfügung gestellt.

69.3

Die geprüften Behörden haben zugesagt, die Empfehlungen umzusetzen. Teilweise ist dies bereits geschehen.

Aufgrund der hierbei erzielten positiven Ergebnisse hat der Bundesrechnungshof alle obersten Bundesbehörden gebeten sicherzustellen, daß innerhalb der unmittelbaren Bundesverwaltung, bei den bundesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts sowie bei den überwiegend vom Bund institutionell geförderten Zuwendungsempfängern entsprechend den Empfehlungen verfahren wird.

69.4

Der Bundesrechnungshof wird die Umsetzung seiner Empfehlungen weiter beobachten.

70 Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen in den neuen Bundesländern durch Partnerschaftsdarlehen aus dem Eigenkapitalhilfeprogramm (Kapitel 09 02 Titel 662 61)

70.1

Das Bundesministerium für Wirtschaft (Bundesministerium) hat Ende 1993 im Rahmen des Eigenkapitalhilfeprogramms (EKH-Programm) die Variante „Eigenkapitalhilfe – Partnerschaftskomponente" (EKH-Partner) eingeführt. Damit soll die Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit kleiner und mittlerer Unternehmen in den neuen Bundesländern gestärkt werden, denen haftendes Kapital und unternehmerische Kenntnisse unter marktwirtschaftlichen Bedingungen fehlen. Zur Finanzierung hat die Bundesregierung im Rahmen des föderalen Konsolidierungsprogramms die im Bundeshaushalt 1993 veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen für das EKH-Programm um 500 Mio. DM auf insgesamt 3,5 Mrd. DM aufgestockt.

Gefördert werden Unternehmen in den neuen Bundesländern, an denen sich ein Partner mit haftendem Kapital beteiligt, der zusätzlich unternehmerisches Know-how einbringt. Die Beteiligung ist auf 49 v. H. des haftenden Kapitals des Unternehmens begrenzt; nur in Ausnahmefällen ist vorübergehend eine Mehrheitsbeteiligung zulässig. Auf die eingezahlte Beteiligung in Höhe von mindestens 100 000 DM gewährt die Deutsche Ausgleichsbank (Ausgleichsbank) ein zinsverbilligtes Darlehen in Höhe des 2,5fachen der Partnereinlage an das Unternehmen in den neuen Bundesländern, höchstens 5 Mio. DM. Der Bund erstattet der Ausgleichsbank die Zinsverbilligung aus dem Bundeshaushalt. Bis zur Neufassung der Förderrichtlinie zum Beginn des Jahres 1996 waren mindestens 70 v. H. der Darlehensmittel für investive Zwecke einzusetzen.

Die Inanspruchnahme des Förderprogramms EKH-Partner blieb weit hinter den Erwartungen zurück. Von den ursprünglich für das Jahr 1993 zur Förderung vorgesehenen Darlehensmitteln in Höhe von 150 Mio. DM wurden bei zwei Bewilligungen 5,3 Mio. DM zugesagt; dies entspricht 3,5 v. H. des geplanten Darlehensvolumens. Im Jahre 1994 wurden bei 60 Bewilligungen 47,4 Mio. DM Förderkredite gewährt; vorgesehen war 1 Mrd. DM (4,7 v. H.). Ähnlich verlief die Entwicklung im Jahre 1995. Bis Ende Oktober waren von 1 Mrd. DM für das ganze Jahr in 59 Fällen zusammen 71,5 Mio. DM (7,2 v. H.) an Darlehen zugesagt worden.

70.2

Der Bundesrechnungshof hat bei seiner Prüfung im Jahre 1995 festgestellt, daß ein wichtiger Grund für die geringe Inanspruchnahme des Förderprogramms in der Begrenzung der Beteiligung auf in der Regel 49 v. H. des haftenden Kapitals liegt; dies hält unternehmerisch aktive Partner davon ab, ihr Know-how zur Verfügung zu stellen, weil sie fürchten, bei einer Minderheitsbeteiligung Entscheidungen im Unternehmen nicht in ihrem Sinne verwirklichen zu können. Auf der anderen Seite bestehen bei Unternehmern in den neuen Bundesländern erhebliche Vorbehalte, Beteiligungen, insbesondere aber Mehrheitsbeteiligungen, zu akzeptieren. Auf diesen Interessengegensatz hatten Vertreter der Wirtschaft bereits bei der Programmentwicklung Anfang 1993 mit Nachdruck hingewiesen und den Erfolg des Programms bezweifelt.

Ferner wurde die Einschränkung, Darlehensmittel mindestens zu 70 v. H. für investive Ausgaben zu verwenden, den Finanzierungsbedürfnissen insbesondere von vertriebsorientierten Unternehmen und von Dienstleistungsbetrieben nicht gerecht, weil deren Finanzbedarf in erheblichem Umfang aus nichtinvestiven Vertriebsausgaben wie Marketingkosten besteht. Diese Unternehmen fielen deshalb aus dem Kreis der möglichen Antragsteller heraus.

Die Erhebungen haben weiter ergeben, daß das Programmangebot zu wenig bekannt war. Die von der Ausgleichsbank zur Vermittlung von Beteiligungen in Berlin eingerichtete Partnerschaftsagentur hatte nur einen geringen Anteil am Zustandekommen förderfähiger Partnerschaften.

Auch wurden Beteiligungen langjähriger Mitarbeiter am Beschäftigungsunternehmen gefördert. In diesen Fällen kann nicht davon ausgegangen werden, daß der geforderte Zugewinn an unternehmerischem Know-how eingetreten ist.

70.3

Das Bundesministerium hat eingeräumt, daß sich die auf seinen Zielvorgaben beruhende Schätzung der Ausgleichsbank für die Inanspruchnahme des Förderprogramms als unrealistisch erwiesen habe. Allerdings seien die zwischenzeitlich geförderten 153 Unternehmen (Stand April 1996) keine zu vernachlässigende Größe. Die Begrenzung der Beteiligung auf in der Regel 49 v. H. des Gesellschaftskapitals sei bei der Mehrzahl der geförderten Unternehmen kein Hindernis für das Zustandekommen der Partnerschaft gewesen; vielmehr habe die überwiegende Zahl der ostdeutschen Unternehmer eine Mehrheitsbeteiligung abgelehnt.

Die Vermittlungstätigkeit der Partnerschaftsagentur in Berlin hält auch das Bundesministerium für weiter verbesserbar; allerdings seien hier Fortschritte nicht zu übersehen. Bundesministerium und Ausgleichsbank wollten verstärkt über das Förderprogramm informieren.

Das Bundesministerium hat Anfang 1996 die Förderrichtlinien angepaßt und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes umgesetzt. So lassen z. B. die neu gefaßten Richtlinien eine Förderung der Beteiligungen von Unternehmensmitarbeitern in der Regel nicht mehr zu. Auch wurde die Einschränkung der

Darlehensverwendung auf Investitionsausgaben gelockert. Die Begrenzung der Beteiligung des Partners auf 49 v. H. des haftenden Kapitals des Unternehmens hat das Bundesministerium aber nicht aufgehoben.

70.4

Der Hinweis des Bundesministeriums, der Ausschluß von Mehrheitsbeteiligungen habe bei der Mehrzahl der geförderten Unternehmen kein Hindernis für die Partnerschaft gebildet, ist nicht aussagekräftig. Er beruht auf der Befragung geförderter Unternehmen, deren Antworten kaum Rückschlüsse auf die Gründe für das Nichtzustandekommen von Beteiligungen zulassen. Im übrigen hat die Ausgleichsbank als Ergebnis der gleichen Befragung Anfang 1996 bestätigt, daß u. a. der Ausschluß der Mehrheitsbeteiligung des Partners ein wichtiger Faktor für die unzureichende Inanspruchnahme des Partnerprogramms ist.

Der Bundesrechnungshof wird beobachten, ob die bisherigen Änderungen der Förderrichtlinie die Attraktivität des Programms EKH-Partner in ausreichendem Maße steigern. Sofern die Inanspruchnahme weiterhin unbefriedigend verläuft, wird das Bundesministerium prüfen müssen, ob die Beteiligungsgrenze aufzuheben oder die Weiterführung des Programms EKH-Partner überhaupt sinnvoll ist. Bei einer Aufhebung der Beteiligungsgrenze von 49 v. H. des haftenden Kapitals bliebe es den Beteiligten überlassen, die Beteiligungsanteile selbst auszuhandeln. Das würde es angehenden Partnern erlauben, einen möglichen Interessengegensatz im Verhandlungswege auszuräumen und Partnerschaften begünstigen, die derzeit noch von einer Förderung ausgeschlossen sind.

71 Wirtschaftlichkeit der betrieblichen Unterhaltung der Bundesautobahnen (Kapitel 12 10 Titel 521 11)

Die Bundesländer verwalten die Bundesautobahnen und sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs im Auftrage des Bundes. Im Jahre 1995 führten die Bundesländer die betriebliche Unterhaltung der 11 143 km Bundesautobahn mit 187 Autobahnmeistereien durch. Die genaue Zahl der Beschäftigten in den Autobahnmeistereien war dem Bundesministerium für Verkehr (Bundesministerium) nicht bekannt; sie beträgt schätzungsweise 5 500 Personen.

Der Bund trägt die Aufwendungen für die Unterhaltung der in seiner Unterhaltungslast stehenden Bundesfernstraßen. Diese umfassen im wesentlichen die Ausgaben für das eingesetzte Betriebspersonal der Auftragsverwaltung, für Fahrzeuge, Geräte und Maschinen, für Baustoffe und Streustoffe für den Winterdienst sowie für betriebliche Leistungen von Unternehmern. Der Straßenbauhaushalt des Bundes wird in erheblichem Maße mit diesen Ausgaben belastet. Im Jahre 1994 wandte der Bund für die betriebliche Unterhaltung der Bundesautobahnen (ohne Investitionen) 688 Mio. DM auf. Für das Jahr 1996 sind Ausgaben in Höhe von 701 Mio. DM vorgesehen, d. s. fast 7 v. H. der Gesamtausgaben für den Straßenbau. Der Anteil der Personalkosten betrug im Jahre 1994 rd. 405 Mio. DM; für das Jahr 1996 sind 412 Mio. DM vorgesehen. Das sind jeweils fast 60 v. H. der Ausgaben für die betriebliche Unterhaltung der Bundesautobahnen.

Angesichts der erheblichen Kosten in diesem Bereich hat der Bundesrechnungshof im Jahre 1995 die Wirtschaftlichkeit der betrieblichen Unterhaltung der Bundesautobahnen in vier Bundesländern untersucht und dabei ein Drittel aller Autobahnmeistereien, die das Bundesautobahnnetz unterhalten, erfaßt.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß die Autobahnmeistereien für eine zu geringe Streckenlänge zuständig waren. Jede unterhielt durchschnittlich eine Strecke von 60 km. Aufgrund der in den zurückliegenden Jahren verbesserten Leistungsfähigkeit der Fahrzeuge, Maschinen und Geräte könnte eine Autobahnmeisterei jedoch durchschnittlich 20 km mehr Strecke unterhalten. Bundesweit wäre es dadurch bei geeigneter Neuverteilung der Zuständigkeiten möglich, das Autobahnnetz mit wesentlich weniger Autobahnmeistereien zu betreiben. Die nicht betriebsnotwendigen Standorte wären schrittweise aufzugeben. Dadurch wären Einsparungen beim Personal und bei Fahrzeugen und Geräten möglich.

Der Bundesrechnungshof hat weiter festgestellt, daß alle Autobahnmeistereien über zuviel Personal verfügten. Würden die Straßenbauverwaltungen der Bundesländer auf den überwiegend nicht notwendigen Einsatz eines Beifahrers auf den Fahrzeugen verzichten und geeignete Arbeiten in größerem Umfang an Unternehmer vergeben, so wäre auch hier eine deutliche Reduzierung des Personals möglich. Bezieht man die Einsparungsmöglichkeit durch den Wegfall nicht erforderlicher Standorte mit ein, so hält der Bundesrechnungshof insgesamt eine Reduzierung des Personals auf die Hälfte für möglich.

Die Ausstattung der Autobahnmeistereien mit Fahrzeugen und Geräten steht im Zusammenhang mit dem Personalbestand und der Vergabe von Arbeiten an Unternehmer. Mit weniger Standorten und einem verringerten Personaleinsatz könnte die Anzahl der Fahrzeuge und Geräte erheblich reduziert werden.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium empfohlen, die betriebliche Unterhaltung der Bundesautobahnen im Zusammenwirken mit den Bundesländern neu zu gestalten. Wenn die Vorschläge des Bundesrechnungshofes umgesetzt würden, könnte diese kostengünstiger durchgeführt werden, ohne an Qualität zu verlieren. Insgesamt schätzt der Bundesrechnungshof die langfristig möglichen jährlichen Einsparungen unter Berücksichtigung der Kosten einer verstärkten Auftragsvergabe an Unternehmer auf einen dreistelligen Millionenbetrag.

Das Bundesministerium und die Bundesländer haben den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes grundsätzlich zugestimmt und sie bereits teilweise, beispielsweise durch den Verzicht auf den Neubau einer geplanten Autobahnmeisterei, verwirklicht.

Die Bundesländer wollen in Zusammenarbeit mit dem Bundesministerium die Empfehlungen zur Größe künftiger Autobahnmeistereien, zur Personalbemessung und zur Ausstattung mit Fahrzeugen bei ihren eigenen Bestrebungen zur Rationalisierung des Autobahnbetriebsdienstes weiter berücksichtigen.

Der Bundesrechnungshof begrüßt diese Rationalisierungsbemühungen. Er geht davon aus, daß Bund und Bundesländer die beträchtlichen Einsparungsmöglichkeiten bei der künftigen Ausgestaltung des Autobahnbetriebsdienstes konsequent nutzen. Er wird die Angelegenheit weiter beobachten.

72 Bundeswehrplanung

72.1

Die Bundeswehr verfügt über ein differenziertes Planungssystem, dessen Systematik und Verfahren erstmals im Jahre 1968 in einem Planungserlaß festgelegt und zuletzt im Jahre 1983 überarbeitet wurden. Die Bundeswehrplanung baute auf verteidigungspolitischen Richtlinien des Bundesministers der Verteidigung auf und bestand im wesentlichen aus zwei Teilen:

- Der **konzeptionelle Teil** enthielt die Elemente Militärstrategische Zielsetzung, Konzeption der Bundeswehr, Teilkonzeptionen für bereichsübergreifende Aufgaben sowie die Konzeptionen der Teilstreitkräfte und war nach Bedarf fortzuschreiben.
- Der **Planungsteil** war der eigentliche Bundeswehrplan, der sich über 15 Jahre erstreckte und jährlich überarbeitet wurde. Der Bundeswehrplan diente vor allem auch als Grundlage für den jährlichen Voranschlag zum Haushalt und für den Beitrag des Verteidigungsressorts zur fünfjährigen Finanzplanung des Bundes.

Die sicherheitspolitischen Umwälzungen ab dem Jahre 1989, die in kurzer Zeit erhebliche Auswirkungen auf die Aufgabenstellung und Stärke der Bundeswehr hatten, und in deren Verlauf auch die NATO ihre Strategie ändern mußte, stellten Anforderungen an die Flexibilität der Bundeswehrplanung, die das eingeführte Verfahren nicht zu erfüllen vermochte. Um dennoch eine gewisse Planungssicherheit zu gewährleisten, wurde außerhalb der vorgegebenen Planungssystematik eine Reihe von Zielsetzungs- und Planungsdokumenten erarbeitet, die ursprünglich vorläufigen Charakter haben sollten, in ihren Auswirkungen jedoch über das Jahr 2000 hinaus reichten. Dabei wurde von vornherein auf das komplexe Abstimmungs- und Mitzeichnungsverfahren nach den Regelungen des Planungserlasses verzichtet.

72.2

Der Bundesrechnungshof hat das Planungsverfahren und den damit verbundenen Aufwand untersucht. Die Verfahrenssystematik des Planungserlasses überzeugte in ihrer Sachlogik und Vollständigkeit, war jedoch zum Teil zu perfektioniert. Sie beanspruchte einen übergroßen Personal- und Zeitaufwand, der schon in der Zeit vor dem sicherheitspolitischen Einschnitt in den Jahren 1989 und 1990 zur Lückenhaftigkeit und Überalterung des konzeptionellen Teils der Bundeswehrplanung geführt hatte. Dem Planungsteil war zudem ein Wert beigemessen worden, der ihm im Verhältnis zur Haushalts- und Finanzplanung des Bundes tatsächlich nicht zukam. So übertraf die Planungsreichweite des Bundeswehrplans mit 15 Jahren diejenige des fünfjährigen Finanzplans, der der Bundesregierung zur Erfassung größerer Vorhaben mit mehrjährigen finanziellen Auswirkungen ausreicht, um ein Mehrfaches. Dem Plankostenrahmen und den Planungsergebnissen lagen in der Praxis langjährig gleichbleibende Quoten für die einzelnen Teilstreitkräfte zugrunde. Diese Quotierung behinderte eine aufgabenbezogene Prioritätensetzung zwischen den einzelnen Teilstreitkräften, zumal die Quoten über den gesamten Zeithorizont der Planung beibehalten und von den Verantwortlichen für ihre Bereiche restlos ausgeplant wurden. Ohne erkennbaren Nutzen wurde ein hoher Planungsaufwand betrieben. Die Planungsflexibilität war eingeschränkt.

Die Möglichkeiten des Generalinspekteurs, sich gegen die Einzelinteressen der Teilstreitkräfte durchzusetzen, entsprachen nicht seiner Gesamtverantwortung für die Bundeswehrplanung. Die starre Quotierung und die relativ geringe Höhe seiner Vorbehaltsbeträge begrenzten die Auswirkungen von ihm gesetzter aufgabenbezogener Prioritäten zwischen den Teilstreitkräften. Seine Kontrollfunktionen hinsichtlich der Bundeswehrplanung überschnitten sich mit denen der Teilstreitkraftinspekteure und der Abteilungsleiter im Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium).

Das Bundesministerium untersuchte den Planungsaufwand bislang nicht näher und überarbeitete das Planungsverfahren insofern auch nicht mit dem Ziel geringeren Personal- und Zeitbedarfs. Die unzureichende DV-Unterstützung führte zudem zu teilstreitkrafteigenen Hilfslösungen, die zusätzliche Schnittstellen zum zentralen DV-gestützten Informationssystem für die Bundeswehrplanung erforderten, dessen Weiterentwicklung sich im übrigen aufgrund fehlender Haushaltsmittel verzögerte.

Der Bundesrechnungshof hat angeregt, die Erfahrungen zu nutzen, die in der jetzigen Belastungssituation mit den Schwächen des eingeführten Planungsverfahrens gemacht worden sind. Er hat dazu eine Reihe von Empfehlungen zur Erarbeitung eines flexibleren, weniger aufwendigen und stärker aufgabenbezogenen Planungssystems gegeben.

72.3

Das Bundesministerium hat den Feststellungen im wesentlichen zugestimmt und – den Anregungen und Empfehlungen folgend – das Planungsverfahren in folgenden Bereichen grundlegend geändert:

- Für wesentliche Großvorhaben von Heer, Luftwaffe und Marine legt künftig der Generalinspek-

teur aufgabenorientiert und teilstreitkraftübergreifend die Prioritäten und übergreifenden Plankostenzuweisungen fest.

- Die bislang übliche, über 15 Jahre gleichbleibende Zuweisung fester Finanzquoten für die Teilstreitkräfte entfällt.

- Die Planungsreichweite des Bundeswehrplans wird an diejenige der Finanzplanung des Bundes angepaßt.

- Lücken in den konzeptionellen Grundlagen der Bundeswehrplanung sind geschlossen worden, z. B. durch den Teil „Aufgaben und Fähigkeiten", der die konzeptionelle Grundlage für die Anpassung der Bundeswehr an das veränderte Aufgabenspektrum darstellt. Gleichzeitig wird darauf verzichtet, auch die eigenständigen konzeptionellen Dokumente der Teilstreitkräfte als Teile des Planungssystems zu behandeln.

Anfang 1996 hat das Bundesministerium den überarbeiteten Planungserlaß in Kraft gesetzt. Die ebenfalls überarbeiteten Durchführungsbestimmungen will es noch in diesem Jahr herausgeben. Mit dem Bundeswehrplan 1997 hat es bereits begonnen, einen Teil dieser Änderungen umzusetzen. Schritte zur Weiterentwicklung des zentralen Informationssystems für die Bundeswehrplanung sind eingeleitet.

Das Bundesministerium hat entsprechend den Anregungen des Bundesrechnungshofes die Stellung des Generalinspekteurs in der Bundeswehrplanung gestärkt, jedoch darauf hingewiesen, daß seine Kontrollfunktion als „Planungskontrolle" sich nicht mit der „Überwachung der Durchführung" der Teilstreitkraftinspekteure und Abteilungsleiter überschneide. Die Wahrnehmung dieser – im Wesen ähnlichen – Aufgaben durch verschiedene Funktionsträger ergebe sich aus deren unterschiedlicher Verantwortung, wie sie aufgrund der politischen Vorgaben in den entsprechenden Erlassen festgelegt seien.

72.4

Der Bundesrechnungshof hält es nach wie vor für erforderlich, die tatsächlich ausgeübten Kontrollfunktionen des Generalinspekteurs, die auch mit erheblichen Personal- und Sachkosten verbunden sind, kritisch auf ihre Notwendigkeit und Wirksamkeit zu überprüfen. Dazu ist besonders der jetzige Zeitpunkt geeignet, da die umfangreichen Personalreduzierungen der ministeriellen Ebene keine Aufgabenüberschneidungen und Doppelzuständigkeiten mehr zulassen und Aufgabenabschichtungen auf den nachgeordneten Bereich ohnehin zu neuen Verfahren der Steuerung und Kontrolle führen müssen.

Der Bundesrechnungshof wird sich mit der Bundeswehrplanung wegen ihrer finanziellen Bedeutung in Detailprüfungen weiter befassen. Er wird insbesondere beobachten, ob und inwieweit das Bundesministerium die aufgegriffenen Empfehlungen nachhaltig umsetzt.

73 Konzeption, Aufbau- und Ablauforganisation des schienengebundenen Verwundetentransports der Bundeswehr

(Verschiedene Kapitel und Titel)

Der Bundesrechnungshof hat die Konzeption sowie die Aufbau- und Ablauforganisation des schienengebundenen Verwundetentransports der Bundeswehr geprüft und dem Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) empfohlen,

- die vorgesehenen 21 Krankentransportkompanien (Geräteeinheiten) an geeigneten Standorten – möglichst in Kasernenanlagen bei der aktiven Truppe – zusammenzufassen und dadurch aufwendige Mobilmachungsstützpunkte aufzugeben,
- den seit Jahrzehnten vorgehaltenen bundeswehreigenen Eisenbahnsanitätszug (vier Waggons im Anschaffungswert von 5,2 Mio. DM) mit jährlichen Wartungskosten von rd. 100 000 DM auszusondern

und

- damit auch die für die Unterhaltung und Überlassung des Gleisanschlusses für den Sanitätszug aufzubringenden Ausgaben von jährlich rd. 150 000 DM einzusparen.

Das Bundesministerium hat zugesagt, den Vorschlägen des Bundesrechnungshofes zu folgen.

Der Bundesrechnungshof wird den Fortgang der Angelegenheit beobachten.

74 Auswirkungen der Materialkatalogisierung auf die Beschaffung des Bundeswehrmaterials

74.1

Die Bundeswehr katalogisiert ihr Material (die sogenannten Versorgungsartikel) nach einem NATO-weit eingeführten Verfahren. Mit der Materialkatalogisierung sollen die Versorgungsartikel für die Funktionen der Logistik wie Bedarfsermittlung, Beschaffung, Lagerung, Anforderung, Auslieferung und Aussonderung eindeutig bestimmbar werden. Damit wird eine zentrale Beschaffung möglich; die Vorteile großer Stückzahlen und des Wettbewerbs können besser genutzt werden. Die eindeutige Identifizierung und Beschreibung der Artikel ist insbesondere bei qualitätskritischen Teilen notwendig, damit kein untaugliches Material beschafft wird. Die Materialkatalogisierung kann über die Normung und Standardisierung auch dazu beitragen, von vornherein den Materialumfang und damit auch die Kosten der Materialbewirtschaftung zu begrenzen sowie die Fähigkeit verbündeter Streitkräfte zur Zusammenarbeit zu verbessern. Der letzte Gesichtspunkt gewinnt durch den derzeitigen Einsatz von Verbänden der Bundeswehr im Rahmen internationaler Organisationen besondere Bedeutung.

Die Materialinformationen zu jedem Versorgungsartikel sind in einer zentralen Datenbank erfaßt, die

beim Materialamt der Bundeswehr geführt wird. Zur Aufnahme eines Versorgungsartikels in die Datenbank legt die jeweils materialverantwortliche Teilstreitkraft in Abstimmung mit dem Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung (Bundesamt) sowie dem Materialamt der Bundeswehr ein sogenanntes Versorgungsartikelkonzept fest. Dieses Konzept soll u. a. die Beschaffenheits- und Leistungsmerkmale des Artikels enthalten, die seine unverwechselbare Eigenart ausmachen und für seine Katalogisierung, Beschaffung und Bewirtschaftung verbindlich sind. Ob dabei in einem engen Konzept nur ein einziges Erzeugnis (einer Firma) oder in einem weiten Konzept mehrere Erzeugnisse (verschiedener Firmen) zugelassen werden, ist mitentscheidend dafür, daß bei der anschließenden Beschaffung des Artikels die Vorteile des Wettbewerbs genutzt werden können.

74.2

Bereits im Jahre 1989 hatte der Bundesrechnungshof im Rahmen einer Prüfung technischer Unterlagen auch Mängel in der Katalogisierung und in der Verwendung der katalogisierten Versorgungsartikeldaten beanstandet. Seine Hinweise und Verbesserungsvorschläge hatte das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) seinerzeit aufgegriffen. Im Jahre 1995 hat sich der Bundesrechnungshof mit Unterstützung der Vorprüfungsstelle beim Bundesamt in einer Kontrollprüfung erneut mit der Materialkatalogisierung befaßt und festgestellt:

Den Vorteilen der Materialkatalogisierung stehen auch erhebliche Kosten in vielen Bereichen gegenüber. Infolgedessen war bei verschiedenen Rüstungsvorhaben auf diese Katalogisierung verzichtet worden. Damit sollten kurzfristig die Beschaffungskosten gesenkt werden. Langfristige Auswirkungen auf die Lebenswegkosten wurden nicht berücksichtigt. Es fehlten umfassende Nutzen-Kosten-Untersuchungen und damit auch Erkenntnisse darüber, in welchen Fällen sich die zentrale Materialkatalogisierung überhaupt lohnt und in welchen nicht.

Die Schwächen in der Durchführung der Materialkatalogisierung beruhten nicht nur auf Unzulänglichkeiten der geltenden Regelungen, die seit dem Jahre 1989 – auch auf Anregung des Bundesrechnungshofes – deutlich verbessert worden sind, sondern auch auf ihrer unzureichenden Durchsetzung. So führten Mängel in der Erfassung, Pflege und Änderung der Versorgungsartikeldaten nach wie vor zu unvollständigen, nicht mehr aktuellen oder in sich widersprüchlichen Beschaffungsunterlagen. Die technische Prüfung der Daten durch das Bundesamt war insbesondere für Querschnitts- und ausländische Artikel lückenhaft. Die beschaffenden Stellen beachteten zu wenig die Vorschriften zur Nutzung der katalogisierten Daten.

Bei seinen Empfehlungen zur Behebung dieser Mängel ist der Bundesrechnungshof davon ausgegangen, daß die internationale Einbindung der Bundeswehr künftig eher zu- als abnehmen dürfte. Dementsprechend ist auch in der Materialkatalogisierung keine Abkehr vom NATO-weit eingeführten System zu erwarten, so daß dessen Vorteile voll zu nutzen sind. Er hat eine Verstärkung der Fachaufsicht für erforderlich gehalten, damit im Bundesamt wie auch in den materialverantwortlichen Teilstreitkräften die Vorgaben und Regelungen zur zentralen Materialkatalogisierung auch eingehalten werden. Zusätzlich hat er entsprechende Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen empfohlen. Es sollte so sichergestellt werden, daß schon die Anlage der Katalogisierungsdaten von vornherein einen breiten Wettbewerb in der Beschaffung der Versorgungsartikel fördert. Zudem könnten Fehlbeschaffungen verhindert werden, wenn mehr Wert auf die exakte Identifizierung der Teile gelegt wird.

74.3

Das Bundesministerium hat die Feststellungen und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes anerkannt und inzwischen die grundlegenden Weisungen zur Materialinformation überarbeitet, so die Konzeption für die zentrale Bereitstellung von Materialinformationen sowie die Weisungen für die Katalogisierung von Wehrmaterial in der Nutzung und für die Bildung von Versorgungsartikelkonzepten. Damit sollen auch die Kosten für die Katalogisierung und ihre DV-gestützte Nutzung einschließlich des Personalaufwandes gesenkt werden. Das Bundesministerium beabsichtigt, die neuen Grundlagendokumente in Kürze in Kraft zu setzen. Darin will es auch festlegen, daß grundsätzlich alles Wehrmaterial unabhängig vom Beschaffungsweg (also auch dezentral beschafftes Wehrmaterial) zu katalogisieren ist.

Das Bundesministerium hat darauf hingewiesen, daß die für die Beschleunigung der Katalogisierungsarbeiten notwendige DV-Ausstattung des Materialamtes der Bundeswehr wegen des engen Finanzrahmens nur schrittweise verbessert werden könne. Erste Erfolge seien bereits zu verzeichnen. Die Katalogisierungsarbeitsplätze seien mit Arbeitsplatzcomputern ausgestattet worden, die in einem weiteren Schritt vernetzt werden sollen. Notwendige Software sei eingeführt worden.

Darüber hinaus hat das Bundesministerium im Jahre 1996 eine Studie mit dem Thema: „Kosten-Nutzen-Untersuchung der zentralen Bereitstellung von Materialinformation im System der einheitlichen Materialkatalogisierung" in Auftrag gegeben. Auf der Grundlage des Studienergebnisses will es entscheiden, ob Abweichungen im Einzelfall durch gesonderte Untersuchung wirtschaftlich begründet werden müssen oder ein gewisser Entscheidungsspielraum generell eingeräumt werden kann.

Im übrigen will das Bundesministerium mit Aus- und Fortbildungsmaßnahmen, verstärkter Kontrolle und Überwachung sowie intensiverer und engerer Zusammenarbeit der beteiligten Stellen eine effektivere Nutzung der Materialkatalogisierung erreichen.

74.4

Der Bundesrechnungshof wird sich zu gegebener Zeit vom Erfolg der angekündigten Maßnahmen überzeugen.

75 Entwicklung und Bau eines Gefechtsübungszentrums des Heeres (Kapitel 14 15 Titel 554 05, Kapitel 14 20 Titel 551 11, Kapitel 14 12 Titel 556 19)

75.1

Auf dem Truppenübungsplatz Altmark (Colbitz-Letzlinger Heide) bei Magdeburg will das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) ein Gefechtsübungszentrum (Übungszentrum) als zentrale Ausbildungseinrichtung des Heeres errichten, das bis zum Jahre 2002 seinen vollen Übungsbetrieb aufnehmen soll. Das Übungszentrum soll eine einsatznahe Ausbildung verstärkter Einheiten und Verbände der Kampftruppen bis zur Größe eines Bataillons ohne scharfen Schuß ermöglichen, wobei das Gefecht verbundener Waffen einschließlich unterstützender Elemente wie z. B. Artillerie, Pioniere, Flugabwehr, Aufklärung und Sanitätswesen geübt werden kann. Dazu sollen insbesondere lasergestützte Duellsimulatoren, die Nutzung des satellitengestützten Systems GPS (Global Positioning System) zur Positionsbestimmung sowie die Funkübertragung der Treffer- und Positionsdaten in eine Auswertungszentrale dienen. Entwicklung und Bau des Übungszentrums werden einschließlich der Infrastruktur des Truppenübungsplatzes mehr als 680 Mio. DM, die Munitionsräumung und Altlastensanierung des Platzes mehr als 1 Mrd. DM kosten.

Nach Beendigung der Definitionsphase im Jahre 1995 wurde nunmehr mit einem Aufwand in Höhe von 20 Mio. DM begonnen, ein Funktions- und Erprobungsmuster zu erstellen, in dem verstärkte Kampfkompanien mit bis zu 600 Übungsteilnehmern die Funktionsfähigkeit der Konzeption für das Übungszentrum nachweisen sollen. Anfang 1996 beauftragte das Bundesministerium in einem sogenannten Systemvertrag im Wert von rd. 75 Mio. DM ein Unternehmen mit dem industriellen Systemmanagement, das die Integration der Einzelkomponenten und die Übernahme der Gesamtverantwortung durch die Industrie sichern soll. Den Bau des Übungszentrums selbst will das Bundesministerium entsprechend den Erprobungsergebnissen stufenweise im Rahmen dieses Systemvertrages in Auftrag geben. Über ein Betreibermodell für den späteren Betrieb und die Unterhaltung des Übungszentrums hat das Bundesministerium bisher noch nicht entschieden.

75.2

Der Bundesrechnungshof hat die Entscheidungen zur Freigabe zum Bau und zur Auswahl des Hauptauftragnehmers zum Anlaß genommen, das Vorhaben im Hinblick auf seine technischen, zeitlichen, organisatorischen und finanziellen Realisierungsrisiken zu prüfen. Bei der Besichtigung eines ähnlichen Übungszentrums, das die USA in Hohenfels unterhalten, hat sich der Bundesrechnungshof zwar überzeugt, daß ein solches Übungszentrum einen erheblichen Fortschritt für ein realitätsnahes Üben bedeuten kann. Er hat aber auch die beim Betrieb des Übungszentrums in Hohenfels auftretenden technischen Probleme, die Übungs„künstlichkeiten" und die Unzulänglichkeiten der zentralen Auswertung gesehen.

Aufgrund seiner weiteren Prüfungsergebnisse hat er das Bundesministerium darauf hingewiesen, daß zwei wesentliche Probleme der Infrastruktur, die die gesamte Realisierung des Vorhabens gefährden, vorrangig zu lösen sind.

So bestand noch keine **Einigkeit mit dem Land Sachsen-Anhalt** über die Nutzungsmöglichkeiten des Truppenübungsplatzes, beispielsweise der für die Übung des Orts- und Häuserkampfes benötigten Gebiete. Auch wenn der Bund als Platzeigentümer über die Nutzung entscheiden kann, bleiben wasserwirtschaftliche und baurechtliche Einflußmöglichkeiten des Bundeslandes, die die Nutzung als Übungszentrum im geplanten Umfang praktisch verhindern können, zumindest aber langwierige rechtliche Auseinandersetzungen befürchten lassen. Die Termine für den Bau und die Inbetriebnahme des Übungszentrums, die auch die inzwischen beauftragten Leistungen des Systemvertrages beeinflussen, unterliegen insoweit erheblichen Risiken.

Ebenfalls fehlte ein mit dem Land Sachsen-Anhalt abgestimmtes **konkretes Konzept für die Munitionsräumung** des Truppenübungsplatzes und die Entsorgung seiner Altlasten. Weder waren die anzuwendenden Techniken der Räumung und Entsorgung noch ihr Zeitbedarf festgelegt. Zudem war nicht geklärt, wie die entstehenden Räumungs- und Entsorgungskosten von mehr als 1 Mrd. DM bezahlt werden sollen. Ausreichende Haushaltsmittelansätze entsprechend den Vorhabenterminen plante das Bundesministerium nicht ein. Bislang hat es für diesen Zweck nur 50 Mio. DM pro Jahr vorgesehen. Das hätte entweder eine Verschiebung der Inbetriebnahme des Übungszentrums um mehrere Jahre oder in großem Umfang die Verdrängung sonstiger eingeplanter Infrastrukturinvestitions- und -unterhaltungsmaßnahmen zur Folge.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium vor der beabsichtigten Auftragsvergabe darauf hingewiesen, daß es die Entscheidungen zum Baubeginn und zur Beauftragung eines Unternehmens mit dem industriellen Systemmanagement davon abhängig machen sollte, daß diese Hauptrisiken ausgeräumt sind. In diesem Zusammenhang hat er auch Verbesserungsvorschläge zum Vorhabenmanagement, insbesondere bei der Abstimmung der Infrastrukturplanungen und -vorgaben, gemacht.

Darüber hinaus hat der Bundesrechnungshof empfohlen, die beim Betrieb des Übungszentrums in Hohenfels erkannten Probleme durch geeignete Maßnahmen bei der Entwicklung und beim Bau des Übungszentrums von vornherein zu vermeiden. Er hat weiter angeregt, die Auswahl des Betreibermodells für das Übungszentrum auf ein „Market-Testing-Verfahren" (Ermittlung des wirtschaftlichsten Bieters im Wettbewerb zwischen Bundeswehreinrichtungen und industriellen Auftragnehmern für ausgewählte Leistungen) zu stützen, und hat gefordert, das nach seiner Auffassung unzureichende Konzept für die Unterbringung der Übungsteilneh-

mer im Hinblick auf die vorgesehenen Durchlaufzahlen (bis zu 3 700 Soldaten sollen gleichzeitig üben) und den Hauptübungszweck zu überprüfen.

Seine Bedenken hat der Bundesrechnungshof im Februar 1996 auch der für den Verteidigungshaushalt zuständigen Berichterstattergruppe des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages vorgetragen.

75.3

Das Bundesministerium hat die Feststellungen des Bundesrechnungshofes als im wesentlichen zutreffend anerkannt und einen Teil seiner Empfehlungen aufgegriffen. Es habe seine Anstrengungen zur Einigung mit dem Land Sachsen-Anhalt so verstärkt, daß die Verhandlungen nach seiner Auffassung in absehbarer Zeit zu einem akzeptablen Ergebnis führen werden. Ein erstes, noch allgemein gehaltenes Konzept für die Munitionsräumung auf dem Truppenübungsplatz Altmark sei erstellt worden. Es sehe den Einsatz moderner Detektionsverfahren, eine differenzierte Festlegung unterschiedlich benötigter Räumtiefen und eine deutlich verbesserte Räumtechnik vor. Die für die Munitionsräumung notwendigen Haushaltsmittel werde es zeitgerecht zur Verfügung stellen, vorerst seien jährlich 50 Mio. DM vorgesehen, die ausreichen sollten, die bis zur vollen Inbetriebnahme des Übungszentrums im Jahre 2002 erforderliche Fläche zu räumen. Der Betrag könne bei Bedarf erhöht werden.

Darüber hinaus sei der Systemvertrag zum Bau und zur Einrichtung des Übungszentrums vorerst nur platzunabhängig und mit außerordentlicher Kündbarkeit abgeschlossen worden. Weiter sei das Vorhabenmanagement insbesondere hinsichtlich der Infrastrukturarbeiten organisatorisch verbessert, ein Beauftragter zur Koordinierung aller mit dem Vorhaben befaßten ministeriellen Stellen benannt und im Führungsstab des Heeres ein neues Referat mit den Aufgaben Simulation, Ausbildungseinrichtungen/-mittel und Gefechtsübungszentrum eingerichtet worden.

Den weiteren Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zu den Folgerungen aus den Problemen beim Betrieb des Übungszentrums in Hohenfels, zur Überprüfung des Unterbringungskonzeptes und zum „Market-Testing-Verfahren" für das Betreibermodell will das Bundesministerium folgen.

Die für den Verteidigungshaushalt zuständige Berichterstattergruppe des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages hat dem Abschluß des Systemvertrages zugestimmt, damit aber wegen des erheblichen finanziellen Umfangs des Vorhabens und seiner Risiken eine regelmäßige Berichtspflicht des Bundesministeriums verbunden.

75.4

Die Zweifel des Bundesrechnungshofes an der Finanzierung der Räumungs- und Entsorgungskosten von mehr als 1 Mrd. DM sind durch die Darstellungen des Bundesministeriums nicht ausgeräumt. Es wird für die rechtzeitige Bereitstellung der erforderlichen Mittel Sorge tragen müssen.

Der Bundesrechnungshof wird die Angelegenheit wegen ihrer finanziellen Bedeutung – ggf. in einer erneuten Prüfung – weiter verfolgen. Er wird insbesondere beobachten, mit welchen Auswirkungen auf die Nutzbarkeit des Truppenübungsplatzes die vom Bundesministerium erwartete Einigung mit dem Land Sachsen-Anhalt verbunden sein wird, und ob die rechtzeitige Räumung und Sanierung des Platzes technisch und finanziell sichergestellt werden kann.

76 Besteuerung der Spielbanken und ihrer Nebenbetriebe
(Kapitel 60 01 Titel 012 01, 015 01 u. a.)

76.1

76.1.1

Das Betreiben von Spielbanken war in Deutschland ursprünglich jahrzehntelang zum Schutz der Bevölkerung verboten. Erst das Gesetz über die Zulassung öffentlicher Spielbanken vom 14. Juli 1933 (RGBl. 1933 Teil I S. 480) ermächtigte den Reichsminister des Inneren, unter bestimmten engen Voraussetzungen öffentliche Spielbanken zuzulassen. Die Verordnung über öffentliche Spielbanken vom 27. Juli 1938 – Spielbanken-VO – (RGBl. 1938 Teil I S. 955) verpflichtete den Spielbankunternehmer, an das Deutsche Reich eine sogenannte Spielbankabgabe zu entrichten, deren Höhe der Reichsminister des Inneren im Benehmen mit dem Reichsminister der Finanzen zu bestimmen hatte (§ 5 Spielbanken-VO). Zum Ausgleich befreite die Verordnung den Spielbankunternehmer für den Betrieb der Spielbank von den laufenden Steuern des Deutschen Reiches, die vom Einkommen, vom Vermögen und vom Umsatz erhoben wurden, sowie von der Lotteriesteuer und von der Gesellschaftsteuer (§ 6 Spielbanken-VO).

76.1.2

Seit der Gründung der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1949 sind die Bundesländer für die Zulassung öffentlicher Spielbanken zuständig. Die früheren steuerlichen Regelungen über die Entrichtung einer Spielbankabgabe und die damit einhergehenden Steuerbefreiungen gelten hingegen bis heute als Bundesrecht fort. Sie werden ergänzt um Bestimmungen in inzwischen ergangenen Spielbankengesetzen der Bundesländer. Die Befreiung der Umsätze der öffentlichen Spielbanken von der Umsatzsteuer ist mit Wirkung vom 1. Januar 1968 in das Umsatzsteuergesetz übernommen worden (§ 4 Nr. 9 b).

76.1.3

Bis zum Ende des Zweiten Weltkrieges waren auf dem damaligen Gebiet des Deutschen Reiches nur drei Spielbanken zugelassen (in Baden-Baden, Zoppot und Baden bei Wien). Entsprechend der kritischen – vom Schutzgedanken für die Bevölkerung

geprägten – Einstellung gegenüber dem Glücksspiel hatten die Bundesländer bis zum Jahre 1950 nur acht öffentliche Spielbanken zugelassen. Wie das Bundesverfassungsgericht in einem Beschluß noch im Jahre 1970 feststellte, wurden Spielbanken zugelassen, nicht um wie Gewerbebetriebe Gelegenheit zur wirtschaftlichen Betätigung zu eröffnen, sondern sie sollten zur Eindämmung des illegalen Glücksspiels dem nicht zu unterdrückenden Spieltrieb des Menschen staatlich überwachte Betätigungsmöglichkeiten verschaffen.

Die Zahl der zugelassenen Spielbanken stieg zunächst zögerlich, dann – auch im Gefolge der Wiedervereinigung – sprunghaft an. Während bis zum Jahre 1967 13 Spielbanken zugelassen waren, bestehen zur Zeit 45 Spielbetriebe mit behördlicher Erlaubnis. Es wird erwartet, daß deren Zahl in nächster Zeit auf rd. 60 wachsen wird. Diese großzügige Zulassungsweise der Bundesländer beruht auf einer gewandelten Anschauung vom Wesen und Zweck der Spielbanken. Die Spielbanken gelten zwar weiterhin als ein Mittel zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, vorrangig werden sie nunmehr aber als gewinnträchtige, gewerbliche Betätigung vergleichbar anderen Gewerbebetrieben gesehen; sie sind deshalb auch im fiskalischen Interesse erwünscht.

76.1.4

Das Grundgesetz regelte anfangs nicht, wem das Aufkommen der Spielbankabgabe zustand. Die Bundesländer beanspruchten das Aufkommen zunächst für sich. Auf eine gutachtliche Empfehlung des Bundesfinanzhofes hin vereinbarten der Bund und die Bundesländer (ohne Bremen und das noch nicht zum Bundesgebiet gehörige Saarland) in einem nicht veröffentlichten Verwaltungsabkommen vom 30. November 1954 Ausgleichszahlungen an den Bund, und zwar in Höhe von 6,5 v. H. der Bruttospielerträge. Damit sollte dem Bund Ersatz in der Höhe des Steuerausfalles geleistet werden, der ihm wegen der Befreiung der Spielbankunternehmer von allen sonstigen Steuern entstand. Seit der Änderung der Finanzverfassung im Grundgesetz ist das Aufkommen aus der Abgabe von Spielbanken ab 1. April 1955 den Bundesländern zugewiesen. Die vereinbarten Ausgleichszahlungen an den Bund wurden ab dem Jahre 1960 auf 5 v. H. herabgesetzt. In späteren Jahren, zuletzt mit Ablauf des Jahres 1982, stellten die Bundesländer jedoch die Zahlungen an den Bund mit Hinweis auf die geänderte Finanzverfassung nach und nach ein.

Das Aufkommen der Spielbankabgabe war zum Zeitpunkt der Beratung der Änderung der Finanzverfassung im Jahre 1954 mit 20 Mio. DM veranschlagt. Im Jahre 1993 lag das Aufkommen der Spielbankabgabe bei rd. 1 Mrd. DM. Die Ausgleichszahlungen an den Bund würden sich entsprechend der Vereinbarung aus dem Jahre 1960 inzwischen auf rd. 65 Mio. DM belaufen. Die steigende Zulassung von Spielbanken und die zunehmenden Spielerlöse verursachen beim Bund wegen der mit der Spielbankabgabe verbundenen Befreiung von Ertragsteuern und Umsatzsteuer wachsende Steuermindereinnahmen in ursprünglich nicht erwartetem Umfang. Die jährlichen Einnahmeverluste des Bundes dürften inzwischen dreistellige Millionenbeträge erreicht haben. Der Bund erhält hierfür keinen Ausgleich, da die Spielbankabgabe allein den Bundesländern zufließt.

76.1.5

Die gemischte bundes- und landesgesetzliche Regelung der Besteuerung der Spielbanken ist lückenhaft und zersplittert. Die Bundesländer haben z. B. die Abgabesätze – mangels einer bundesgesetzlichen Regelung – in eigener Zuständigkeit festgelegt. Die Sätze schwanken je nach Spielart zwischen 50 und 90 v. H. der Bruttospielerlöse. Bundeseinheitliche (allgemeine) Verwaltungsvorschriften (Richtlinien) fehlen. Diese Vorschriftenlage verursacht bei den Finanzbehörden Schwierigkeiten bei der zutreffenden Besteuerung, insbesondere bei der Feststellung

- des Umfanges der Befreiung von den allgemeinen Steuern,
- des Abgeltungsbereiches der Spielbankabgabe und
- von steuerlich mißbräuchlichen Gestaltungen.

76.2

Wegen der erheblichen Zunahme der Zahl der öffentlich zugelassenen Spielbanken, der damit verbundenen, so nicht vorausgesehenen Verlagerung des Steueraufkommens zu Lasten des Bundes und der Schwierigkeiten in der Besteuerungspraxis hat der Bundesrechnungshof in einem Beratungsbericht nach § 88 Abs. 2 BHO vom September 1996 dem Deutschen Bundestag empfohlen, die Besteuerung der Spielbanken neu zu gestalten; er hat den Bundesrat und die Bundesregierung hierüber unterrichtet.

Der Bundesrechnungshof hat vorgeschlagen,

- die Besteuerung der Spielbanken weitgehend bundesrechtlich zu regeln;
- die Besteuerung entsprechend den gewandelten Umständen und Anschauungen derjenigen der übrigen Gewerbebetriebe in der Weise anzunähern, daß die Befreiung der Spielbanken von den allgemeinen Steuern aufgehoben und die Spielbankabgabe zur Abschöpfung von Gewinnspitzen der Spielbankunternehmer ausgestaltet wird;
- im Falle der Beibehaltung der Befreiung der Spielbanken von den allgemeinen Steuern dem Bund einen Ausgleich für seine dadurch verursachten wachsenden Steuerausfälle zu gewähren.

Der Bundesrechnungshof regt an, eine Neuregelung in die vorgesehene umfangreiche Steuerreform einzubeziehen. Er wird die Angelegenheit weiter beobachten.

Bedeutsame Fälle, in denen die Verwaltung Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt ist

77 Zuwendungen an das Rationalisierungs-Kuratorium der Deutschen Wirtschaft e. V.
(Kapitel 09 02 Titel 685 55)

77.1

Das Bundesministerium für Wirtschaft (Bundesministerium) gewährt dem Rationalisierungs-Kuratorium der Deutschen Wirtschaft e. V. (RKW) seit Jahrzehnten im Rahmen der institutionellen Förderung Zuwendungen als sogenannte Fehlbedarfsfinanzierung in Höhe von zuletzt rd. 21 Mio. DM im Jahr. Mit der Fehlbedarfsfinanzierung soll der Finanzbedarf an zuwendungsfähigen Ausgaben gedeckt werden, den ein Zuwendungsempfänger nicht aus eigenen oder fremden Mitteln bestreiten kann. Das RKW hat die Aufgabe, durch Pflege und Förderung der Rationalisierungsbestrebungen der deutschen Volkswirtschaft zu dienen. Es besteht aus einer Bundesgeschäftsstelle und 16 – mit einer Ausnahme – rechtlich unselbständigen Landesgruppen.

77.2

Der Bundesrechnungshof hat bei örtlichen Erhebungen beim RKW im Jahre 1995 festgestellt, daß aus der Fehlbedarfsfinanzierung den Landesgruppen Personalausgaben in Höhe von rd. 4,7 Mio. DM je Jahr für deren Geschäftsführer und für die wissenschaftlichen Mitarbeiter und Sachbearbeiter im Beratungsdienst erstattet wurden. Zugleich verfügten mehrere der Landesgruppen Ende 1994 über Geldreserven von insgesamt rd. 9 Mio. DM, die sie überwiegend aus ihren Betriebsberatungen erzielt hatten.

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß vor einer Fehlbedarfsfinanzierung auch die bei rechtlich unselbständigen Gliederungen eines institutionell geförderten Zuwendungsempfängers vorhandenen Geldreserven zur Deckung der zuwendungsfähigen Ausgaben einzusetzen sind.

Er hat anläßlich der Beratungen des Bundeshaushaltsplanes 1996 seine Prüfungserkenntnisse den Berichterstattern zum Einzelplan 09 mitgeteilt. Der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages hat daraufhin bei Kapitel 09 02 Titel 685 55 des Bundeshaushaltsplanes – Zuschuß an das RKW – eine qualifizierte Sperre in Höhe von 4 Mio. DM ausgebracht und verlangt, die Finanzbeziehungen zwischen der Bundesgeschäftsstelle und den Landesgruppen zu bereinigen.

77.3

Nach dem zwischen dem Bundesministerium und dem Bundesministerium der Finanzen unter Beteiligung des Bundesrechnungshofes abgestimmten neuen Finanzierungskonzept wird der Bund künftig nur noch die Bundesgeschäftsstelle des RKW institutionell fördern. Die Zuwendung wird in Höhe der bisher von der Bundesgeschäftsstelle getragenen Personalkosten der Landesgeschäftsstellen von zuletzt rd. 4,7 Mio. DM in einem Zeitraum von vier Jahren schrittweise abgebaut. Vom Jahre 2000 an sollen dann die Landesgruppen allein durch die Sitzländer finanziert werden. Der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages hat daraufhin eingewilligt, die Sperre aufzuheben.

77.4

Diese Neuregelung der Zuwendungen an das RKW entlastet den Bundeshaushalt im Jahre 1997 um 1,2 Mio. DM; bis zum Jahre 2000 steigt die Entlastung auf jährlich mindestens 4,7 Mio. DM.

78 Vorschläge des Bundesrechnungshofes zur Änderung des Haushalts- und Rentenrechts
(Kapitel 11 13 Titel 656 06, 656 07, 656 03)

78.1

Mit dem Gesetz zur Änderung des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze vom 15. Dezember 1995 (SGB VI-Änderungsgesetz) wurden – neben der in den Bemerkungen 1995 bereits angesprochenen Auskunftspflicht der Geldinstitute bei Zahlung von Renten über den Sterbemonat hinaus (vgl. Drucksache 13/2600 Nr. 70) – weitere Vorschläge des Bundesrechnungshofes für gesetzliche Änderungen umgesetzt:

Eine für die Finanzkontrolle bedeutsame Änderung betrifft das

Prüfungsrecht des Bundesrechnungshofes bei dem Rechenzentrum Leipzig und anderen Arbeitsgemeinschaften der Sozialversicherungsträger.

Mehrere Landesversicherungsanstalten in den neuen Bundesländern betreiben gemeinsam ein Rechenzentrum in Leipzig als eingetragenen Verein, das die sonst von jeder Anstalt selbst zu bewältigenden Arbeiten auf dem Gebiet der Datenverarbeitung und Bescheidherstellung wahrnimmt. Die Landesversicherungsanstalten lehnten ein Prüfungs- oder Erhebungsrecht des Bundesrechnungshofes bei dieser Einrichtung ab, weil weder die Voraussetzungen des § 91 BHO noch die des § 112 BHO i. V. m. § 55 HGrG gegeben seien.

Auf Anregung des Bundesrechnungshofes hat das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Bundesministerium) – wie im Zusammenhang mit einem Beitrag in den Bemerkungen 1994 als mögliche Lösung in Aussicht gestellt – eine gesetzliche Klarstellung des Prüfungsrechtes des Bundesrechnungshofes bei Einrichtungen wie dem Rechenzentrum Leipzig vorgeschlagen (vgl. Drucksache 12/8490 Nr. 16 und Kurzprotokoll der 6. Sitzung des Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 31. März 1995, Tagesordnungspunkt 2 c). Der Vorschlag wurde durch Artikel 11 des SGB VI-Änderungsgesetzes umgesetzt, indem in § 112 Abs. 1 Satz 2 BHO nach dem Wort „Verbände" die Worte „und Arbeitsgemeinschaften" eingefügt wurden. Damit werden neben dem Rechenzentrum Leipzig auch alle sonstigen Arbeitsgemeinschaften der vom Bundesrechnungshof geprüften Sozialversicherungsträger dessen unmittelbarem Prüfungsrecht unterworfen.

78.2

Auch auf weitere Anregungen des Bundesrechnungshofes zum Rentenrecht der neuen Bundesländer hat das Bundesministerium gesetzliche Regelungen vorgeschlagen, die noch nicht verabschiedet sind:

78.2.1 Wegfall der befristeten erweiterten Versorgung für ehemalige Angehörige der Nationalen Volksarmee bei Anspruch auf Altersrente

Zur sozialen Absicherung ehemaliger Berufssoldaten der Nationalen Volksarmee, die im Zuge des Beitritts entlassen wurden, das 50. Lebensjahr vollendet hatten und nicht in ein ziviles Arbeitsverhältnis vermittelbar waren, wurde aufgrund eines Beschlusses des Ministerrats der DDR vom 16. März 1990 die sogenannte befristete erweiterte Versorgung geschaffen. Sie sollte mit Beginn einer Rente wegen Alters, spätestens mit dem 65. Lebensjahr entfallen. Die Berechtigten nahmen jedoch diese Versorgungsleistung häufig über das 60. Lebensjahr hinaus, zu dem sie bereits Altersrente hätten beziehen können, bis zum 65. Lebensjahr in Anspruch. Dadurch konnten sie in diesem Zeitraum weitere rentensteigernde Beitragszeiten erwerben, wobei die Beiträge durch den Bund aufzubringen waren.

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß diese Versorgungsleistung die Funktion eines Altersübergangsgeldes hat, jedoch – anders als bei den Regelungen über das Altersübergangsgeld nach dem Arbeitsförderungsgesetz – die Berechtigten vor Vollendung des 65. Lebensjahres nicht verpflichtet sind, einen Rentenantrag zu stellen, sobald sie die Voraussetzungen für eine vorgezogene Altersrente erfüllen. Er hat zur Vermeidung einer sachlich nicht begründeten Besserstellung der Bezieher einer befristeten erweiterten Versorgung gefordert, eine der Regelung im Arbeitsförderungsgesetz entsprechende Pflicht zur Rentenantragstellung zu schaffen.

Das Bundesministerium hat daraufhin eine derartige Regelung in den Kabinettsentwurf vom 23. Februar 1996 für ein Gesetz zur Änderung und Ergänzung des Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetzes aufgenommen.

78.2.2 Begrenzung von Renten aus der Rentenversicherung beim Zusammentreffen mit Renten aus der Unfallversicherung aufgrund einer Berufskrankheit

Bei einem Zusammentreffen der genannten Rentenarten wird bei Überschreiten eines Grenzbetrages grundsätzlich die Rente aus der Rentenversicherung gekürzt. Damit soll eine Überversorgung vermieden werden. Tritt jedoch erst nach Beginn einer Rente aus der Rentenversicherung ein Arbeitsunfall oder eine Berufskrankheit ein, so erfolgt keine Kürzung. In diesem Fall wird davon ausgegangen, daß der Betreffende neben dem Rentenbezug noch einer Beschäftigung nachging, so daß die ungekürzte Zahlung beider Renten als Ausgleich für den Wegfall des neben der Rente hinzuverdienten Einkommens dient.

Beruht die Unfallrente jedoch auf einer Berufskrankheit, die durch die frühere Tätigkeit vor Beginn der Rente der Rentenversicherung verursacht wurde und erst während des Bezugs dieser Rente ausbricht, ist der Rentenbezieher in der Regel nicht mehr beschäftigt. Dann führt der Ausbruch der Berufskrankheit auch nicht zu einem Wegfall von Erwerbseinkommen, so daß es hierfür keines Ersatzes in Form der ungekürzten Zahlung beider Renten bedarf. Dennoch sind nach der bisherigen Rechtslage auch in diesen Fällen die Renten ungekürzt zu zahlen.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium darauf hingewiesen, daß in derartigen Fällen der eigentliche Grund für den Verzicht auf eine Absenkung der Renten nicht vorliegt und zur Vermeidung einer Überversorgung die Kürzung der Renten auch hier gesetzlich vorgesehen werden sollte.

Das Bundesministerium hat darauf hingewirkt, daß eine entsprechende Gesetzesänderung in einen Änderungsantrag zum Entwurf eines Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetzes aufgenommen wurde (vgl. § 93 Abs. 5 SGB VI i. d. F. der Drucksache 13/5108 S. 15).

79 Prüfung der Arbeitgeber durch Rentenversicherungsträger und Krankenkassen

79.1

Die Rentenversicherungsträger und die Krankenkassen prüfen bei den Arbeitgebern mindestens alle vier Jahre, ob die Beiträge zur Kranken-, Pflege- und Rentenversicherung und zur Bundesanstalt für Arbeit (Gesamtsozialversicherungsbeitrag) für versicherungspflichtige Beschäftigte rechtzeitig und vollständig gezahlt werden. Die Prüfung soll sich dabei auf die Einhaltung der Meldepflichten, die Versicherungs- und Beitragspflicht, die Versicherungszugehörigkeit sowie auf die Richtigkeit der Beitragszahlung, insbesondere die Beitragshöhe erstrecken. In die Prüfung sind auch die Lohnunterlagen solcher Beschäftigten einzubeziehen, für die Gesamtsozialversicherungsbeiträge nicht gezahlt werden.

Die Arbeitgeber haben den Rentenversicherungsträgern und den Krankenkassen über alle Tatsachen Auskunft zu geben, die für die Erhebung der Beiträge notwendig sind. Sie sind verpflichtet, die Geschäftsbücher, Listen und andere Unterlagen, aus denen Angaben über die Beschäftigung hervorgehen, zur Einsicht vorzulegen. Auf Verlangen haben die Arbeitgeber auch Auszüge aus den Prüfberichten der Finanzbehörden vorzulegen, die für die Versicherungs- und Beitragspflicht und für die Beitragshöhe von Bedeutung sind.

79.2

Die Prüfungsbeauftragten der Rentenversicherungsträger hatten sich bei Arbeitgeberprüfungen Haftungs- und Nachforderungsbescheide und Berichte über Lohnsteuer-Außenprüfungen der Finanzbehörden regelmäßig vorlegen lassen und werteten sie zur Beurteilung der Versicherungspflicht, Beitragspflicht und Beitragshöhe in der Sozialversicherung systematisch aus. Die Auswertung führte vielfach zur Nachforderung von Gesamtsozialversicherungsbeiträgen. Die Beitragsnachforderungen beruhten vorwiegend auf neben Lohn- und Gehaltszahlungen gewährten geldwerten Vorteilen, die vom Arbeitgeber außerhalb der Lohn- und Gehaltsabrechnung abgerechnet wurden (z. B. private Nutzung firmeneigener Kraftfahrzeuge, verbilligte Überlassung von Wohnungen, Ersatz von Telefonkosten, Übernahme von Versicherungsprämien, Zinsvorteile aus Arbeitgeberdarlehen u. a.). Darüber hinaus ergaben sich häufig Beitragsnachforderungen für Aushilfsbeschäftigte.

Die Prüfungsbeauftragten der Krankenkassen hatten demgegenüber Bescheide und Prüfberichte der Finanzbehörden nur bei konkretem Anlaß in besonders gelagerten Einzelfällen eingesehen und ausgewertet. In der Regel sahen sie aus Gründen des Wettbewerbs unter den Krankenkassen davon ab, sich derartige Berichte vorlegen zu lassen.

79.3

Der Bundesrechnungshof hat das Vorgehen der Krankenkassen als unzulänglich beanstandet. Er hat das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Bundesministerium) darauf hingewiesen, daß Sozialversicherungsträger und Finanzbehörden bei denselben Betroffenen weitgehend gleiche Bemessungsgrundlagen zur Erhebung von Beiträgen bzw. Lohnsteuern festzustellen haben. Es sei daher geboten, daß die Versicherungsträger im Rahmen ihrer pflichtgemäßen Prüfung auf Feststellungen der Finanzbehörden zurückgreifen. Nach den Erfahrungen der Rentenversicherungsträger ist die Einsicht in die Prüfberichte der Finanzbehörden einer zweckmäßigen und wirksamen Prüfungsabwicklung förderlich.

Der Bundesrechnungshof hat deshalb dem Bundesministerium empfohlen, bei einer Neuordnung der Beitragsüberwachung eine Regelung zu treffen, die die prüfenden Rentenversicherungsträger und Krankenkassen verpflichtet, Prüfungsfeststellungen der Finanzbehörden aufgrund von Lohnsteuer-Außenprüfungen für die Sozialversicherung nutzbar zu machen.

79.4

Das Bundesministerium hat die Anregung des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und die Beitragsüberwachungsverordnung durch die Verordnung vom 30. Mai 1996 (BGBl. I S. 728) entsprechend ergänzt. Wird die neue Vorschrift bei Arbeitgeberprüfungen strikt angewendet, ist mit Beitragsmehreinnahmen für die Träger der Kranken-, Pflege- und Rentenversicherung und die Bundesanstalt für Arbeit zu rechnen.

80 Planungsgrundlagen der Neubau- und Stammstrecke Hannover – Berlin

Der Bund finanziert den Bau der Neubaustrecke Hannover – Berlin unter gleichzeitigem Ausbau der vorhandenen Stammstrecke nach dem Bundesschienenwegeausbaugesetz und dem Deutsche Bahn Gründungsgesetz als Verkehrsprojekt Deutsche Einheit Nr. 4.

Nach dem in den Jahren 1990 und 1991 festgelegten Umfang des Aus- und Neubaus der beiden Strecken sollten die Abschnitte

Lehrte – Fallersleben, rd. 53 km, mit zwei Gleisen,

Fallersleben – Oebisfelde – Stendal – Wustermark, rd. 160 km, mit drei Gleisen

und

Wustermark – Staaken, rd. 7 km, mit vier Gleisen

ausgebaut werden. Außerdem sollten Optionen für ein drittes Gleis im Abschnitt Lehrte – Fallersleben und ein viertes Gleis auf rd. 80 km zwischen Stendal und Wustermark vorgesehen werden.

Die Bauplanung des gesamten, rd. 220 km langen Streckenabschnittes war in zwei Bauabschnitte unterteilt. Der Abschnitt Lehrte – Oebisfelde wurde von der Deutschen Bundesbahn, der Abschnitt Oebisfelde – Staaken von einer im Jahre 1991 von der Deutschen Bundesbahn und der Deutschen Reichsbahn eigens gegründeten Planungsgesellschaft geplant.

Aufgrund der angenommenen Verkehrserwartung und der beabsichtigten geschwindigkeitsabhängigen Aufteilung des Reise- und Güterverkehrs auf die beiden Strecken kam die Deutsche Bahn AG im Jahre 1994 mit fortschreitender Planung zu dem Ergebnis, die für den östlichen Streckenabschnitt vorgesehene Option eines vierten Gleises sofort wahrzunehmen und dieses Gleis gegenüber der ursprünglichen Planung bereits rd. 13 km westlich von Stendal zu beginnen. Der viergleisige Streckenabschnitt verlängerte sich durch diese Planungsänderung auf rd. 100 km Länge.

Der Bundesrechnungshof hat die erwartete Verkehrsmenge mit der Leistungsfähigkeit der geplanten Strecken verglichen und dabei festgestellt, daß bei dem vorhandenen Mischungsverhältnis schneller und langsamer Züge ein viergleisiger Ausbau auf 100 km Länge nicht zu rechtfertigen ist. Er hat weiter beanstandet, daß die Planungen überdimensionierte

und zu aufwendige Einzelmaßnahmen aufwiesen, wie z. B. zu lange Brücken und zu viele Weichen. Außerdem wurde bei der Bemessung der Anlagen in den beiden Bauabschnitten von unterschiedlichen Zugzahlen an der Schnittstelle ausgegangen und abweichende technische und betriebliche Planungsparameter, wie Gleis- und Bahnhofsabstände, zugrunde gelegt.

Er hat Einsparungen von etwa 200 Mio. DM aufgezeigt, die bei einem weitgehenden Verzicht auf das vierte Gleis möglich sind. Die Behebung der Schwachstellen der Bauplanung würde zu weiteren Einsparungen von mindestens 100 Mio. DM führen.

Das Bundesministerium für Verkehr hat die Feststellungen des Bundesrechnungshofes anerkannt. Es ist zusammen mit der Deutsche Bahn AG durch die während der Prüfung angestoßenen zusätzlichen Untersuchungen zu dem Ergebnis gekommen, daß die Einsparungen durch Wegfall des vierten Gleises und weitere bauliche Einschränkungen noch höher ausfallen können, wenn Teile des Verkehrs auf andere aufnahmefähige Strecken verlagert werden. Die vom Bundesrechnungshof beanstandeten Mängel sind in der weiteren Planung beseitigt worden. Auch das für die Planung der Strecke zugrunde gelegte Betriebskonzept hat die Deutsche Bahn AG zwischenzeitlich mit allen am Projekt Beteiligten abgestimmt.

81 Risikoausgleichsleistungen an die Krankenversorgung der Bundesbahnbeamten (Kapitel 12 22 Titel 659 01)

81.1

Das Bundeseisenbahnvermögen erfüllt – wie schon zuvor die Deutsche Bundesbahn – die gesetzliche Fürsorgepflicht gegenüber seinen Beamten in Krankheitsfällen dadurch, daß es an die betriebliche Sozialeinrichtung „Krankenversorgung der Bundesbahnbeamten" (KVB) pauschalierte Zahlungen leistet. Die Leistungen der KVB gegenüber den Beamten werden aus diesen Zahlungen und aus Mitgliedsbeiträgen finanziert.

Seit der Neuordnung der Bundeseisenbahnen zum 1. Januar 1994 kann die KVB keine neuen Mitglieder mehr aufnehmen. Sie wird nunmehr mit dem Ziel der Abwicklung weitergeführt (§ 14 Eisenbahnneuordnungsgesetz). Daraus folgt eine fortschreitende Überalterung des Mitgliederbestandes, die steigende Ausgaben je Mitglied nach sich zieht. Die KVB hat im Gegensatz zu privaten Versicherungen keine Altersrückstellungen gebildet, sondern finanziert ihre Ausgaben im Umlageverfahren. Langfristig hätte daher für die verbleibenden Mitglieder mit einem Anstieg der Beiträge in nicht mehr tragbaren Größenordnungen gerechnet werden müssen. Im Eisenbahnneuordnungsgesetz ist deshalb für die Beiträge eine Obergrenze vorgesehen worden, die sich an den Beitragssatz der Rentner der Bahnbetriebskrankenkasse anlehnt. Ein sich wegen der Begrenzung der Beiträge ergebender Verlust der KVB ist in Form einer Risikoausgleichsleistung vom Bund zu tragen.

81.2

Das Bundesministerium für Verkehr (Bundesministerium) hatte im Januar 1993 in einem versicherungsmathematischen Gutachten die voraussichtliche Höhe der zukünftig entstehenden Verluste ermitteln lassen. Es hatte den in dem Gutachten für das Jahr 1994 ausgewiesenen und im Bundeshaushalt vorsorglich berücksichtigten möglichen Ausgleichsbetrag in Höhe von 8,82 Mio. DM an die KVB überwiesen und für das Jahr 1995 Teilzahlungen in Höhe von 16 Mio. DM geleistet. Die KVB schloß weder das Jahr 1994 noch das Jahr 1995 mit einem Verlust ab.

81.3

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium darauf hingewiesen, daß es an der zahlungsbegründenden Verpflichtung fehle.

Das Bundesministerium hat daraufhin die KVB aufgefordert, die an sie geleisteten 24,82 Mio. DM zuzüglich Zinsen zurückzuzahlen; der Betrag ist inzwischen eingegangen. Es hat zugesichert, künftig Zahlungen nur noch entsprechend den tatsächlichen Rechnungsergebnissen der KVB zu leisten.

82 Veräußerung einer Beteiligung des Bundeseisenbahnvermögens an einem Reisebusunternehmen

82.1

Die Verwaltung des ehemaligen Reichsbahnvermögens (Reichsbahnvermögen) hatte sich auf Wunsch der Deutschen Bundesbahn an deren Tochtergesellschaft, einem Reisebusunternehmen, in Höhe von 48,33 v. H. des Stammkapitals beteiligt. Sie erwarb Stammkapitalanteile im Nennwert von 2,9 Mio. DM zu einem Preis von 5,8 Mio. DM, da ein Aufgeld von 100 v. H. auf den Nennwert vereinbart worden war. Die jährliche Rendite betrug in den Jahren 1989 bis 1991 bezogen auf das eingesetzte Kapital rd. 3 v. H.; im Jahre 1992 wurde infolge eines negativen Jahresergebnisses kein Gewinn ausgeschüttet.

Der Bundesrechnungshof hatte im Jahre 1993 gefordert, das Reichsbahnvermögen möge die Anteile an diesem Unternehmen veräußern, da die Beteiligung an Verkehrsunternehmen nicht zu ihren Aufgaben gehörte und außerdem unwirtschaftlich war.

Das Reichsbahnvermögen griff die Empfehlung des Bundesrechnungshofes auf. Das Bundesministerium für Verkehr (Bundesministerium) lehnte den entsprechenden Antrag mit der Begründung ab, die Beteiligung werde in das künftige Sondervermögen Bundeseisenbahnvermögen (Bundeseisenbahnvermögen) überführt, das dann selbst über den Verkauf der Anteile zu entscheiden habe.

82.2

Unabhängig davon stimmte der Aufsichtsrat der an dem Kauf der Anteile interessierten Holdinggesellschaft der Deutschen Bundesbahn im November

1993 dem Erwerb der Beteiligung zu. Als Übernahmepreis war der Buchwert in Höhe von 4,1 Mio. DM vorgesehen, der nach Auffassung der Verhandlungspartner einem vorsichtig geschätzten Verkehrswert entsprochen hätte.

Der Bundesrechnungshof hielt einen Veräußerungserlös unterhalb des eingesetzten Kapitals nicht für vertretbar. Außerdem regte er an, nicht ausschließlich mit der Holdinggesellschaft der Deutsche Bahn AG zu verhandeln und ein Bewertungsgutachten in Auftrag zu geben.

82.3

Die Verhandlungen mit der Holdinggesellschaft der Deutsche Bahn AG führten im Geschäftsjahr 1994 wegen unzureichender Angebote nicht zu einem Vertragsabschluß. Verkaufsverhandlungen mit anderen Interessenten blieben ebenfalls erfolglos.

Der Bundesrechnungshof forderte, die Bemühungen zur Veräußerung der Anteile fortzusetzen.

82.4

Im Juni 1995 teilte das Bundeseisenbahnvermögen mit, daß es seine Anteile an dem Reisebusunternehmen aufgrund einer endgültigen Einigung zwischen dem Vorstandsvorsitzenden der Deutsche Bahn AG und dem Präsidenten des Bundeseisenbahnvermögens vom März 1995 an die Deutsche Bahn AG zu einem – auf der Grundlage eines Bewertungsgutachtens – vereinbarten Kaufpreis in Höhe von 7,5 Mio. DM verkauft habe.

Der Bundesrechnungshof hat dazu beigetragen, daß die Beteiligung an dem Reisebusunternehmen nicht mit einem Verlust in einer Größenordnung von 1,7 Mio. DM, sondern mit einem Mehrerlös von 1,7 Mio. DM gegenüber dem Kaufpreis der Anteile veräußert wurde.

83 Neustrukturierung des Bundesamtes für Zulassungen in der Telekommunikation

Zum Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Post und Telekommunikation (Bundesministerium) gehört das Bundesamt für Zulassungen in der Telekommunikation (Bundesamt) in Saarbrücken. Seine beiden wesentlichen Aufgaben sind das Prüfen und das Zulassen von Telekommunikationsgeräten und -einrichtungen. Im Prüfungsbereich arbeitet das Bundesamt im Wettbewerb mit privaten Testlabors. Im Zulassungsbereich ist es hoheitlich tätig und die einzige Zulassungsstelle in der Bundesrepublik Deutschland, steht aber hier in Konkurrenz zu anderen nationalen Zulassungsstellen in der EU. Das Bundesamt hat rd. 190 Planstellen. Das Haushaltsjahr 1995 schloß mit Einnahmen von rd. 17 Mio. DM und Ausgaben von rd. 19 Mio. DM ab.

Im Jahre 1995 hat der Bundesrechnungshof die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundesamtes untersucht. Er kam unter Berücksichtigung der Geschäftsentwicklung zu dem Ergebnis, daß auch bei optimistischer Einschätzung und positiver Entwicklung aller Einflußfaktoren das Bundesamt auf Dauer nicht kostendeckend arbeiten wird. Wie in den vergangenen Jahren wird voraussichtlich auch in der Zukunft ein jährlicher Zuschuß aus Bundesmitteln zum Ausgleich des Defizits erforderlich werden.

Angesichts der Entwicklung des Wettbewerbs auf dem Telekommunikationsmarkt hat sich der Bundesrechnungshof für den Verkauf des Prüfbereichs des Bundesamtes ausgesprochen. Der verbleibende hoheitliche Zulassungsbereich ließe sich dem Bundesamt für Post und Telekommunikation oder der künftigen Regulierungsbehörde angliedern. Falls Verkaufsverhandlungen nicht zum Erfolg führen sollten, hat der Bundesrechnungshof empfohlen, zumindest die bestehenden Rationalisierungsreserven aus dem organisatorischen Zusammenlegen des Bundesamtes mit dem Bundesamt für Post und Telekommunikation bzw. der Regulierungsbehörde auszuschöpfen. Vor allem durch den Wegfall eines Teils der Verwaltung (Overhead) des Bundesamtes sah er hier jährliche Einsparungsmöglichkeiten in Höhe von rd. 3,5 Mio. DM.

Das Bundesministerium hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und die beiden Alternativen in eigene Überlegungen einfließen lassen. Dabei hat es eine Verkaufsmöglichkeit für das gesamte Bundesamt gesehen, weil einem privaten Käufer im Wege der Beleihung auch die Zulassungsaufgabe übertragen werden könne. Nachdem im Juni 1996 Verkaufsverhandlungen nicht zu einem akzeptablen Ergebnis geführt haben, hat das Bundesministerium die Zusammenlegung des Bundesamtes mit dem Bundesamt für Post und Telekommunikation angeordnet. Durch die Überleitung der Querschnitts- und Verwaltungsaufgaben auf das Bundesamt für Post und Telekommunikation sei eine jährliche Kosteneinsparung von etwa 2,9 Mio. DM möglich. Später sollten auch andere Bereiche zusammengelegt und dadurch weitere Bündelungsgewinne erzielt werden. Nach dem Regierungsentwurf für den Haushalt 1997 ist vorgesehen, das Kapitel des Bundesamtes (13 04) in das Kapitel des Bundesamtes für Post und Telekommunikation (13 05) zu überführen.

Die geplante Neuorganisation des Bundesamtes ist von der Bundesregierung auch in den Maßnahmenkatalog zur „Verringerung und Straffung von Bundesbehörden" (Drucksache 13/3923 vom 29. Februar 1996) aufgenommen worden.

Der Bundesrechnungshof befürwortet die eingeleiteten Veränderungen. Da die wirtschaftlichen Vorteile für den Bund erst nach der Umsetzung der jetzt getroffenen Entscheidungen eintreten, wird er die Angelegenheit weiter beobachten.

84 Schließung von Bundeswehrfachschulen (Kapitel 14 05)

Die Bundeswehr unterhielt bis zum Jahre 1995 27 Bundeswehrfachschulen (Schulen) mit angeschlossenem Internatsbetrieb, um ausscheidenden Zeitsoldaten einen höheren Bildungsabschluß, z. B. Mittlere

Reife, Fachschulreife oder Fachhochschulreife zu ermöglichen, deren Schulkenntnisse aufzufrischen oder sie direkt für einen Beruf zu qualifizieren, z. B. zum staatlich anerkannten Techniker, Erzieher oder Betriebswirt.

Im Jahre 1995 hat die Bundeswehr drei Schulen geschlossen; eine weitere wird sie im Laufe des Jahres 1996 schließen.

Der Bundesrechnungshof hat bei der Prüfung der Schulen festgestellt, daß bei einem erwarteten weiteren Rückgang der Schülerzahlen – bedingt durch die Streitkräftereduzierung auf 340 000 Mann – zusätzlich vier Schulen die angestrebte Schülerzahl von 150 nicht mehr erreichen können und somit bei weitem nicht auszulasten sind. Der Bundesrechnungshof hat daher vorgeschlagen, die Schulen Bremen, Wilhelmshaven, Hamm und Amberg zu schließen. Dadurch könnten die verbleibenden 19 Schulen besser ausgelastet und deren Lehrangebot attraktiver gestaltet werden.

Das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) hat die Vorschläge des Bundesrechnungshofes zum Teil aufgegriffen und beabsichtigt, die Schulen Wilhelmshaven und Hamm zu schließen. An der Schule Bremen will es festhalten, weil sich aufgrund eines verbesserten Lehrangebotes die Schülerzahlen vom 1. Halbjahr 1995 um über 50 v. H. auf 183 im 1. Halbjahr 1996 erhöht haben.

Das Bundesministerium beabsichtigt, zunächst auch an der Schule Amberg festzuhalten, da es auch dort aufgrund eines verbesserten Lehrangebotes einen Anstieg der Schülerzahlen erwartet. Da dieser Anstieg sich jedoch bisher noch nicht eingestellt hat, will es den Fortbestand der Schule von der Entwicklung der Schülerzahlen in den nächsten zwei Jahren abhängig machen.

Der Bundesrechnungshof wird die Entwicklung weiter beobachten.

85 Aufgabe von Liegenschaften im Zusammenhang mit der Truppenreduzierung

Der Bundesrechnungshof hat Stationierungsentscheidungen des Bundesministeriums der Verteidigung (Bundesministerium) auf ihre Wirtschaftlichkeit untersucht.

- Er hat beanstandet, daß die in der Fünf-Seen-Kaserne in Plön untergebrachte Pioniertruppe weiterhin an diesem Standort stationiert bleiben sollte, obwohl Ausbildungs- und Unterbringungsinfrastruktur unzureichend waren. So fehlte z. B. ein Standortübungsplatz, und der Pionierübungsplatz war für Ausbildungszwecke unzulänglich. Zudem wären für den Ausbau der Fünf-Seen-Kaserne noch etwa 30 Mio. DM erforderlich.

  Der Bundesrechnungshof hat daher angeregt, die Pioniertruppe auf den mit besserer Infrastruktur ausgestatteten Standort Schleswig anzuweisen und die Plöner Pionierkaserne aufzugeben.

  Das Bundesministerium hat den Vorschlag des Bundesrechnungshofes im Zuge der weiteren Umstrukturierung der Bundeswehr aufgegriffen und die Pioniertruppe in Plön aufgelöst. Den Standort Schleswig, den es ursprünglich aufgeben wollte, behält es bei.

- Der Bundesrechnungshof hat ferner empfohlen, auf die Standortbekleidungskammer Bad Segeberg mit einer Gebäudenutzfläche von rd. 2 900 m² zu verzichten und damit Infrastruktur- und Personalkosten (8 Dienstposten) einzusparen. Die Truppe in Bad Segeberg könnte problemlos von Neumünster aus versorgt werden.

  Das Bundesministerium hat der Empfehlung des Bundesrechnungshofes entsprochen. Damit kann die gesamte Liegenschaft (2,4 ha Grundstücksfläche) dem allgemeinen Grundvermögen zur Verwertung zugeführt werden.

86 Überhang an Hubschrauberführern des Heeres, Erhaltung von Militärluftfahrzeugführerscheinen im Heer

Der Bundesrechnungshof hat bei einer Prüfung im Jahre 1994 festgestellt, daß bei den Heeresfliegern nach Durchführung der Heeresstruktur 5 ein Überhang von 161 Hubschrauberführern bestand. Weiterhin waren im April 1994 60 Hubschrauberführer der Reserve und weitere 57 Hubschrauberführer des Heeres, die als aktive Soldaten außerhalb fliegender Verbände eingesetzt waren, aufgrund besonderer Anordnung als sogenannte Inübunghalter verpflichtet, die Gültigkeit ihres Militärluftfahrzeugführerscheins aufrechtzuerhalten. Die erforderlichen 17 000 Flugstunden pro Jahr mußten die fliegenden Verbände aus ihrem jährlich zugewiesenen Flugstundenkontingent bereitstellen; diese Flugstunden standen den aktiven Heeresfliegern der Verbände damit nicht mehr für deren Eigenbedarf zur Verfügung, verursachten aber jährliche Materialerhaltungskosten von rd. 60 Mio. DM.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, den Überhang von 161 Hubschrauberführern zügig abzubauen und die Notwendigkeit des Flugdienstes von Hubschrauberführern der Reserve zu überprüfen. Er hat ferner um Prüfung gebeten, ob bei allen 57 Inübunghaltern außerhalb fliegender Verbände die Voraussetzungen des geltenden Ausbildungskonzeptes vom Januar 1993 vorliegen.

Das Bundesministerium der Verteidigung ist den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes weitgehend gefolgt. Es hat den Überhang von 161 Hubschrauberführern abgebaut, die Inübunghaltung der Hubschrauberführer der Reserve bis auf weiteres ausgesetzt und die Zahl der Inübunghalter außerhalb fliegender Verbände auf 38 reduziert. Damit stehen den Heeresfliegern in Zukunft zusätzlich 15 000 Flugstunden jährlich für den fliegerischen Dienst der aktiven Hubschrauberführer zur Verfügung.

87 Inanspruchnahme von Unterstützungsleistungen der Industrie durch die Teilstreitkräfte

87.1

Das Heer hatte seit dem Jahre 1987 logistische Aufgaben der Ämter, z. B. des Materialamtes des Heeres und des Heeresamtes, einer Firma übertragen, die auf Veranlassung des Bundesministeriums der Verteidigung (Bundesministerium) eigens für diese Zwecke gegründet worden war und zumindest in der Anfangsphase von weitgehendem Wettbewerbsschutz ausgehen konnte. Diese Inanspruchnahme logistischer Unterstützungsleistungen der Industrie war mit Personalmangel im Ämterbereich begründet worden. Aufgrund einer Prüfung im Jahre 1993 hatte der Bundesrechnungshof auf eine Reihe von Mängeln in der Auftragsvergabe und -abwicklung hingewiesen und wegen der Verflechtung von Amts- und Industrieaufgaben hierüber in seinen Bemerkungen 1994 (Drucksache 12/8490 Nr. 43) berichtet.

Der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages war der Auffassung, der Bundesrechnungshof habe auf einen bedeutenden Sachverhalt hingewiesen. Der Ausschuß hielt es für notwendig, auch die Bereiche der Luftwaffe und der Marine in die Untersuchungen einzubeziehen sowie mögliche personelle Verknüpfungen zu klären (vgl. Drucksache 13/3167 (neu) zu Nr. 43).

87.2

Auf der Grundlage der Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes, der seine Prüfungen inzwischen auch auf die Luftwaffe, die Marine und das Genehmigungsverfahren zu Anschlußtätigkeiten ehemaliger Bundeswehrangehöriger ausgedehnt hatte, beauftragte die Leitung des Bundesministeriums die Interne Revision mit eigenen Untersuchungen. Sie bestätigten im wesentlichen die vom Bundesrechnungshof festgestellten Mängel.

87.3

In Abstimmung mit dem Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium Ende 1995 einen Maßnahmenkatalog erarbeitet und Anweisungen zu seiner Umsetzung erlassen, um die Mängel abzustellen.

So überarbeitete es den Erlaß, der die Grundsätze der Auftragsvergabe und Auftragskontrolle regelt, und ergänzte ihn entsprechend den Vorgaben der Bundeshaushaltsordnung zur Ausgliederung oder Privatisierung staatlicher Aufgaben. Im Rahmen der Optimierung des Betriebes der Bundeswehr ist danach festzulegen, welche logistischen Aufgaben im Amtsbereich wahrgenommen werden müssen und welche künftig als Unterstützungsleistungen oder im Wege der Privatisierung an die Industrie vergeben werden können. Aufgrund der schwierigen und aufwendigen Definition und Abgrenzung dieser Aufgaben stehen die Teilstreitkräfte hier derzeit noch am Anfang.

Die Vergabe von Unterstützungsleistungen soll grundsätzlich im Wettbewerb erfolgen.

Die Teilstreitkräfte wurden dazu angewiesen, bei der Planung von Unterstützungsleistungen deren Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit zu prüfen und insbesondere bei Dauerleistungen die Privatisierungsfrage mit Hilfe des „Market-Testing" (in diesem Verfahren wird im Wettbewerb zwischen Bundeswehreinrichtungen und industriellen Auftragnehmern der wirtschaftlichste Bieter für ausgewählte Leistungen ermittelt) zu untersuchen. Um den Wettbewerb zu verbessern, haben die Teilstreitkräfte die Leistungsanforderungen ausschreibungsreif zu konkretisieren. Durch eine strikte Trennung des Firmenpersonals, das innerhalb von Dienststellen der Bundeswehr Unterstützungsleistungen erbringt, vom Dienstbetrieb soll eine Einflußnahme im Sinne der Firmen ausgeschlossen werden.

Die Rüstungsverwaltung wurde angewiesen, bei Vergabeentscheidungen neben eigenen technisch-wirtschaftlichen Bewertungen auch die fachliche Stellungnahme der Teilstreitkräfte zu berücksichtigen. Um ein fest definiertes und damit leichter nachprüfbares Ergebnis zu erhalten, sollen Unterstützungsleistungen zudem grundsätzlich als einzelne Werkverträge vereinbart werden. Bestehende Grund- oder Rahmenverträge sollen nach Überprüfung ggf. gekündigt werden. In den Verträgen sollen Vorleistungen nicht mehr anerkannt, Rechte an Daten und Programmen gesichert und zur Kostendämpfung Höchstbegrenzungen innerhalb jedes Einzelauftrages vereinbart werden. Schließlich soll auch die Prüfung der Abrechnungen verbessert werden.

Zur Verbesserung der Kontrolle durch das Bundesministerium sind ihm alle Unterstützungsleistungen nach Vergabearten gegliedert zu melden.

Das Genehmigungsverfahren zu Anschlußtätigkeiten ehemaliger Bundeswehrangehöriger in Firmen der gewerblichen Wirtschaft soll verbessert werden. Zudem wird geprüft, inwieweit Rüstungsfirmen im Zusammenhang mit Rüstungsaufträgen verpflichtet werden können, die Beschäftigung ehemaliger Bundeswehrangehöriger zu melden.

87.4

Der Bundesrechnungshof wird auch weiterhin die Vergabepraxis prüfen und beobachten, ob dem Maßnahmenkatalog Rechnung getragen wird.

88 Sanierung bundeseigener Wohnungen in den neuen Bundesländern (Kapitel 08 01 Titel 711 09 und Kapitel 08 07)

88.1

Das Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Bundesministerium) ist oberste technische Instanz des Bundes für die Wohngebäude im Allgemeinen Grundvermögen des Bundes. Die Ausgaben für deren Unterhaltung sind im Einzelplan des Bundesministeriums der Finanzen veranschlagt. Die bundeseigenen Wohngebäude werden in der Regel von den Landesbauverwaltungen der Bundes-

länder im Auftrage des Bundes instandgesetzt. Für die neuen Bundesländer legte das Bundesministerium für bestimmte Gebäudetypen Kostenrichtwerte für Maßnahmen zur Gebäudesanierung fest, die u. a. die Prüfung der Wirtschaftlichkeit der einzelnen Instandsetzungsmaßnahmen erleichtern sollten.

Die tatsächlichen Ausgaben überschritten die Richtwerte zum Teil deutlich. So entstanden bei einer Maßnahme in der Stadt Cottbus Kosten in Höhe von rd. 3 400 DM/m², der für diesen Gebäudetyp festgelegte Kostenrichtwert betrug jedoch nur 1 400 DM/m².

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß die mit der Durchführung der Maßnahmen beauftragten Landesbauverwaltungen dem Bundesministerium zunächst Kosten genannt hatten, deren Höhe im Rahmen der Richtwerte lagen. Die Kostenberechnungen zu den Haushaltsunterlagen für diese Maßnahmen überschritten jedoch bereits deutlich die Richtwerte. Hiervon erhielt das Bundesministerium keine Kenntnis, da es im Rahmen eines für die neuen Bundesländer geltenden sogenannten Vereinfachten Verfahrens die abschließende Prüfung und Genehmigung dieser Haushaltsunterlagen den Landesbauverwaltungen überlassen hatte.

Darüber hinaus stellte der Bundesrechnungshof in einigen Fällen fest, daß die Landesbauverwaltungen an den Gebäuden einzelne Sanierungsschritte ausführten, ohne daß ein schlüssiges Gesamtkonzept für die Sanierung vorlag. So erneuerten sie z. B. Fenster, ohne gleichzeitig die erforderliche Fassadensanierung durchzuführen, und führten Dämmarbeiten an Dächern durch, ohne daß die Nutzung der Dachräume als Trockenboden oder der Ausbau zu Wohnungen geklärt war. In einem weiteren Fall sollten lediglich die Fugen der Fassaden saniert werden, obwohl Durchfeuchtungen und Schimmelbildungen in den Wohnungen nahelegten, daß an den Fassaden zusätzliche Wärmedämmarbeiten erforderlich waren. Da in diesen Fällen bei der Fortsetzung der Sanierungen in bereits ausgeführte Arbeiten eingegriffen werden muß, sah der Bundesrechnungshof die Gefahr unnötig hoher Sanierungskosten, vermeidbarer Mietminderungen und unnötiger Belastungen für die Mieter durch unabgestimmte Baumaßnahmen.

88.2

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium empfohlen, Kostenrichtwerte festzulegen, ab denen es die Haushaltsunterlagen selbst genehmigt, um auf diese Weise die Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen besser überwachen zu können.

Der Bundesrechnungshof hat auch darauf hingewiesen, daß der wirtschaftliche und zweckmäßige Einsatz der für Wohnungsinstandsetzungen zur Verfügung gestellten Mittel voraussetzt, daß die jeweilige Sanierung nur auf der Grundlage eines schlüssigen Gesamtkonzeptes durchgeführt wird, das erst eine sinnvolle Reihenfolge der einzelnen Sanierungsschritte ermöglicht und von vornherein eine zutreffende Kostenschätzung und eine Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der Gesamtmaßnahme gestattet.

88.3

Das Bundesministerium hat beide Anregungen aufgegriffen. Es hat mitgeteilt, daß es nunmehr bereits im Planungsauftrag spezifisch für die jeweilige Einzelmaßnahme Kostenrichtwerte festlege. Dabei ziehe es bewußt einen engen Rahmen, bei dessen Überschreiten es zusammen mit dem Bundesministerium der Finanzen insbesondere unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten entscheide, ob die Maßnahmen unabwendbar sind und wie sie durchgeführt werden sollen. Das Bundesministerium verweist dazu auf Beispiele, bei denen es durch diese Verfahrensweise gelungen sei, Kosten einzusparen. Z. B. habe bei zwei Sanierungsmaßnahmen der zunächst vorgegebene Kostenrahmen von jeweils rd. 27 Mio. DM in einem Fall um rd. 7 Mio. DM, im anderen Fall um rd. 2,6 Mio. DM reduziert werden können. Wegen der hohen Kosten der vom Bundesrechnungshof beanstandeten Sanierung des Gebäudes in Cottbus werde auf die Instandsetzung eines vergleichbaren Nachbargebäudes verzichtet.

Den Hinweis des Bundesrechnungshofes auf die Notwendigkeit eines frühzeitigen schlüssigen Gesamtkonzeptes für Sanierungsmaßnahmen haben sowohl das Bundesministerium als auch das Bundesministerium der Finanzen in Erlassen an die Landesbauverwaltungen der neuen Bundesländer aufgenommen.

88.4

Dem Anliegen des Bundesrechnungshofes ist damit hinreichend Rechnung getragen. Er wird sich zu gegebener Zeit von der Wirksamkeit der veränderten Regelungen überzeugen.

89 Besteuerung der Umsätze im erweiterten Küstenmeer
(Kapitel 60 01 Titel 015 01)

Die 6. EG-Umsatzsteuer-Richtlinie erlaubt seit dem Jahre 1993 Umsatzsteuerbefreiungen in den Hoheitsgewässern nur im Zusammenhang mit dem Bau und der Versorgung von Bohrinseln und Förderplattformen. Lediglich für Personenbeförderungen läßt die Richtlinie Übergangsregelungen zu.

Das Seegebiet im Bereich der Deutschen Bucht südlich und westlich der Insel Helgoland bis zur Tiefwasserreede – sogenannte Helgoland-Box – wurde durch Beschluß der Bundesregierung im Jahre 1984 zum deutschen Hoheitsgebiet erklärt. Mit Rücksicht auf die betroffenen Wirtschaftskreise blieb der Umsatz aus der Personenbeförderung und dem Bordverzehr im Schiffsverkehr mit Helgoland unbesteuert. Ab dem Jahre 1994 wurde außerdem das deutsche Hoheitsgebiet in Nord- und Ostsee durch Proklamation der Bundesregierung allgemein auf zwölf Seemeilen erweitert.

Der Bundesrat forderte im Jahre 1994 in einer Stellungnahme (Drucksache 12/7842) zu dem Änderungsentwurf zum Umsatzsteuergesetz (Drucksache 12/7686) eine Beibehaltung der umsatzsteuerlichen Ausnahmeregelung für die Helgoland-Box, da ande-

renfalls die Ausflugsschiffahrt finanziell zusätzlich belastet würde. Die Bundesregierung lehnte dies ursprünglich in einer Gegenäußerung (Drucksache 12/7910) unter Hinweis auf die 6. EG-Umsatzsteuer-Richtlinie ab. In einem späteren Referentenentwurf des Jahressteuergesetzes 1996 vom Februar 1995 wurde diese ablehnende Haltung nicht mehr aufrechterhalten. Die Umsatzsteuerbefreiungen in der Helgoland-Box sollten nunmehr beibehalten werden.

Der Bundesrechnungshof hat daraufhin mit Schreiben vom Februar 1995 auf die Gefahr eines Vertragsverletzungsverfahrens vor dem Europäischen Gerichtshof und auf die Notwendigkeit hingewiesen, die der EG entgehenden Mehrwertsteuer-Eigenmittel entsprechend dem Sachstand bei den sogenannten „Butterfahrten" auszugleichen. („Butterfahrten" sind Stichfahrten von mehr als achtstündiger Dauer ohne Anlandung in einem ausländischen Hafen mit der Möglichkeit, auf dem Schiff umsatzsteuerfrei einzukaufen.) Hierfür zahlte die Bundesregierung der EG im Jahre 1994 aus den allgemeinen Haushaltsmitteln rd. 230 000 DM an entgangenen Mehrwertsteuer-Eigenmitteln.

Das Bundesministerium der Finanzen hat im März 1995 mitgeteilt, daß es der Auffassung des Bundesrechnungshofes grundsätzlich zustimme. Es hat angekündigt, eine entsprechende Änderung in das Jahressteuergesetz 1996 aufzunehmen. Dies ist inzwischen erfolgt; seit dem 1. Januar 1996 ist der Bordverzehr im Schiffsverkehr mit Helgoland nunmehr umsatzsteuerpflichtig. Für die Personenbeförderungsleistungen ist im Vermittlungsverfahren zum Jahressteuergesetz 1996 eine besondere Steuerbefreiung übergangsweise eingeführt worden.

90 Verlängerung der Frist für die Überprüfung der Wertansätze in den DM-Eröffnungsbilanzen zum 1. Juli 1990 in den neuen Bundesländern

(Kapitel 60 01 Titel 012 01 und 014 01)

90.1

Zum Stichtag 1. Juli 1990 hatten die über 300 000 Betriebe im Beitrittsgebiet ihr Vermögen nach Maßgabe des Gesetzes über die Eröffnungsbilanz in Deutscher Mark und die Kapitalneufestsetzung (D-Markbilanzgesetz) neu zu bewerten. Hohe Wertansätze des Betriebsvermögens ermöglichten höhere Abschreibungen (z. B. Absetzung für Abnutzung bei bestimmten Wirtschaftsgütern des Anlagevermögens) sowie gewinnmindernde Wertberichtigungen (z. B. bei uneinbringlichen Forderungen oder bei Warenbeständen) in den Folgejahren. Außerdem verringerten hohe Wertansätze steuerlich bedeutsame Gewinne aus der Veräußerung dieser bewerteten Güter.

90.2

Der Bundesrechnungshof hatte bei örtlichen Erhebungen im Jahre 1994 festgestellt, daß die von ihm untersuchten, zumeist finanziell bedeutsamen Steuerfälle fast ausnahmslos Hinweise auf Überbewertungen in den DM-Eröffnungsbilanzen enthielten, denen die Finanzämter regelmäßig nicht nachgegangen waren. Auch die Betriebsprüfungsstellen der Finanzämter hatten die Wertansätze in den DM-Eröffnungsbilanzen häufig nur unzureichend geprüft. Dadurch mußten Steuerausfälle in Milliardenhöhe befürchtet werden.

Der Bundesrechnungshof hatte daher in seinen Bemerkungen 1995 (Drucksache 13/2600 Nr. 47) gefordert, unverzüglich alle Möglichkeiten auszuschöpfen, die betreffenden Steuerausfälle zu begrenzen. Der Rechnungsprüfungsausschuß des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages ist dem gefolgt.

90.3

Die Prüfungsfeststellungen des Bundesrechnungshofes haben das Land Thüringen zu einem Gesetzesantrag mit dem Ziel veranlaßt, für die Fälle, in denen das D-Markbilanzgesetz zur Anwendung gelangt, für die Jahre 1990 bis 1992 die Festsetzungsfrist nach § 169 Abs. 2 Abgabenordnung von vier auf sechs Jahre zu verlängern. In diesem Zusammenhang hat der Bundesrat festgestellt, „daß die Arbeit des Bundesrechnungshofes eine wesentliche Entscheidungshilfe für die politischen Gremien, beispielsweise zur Schließung von Regelungslücken geliefert hat" (BR-Drucksache 552/95).

Die beantragte Gesetzesänderung zur begrenzten Verlängerung der Frist für die Festsetzungsverjährung nach § 169 Abgabenordnung ist Ende 1995 verabschiedet worden (Ergänzungsgesetz zum Jahressteuergesetz 1996 vom 18. Dezember 1995, BGBl. I S. 1959). Damit können noch eine Vielzahl von Steuerfällen hinsichtlich der DM-Bilanzansätze zugunsten des Staates geändert werden, die ansonsten verjährt wären. Allerdings wird die Fristverlängerung nur dann hinreichend genutzt werden können, wenn auch weiterhin für eine Übergangszeit in verstärktem Maße erfahrene Betriebsprüfer aus den alten Bundesländern in den neuen Bundesländern eingesetzt werden (vgl. Nr. 55).

Die Bemerkungen sind vom Großen Senat des Bundesrechnungshofes beschlossen worden.

Frankfurt am Main, 16. Oktober 1996

Bundesrechnungshof

Dr. von Wedel

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