

21. 09. 92

Fz
*130 Seiten***Unterrichtung****durch den Bundesrechnungshof****Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 1992
zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
(einschließlich der Feststellungen zur Jahresrechnung des Bundes 1990)****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
Tätigkeit des Bundesrechnungshofes in den neuen Bundes- ländern	1.5	7
Zusammenarbeit mit anderen Prüfungseinrichtungen	1.6	8
Mitwirken des Bundesrechnungshofes bei der Prüfung von internationalen Einrichtungen und bei der Finanzkontrolle der Vereinten Nationen	1.7	8
Feststellungen zur Haushalts- und Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 1990	2	10
Entlastung für das Haushaltsjahr 1989	2.1	10
Grundlage der Haushaltsführung im Haushaltsjahr 1990	2.2	10
Verantwortung für die Haushaltswirtschaft im Beitrittsgebiet	2.3	10
Besondere Feststellungen zu Abschnitt B der Jahresrechnung	2.4	11
Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben im Haushaltsjahr 1990	2.5	12
Kassenmäßiger Abschluß, Finanzierungsrechnung	2.6	13
Mitteilung nach § 97 Abs. 2 Nr. 1 BHO	2.7	14
Globale Minderausgaben	2.8	14
Über- und außerplanmäßige Ausgaben	2.9	14
Haushaltsreste	2.10	15

*Zugeleitet mit Schreiben des Präsidenten des Bundesrechnungshofes — I 1 — 20 81 02 (92) — vom 18. Sep-
tember 1992 gemäß § 97 Abs. 1 der Bundeshaushaltsordnung.*

	Nummer	Seite
Verpflichtungsermächtigungen und deren Inanspruchnahme	2.11	15
Einsatz der Datenverarbeitung im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen (HKR-Verfahren)	2.12	15
Inanspruchnahme von Kreditermächtigungen und Nettokreditaufnahme	2.13	16
Schulden und finanzwirtschaftliche Entwicklung	2.14	17
Abführungen der Deutschen Bundesbank	2.15	21
Sondervermögen	2.16	22
Bundesbetriebe	2.17	24
Besondere Prüfungsergebnisse		
Bundesminister des Innern		
Festbeträge für Arzneimittel im Beihilferecht	3	26
Organisationsstrukturen der Bundesministerien	4	28
<i>Deutsche Bundesbank; Gewährung von Darlehen an Mitarbeiter</i>	s. 5	29
<i>Deutschlandfunk/Deutsche Welle; Inanspruchnahme von Bundesmitteln im Wege von Mittelübertragungen</i>	s. 47	101
Bundesminister der Finanzen		
Gewährung von Darlehen an Mitarbeiter der Deutschen Bundesbank	5	29
Allgemeines Grundvermögen	6	30
<i>Freistellung vom Steuerabzugsverfahren bei beschränkt Steuerpflichtigen</i>	s. 28	68
<i>Umsatzbesteuerung der Drittmittelforschung an Hochschulen</i>	s. 29	69
<i>Umsatzbesteuerung einer Unternehmensgruppe durch eine Landesfinanzbehörde</i>	s. 30	70
<i>Rückzahlungen der im Rahmen der Anschubfinanzierung zur Krankenversicherung geleisteten Betriebsmitteldarlehen</i>	s. 31	72
<i>Deutschlandfunk/Deutsche Welle; Inanspruchnahme von Bundesmitteln im Wege von Mittelübertragungen</i>	s. 47	101
Bundesminister für Wirtschaft		
Förderung der Entwicklung eines Amphibienflugzeuges ..	7	31
Wirtschaftliche Lage eines vom Bund geförderten Institutes	8	32
Einsatz der Informationstechnik bei der Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung	9	34
Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten		
Beschaffung von Fleischkonserven für die Berlin-Bevorratung	10	35
Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung		
Zahlung einer Kleiderverschleißzulage an Kriegsbeschädigte und gleichgestellte Personen	11	37
Schwankungsreserve der Rentenversicherungsträger	12	39
Nebentätigkeit von Mitgliedern der Geschäftsführungen der Rentenversicherungsträger	13	42
<i>Rückzahlungen der im Rahmen der Anschubfinanzierung zur Krankenversicherung geleisteten Betriebsmitteldarlehen</i>	s. 31	72
<i>Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung in den neuen Bundesländern</i>	s. 46	98

	Nummer	Seite
Bundesminister für Verkehr		
Beschaffung eines schnellen Peilbootes	14	43
Neuordnung der Größen der Verkehrszeichen	15	45
Beschilderung auf Rastanlagen an Bundesautobahnen	16	47
Prüfung von Gutachten amtlich anerkannter Sachverständi- ger durch das Kraftfahrt-Bundesamt	17	48
<i>Sondervermögen Deutsche Bundesbahn</i>	s. 32—35	74
<i>Sondervermögen Deutsche Reichsbahn</i>	s. 36—37	80
Bundesminister für Post und Telekommunikation		
Herstellung ausländischer Banknoten bei der Bundes- druckerei	18	50
<i>Sondervermögen Deutsche Bundespost</i>	s. 38—45	83
Bundesminister der Verteidigung		
Beschaffung von Transportpanzern für elektronische Kampf- führung	19	52
Einsatzbereitschaft der Bordhubschrauber für die Fregatten der Klasse 122	20	53
Entwicklung eines neuen Sturmgewehrs (G 11)	21	54
Umschulung des Kommandierenden Generals der Luftflotte auf das Flugzeugmuster Tornado	22	56
Beschaffungsrahmenverträge der Wehrbereichs- und Stand- ortverwaltungen	23	57
Aufwendungen für einen Flugabwehrschießplatz in Zingst/ Mecklenburg-Vorpommern	24	58
Bundesminister für Gesundheit		
<i>Rückzahlungen der im Rahmen der Anschubfinanzierung zur Krankenversicherung geleisteten Betriebsmittel- darlehen</i>	s. 31	72
Bundesminister für Familie und Senioren		
Gleichzeitige Zahlung von gemindertem Kindergeld und Kindergeldzuschlag	25	60
Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit		
Bilaterale Finanzielle Zusammenarbeit mit Entwicklungs- ländern	26	61
Bundesminister für Forschung und Technologie		
Beschaffung und Aussonderung von Kraftfahrzeugen bei Großforschungseinrichtungen	27	65
<i>Umsatzbesteuerung der Drittmittelforschung an Hoch- schulen</i>	s. 29	69
Allgemeine Finanzverwaltung		
Freistellung vom Steuerabzugsverfahren bei beschränkt Steuerpflichtigen	28	68
Umsatzbesteuerung der Drittmittelforschung an Hoch- schulen	29	69
Umsatzbesteuerung einer Unternehmensgruppe durch eine Landesfinanzbehörde	30	70
Rückzahlungen der im Rahmen der Anschubfinanzierung zur Krankenversicherung geleisteten Betriebsmitteldarlehen . .	31	72
Sondervermögen		
Deutsche Bundesbahn		
Jahresabschluß 1990 und Personalentwicklung 1991	32	74
Ermittlung und Abrechnung der Einnahmen im Güter- verkehr	33	76

	Nummer	Seite
Leistungsentgelt für den Betrieb der Zugrestauration durch die Deutsche Service-Gesellschaft der Bahn mbH	34	77
Planung und Wirtschaftlichkeit einer Umfahungsstrecke ..	35	78
Deutsche Reichsbahn		
Übernahme von Personal ehemaliger systemstützender Einrichtungen	36	80
Verträge zwischen Deutscher Reichsbahn und Mitteleuropäischer Schlaf- und Speisewagen AG	37	82
Deutsche Bundespost		
Mehrere Unternehmen		
Jahresabschlüsse 1990 der Deutschen Bundespost	38	83
Zeitgerechte Einleitung der Zurrufsetzung von dienstunfähig erkrankten Beamten	39	89
Deutsche Bundespost POSTDIENST		
Arbeitsplatzvergütung für Postbedienstete bei einer Beschäftigung in den neuen Bundesländern	40	91
Postversorgung im Landbereich	41	92
Vernichtung von Postwertzeichen in den neuen Bundesländern	42	93
Deutsche Bundespost Telekom		
Zusatzprogramm Turn-Key 91	43	95
Abrechnung von Entgelten im dienste-integrierenden digitalen Fernmeldenetz	44	96
Deutsche Bundespost Direktorium		
Mietpreisgestaltung bei Bundesmietwohnungen	45	97
Bundesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts		
Bundesanstalt für Arbeit		
Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung in den neuen Bundesländern	46	98
Deutschlandfunk/Deutsche Welle		
Inanspruchnahme von Bundesmitteln im Wege von Mittelübertragungen	47	101
Deutsche Bundesbank		
<i>Gewährung von Darlehen an Mitarbeiter der Deutschen Bundesbank</i>	<i>s. 5</i>	<i>29</i>
Beratungstätigkeit des Bundesrechnungshofes		
Wahrnehmung der Koordinierungsaufgaben durch die Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesregierung für Informationstechnik in der Bundesverwaltung	48	103
Beziehungen zwischen Wirtschaftsforschungsinstituten und deren Fördervereinen	49	104
Prüfung der Organisation und Personalausstattung des Bundesministeriums für Post und Telekommunikation	50	104
Feststellung und Fortschreibung des militärischen Bedarfs an Wehrmaterial	51	104
Organisation des Zivilschutzes	52	106
Beteiligungen der Deutschen Bundesbahn an privatrechtlichen Unternehmen	53	107
Privatisierung der Deutschen Interhotel AG durch die Treuhandanstalt	54	107

	Nummer	Seite
Beratungstätigkeit des Bundesrechnungshofes in den neuen Bundesländern		
Arbeitsverwaltung in den neuen Bundesländern	55	108
Finanzierung von Institutionen der beruflichen Weiterbildung in den neuen Bundesländern	56	111
Rentenbearbeitung in den neuen Bundesländern	57	112
Durchführung sozialer Geldleistungsgesetze in den neuen Bundesländern	58	113
Aufbau der Steuerverwaltung in den neuen Bundesländern	59	114
Vergabe und Abwicklung von öffentlichen Aufträgen im Geschäftsbereich der Deutschen Reichsbahn	60	115
Organisation und Handhabung des Liegenschaftswesens im Geschäftsbereich der Deutschen Reichsbahn	61	115
Personaleinsatz der Deutschen Bundespost POSTDIENST in den neuen Bundesländern	62	116
Bauunterhaltung der Deutschen Bundespost in den neuen Bundesländern	63	117
Nutzung postalischer Liegenschaften in den neuen Bundesländern für nichtdienstliche Zwecke	64	118
Beratungstätigkeit des Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung		
Verlagerung der Planung und der Durchführung von Infrastrukturmaßnahmen des Bundes auf Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts	65	119
Typische Mängel bei der Ermittlung des Personalbedarfs in der Bundesverwaltung	66	121
Einsparungen beim Einsatz von Informationstechnik	67	123
Bedeutende Fälle, in denen die Verwaltung Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt ist		
Bewirtschaftung von Munition	68	124
Materialausstattung der Gruppe Fernmeldewesen im Bundesgrenzschutz und Zusammenlegung von Grenzschutzverwaltungsstellen	69	125
Art der Personalbedarfsermittlung beim Deutschen Patentamt	70	125
Beschaffung von Datenverarbeitungsgeräten	71	126
Ansprüche des Bundes aus Verträgen anlässlich der Fertigung des Kampfpanzers „Leopard 2“ für Dritte	72	126
Beschaffung von Einrichtungsgegenständen für Liegenschaften der Bundeswehr	73	127
Bevorratung von Wehrmaterial	74	127
Dringlichkeitsbeschaffungen	75	128
Nutzung von Fantrainer-Flugzeugen in der Bundeswehr ..	76	128
Förderung der Technikfolgenabschätzung und Forschungsplanung	77	128
Gründung von Planungsgesellschaften durch die Deutsche Bundesbahn/Deutsche Reichsbahn	78	129
Erhebung einer Filmabgabe von der Videowirtschaft	79	130

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 1990 (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 besonderen Abschnitten berichtet der Bundesrechnungshof über seine Beratungstätigkeit (vgl. Nrn. 48 bis 64) und über die Beratungstätigkeit des Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (vgl. Nrn. 65 bis 67).

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. 68 bis 79).

Die Bundesminister 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. Soweit 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 als solche 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 Parlaments Rechnung, „den Haushaltsausschuß und die zuständigen Fachausschüsse laufend über Prüfungsergebnisse zu unterrichten, die zu Empfehlungen für gesetzgeberische Maßnahmen geführt haben und für anstehende Gesetzesvorhaben von Bedeutung sind“ (s. z. B. Beschlußempfehlung des Haushaltsausschusses zur Jahresrechnung 1989 und zu den Bemerkungen 1991 — Drucksache 12/2810 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, insbesondere Deutsche Bundesbahn, Deutsche Reichsbahn und Deutsche Bundespost, bundesunmittelbare und sonstige juristische Personen des öffentlichen Rechts und die Betätigung des Bundes bei privatrechtlichen Unternehmen.

1.3.2

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

1.3.3

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.

1.3.4

Allgemeine Ortskrankenkassen (AOK) haben es dem Bundesrechnungshof verwehrt, bei ihnen zu Fragen des Einzugs der Beiträge zur Rentenversicherung und zur Bundesanstalt für Arbeit Erhebungen nach § 91 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BHO anzustellen. Zur Durchsetzung dieses Erhebungsrechtes und damit verbundener Einsichts- und Auskunftsrechte (§ 95 BHO) hat der Bundesrechnungshof im Dezember 1991 in zwei Fällen und danach in einem weiteren Fall den Rechtsweg beschritten. Für Streitigkeiten über Prüfungs- und Erhebungsrechte des Bundesrechnungshofes der in Betracht kommenden Art ist nach der Rechtsprechung der Verwaltungsrechtsweg gegeben.

Inzwischen hat in einem Fall das Gericht der Klage des Bundesrechnungshofes und dem Antrag auf einstweilige Anordnung stattgegeben. Der Bundesrechnungshof hat daraufhin Erhebungen durchgeführt. Gegen die erstinstanzliche Entscheidung sind von der beklagten AOK Rechtsmittel eingelegt worden.

1.3.5

Nach § 79 Abs. 4 Nr. 2 BHO regelt der Bundesminister der Finanzen (Bundesminister) 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. Diese Aufgabe gewinnt zunehmend an Bedeutung, weil die Datenverarbeitung immer stärker auch auf dem Gebiet des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens eingesetzt wird.

1.4 Beratungstätigkeit

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

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

Der Bundesrechnungshof nimmt an den Verhandlungen des Bundesfinanzministers mit den Ressorts über die Haushaltsvoranschläge auf Referatsleiterenebene und an den Berichterstattegesprächen zur Vorbereitung der Verhandlungen des Haushaltsausschusses teil und bringt dabei Prüfungserkenntnisse in die Haushaltsberatungen ein.

Die Berichte des Bundesrechnungshofes im Rahmen der Beratung des Haushaltsausschusses und seiner Berichterstatter haben zahlenmäßig stark zugenommen. Im Jahre 1991 hat der Bundesrechnungshof neben zahlreichen Stellungnahmen für den Rechnungsprüfungsausschuß 42 Berichte dem Haushaltsausschuß oder den Berichterstattern zugeleitet; ein Teil der Berichte ist Gegenstand der Erörterung in den Abschnitten über die Beratungstätigkeit des Bundesrechnungshofes und des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (vgl. Nrn. 48 bis 67).

1.5 Tätigkeit des Bundesrechnungshofes in den neuen Bundesländern

Die Prüfungszuständigkeit des Bundesrechnungshofes erstreckt sich nunmehr auch auf das Gebiet der neuen Bundesländer. Besondere Probleme, die der Aufbau neuer Verwaltungsstrukturen mit sich bringt, stellen auch den Bundesrechnungshof vor neue und erweiterte Aufgaben.

Der Bundesrechnungshof berichtet erstmals in größerem Umfang über Ergebnisse seiner Prüfungs- und Beratungstätigkeit im Gebiet der neuen Bundesländer. Die Prüfungen betrafen Entscheidungen der Ressorts mit Bezug auf dieses Gebiet, Entwicklungen in den neuen Bundesländern auf dem Wege zur Rechts- und Verwaltungseinheit sowie die Tätigkeit neuer mit der Einheit zusammenhängender Sondervermögen und juristischer Personen des öffentlichen Rechts (Fonds „Deutsche Einheit“, Kreditabwicklungsfonds, Treuhandanstalt). Dabei ist der Bundesrechnungshof von der besonderen Situation in den neuen Bundesländern ausgegangen und hat seine Prüfungen überwiegend darauf ausgerichtet, Erkenntnisse zur Beratung der zuständigen Stellen zu gewinnen (vgl. hierzu Nrn. 55 bis 64).

1.6 Zusammenarbeit mit anderen Prüfungseinrichtungen

1.6.1

Der Bundesrechnungshof ist Mitglied der Internationalen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden (INTOSAI) und ihrer Europäischen Regionalorganisation (EUROSAI). Die Ausrichtung des XIII. INTOSAI-Weltkongresses im Juni 1989 in Berlin und die damit für einen Zeitraum von drei Jahren verbundene Übernahme des Vorsitzes im Präsidium der INTOSAI durch den Präsidenten des Bundesrechnungshofes haben zu einer Intensivierung auch des bilateralen Erfahrungsaustausches zwischen dem Bundesrechnungshof und ausländischen Finanzkontrollbehörden geführt.

Ein Schwerpunkt der bilateralen Beziehungen entwickelt sich im Erfahrungsaustausch mit Rechnungskontrollbehörden der ehemals sozialistischen und der neuen Staaten Mittel- und Osteuropas. Der Aufbau einer wirksamen staatlichen Finanzkontrolle in diesen Ländern ist wesentlicher Teil der Reformen in Wirtschaft und Verwaltung. Der Bundesrechnungshof unterstützt entsprechende Reformbemühungen auf dem Gebiet der staatlichen Finanzkontrolle durch Beratungstätigkeit und durch Fortbildungsseminare. Für Ungarn ist in einer Vereinbarung mit dem dortigen Staatsrechnungshof ein mittelfristiges Programm von Beratungs- und Fortbildungsmaßnahmen festgelegt worden, das den Zeitraum bis 1995 umfaßt.

1.6.2

Die im Rahmen der INTOSAI und EUROSAI entwickelten engen bilateralen Beziehungen zu Rechnungshöfen europäischer Staaten und zum General Accounting Office der Vereinigten Staaten von Amerika sind auch Grundlage für gemeinsame Prüfungen internationaler Rüstungsvorhaben. Waffensysteme werden in der NATO zunehmend als Gemeinschaftsprojekte mehrerer Staaten entwickelt und beschafft. Inzwischen werden etwa 70 v. H. des deutschen Rüstungshaushalts für internationale Rüstungsvorhaben eingesetzt. Wesentliche Entscheidungen zur Durchführung dieser Projekte werden nicht mehr auf nationaler Ebene, sondern von gemeinsamen Einrichtungen (Lenkungsausschüsse, Programmbüros) getroffen. Um solche Vorhaben möglichst umfassend und wirksam prüfen zu können, müssen die Rechnungshöfe der beteiligten Staaten grenzüberschreitend zusammenarbeiten. Aus diesem Grund wirkt der Bundesrechnungshof im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten darauf hin, daß bei einer deutschen Beteiligung an künftigen Gemeinschaftsvorhaben Vereinbarungen über die Prüfungsrechte nationaler Rechnungshöfe getroffen werden.

Nach der gemeinsamen Prüfung des Flugkörper-Abwehrsystems RAM, über die der Bundesrechnungshof bereits in den Bemerkungen 1990 berichtet hat, haben der Bundesrechnungshof und das General Accounting Office auch die Munitionsentwicklung MLRS-TGW (Multiple Launch Rocket System — Terminal Guidance Warhead) gemeinsam geprüft und

dem Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages sowie dem Kongreß der Vereinigten Staaten von Amerika einen abgestimmten Bericht hierüber vorgelegt. Die Entwicklung des Jagdflugzeuges 90 (European Fighter Aircraft) hat der Bundesrechnungshof gemeinsam mit den Rechnungshöfen der beteiligten Staaten und dem Internationalen Rechnungsprüfungsamt der NATO geprüft. Weiterhin hat der Bundesrechnungshof zusammen mit der französischen Cour des Comptes und dem britischen National Audit Office örtliche Erhebungen im Programmbüro des Artillerie-Ortungsraders COBRA durchgeführt.

1.6.3

Die Prüfung der Finanzmittel der EG obliegt dem Rechnungshof der EG in Luxemburg, der nach den Beschlüssen des EG-Gipfels in Maastricht im Dezember 1991 künftig den Rang eines Gemeinschaftsorgans erhalten soll.

Der Bundesrechnungshof arbeitet mit dem Rechnungshof der EG und den Rechnungshöfen der EG-Mitgliedstaaten im sogenannten „Kontaktausschuß“ der Präsidenten zusammen. Dabei stehen Fragen der Prüfung von Einnahmen und Ausgaben der EG in den Mitgliedstaaten im Vordergrund. Die beteiligten Rechnungshöfe bemühen sich auf diesem Gebiet um eine Harmonisierung der Prüfungsbefugnisse und um eine Angleichung der Prüfungsverfahren und -methoden.

1.6.4

Der Bundesrechnungshof unterstützt die Entwicklungszusammenarbeit der Bundesregierung durch die Entsendung von Fachreferenten auf dem Gebiet der staatlichen Finanzkontrolle zu Seminaren im In- und Ausland sowie durch die Aufnahme von Regierungspraktikanten aus Kontrollbehörden von Entwicklungsländern. In der Vergangenheit lag ein Schwerpunkt dieser Fortbildungsmaßnahmen auf der Zusammenarbeit mit den Rechnungshöfen Lateinamerikas. Inzwischen stehen Schulungs- und Beratungsmaßnahmen für die Kontrollbehörden in den ehemals sozialistischen Staaten Mittel- und Osteuropas (vgl. Nr. 1.6.1) sowie die Fortbildung von Führungskräften der chinesischen Rechnungskontrollbehörde im Vordergrund.

1.7 Mitwirken des Bundesrechnungshofes bei der Prüfung von internationalen Einrichtungen und bei der Finanzkontrolle der Vereinten Nationen

1.7.1

Die Bundesrepublik Deutschland ist Mitglied von mehr als 300 internationalen (zwischenstaatlichen) Einrichtungen. Im Haushaltsjahr 1991 hat sie an internationale Organisationen (ohne EG) Ausgaben in Höhe von rd. 5,4 Mrd. DM geleistet. Die Prüfungsrechte des Bundesrechnungshofes als Organ der

nationalen Finanzkontrolle beschränken sich auf die Zahlung der Mittel an die internationalen Organisationen und auf die Ausübung der Mitgliedsrechte des Bundes durch die zuständigen Bundesminister in den Gremien dieser Organisationen. Dagegen unterliegt die Verwendung der Mittel durch die internationalen Organisationen nicht der Prüfung durch die nationalen Rechnungshöfe, sondern der Kontrolle durch die jeweiligen externen Prüfungsorgane der Organisationen.

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

Im Jahre 1992 ist ein Mitglied des Bundesrechnungshofes als hauptamtliches Mitglied, zwei weitere Beamte als hauptamtliche Prüfer beim Internationalen Rechnungsprüfungsamt der NATO tätig. Nebenamtlich wirken Beamte des Bundesrechnungshofes u. a. mit bei der Prüfung der Europäischen Weltraumorganisation (ESA) in Paris, des Europäischen Zentrums für mittelfristige Wettervorhersage (ECMWF) in Reading/Großbritannien, der Europäischen Organisation zur Nutzung von meteorologischen Satelliten (EUMETSAT) in Darmstadt, des Deutsch-französischen Forschungsinstituts Saint Louis (ISL) und des Deutsch-französischen Jugendwerks in Bad Honnef.

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

1.7.2

Die Bundesrepublik Deutschland ist mit einem Beitragsanteil von rd. 9 v. H. nach den Vereinigten Staaten von Amerika, Japan und Rußland der viertgrößte Beitragszahler der Vereinten Nationen (VN).

Im Haushaltsjahr 1991 hat sie Zahlungen in Höhe von rd. 820 Mio. DM an Organisationen des VN-Systems geleistet. Der Umfang des deutschen finanziellen Engagements war für den Bundesrechnungshof Anlaß, sich in den Jahren 1989 bis 1992 an der Finanzkontrolle der VN zu beteiligen. Für diesen Zeitraum wählte die Generalversammlung der VN den Präsidenten des Bundesrechnungshofes zum Mitglied des dreiköpfigen Board of Auditors der VN.

Das Deutsche Prüfungsmandat umfaßte insbesondere das Entwicklungsprogramm (UNDP) und den Bevölkerungsfonds (UNFPA) der VN in New York sowie Einrichtungen der VN mit Sitz in Europa (Genf, Wien, Den Haag) und in Afrika (Addis Abeba). Darüber hinaus wurden weltweit örtliche Erhebungen bei Länderbüros und Entwicklungsprojekten der VN durchgeführt. Bei diesen Prüfungen lag ein Schwerpunkt auf Fragen der Wirtschaftlichkeit.

Der Präsident des Bundesrechnungshofes wurde bei der Wahrnehmung seiner Prüfungsaufgaben von Prüfungsbeamten des Bundesrechnungshofes und zweier Landesrechnungshöfe sowie von Mitarbeitern einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft unterstützt. Ein Mitglied des Bundesrechnungshofes war als Director of External Audit mit Dienstsitz in New York für die Vorbereitung der Beschlüsse des Board of Auditors und die Koordinierung der Prüfungstätigkeit mit den beiden anderen beteiligten Finanzkontrollinstitutionen (Ghana und Philippinen) verantwortlich.

Über die Ergebnisse der Prüfungen berichtet der Board of Auditors der Generalversammlung der VN. Auf Anregung des deutschen Mitglieds wurde erstmalig von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, neben den regulären Prüfungsberichten auch Berichte über Angelegenheiten von besonderer Bedeutung vorzulegen.

Der Bundesrechnungshof strebt an, sich auch künftig an der Finanzkontrolle der VN und ihrer Sonderorganisationen zu beteiligen und dadurch auf eine wirtschaftlichere Mittelverwendung im internationalen Bereich hinzuwirken.

2 Feststellungen zur Haushalts- und Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 1990

(einschließlich eines Überblicks über die finanzwirtschaftliche Entwicklung)

2.1 Entlastung für das Haushaltsjahr 1989

Für das Haushaltsjahr 1989 haben der Bundesrat am 19. Dezember 1991 (Plenarprotokoll 638 S. 610) und der Deutsche Bundestag am 24. Juni 1992 (Plenarprotokoll 12/98 S. 8172 bis 8184 i. V. m. Drucksache 12/2810) der Bundesregierung gemäß Artikel 114 GG i. V. m. § 114 BHO Entlastung erteilt.

2.2 Grundlage der Haushaltsführung im Haushaltsjahr 1990

Die Haushaltsführung des Bundes im Haushaltsjahr 1990 richtete sich nach dem Haushaltsgesetz 1990 vom 22. Dezember 1989 in der Fassung des Dritten Nachtragshaushaltsgesetzes vom 2. November 1990, das die Einnahmen und Ausgaben auf 396,1 Mrd. DM feststellte.

Nach dem Beitritt der Deutschen Demokratischen Republik (DDR) zur Bundesrepublik Deutschland wurde der Bundeshaushalt auf der Grundlage des Dritten Nachtragshaushaltsgesetzes rückwirkend zum 1. Juli 1990 als einheitlicher Haushalt geführt, der in die Abschnitte A und B untergliedert wurde. Der Abschnitt A umfaßt die Einnahmen und Ausgaben des Bundes in den elf alten Bundesländern für das gesamte Haushaltsjahr 1990. Im Abschnitt B sind die Einnahmen und Ausgaben des Bundes in den fünf neuen Bundesländern einschließlich des Ostteils von Berlin (Beitrittsgebiet) für das zweite Halbjahr 1990 veranschlagt.

Die einheitliche Haushaltsführung im zweiten Halbjahr 1990 wurde im Einigungsvertrag vereinbart (Artikel 9 i. V. m. Anlage II Kapitel IV Abschnitt III Nr. 1); danach sollte das Haushaltsgesetz der DDR vom 22. Juli 1990 mit bestimmten Maßgaben als Teil des Bundeshaushalts fortgelten. Folgerichtig hat der Bundesminister der Finanzen (Bundesminister) für beide Abschnitte des Bundeshaushaltsplans 1990 Rechnung gelegt.

2.3 Verantwortung für die Haushaltswirtschaft im Beitrittsgebiet

2.3.1

Im ersten Halbjahr 1990 war die DDR ein souveräner Staat, der erst mit dem Beitritt zur Bundesrepublik Deutschland am 3. Oktober 1990 als Rechtssubjekt untergegangen ist. Die haushaltswirtschaftliche und

finanzpolitische Verantwortung lag bei den damals zuständigen Staatsorganen. Die Volkskammer hatte die Entscheidung über die Entlastung des Ministerrats zu treffen, der ihr gegenüber rechenschaftspflichtig war. Gegenüber dem Ministerrat war der Minister der Finanzen für die Abrechnung und Kontrolle des Staatshaushaltsplans verantwortlich und rechenschaftspflichtig. Die Staatliche Finanzrevision war dem Minister der Finanzen organisatorisch zugeordnet. Sie hatte bis zum 30. Juni 1990 die Aufgabe, das Finanzgebaren zentraler und regionaler Verwaltungsstellen sowie der Wirtschaftsbetriebe zu prüfen.

Das Entlastungsverfahren hatte auf der Grundlage der in der DDR geltenden Vorschriften vor dem Beitritt folgenden Stand erreicht:

- Am 25. Juni 1990 ordnete der Minister der Finanzen einen kassenmäßigen Abschluß des Staatshaushalts in Mark der DDR zum 30. Juni 1990 an. Diese Maßnahme war auf die Regelungen in dem Staatsvertrag zur Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion (Staatsvertrag) zurückzuführen, die beginnend mit dem 1. Juli 1990 die Einführung der Deutschen Mark in der DDR, die Ausweitung des geldpolitischen Verantwortungsbereichs der Deutschen Bundesbank als Währungs- und Notenbank im gemeinsamen Währungsgebiet sowie die Umstellung von auf Mark der DDR lautenden Verbindlichkeiten und Forderungen auf Deutsche Mark vorsahen.
- Den Auftrag, die ordnungsgemäße Abrechnung des Staatshaushalts der DDR auf der Grundlage der Anordnung des Ministers der Finanzen zu prüfen, erteilte noch der damalige Leiter der Staatlichen Finanzrevision, die am 30. Juni 1990 aufgelöst wurde. Ihre Aufgaben übernahm der Rechnungshof der Republik, der am 1. Juli 1990 gegründet wurde; er war in der Geschichte der DDR das erste unabhängige Organ der Finanzkontrolle.
- Der Rechnungshof der Republik prüfte den Abschluß zum 30. Juni 1990 auf der obersten Verwaltungsebene bei 33 Ministerien, Ämtern und anderen staatlichen Stellen sowie auf der örtlichen Ebene bei 14 Bezirksverwaltungen, beim Magistrat von Berlin-Ost und bei 180 Kreisverwaltungen. Bei den übrigen 49 Kreisverwaltungen prüften Rechnungsprüfungsämter. Die Prüfvermerke wurden den geprüften Stellen zugeleitet; für die Ministerien und andere zentrale staatliche Organe liegen sie dem Bundesrechnungshof zum größten Teil vor. Ein zusammenfassender Bericht über die Ergebnisse der Abschlußprüfung wurde nicht erstellt.

— Ein parlamentarisches Verfahren zur Entlastung des Ministerrats für das erste Halbjahr 1990 fand nicht statt.

Der Bundesrechnungshof sieht unter Berücksichtigung seiner Zuständigkeit davon ab, das dargestellte Verfahren zur Entlastung der Regierung der DDR im ersten Halbjahr 1990 zu bewerten. Als Grundlage für die Entlastung der Bundesregierung ist festzustellen, daß sie für diesen Zeitraum und bezogen auf das Beitrittsgebiet keine haushaltswirtschaftliche Verantwortung trägt. Dies ergibt sich auch daraus, daß die heutige Bundesrepublik Deutschland nach der von der Bundesregierung vertretenen Rechtsauffassung mit der ehemaligen DDR nicht „(teil-)identisch“ ist; es liegt kein Fall der Gesamtrechtsnachfolge vor.

2.3.2

Die mit der einheitlichen Haushaltsführung im zweiten Halbjahr 1990 verbundene haushaltswirtschaftliche Verantwortung der Bundesregierung wird durch die Regelungen im Staatsvertrag zur Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion eingeschränkt. Für den

Zeitraum vom 1. Juli 1990 bis zum Beitritt am 3. Oktober 1990 wurden die im Haushaltsplan veranschlagten Haushaltsmittel von der DDR grundsätzlich in eigener Verantwortung bewirtschaftet (Artikel 26 des Staatsvertrages). Ein wesentlicher Teil des Haushalts wurde jedoch über den Fonds „Deutsche Einheit“ durch pauschale Ausgleichszahlungen des Bundes finanziert. Für die zweckgerechte Verwendung dieser Zuweisungen trägt die Bundesregierung Mitverantwortung.

2.4 Besondere Feststellungen zu Abschnitt B der Jahresrechnung

2.4.1

Die in der Haushaltsrechnung — Abschnitt B — nachgewiesenen Ist-Ausgaben in Höhe von 72,110 Mrd. DM¹⁾ wurden aus folgenden Ist-Einnahmen finanziert:

¹⁾ Die nachfolgenden Zahlen sind durchweg gerundet

	Mrd. DM	Mrd. DM	v. H.
Steuereinnahmen	17,369		
Verwaltungseinnahmen/übrige Einnahmen ..	5,800	23,169	32,1
Zuweisungen Fonds „Deutsche Einheit“		22,000	30,5
Krediteinnahmen (1. Juli 1990—2. Oktober 1990)		14,919	20,7
Anschubfinanzierung Arbeitslosen- und Rentenversicherung (aus dem Abschnitt A)	2,750		
Zuführungen aus dem Abschnitt A	9,272	12,022	16,7
		72,110	100,0

Die Zuführungen aus dem Abschnitt A des Bundeshaushalts (9,272 Mrd. DM) waren zum Ausgleich des Fehlbetrags notwendig, der sich beim kassenmäßigen Abschluß des Abschnitts B ergab.

2.4.2

Dem staatlichen Aufbau entsprechend war der Haushalt der DDR ein zentraler Haushalt, der verschiedene Ebenen unterschied. Die Haushalte der kreisangehörigen Städte und Gemeinden bildeten die unterste Ebene; sie waren Bestandteil des Haushalts des jeweiligen Kreises. Die Haushalte der Kreise waren Bestandteil des Haushalts des Bezirkes, die der Bezirke Bestandteil des Staatshaushalts.

Die Finanzbeziehungen zwischen dem ehemaligen Staatshaushalt der DDR und den Bezirken wurden auch im zweiten Halbjahr 1990 im Grundsatz beibehalten. Aus diesem Grund enthält Abschnitt B des

Bundeshaushaltsplans 1990 zentralstaatliche Grundzüge.

Die Bezirke erhielten trotz der Untergliederung der Haushaltsmittel nach Funktionen Zuweisungen in globalen Summen. Diese Zuweisungen wurden in die Haushaltspläne der Bezirke zusammen mit deren eigenen Einnahmen und Ausgaben eingestellt und nachgewiesen. Die Bezirke ihrerseits gewährten den durch die Kommunalverfassung vom 17. Mai 1990 gebildeten Landkreisen und kreisfreien Städten Finanzzuweisungen zum Ausgleich ihrer Haushalte. Die Landkreise wiederum stellten die Gesamtfinanzierung der Haushalte der ihnen zugeordneten Städte und Gemeinden durch Finanzzuweisungen sicher.

Zum Ausgleich der örtlichen Haushalte im Beitrittsgebiet waren im Bundeshaushaltsplan 1990 bei Kapitel 60 05 — Abschnitt B — Zuweisungen an die Bezirke in Höhe von 21,095 Mrd. DM verfügbar; die Ist-Ausgaben dafür betrugen 21,132 Mrd. DM. Neben diesen Zuweisungen erhielten die Bezirke zweckgebundene

Zuweisungen aus verschiedenen Einzelplänen des Abschnitts B; diese flossen in den Bezirkshaushalt und die Gesamtrechnung des jeweiligen Bezirks ein.

2.4.3

Der Bundesrechnungshof hat gemeinsam mit dem Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt eine Orientierungsprüfung zur Abwicklung der Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt an die ehemaligen Bezirke Halle und Magdeburg durchgeführt. Dabei bestand Einvernehmen, daß bei der Beurteilung der Haushaltsführung in diesem Bereich und in diesem Zeitraum die besonderen Gegebenheiten im Beitrittsgebiet zu berücksichtigen waren, die im zweiten Halbjahr 1990 durch den Aufbau neuer Verwaltungsstrukturen, die oft wiederholte Veränderung der Personalbesetzung, aber auch durch die politische Forderung gekennzeichnet waren, die Haushaltswirtschaft während des gesellschaftlichen Umbruchs zu stabilisieren.

Die bei der Prüfung vorgenommene Interessenabwägung wird am Beispiel einer Entscheidung deutlich, mit der der Bundesminister eine übergangsweise Finanzierung der Länder- und Kommunalhaushalte des Jahres 1991 aus Mitteln des Bundeshaushaltsplans 1990 ohne die erforderliche haushaltsrechtliche Ermächtigung (§§ 34 Abs. 2 Satz 1, 45 Abs. 1 Satz 1 BHO) zugelassen hat:

2.4.3.1

Der Bundesminister hat im Dezember 1990 entschieden, die ausgezahlten allgemeinen Finanzzuweisungen den örtlichen Haushalten zu belassen, soweit sie — in Höhe von geschätzt 700 Mio. DM — von diesen bis zum Jahresende 1990 nicht verausgabt worden waren. Gleichzeitig hat er den Bundesressorts empfohlen, am Jahresende 1990 nicht verausgabte Mittel aus zweckgebundenen Finanzzuweisungen des Abschnitts B den örtlichen Haushalten zu belassen, soweit sie „auftragsgebunden“ waren; er schätzte die Höhe dieser Mittel im Dezember 1990 auf rd. 600 Mio. DM.

2.4.3.2

Für die örtlichen Haushalte der ehemaligen Bezirke Magdeburg und Halle hatte die Entscheidung des Bundesministers nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes zur Folge, daß beim Abschluß der Bücher für das Haushaltsjahr 1990 am 31. Januar 1991 Haushaltsüberschüsse von insgesamt rd. 126 Mio. DM ausgewiesen wurden, die anteilig aus allgemeinen

Finanzzuweisungen und eigenen Einnahmen entstanden.

Im Bereich der zweckgebundenen Zuweisungen hat eine Prüfung der Ausgaben des „Regionalpolitischen Infrastrukturprogramms für das Grenzgebiet der ehemaligen DDR zum Bundesgebiet“ (Kapitel 60 02 Titel 893 01 — Abschnitt B) ergeben, daß Mittel in Höhe von 58,4 Mio. DM auf einem Verwahrkonto für fällige Zahlungen an Zuwendungsempfänger im Haushaltsjahr 1991 verfügbar gehalten wurden.

2.4.3.3

Bei der Beurteilung des Sachverhalts war für den Bundesrechnungshof maßgebend, daß der Bundesminister nachvollziehbar dargelegt hat, die allgemeinen Finanzzuweisungen an die Bezirke seien ausgezahlt worden, weil er sie zur Deckung des Bedarfs in den Bezirken, Kreisen und Gemeinden als nötig angesehen habe und um Liquiditätsengpässe zum Jahresende 1990 zu vermeiden. Aus seiner Sicht wäre es ein „falsches Signal gewesen, Mittel, die sich bereits im Kreislauf der örtlichen Haushalte befanden, wieder zurückzufordern“. Seine Entscheidung hinsichtlich der zweckgebundenen Finanzzuweisungen habe er aus der Verantwortung des Bundes gegenüber den neuen Ländern für erforderlich gehalten, um die verzögerungsfreie Durchführung der begonnenen Maßnahmen zu gewährleisten.

2.4.3.4

Aufgrund der Einmaligkeit der Situation hat der Bundesrechnungshof die unter Ordnungsmäßigkeitsgesichtspunkten erhobenen Bedenken (§§ 34 Abs. 2 Satz 1, 45 Abs. 1 Satz 1 BHO) zurückgestellt und die entsprechende Beanstandung nicht weiter verfolgt. Er hat in diesem Zusammenhang nicht festgestellt, daß der Verstoß gegen haushaltsrechtliche Verfahrensvorschriften wesentliche Auswirkungen auf die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns hatte.

2.5 Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben im Haushaltsjahr 1990

2.5.1

Die Einnahmen ohne Kredite und Münzeinnahmen²⁾ haben sich wie folgt entwickelt:

²⁾ Um Mißverständnisse zu vermeiden, wird darauf hingewiesen, daß die in der Haushaltsrechnung ausgewiesenen Zahlen nicht immer mit den Zahlen der Kurzinformation (Nr. 1 der Haushaltsrechnung) übereinstimmen.

Einnahmen	Soll 1990	Ist 1990	Abweichung zum Soll	Ist-Vergleich zum Vorjahr
	in Mio. DM		in v. H.	
Abschnitt A	280 001	284 179	+ 1,49	+ 5,4
Abschnitt B	47 648	47 919	+ 0,57	—
Insgesamt	327 649	332 098	+ 1,36	+23,1 ³⁾

³⁾ Der erhebliche Anstieg im Vergleich zum Vorjahr ist im wesentlichen auf die deutsche Einigung zurückzuführen.

Auf dem Gebiet der alten Bundesländer haben sich bedeutende Mehreinnahmen gegenüber dem Soll vor allem im steuerlichen Bereich bei der Umsatzsteuer (4,8 Mrd. DM), der Tabaksteuer (1,4 Mrd. DM) und der Einfuhrumsatzsteuer (1 Mrd. DM) ergeben. Bedeutende Mindereinnahmen sind hier besonders bei der Körperschaftsteuer (2,8 Mrd. DM) zu verzeichnen.

Im Beitrittsgebiet sind steuerliche Mehreinnahmen gegenüber dem Soll vor allem bei der Lohnsteuer (1,1

Mrd. DM), Mindereinnahmen vor allem bei der Umsatzsteuer (1,2 Mrd. DM) und der Tabaksteuer (0,9 Mrd. DM) entstanden.

2.5.2

Die Ausgaben ohne haushaltstechnische Verrechnungen und durchlaufende Mittel haben sich wie folgt entwickelt:

Ausgaben	Soll 1990	Ist 1990	Abweichung zum Soll	Ist-Vergleich zum Vorjahr
	in Mio. DM		in v. H.	
Abschnitt A	314 334	308 066	- 2,0	+ 6,3
Abschnitt B	81 812	72 110	-11,9	—
Insgesamt	396 146	380 176	- 4,0	+31,2 ⁴⁾

4) Der erhebliche Anstieg im Vergleich zum Vorjahr ist im wesentlichen auf die deutsche Einigung zurückzuführen.

Die größten Minderausgaben gegenüber dem Soll haben sich bei den Zuschüssen an die Bundesanstalt für Arbeit (Abschnitt A: 2,4 Mrd. DM; Abschnitt B: 3,8 Mrd. DM) ergeben.

Bei den in Abschnitt A veranschlagten Mitteln sind Mehrausgaben vor allem im Schuldendienst bei den Zinsen für Schuldscheindarlehen (410 Mio. DM), im Bereich der Ausgleichszahlungen an die Deutsche Bundesbahn für strukturell bedingte überhöhte Versorgungslasten (309 Mio. DM) und im Bereich der Investitionen bei der bilateralen finanziellen Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern (283 Mio. DM) entstanden.

Der Bundesminister hat die wesentlichen Abweichungen vom Haushaltssoll in Nr. 3.5 des Abschlußberichts sowie in Nr. 4.7 und 4.8 der Übersichten zur Haushaltsrechnung dargestellt.

2.5.3

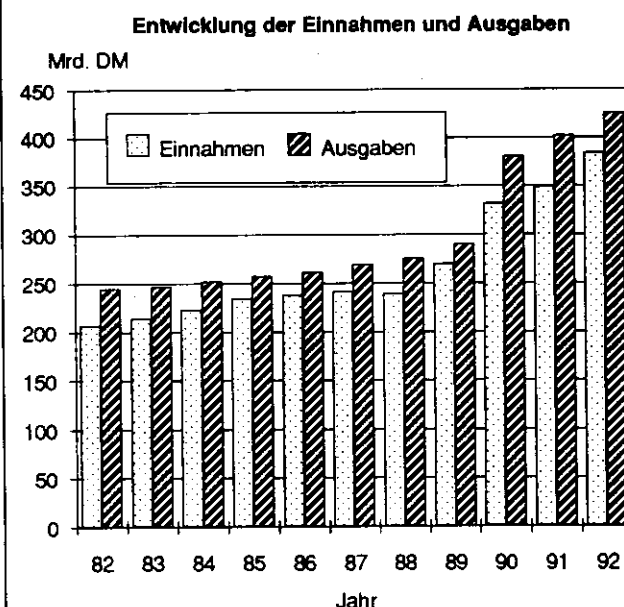
Die Entwicklung der Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben (ohne Münzeinnahmen, Haushaltskredite, haushaltstechnische Verrechnungen und durchlaufende Mittel) ist für die Jahre 1982 bis 1992 in dem Schaubild 1 dargestellt; für das Jahr 1992 wurden die Zahlen des Haushaltsplans (einschließlich Nachtragshaushalt) zugrunde gelegt.

2.6 Kassenmäßiger Abschluß, Finanzierungsrechnung

2.6.1

Das kassenmäßige Jahres- und Gesamtergebnis (Abschnitt A) schließt für das Haushaltsjahr 1990 mit Ist-Einnahmen in Höhe von 317,840 Mrd. DM und

Schaubild 1



Ist-Ausgaben in Höhe von 308,568 Mrd. DM ab. Der Einnahmeüberschuß in Höhe von 9,272 Mrd. DM gleicht den kassenmäßigen Fehlbetrag im Abschnitt B des Bundeshaushalts aus (Nr. 2.1.1 der Haushaltsrechnung).

Der Ausgleich des kassenmäßigen Jahresergebnisses 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. Im Haushaltsjahr 1990 wurde zum Ausgleich des kassenmäßigen Jahresergebnisses bei Kapitel 32 01 Titel 325 11 ein Betrag von 30,225

Mrd. DM in das Haushaltsjahr 1991 umgebucht; aus dem Haushaltsjahr 1989 wurde ein Betrag von 7,648 Mrd. DM übernommen (vgl. Nr. 2.13.3).

Derartige Umbuchungen wurden auch in den Vorjahren — in unterschiedlicher Größenordnung — vorgenommen. Über die Kreditaufnahme und Kassenhaltung des Bundes Ende 1990/Anfang 1991 und die damit verbundenen haushaltswirtschaftlichen Fragen hat der Bundesrechnungshof dem Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages am 20. Mai 1992 berichtet. Er hat festgestellt, daß die hohe Kreditaufnahme Ende 1990 auch unter Berücksichtigung der ungewöhnlich großen Unsicherheit, die an den Kreditmärkten um die Jahreswende 1990/1991 wegen der nationalen (Wiedervereinigung) und der internationalen Lage (Golfkrieg) bestand, nicht in voller Höhe gerechtfertigt war.

Der Abschnitt B schließt kassenmäßig mit Ist-Einnahmen in Höhe von 62,838 Mrd. DM und Ist-Ausgaben in Höhe von 72,110 Mrd. DM ab. Der Fehlbetrag in Höhe von 9,272 Mrd. DM wurde durch Zuführungen aus dem Abschnitt A ausgeglichen (s. Nr. 2.4.1).

2.6.2

Die Finanzierungsübersicht des Dritten Nachtrags zum Gesamtplan (Abschnitte A und B) sah einen Finanzierungssaldo von 68,498 Mrd. DM vor. Infolge von Mehreinnahmen (4,449 Mrd. DM) und Minderausgaben (15,970 Mrd. DM) verringerte sich dieser Betrag um 20,452⁵⁾ auf 48,045 Mrd. DM (Nr. 2.1.2 der Haushaltsrechnung A und B).

2.7 Mitteilung nach § 97 Abs. 2 Nr. 1 BHO

Der Bundesrechnungshof und die Vorprüfungsstellen haben für das Haushaltsjahr 1990 keine Abweichungen zwischen den Beträgen festgestellt, die in der Bundeshaushaltsrechnung und der Vermögensrechnung sowie in den Büchern aufgeführt sind. Dies gilt auch für die Rechnungen der Sondervermögen. Soweit die Einnahmen und Ausgaben stichprobenweise geprüft worden sind, waren diese im allgemeinen ordnungsgemäß belegt.

2.8 Globale Minderausgaben

Im Haushaltsjahr 1990 waren folgende globale Minderausgaben veranschlagt:

Kapitel 14 02	Titel 972 01	575 000 000 DM
Kapitel 23 02	Titel 972 01	20 000 000 DM
Kapitel 30 01	Titel 972 01	200 000 000 DM
Kapitel 31 01	Titel 972 01	15 000 000 DM
Kapitel 60 02	Titel 972 06	350 000 000 DM
		<u>1 160 000 000 DM</u>

⁵⁾ einschließlich Saldo der durchlaufenden Mittel (0,033 Mrd. DM)

Nach der Haushaltsrechnung wurden die globalen Minderausgaben innerhalb der Einzelpläne der Bundesminister für Verteidigung, für wirtschaftliche Zusammenarbeit, für Forschung und Technologie und für Bildung und Wissenschaft erwirtschaftet. Die nach § 4 Abs. 10 des Haushaltsgesetzes 1990 vorgesehenen Einsparungen aus der Zurückstellung von Hochbaumaßnahmen des Bundes zur Verstetigung der Baukonjunktur (Kapitel 60 02 Titel 972 06) wurden im Rahmen des Gesamthaushalts erbracht. Einzelheiten sind aus dem Vorwort der betreffenden Einzelpläne in der Haushaltsrechnung ersichtlich.

2.9 Über- und außerplanmäßige Ausgaben

2.9.1

Im Haushaltsjahr 1990 wurden Mehrausgaben in Höhe von 454,656 Mio. DM über- und außerplanmäßig geleistet.

Es entfielen auf

überplanmäßige Ausgaben	326,182 Mio. DM
außerplanmäßige Ausgaben	128,474 Mio. DM.

Der Gesamtbetrag entspricht rd. 0,1 v. H. der Soll-Ausgaben in Höhe von 396,1 Mrd. DM.

Die Haushaltsüberschreitungen waren um 2 344,8 Mio. DM niedriger als im Vorjahr. Die außerplanmäßigen Ausgaben wurden vor allem für Maßnahmen zum Aufbau einer Arbeitsverwaltung auf dem Gebiet der neuen Bundesländer (83,6 Mio. DM bei Kapitel 11 02 Titel 688 62) geleistet. Überplanmäßige Ausgaben wurden insbesondere für Leistungen aufgrund des Soldatenversorgungsgesetzes vorgenommen (68,9 Mio. DM bei Kapitel 33 04 Titel 433 03).

Die Haushaltsüberschreitungen sind im einzelnen in Nr. 3.4 und Nr. 4.1 der Haushaltsrechnung dargestellt. Sie konnten durch Einsparungen (Minderausgaben) bei anderen Ausgaben gedeckt werden.

2.9.2

Ohne Einwilligung des Bundesministers sind bei 16 Einzelplänen insgesamt 15,409 Mio. DM über- und außerplanmäßig ausgegeben worden (im Vorjahr bei 15 Einzelplänen 68,321 Mio. DM).

Davon entfallen auf die Einzelpläne:

Übersicht 1

	Zahl der Posten	in Mio. DM
Bundesminister für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit	10	8,899
Bundesminister für Verkehr	5	4,553
Bundesminister des Innern	8	0,745
13 weitere Einzelpläne	23	14,197
	29	1,212
	52	15,409

In 37 der 52 Fälle handelt es sich nach der Jahresrechnung um Posten, die erst bei oder nach Rechnungsabschluß festgestellt wurden (im Vorjahr 28 von insgesamt 41); in 27 Fällen betrugen die Überschreitungen im einzelnen weniger als 10 000 DM. Sechs Vorgänge wurden als Vorgriffe behandelt. In zehn Fällen (Gesamt volumen rd. 0,9 Mio. DM; dies sind rd. 5,9 v. H. von 15,4 Mio. DM) hat der Bundesminister in der Haushaltsrechnung bestätigt, daß er bei rechtzeitiger Vorlage des Antrags seine Einwilligung nach Artikel 112 GG gegeben hätte.

2.9.3

Der Rechnungsprüfungsausschuß des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages hat in der Vergangenheit wiederholt gerügt, daß einzelne Ressorts überplanmäßige Ausgaben ohne die erforderliche Einwilligung des Bundesministers geleistet haben (vgl. Kurzprotokoll der Sitzung am 14. März 1991, S. 17 und 18 und am 16. Januar 1992, S. 23 bis 26). Mit der Einführung des automatisierten Verfahrens für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen (HKR-Verfahren) wird sicherzustellen sein, daß dem Anliegen des Ausschusses, über die haushaltsrechtliche Ermächtigung hinausgehende Ausgaben zu vermeiden, stärker Rechnung getragen wird. Dementsprechend beabsichtigt der Bundesminister, im HKR-Verfahren die Voraussetzungen für eine automatisierte Verfügbarkeitskontrolle zu schaffen (zum HKR-Verfahren vgl. Nr. 2.12).

2.10 Haushaltsreste

Die in das Haushaltsjahr 1991 übertragenen Ausgabe-
reste belaufen sich auf insgesamt 3,477 Mrd. DM. Darin sind Vorgriffe in Höhe von 5,857 Mio. DM enthalten. Sie betragen 0,9 v. H. (im Vorjahr 1,0 v. H.) der Ist-Ausgaben.

Der Restbestand hat sich gegenüber dem Vorjahr um 467,8 Mio. DM erhöht, wie sich aus der vom Bundesminister für die Haushaltsjahre 1987 bis 1991 erstellten Übersicht ergibt (Nr. 4.9 zur Haushaltsrechnung).

2.11 Verpflichtungsermächtigungen und deren Inanspruchnahme

Nach der Anlage zur Haushaltsübersicht standen dem Bund im Haushaltsjahr 1990 Ermächtigungen zum Eingehen von Verpflichtungen, die in künftigen Haushaltsjahren zur Leistung von Ausgaben führen können, in Höhe von insgesamt 87,193 Mrd. DM zur Verfügung. Nach einer aufgrund der Ressortmeldungen vom Bundesminister erstellten Übersicht waren diese Verpflichtungsermächtigungen (einschließlich der über- und außerplanmäßigen) zum Jahresende 1990 in Höhe von 52,9 Mrd. DM in Anspruch genommen worden.

Die Rechnungslegung (§ 80 Abs. 2 BHO) soll in diesem Bereich so lange entfallen, bis die Buchung der Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen im automatisierten Verfahren möglich sein wird. Dabei handelt es sich um ein Teilverfahren des HKR-Verfahrens, das seit Beginn des zweiten Halbjahres 1991 praktisch erprobt wird.

2.12 Einsatz der Datenverarbeitung im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen (HKR-Verfahren)

Der Bundesrechnungshof hat über die Entwicklung des HKR-Verfahrens zuletzt in den Bemerkungen 1991 (Drucksache 12/1150 Nr. 2.11) berichtet. Der Bundesminister plant, dieses Verfahren nunmehr zum 1. Januar 1993 einzuführen.

Das Teilverfahren „Wiederkehrende Zahlungen“ ist bereits in Betrieb. Dabei handelt es sich um ein Verfahren, in dem Haushaltsmittel ausgezahlt werden, die in regelmäßigen Zeitabständen in gleichbleibenden Teilbeträgen an einen Empfangsberechtigten zu leisten sind.

Mit der Einführung des Teilverfahrens „Zentrale Zahlung“ hat der Bundesminister am 1. April 1992 schrittweise begonnen. In diesem Verfahren werden unbare Auszahlungen zentral von der Bundeshauptkasse im Datenträgeraustauschverfahren mit der Landeszentralbank Bonn abgewickelt. Die Datenträger werden zuvor vom Bundesamt für Finanzen aufgrund der von den Bundeskassen übertragenen Daten erstellt. Im Teilverfahren „Zentrale Zahlung“ wird maschinell geprüft, ob bei dem betroffenen Titel oder für das Objekt Mittel in ausreichender Höhe zur Verfügung stehen (Verfügbarkeitskontrolle). Fehlende Mittel führen zur Zurückweisung; die Zahlung wird dann nicht geleistet.

Das Teilverfahren wurde in einem ersten Schritt zum 1. April 1992 bei der Bundeskasse Koblenz eingeführt. Nach dem Stand vom 1. August 1992 nehmen weitere zehn Bundeskassen an dem Verfahren teil. Die

Umstellung der restlichen Bundeskassen soll in den alten Bundesländern zum 2. September 1992 abgeschlossen sein. Bei der Bundeskasse Berlin-Ost soll das Verfahren im Oktober 1992 eingeführt werden.

2.13 Inanspruchnahme von Kreditermächtigungen und Nettokreditaufnahme

2.13.1

Die dem Bundesminister im Jahre 1990 zur Deckung von Ausgaben, zur Tilgung und zur Marktpflege zur Verfügung stehenden Kreditermächtigungen waren zum 31. Dezember 1990 wie folgt in Anspruch genommen (Nr. 3.3 der Vermögensrechnung):

Übersicht 2

	Ermäch- tigungsbetrag	in Anspruch genommen
	in Mrd. DM	
Restlicher Ermächtigungsbetrag aufgrund des Haushaltsgesetzes 1989	15,419	15,419
Zur Deckung von Ausgaben (§ 2 Abs. 1 Haushaltsgesetz 1990) .	66,938	45,687
Zur Tilgung (§ 2 Abs. 2 Haushaltsgesetz 1990) .	75,102	75,102
Zur Tilgung aufgrund von § 1 Abs. 2 Reichsschuldenordnung	0,517	0,517
Vorgriffsermächtigung gemäß § 2 Abs. 3 Haushaltsgesetz 1990 . .	15,846	15,846
Zur Marktpflege (§ 2 Abs. 5 Haushaltsgesetz 1990) .	6,204 ⁶⁾	6,204
Gesamtermächtigung . .	180,026	158,775
Bereits 1989 aufgenommen		- 7,648
Kreditaufnahme der DDR vor dem Beitritt (1. Juli 1990 bis 2. Oktober 1990) . . .		-14,919 ⁷⁾
Bruttokreditaufnahme ⁸⁾		136,208

⁶⁾ Nach dem im Jahre 1990 zuletzt festgestellten Umlauf an Bundesanleihen und Bundesobligationen wäre eine Kreditaufnahme für Zwecke der Marktpflege bis zu einem Betrag von 32,8 Mrd. DM zulässig gewesen.

⁷⁾ Auf das Sondervermögen „Kreditabwicklungsfonds“ übergegangen.

⁸⁾ In kapitalmarktmäßiger Abgrenzung (Abschnitt A).

Die nicht in Anspruch genommene Kreditermächtigung zur Deckung von Ausgaben gemäß § 2 Abs. 1 Haushaltsgesetz 1990 stand im Haushaltsjahr 1991

noch zur Verfügung (§ 18 Abs. 3 BHO), und zwar in Höhe von 21,251 Mrd. DM (Unterschiedsbetrag zwischen 66,938 Mrd. DM und 45,687 Mrd. DM in Übersicht 2).

Über die Ermächtigung nach § 2 Abs. 2 Haushaltsgesetz 1990 hinaus wurden aufgrund des § 1 Abs. 2 Reichsschuldenordnung Tilgungskredite in Höhe von 0,517 Mrd. DM aufgenommen, die zur Finanzierung der Einlösung von vorzeitig zurückgegebenen Bundesschatzbriefen (1990: 13,4 Mrd. DM; 1989: 5,8 Mrd. DM) erforderlich wurden.

Die in Anspruch genommene Vorgriffsermächtigung gemäß § 2 Abs. 3 Haushaltsgesetz 1990 in Höhe von 15,846 Mrd. DM, über die die Übergangsfinanzierung der Haushaltsjahre 1990/1991 abgewickelt wurde, ist auf die Kreditermächtigung des Haushaltsjahres 1991 anzurechnen (§ 2 Abs. 3 Satz 2 Haushaltsgesetz 1990). Darüber hinaus wurden Krediteinnahmen des Haushaltsjahres 1990 in Höhe von 14,379 Mrd. DM auf das Haushaltsjahr 1991 umgebucht. Insgesamt wurden somit Kredite in Höhe von 30,225 Mrd. DM für das Haushaltsjahr 1991 bereits im Jahre 1990 aufgenommen (vgl. dazu Nr. 2.6.1).

Die Ermächtigung zur Aufnahme von Krediten für den Ankauf von Schuldtiteln des Bundes im Wege der Marktpflege (§ 2 Abs. 5 Haushaltsgesetz 1990) wurde im Jahre 1990 in Höhe des Saldos zwischen den Einnahmen und Ausgaben bei der Marktpflege (6,204 Mrd. DM) beansprucht.

2.13.2

Nach § 3 des Haushaltsgesetzes 1990 war der Bundesminister zur Aufnahme von Kassenverstärkungskrediten in Höhe von 31,692 Mrd. DM (bis zur Höhe von 8 v. H. der Summe des Haushalts) ermächtigt. Nach § 18 Abs. 2 Nr. 2 Satz 2 BHO konnte diese Ermächtigung — jeweils nach Rückzahlung vorher in Anspruch genommener Kassenverstärkungskredite — wiederholt in Anspruch genommen werden.

Aus der Übersicht des Bundesministers über die zur vorübergehenden Verstärkung der Betriebsmittel der Bundeshauptkasse aufgenommenen Kredite (Nr. 4.11 der Haushaltsrechnung) geht hervor, daß an 57 Tagen (im Vorjahr an 164 Tagen) Kassenverstärkungskredite in Anspruch genommen wurden; der Höchstbetrag belief sich auf 6,187 Mrd. DM (im Vorjahr 10,8 Mrd. DM), das sind 1,6 v. H. der Summe des Haushalts (im Vorjahr 3,7 v. H.). Die Buchkredite der Deutschen Bundesbank, die nach § 20 Abs. 1 Nr. 1 a des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank auf 6 Mrd. DM begrenzt sind, waren bis zum 31. Juli 1990 mit 6,0 v. H., ab dem 1. August 1990 mit 8,0 v. H. und nach dem 1. November 1990 mit 8,5 v. H. zu verzinsen. Die Zinssätze für die bei Kreditinstituten aufgenommenen Kassenverstärkungskredite betrugen zwischen 7,8 und 7,85 v. H. An Zinsen für Kassenverstärkungskredite mußten insgesamt 17,8 Mio. DM (im Vorjahr 92,5 Mio. DM) gezahlt werden. Der Buchkredit der Deutschen Bundesbank wies am 31. Dezember 1990 keinen Bestand aus.

2.13.3

Die im Haushaltsplan in der Fassung des Dritten Nachtragshaushaltsgesetzes veranschlagte Nettokreditaufnahme in Höhe von 66,938 Mrd. DM wurde um 20,210 Mrd. DM unterschritten. Einzelheiten sind in der Übersicht 3 dargestellt:

Übersicht 3

	Ermäch- tigungs- betrag	in Anspruch genommen
	in Mrd. DM	
Bruttokreditaufnahme in kapitalmarktmäßiger Abgrenzung (vgl. Nr. 2.13.1)		136,208
Im Haushaltsjahr 1989 aufgenommen (§ 72 Abs. 6 BHO) ⁹⁾ . . .		7,648
Auf das Haushaltsjahr 1991 übertragen (§ 72 Abs. 6 BHO) ⁹⁾ . . .		- 30,225 ¹⁰⁾
Bruttokreditaufnahme in haushaltsmäßiger Abgrenzung (Abschnitt A)	133,762	113,631
Tilgungen aus Kreditmarktmitteln (einschließlich Markt- pflege)	- 81,823	- 81,823 ¹¹⁾
Nettokreditaufnahme in haushaltsmäßiger Abgrenzung (Abschnitt A)	51,938 ¹²⁾	31,808
Neuverschuldung DDR 1. Juli 1990—2. Oktober 1990	+ 15,000	+ 14,919
Nettokreditaufnahme (Abschnitt A und B) . . .	66,938	46,728 ¹²⁾

⁹⁾ In Verbindung mit dem Haushaltsvermerk bei Kapitel 32 01

¹⁰⁾ Vgl. dazu Nr. 2.6.1

¹¹⁾ Mehreinnahmen aus der Abführung des Bundesbankgewinns in Höhe von 2,964 Mrd. DM waren zur Tilgung fälliger Schulden zu verwenden (§ 2 Abs. 2 Satz 2 Haushaltsgesetz 1990), so daß insgesamt 84,787 Mrd. DM getilgt wurden

¹²⁾ Abweichung durch Runden von Zahlen

2.14 Schulden und finanzwirtschaftliche Entwicklung

2.14.1

Am Ende des Haushaltsjahres 1990 betrug die Gesamtverschuldung des Bundes (ohne Sondervermögen) 542,189 Mrd. DM (s. Nr. 3.2 der Vermögens-

rechnung). Sie setzt sich aus folgenden Beträgen zusammen:

Übersicht 4

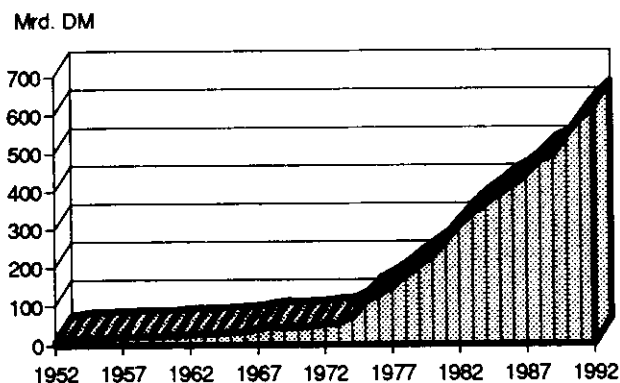
	in Mrd. DM
Finanzkredite	542,081
Verbindlichkeiten aus der Investitionshilfe-Abgabe	0,079
Schuldmitübernahme Ausgleichsfonds	0,028
Gesamtverschuldung	542,189 ¹³⁾

¹³⁾ Abweichung durch Runden von Zahlen

Die Entwicklung der Finanzkredite des Bundes (ohne Sondervermögen) in den Jahren 1952 bis 1992 zeigt das Schaubild 2. Die Zahlen für die Jahre 1952 bis 1991 wurden dem statistischen Teil zum Jahresbericht 1991 der Bundesschuldenverwaltung (S. 40 ff.) entnommen; für das Jahr 1992 wurde der Unterschiedsbetrag zwischen der geplanten Nettokreditaufnahme von 40,5 Mrd. DM und den Mehreinnahmen aus der Abführung des Bundesbankgewinns von 7,5 Mrd. DM hinzugerechnet.

Schaubild 2

Entwicklung der Finanzkredite des Bundes
(ohne Sondervermögen) von 1952 bis 1992



2.14.2

Die finanzwirtschaftliche Entwicklung in den Haushaltsjahren 1990 bis 1993 ist in der nachfolgenden Übersicht 5 dargestellt. Die Zahlen sind entnommen aus der Haushaltsrechnung 1990, aus den vom Bundesminister bekanntgegebenen Abschlußzahlen für das Jahr 1991, aus dem Haushaltsplan 1992 (einschließlich Nachtragshaushalt) sowie aus dem Haushaltsentwurf 1993, der von der Bundesregierung am 1. Juli 1992 beschlossen wurde (Drucksache 12/3000).

Übersicht 5

	1990 ¹⁴⁾		1991 ¹⁵⁾		1992 ¹⁶⁾	1993 ¹⁷⁾
	Soll	Ist	Soll	Ist	Soll	Soll
	in Mrd. DM					
Ausgaben	396,1	380,2	410,3	401,8	425,1	435,7
davon für Investitionen	46,0	45,0	66,0	61,5	68,6	63,9
Zinsen	36,9	34,9	42,5	39,5	44,2	47,5
Einnahmen	327,6	332,1	347,7	348,6	383,8	396,8
Finanzierungssaldo	68,5	48,0	62,6	53,2	41,3	38,9
Nettokreditaufnahme	66,9	46,7	61,7	52,0	40,5	38,0

¹⁴⁾ Einschließlich Dritter Nachtragshaushalt 1990 (Abschnitte A und B); Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben sind bereinigt

¹⁵⁾ Einschließlich Nachtragshaushalt; Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben sind bereinigt

¹⁶⁾ Haushaltsplan 1992 einschließlich Nachtragshaushalt

¹⁷⁾ Regierungsentwurf des Haushaltsplans 1993

2.14.3

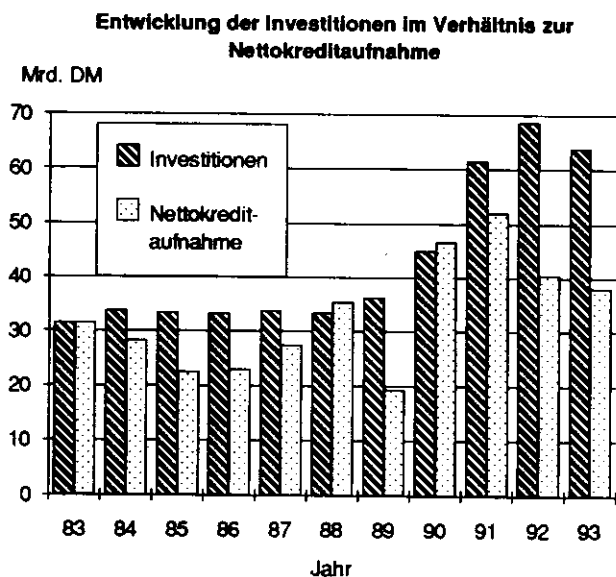
Im Haushaltsjahr 1990 lagen die im Haushaltsplan veranschlagten Einnahmen aus Krediten um 20,9 Mrd. DM über der Summe der veranschlagten Ausgaben für Investitionen (46,0 Mrd. DM). Damit wurde der im Grundgesetz vorgegebene Kreditrahmen (Artikel 115 Abs. 1 GG) überschritten; er stellt nicht auf die tatsächlichen Ergebnisse, sondern auf die veranschlagten Beträge ab. Im Ist-Ergebnis lag die Nettokreditaufnahme um 1,7 Mrd. DM über der Summe der investiven Ausgaben von 45,0 Mrd. DM.

Die Regelung in Artikel 115 GG verpflichtet den Haushaltsgesetzgeber, grundsätzlich nicht mehr an Krediten zu veranschlagen, als für Investitionen ausgegeben werden soll (Kreditobergrenze). Dadurch soll der haushaltswirtschaftliche Vorgriff auf zukünftige Einnahmen zunächst durch die Vorgabe begrenzt werden, Kredite höchstens im Umfang der Ausgaben mit „zukunftsbegünstigendem Charakter“ in Anspruch zu nehmen (vgl. hierzu: Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 18. April 1989, BVerfGE 79, 311 ff., 334).

Die Bundesregierung hat die Überschreitung der Kreditobergrenze im Jahre 1990 mit den besonderen haushaltswirtschaftlichen Erfordernissen begründet, die sich infolge des Beitritts der DDR zur Bundesrepublik Deutschland ergeben haben. Der Haushaltsgesetzgeber hat die von der Bundesregierung vorgenommene Beurteilung der gesamtwirtschaftlichen Lage bei seiner Beschlußfassung über das Dritte Nachtragshaushaltsgesetz 1990 übernommen. Diese Entscheidung gehört zu den Einschätzungen und Beurteilungen, für die das Bundesverfassungsgericht den gesetzgebenden Körperschaften Ermessensspielraum eingeräumt hat; sie ist dem politischen Bereich zuzuordnen. Deshalb sieht der Bundesrechnungshof unter Berücksichtigung seiner Aufgabenstellung von einer Wertung ab.

Die Entwicklung der für Investitionen ausgewiesenen Ausgaben im Verhältnis zur Nettokreditaufnahme ist für die Jahre 1983 bis 1993 im Schaubild 3 dargestellt; dabei wurden bis zum Jahre 1991 die Ist-Zahlen und für die Jahre 1992 und 1993 die in der Übersicht 5 dargestellten Soll-Zahlen zugrunde gelegt.

Schaubild 3



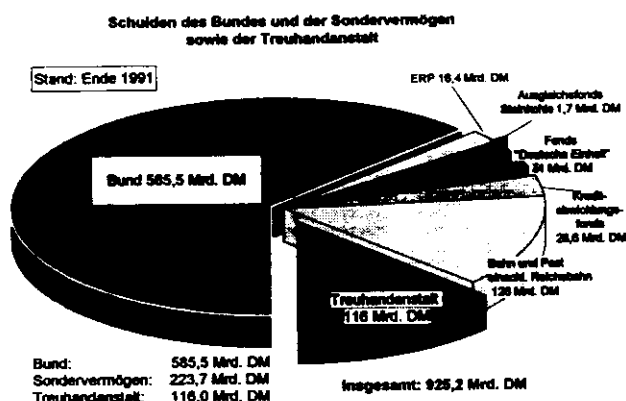
2.14.4

Das Grundgesetz verpflichtet Bund und Länder, „bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen“ (Artikel 109 Abs. 2 GG). Von dieser Verpflichtung geht eine Regulierungsfunktion aus, die bei der staatlichen Kreditaufnahme auch unterhalb der Obergrenze des Artikels 115 GG zu beachten ist. Nach den Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts in dem bereits angesprochenen Urteil ist es Aufgabe der Bundesregierung, bei ihrer Haushaltswirtschaft zu

verhindern, daß sich „ein stetig wachsender Schuldensockel bildet, der schließlich die Fähigkeit des Staatshaushalts, auf die Probleme der Gegenwart und der Zukunft zu reagieren, in Frage stellt“ (BVerfGE 79, 311 ff., 355, 356).

Die Verfassungsvorschriften zur staatlichen Kreditaufnahme verlieren nach Ansicht des Bundesrechnungshofes an Wirkung, wenn der Bund zusätzliche Kredite über Sondervermögen aufnimmt oder im Bereich der mittelbaren Staatsverwaltung Kreditermächtigungen erteilt, die ihn letztlich belasten. Das Schaubild 4 macht deutlich, daß die Entwicklung der Finanzkredite (Schaubild 2) nur als Teil der finanziellen Belastungen zu verstehen ist, die den Handlungsspielraum des Bundes bei seiner Haushalts- und Wirtschaftsführung einengen.

Schaubild 4¹⁸⁾



¹⁸⁾ Die Zahlen sind der Übersicht zur öffentlichen Verschuldung entnommen, die der Bundesminister als Vorlage für den Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages erstellt hat; die Zahlen für den Ausgleichsfonds zur Sicherung des Steinkohleneinsatzes dem Jahresbericht der Bundesschuldenverwaltung für das Jahr 1991.

2.14.4.1

Die im Bundeshaushaltsplan ausgewiesene Kreditaufnahme erfaßt nicht die Verschuldung der Sondervermögen, auf die insgesamt noch eingegangen wird (s. Nr. 2.16; dort insbesondere „Kreditabwicklungsfonds und Fonds „Deutsche Einheit“).

Die Kreditverpflichtungen von Bahn und Post ordnet der Bundesminister nicht dem öffentlichen, sondern dem Unternehmensbereich zu. Unabhängig von dieser Einschätzung ist festzustellen, daß die Verbindlichkeiten dieser Sondervermögen letztlich auch ihren Rechtsträger, also den Bund belasten.

2.14.4.2

Auch die Kreditverpflichtungen der Treuhandanstalt rechnet der Bundesminister dem Unternehmensbereich zu. Der Treuhandanstalt wurde mit dem von der Volkskammer der DDR am 17. Juni 1990 beschlossenen Treuhandgesetz vor allem die Aufgabe übertragen, die früheren volkseigenen Betriebe im Beitrittsgebiet wettbewerbsfähig zu strukturieren und zu privatisieren. Sie besteht als rechtsfähige bundesunmittel-

bare Anstalt des öffentlichen Rechts fort (Artikel 25 Abs. 1 Einigungsvertrag).

In dem Staatsvertrag zur Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion (Artikel 27 Abs. 1) wurde die Treuhandanstalt ermächtigt, zur Vorfinanzierung ihrer erwarteten Verwertungserlöse Kredite in Höhe von insgesamt 17 Mrd. DM aufzunehmen, davon 7 Mrd. DM für das Jahr 1990 und 10 Mrd. DM für das Jahr 1991. Der Kreditermächtigungsrahmen wurde in dem Einigungsvertrag (Artikel 25 Abs. 4) auf bis zu 25 Mrd. DM erhöht. Dieser Regelung lag die Erwartung zugrunde, daß die Einnahmen der Treuhandanstalt eine Rückführung der Kredite bis zum 31. Dezember 1995 ermöglichen (vgl. Denkschrift zum Einigungsvertrag, zu Artikel 25 Abs. 4). Das Treuhandvermögen wurde bei Abschluß des Staatsvertrages als „die wesentliche Vermögenssubstanz“ der DDR angesehen, die „allerdings nur schrittweise mobilisiert werden“ könne (vgl. Denkschrift zum 1. Staatsvertrag, zu Artikel 27).

Mit dem Treuhandkreditaufnahmegesetz wurde die Kreditaufnahme der Treuhandanstalt für die Jahre 1992 bis 1994 auf 30 Mrd. DM je Wirtschaftsjahr begrenzt. Bei unabweisbarem Mehrbedarf kann der Bundesminister mit Einwilligung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages den jährlichen Kreditrahmen um bis zu 8 Mrd. DM erhöhen. Der Bund haftet für die von der Treuhandanstalt aufgenommenen Kredite.

Nach Einschätzung des Bundesministers vom April 1992 werden die Finanzschulden der Treuhandanstalt (einschließlich übernommener Altschulden) Ende 1994 rd. 200 Mrd. DM betragen. Eine gesicherte Prognose zur weiteren wirtschaftlichen Entwicklung der Treuhandanstalt liegt ihm bisher jedoch nicht vor.

Als rechtsfähige bundesunmittelbare Anstalt des öffentlichen Rechts ist die Treuhandanstalt Teil der mittelbaren Staatsverwaltung. Dies wird dadurch verdeutlicht, daß dem Bundesminister nach Maßgabe des Einigungsvertrages (Artikel 25 Abs. 1) die Fach- und Rechtsaufsicht obliegt. Die Defizite der Treuhandanstalt werden erheblichen Einfluß auf den Bundeshaushaltsplan haben. Eine Rückführung der Kredite bis zum 31. Dezember 1995 ist nicht zu erwarten, weil die Einnahmen der Treuhandanstalt erheblich hinter den ursprünglichen Erwartungen zurückbleiben.

2.14.5

Der Bundesrechnungshof hat sich in seinen Bemerkungen 1991 (Drucksache 12/1150 Nr. 2.13.5) eingehend mit den finanzwirtschaftlichen Auswirkungen der hohen Staatsverschuldung befaßt; der starke Anstieg seit dem Jahre 1973 wird in dem Schaubild 2 verdeutlicht. Der Bundesrechnungshof hat die Befürchtung ausgesprochen, daß die hohen Zinsverpflichtungen den Handlungsspielraum des Bundes immer stärker einengen und die Kreditaufnahme in ihrer Funktion als Instrument zur Finanzierung zusätzlicher Ausgaben einschränken.

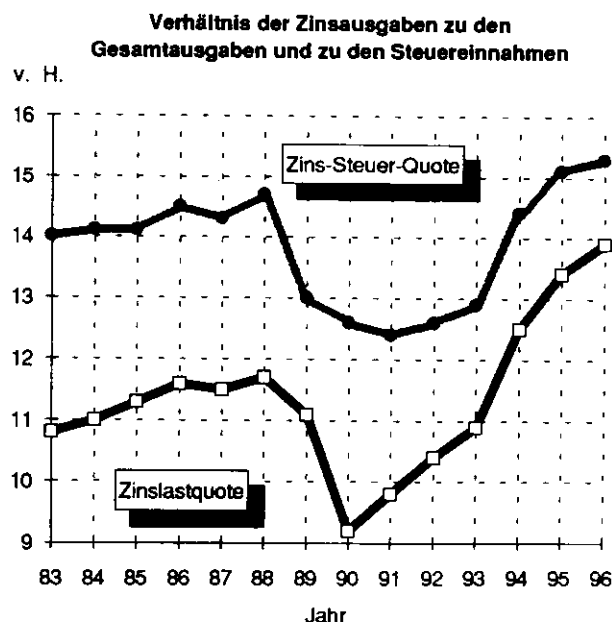
Der Bundesminister hat dazu erklärt, die heutige Zinsbelastung des Bundeshaushalts sei zu einem

wesentlichen Teil Folge des hohen Schuldenaufbaus in den 70er und frühen 80er Jahren. Außerdem habe die Nettokreditaufnahme nach der deutschen Vereinigung vorübergehend angehoben werden müssen, „um die immense einigungsbedingte Belastung des Bundes finanzieren zu können“. Mittelfristig werde der Bund seine Nettokreditaufnahme wieder entscheidend zurückführen; im Jahre 1993 seien „nur noch 38 Mrd. DM“ geplant, bis zum Jahre 1996 solle die Neuverschuldung auf 22 Mrd. DM zurückgeführt werden. Damit sichere der Bund langfristig seinen haushaltspolitischen Spielraum.

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht die Bemühungen, im Finanzplan die Nettokreditaufnahme zurückzuführen. Der vorgesehene Umfang der Rückführung reicht jedoch nicht aus, den kontinuierlichen Anstieg der Zinsbelastung des Bundeshaushalts zu beenden. Der Anteil der Zinsausgaben an den Gesamtausgaben des Bundes (Zinslastquote) wird nach der derzeitigen Finanzplanung des Bundesministers im Zeitraum 1991 bis 1996 von 9,8 v. H. (Ist) auf 13,9 v. H. (Planung) steigen, der Anteil der Zinsausgaben an den Steuereinnahmen (Zins-Steuer-Quote) von 12,4 v. H. (Ist) auf 15,3 v. H. (Planung).

Die Entwicklung der Zinslastquote und der Zins-Steuer-Quote ist in dem Schaubild 5 dargestellt; die zugrundeliegenden absoluten Zahlen ergeben sich aus der Übersicht 6.

Schaubild 5



Die Entwicklung der Zinsquoten würde sich noch ungünstiger darstellen, wenn die finanziellen Verpflichtungen des Bundes aus der Verschuldung der nachfolgend genannten Sondervermögen und der Treuhandanstalt bei der Berechnung der zu erwarten-

Übersicht 6

Haushaltsjahr	Gesamtausgaben	Steuereinnahmen	Zinsen ¹⁹⁾		
			Betrag	in v. H. der	
	in Mrd. DM			Gesamtausgaben	Steuereinnahmen
1983	246,7	190,3	26,6	10,8	14,0
1984	251,8	197,2	27,8	11,0	14,1
1985	257,1	206,3	29,2	11,3	14,1
1986	261,5	208,9	30,3	11,6	14,5
1987	269,0	217,0	31,0	11,5	14,3
1988	275,4	220,3	32,3	11,7	14,7
1989	289,8	247,1	32,1	11,1	13,0
1990 ²⁰⁾	380,2	277,5	34,9	9,2	12,6
1991 ²¹⁾	401,8	317,9	39,5	9,8	12,4
1992 ²²⁾	425,1	350,2	44,2	10,4	12,6
1993 ²³⁾	435,7	367,5	47,5	10,9	12,9
1994 ²⁴⁾	452,0	394,1	56,6	12,5	14,4
1995 ²⁴⁾	452,0	401,0	60,5	13,4	15,1
1996 ²⁴⁾	465,0	421,4	64,5	13,9	15,3

¹⁹⁾ 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 1994 sind jährlich 5 Mrd. DM zur Bedienung des Bundesanteils an den beim Kreditabwicklungsfonds aufgelaufenen Verbindlichkeiten enthalten

²⁰⁾ Einschließlich Abschnitt B des Bundeshaushalts

²¹⁾ Einschließlich Nachtragshaushalt

²²⁾ Haushaltsplan 1992 einschließlich Nachtragshaushalt

²³⁾ Regierungsentwurf des Haushalts 1993

²⁴⁾ Finanzplan 1992 bis 1996

den Zinsausgaben vollständig berücksichtigt würden.

Die Zinsleistungen für Verbindlichkeiten des Kreditabwicklungsfonds bezieht der Bundesminister erst mit Beginn des Jahres 1994 — also nach der Auflösung des Sondervermögens — in die Zinsausgaben des Bundes ein. Der vergleichsweise starke Anstieg der Zinslastquote von 10,9 v. H. im Jahre 1993 auf 12,5 v. H. im Jahre 1994 und der Zins-Steuer-Quote von 12,9 v. H. im Jahre 1993 auf 14,4 v. H. im Jahre 1994 ist überwiegend hierauf zurückzuführen. Der Ansatz im Finanzplan des Bundes (5 Mrd. DM) geht von einer anteiligen Übernahme (50 v. H.) der Verschuldung des Kreditabwicklungsfonds durch die neuen Bundesländer aus (vgl. dazu Nr. 2.16.3).

In den Jahren 1992 und 1993 rechnet der Bundesminister die Erstattung von Zinsleistungen des Kreditab-

wicklungsfonds den Zinsleistungen des Bundes für die eigene Verschuldung nicht zu. Dies gilt im gesamten Finanzplanungszeitraum ebenso für die Schuldendienstzuschüsse an den Fonds „Deutsche Einheit“, die der Bund zu tragen hat. Nach Mitteilung des Bundesministers ist die Bundesregierung der Auffassung, die angesprochenen „Sonderfonds“ seien bei der Berechnung der Bundesverschuldung nicht zu berücksichtigen.

Auch die Schuldendienstverpflichtungen des Bundes für den Bereich der Treuhandanstalt, für die der Bund nach Angaben des Bundesministers „ab dem Jahre 1995 mit 10 Mrd. DM jährlich Vorsorge getroffen“ hat, sind in den Zahlen der Übersicht 6 noch nicht enthalten. Die Höhe der angesprochenen Leistungen des Bundes sind im Finanzplanungszeitraum wie folgt angesetzt:

Jahr	1992	1993	1994	1995	1996
	Mrd. DM				
Fonds „Deutsche Einheit“	2,6	3,8	4,5	4,8	4,8
Kreditabwicklungsfonds ²⁵⁾	8,0	5,0	—	—	—
Treuhandanstalt	—	—	—	10,0	10,0
Zusammen	10,6	8,8	4,5	14,8	14,8

²⁵⁾ Ab dem Jahre 1994 sind jährlich 5 Mrd. DM für die vom Bund anteilig zu übernehmenden Schulden des Kreditabwicklungsfonds in den Zinsausgaben der Übersicht 6 enthalten.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes haben die haushaltstechnischen Gesichtspunkte, die der Bundesminister für die von ihm vorgenommene Unterscheidung zwischen der Erstattung von Zinsleistungen und den Zinsausgaben des Bundes herangezogen hat, bei der Gesamtbeurteilung der finanzwirtschaftlichen Entwicklung zurückzutreten. Entscheidend ist, daß die Leistungen an die Fonds und die Treuhandanstalt materiell ebenso Schuldendienstverpflichtungen des Bundes sind wie die im Haushaltsplan als Zinslasten ausgewiesenen Ausgaben.

Bei der Berechnung der Ausgaben, die der Bund im Finanzplanungszeitraum für Zinsen zu leisten hat, bleiben schließlich Leistungen im Zusammenhang mit einer möglichen Schuldübernahme unberücksichtigt, die infolge der geplanten Strukturreform der Eisenbahnen notwendig werden könnten. Der Bundesminister hat dargelegt, daß „Schuldendienstverpflichtungen des Bundes aus einer Schuldübernahme im Rahmen einer Bahnreform nicht existieren“. Der Bundesrechnungshof weist demgegenüber darauf hin, daß die von der Bundesregierung beratenen Alternativen für die Zusammenführung von Deutscher Bundesbahn und Deutscher Reichsbahn und deren Neuordnung auf handelsrechtlicher Grundlage eine gemeinsame Zielvorstellung haben: „Bei allen Varianten ist die notwendige Entlastung des Unternehmens von strukturellen, personellen und finanziellen

Altlasten unterstellt. Alle Varianten setzen einen unbelasteten Neubeginn der Bahn mit einer entsprechenden Gestaltung der Eröffnungsbilanz voraus. Die Sachanlagen werden neu bewertet und langfristige Verbindlichkeiten vom Bund übernommen.“ ²⁶⁾

Eine mit dieser Zielvorstellung verbundene Schuldübernahme würde nicht ohne Auswirkungen auf den Bundeshaushalt bleiben. Die Verschuldung der Deutschen Bundesbahn schätzt die Bundesregierung für Ende 1992 auf 45,4 Mrd. DM, die der Deutschen Reichsbahn auf 8,7 Mrd. DM (Drucksache 12/2191 S. 6).

2.15 Abführungen der Deutschen Bundesbank

Die Deutsche Bundesbank hat im Haushaltsjahr 1990 von dem Bilanzgewinn des Geschäftsjahres 1989 (10,325 Mrd. DM) 9,964 Mrd. DM an den Bund abgeführt; davon wurden 2,964 Mrd. DM zur Schuldentilgung verwendet. Im Haushaltsjahr 1991 betrug die Abführung an den Bund 8,265 Mrd. DM (davon 1,265 Mrd. DM zur Schuldentilgung) und im Haushaltsjahr 1992 14,464 Mrd. DM (davon 7,464 Mrd. DM zur Schuldentilgung).

²⁶⁾ Zitat aus der Kabinettsvorlage des Bundesministers für Verkehr vom 6. Juli 1992.

Im Finanzplanungszeitraum bis zum Jahre 1996 geht die Bundesregierung davon aus, daß Gewinnablieferungen der Deutschen Bundesbank in Höhe von jeweils 7 Mrd. DM zur Ausgabenfinanzierung verwendet werden können. Die Entwicklung der Bundesbankgewinne seit dem Jahre 1983 ist in der Übersicht 7 dargestellt; sie macht deutlich, daß die Bundeseinnahmen insoweit erheblichen Schwankungen unterliegen.

Die Übersicht 7 zeigt ferner die Auswirkungen einer gesetzlichen Regelung, die erstmals in das Haushaltsgesetz 1989 (§ 2 Abs. 2 Satz 2) übernommen wurde;

nach dieser Regelung werden die über den Haushaltsansatz hinausgehenden Mehreinnahmen aus der Gewinnabführung nicht zur Ausgabenfinanzierung, sondern zur Tilgung fälliger Schulden verwendet.

Der Einfluß, den der als Einnahme im Bundeshaushaltsplan veranschlagte Anteil des Bundes am Reingewinn der Deutschen Bundesbank (Kapitel 60 02 Titel 121 04) auf die Höhe der Nettokreditaufnahme hatte und haben wird, wird ebenfalls in der Übersicht 7 deutlich. Zum Vergleich ist darin auch die Summe der Ausgaben für Investitionen dargestellt.

Übersicht 7

Haushaltsjahr	Ausgaben für Investitionen	Netto- kredit- aufnahme	Gewinnablieferung Deutsche Bundesbank		
			Verwendung zur Ausgaben- finanzierung	Verwendung zur Schuldentilgung ²⁷⁾	Insgesamt
			in Mrd. DM		
1983	31,5	31,5	11,0	—	11,0
1984	33,8	28,3	11,4	—	11,4
1985	33,7	22,4	12,9	—	12,9
1986	33,3	22,9	12,7	—	12,7
1987	33,8	27,5	7,3	—	7,3
1988	33,4	35,4	0,2	—	0,2
1989	36,2	19,2	5,0	5,0	10,0
1990 ²⁸⁾	45,0	46,7	7,0	3,0	10,0
1991 ²⁹⁾	61,5	52,0	7,0	1,3	8,3
1992 ³⁰⁾	68,6	40,5	7,0	7,5	14,5
1993 ³¹⁾	63,9	38,0	7,0		
1994 ³²⁾	64,8	29,3	7,0		
1995 ³²⁾	63,5	26,0	7,0		
1996 ³²⁾	62,3	22,0	7,0		

²⁷⁾ Aufgrund § 2 Abs. 2 Satz 2 der Haushaltsgesetze seit dem Jahre 1989

²⁸⁾ Einschließlich Abschnitt B des Bundeshaushalts

²⁹⁾ Einschließlich Nachtragshaushalt 1991

³⁰⁾ Haushaltsplan 1992 einschließlich Nachtragshaushalt; zur Höhe der Gewinnablieferung der Deutschen Bundesbank vgl. Geschäftsbericht der Deutschen Bundesbank für das Jahr 1991

³¹⁾ Regierungsentwurf des Haushaltsplans 1993

³²⁾ Finanzplan 1992 bis 1996

2.16 Sondervermögen

2.16.1

Über die Sondervermögen Deutsche Bundesbahn, Deutsche Reichsbahn und Deutsche Bundespost wird im einzelnen unter Nrn. 32 bis 45 berichtet.

2.16.2

Über das Sondervermögen Fonds „Deutsche Einheit“ sollen bis zum Jahre 1994 insgesamt 146,3 Mrd. DM — davon 95 Mrd. DM im Wege der Kreditaufnahme finanziert — zum Ausgleich der Haushalte im Beitrittsgebiet geleistet werden. Im Haushaltsjahr 1990 wurden Fondsmittel in Gesamthöhe von 22 Mrd. DM — davon 20 Mrd. DM kreditfinanziert — zum Haus-

haltsausgleich für das zweite Halbjahr 1990 an die DDR und ab 3. Oktober 1990 an den Bundeshaushalt 1990, Abschnitt B, überwiesen.

Die jährlichen Fondsleistungen an die neuen Bundesländer einschließlich Berlin (für den Ostteil der Stadt) zur Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs betragen

- 35 Mrd. DM (davon 31 Mrd. DM kreditfinanziert) für das Jahr 1991,
- 33,9 Mrd. DM (davon 24 Mrd. DM kreditfinanziert) für das Jahr 1992,
- 31,5 Mrd. DM (davon 15 Mrd. DM kreditfinanziert) für das Jahr 1993 und
- 23,9 Mrd. DM (davon 5 Mrd. DM kreditfinanziert) für das Jahr 1994.

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

Für das Haushaltsjahr 1994 sind in den Finanzplan weitere 3,5 Mrd. DM als Zuschuß des Bundes zur Aufstockung des Fondsvolumens unter der Voraussetzung eingestellt, daß sich die alten Bundesländer im gleichen Umfang beteiligen. Unabhängig davon hat der Bund zugesagt, die Steuermehreinnahmen dem Fonds zur Verfügung zu stellen, die dem Bund durch das Ergebnis des Vermittlungsverfahrens zum Zinsabschlagsgesetz gegenüber der vom Deutschen Bundestag beschlossenen Fassung zufließen. Für den Bund werden die Mehreinnahmen im Jahre 1993 auf 0,86 Mrd. DM, im Jahre 1994 auf 1,18 Mrd. DM geschätzt. Die Bundesregierung erwartet auch hier von den alten Bundesländern, daß sie ihre entsprechenden in der bisherigen Finanzplanung nicht vorgesehenen Mehreinnahmen ebenfalls dem Fonds zur Verfügung stellen.

Der Fonds erhält zur Abdeckung seiner Schuldendienstverpflichtungen Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt, deren Höhe im Regelfall 10 v. H. der vom Fonds jeweils bis zum Ende des Vorjahres insgesamt in Anspruch genommenen Kreditermächtigungen beträgt. Die Einzelheiten sind in § 6 Abs. 2 des Gesetzes über den Fonds „Deutsche Einheit“ (Fondsgesetz) geregelt. Die alten Bundesländer (Berlin für den Westteil der Stadt) beteiligen sich zu 50 v. H. an den vom Bund im Regelfall zu leistenden Schuldendienstzuschüssen zu Lasten ihres Anteils an der Umsatzsteuer (vgl. § 1 des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern).

Das Fondsgesetz bestimmt nicht den Zeitpunkt, zu dem das Sondervermögen aufgelöst wird. Nach Auslaufen der Fondsleistungen an die neuen Länder im Jahre 1994 werden die Schulden des Fonds nach Angaben des Bundesministers Ende 1994 rd. 93,2 Mrd. DM betragen. Die daraus folgenden Schuldendienstverpflichtungen (Zinsen und Tilgung) sind ab dem Jahre 1995 durch die vorgenannten Schuldendienstzuschüsse so lange zu finanzieren, bis die Schulden des Fonds getilgt sind. Die Tilgungsdauer wird im wesentlichen von der Entwicklung der Kapitalmarktzinsen abhängen, weil die Fondsschulden nur in dem Maße getilgt werden können, als die Schuldendienst-

zuschüsse (10 v. H. der am 31. Dezember 1994 in Anspruch genommenen Kreditermächtigung von rd. 95 Mrd. DM) nicht für die Zahlung von Zinsen benötigt werden.

2.16.3

Das Sondervermögen „Kreditabwicklungsfonds“ wurde mit dem Beitritt der DDR zur Bundesrepublik Deutschland errichtet. Ihm ist im Einigungsvertrag (Artikel 23 und 24) und in dem Gesetz über die Errichtung eines Fonds „Kreditabwicklungsfonds“ (KAF-Gesetz) die Aufgabe zugewiesen, folgende finanziellen Lasten zu übernehmen:

- die Gesamtverschuldung des Republikhaushalts der DDR,
- die Verbindlichkeiten des Staatshaushalts der DDR aus der Zuteilung von Forderungen an den Ausgleichsfonds Währungsumstellung,
- die Verpflichtungen des Bundes aus der Gewährträgerhaftung für die Staatsbank Berlin (Artikel 23 Abs. 7 des Einigungsvertrages),
- die Kosten der Abwicklung von Forderungen und Verbindlichkeiten gegenüber dem Ausland und der Bundesrepublik Deutschland, soweit sie im Rahmen des Außenhandels- und Valutamonopols oder in Wahrnehmung anderer staatlicher Aufgaben der DDR begründet wurden.

Mit der Verwaltung des Sondervermögens ist der Bundesminister der Finanzen beauftragt; er ist ermächtigt, die für die Schuldendienstverpflichtungen des Kreditabwicklungsfonds erforderlichen Mittel im Wege der Kreditaufnahme zu beschaffen (Artikel 23 Abs. 1 Satz 2 Einigungsvertrag, § 5 Abs. 1 KAF-Gesetz). Die Zinsverpflichtungen des Kreditabwicklungsfonds fallen letztlich dem Bund und der Treuhandanstalt zur Last; sie erstatten monatlich jeweils zur Hälfte die von dem Sondervermögen im Vormonat gezahlten Zinsen (Artikel 23 Abs. 3 Einigungsvertrag, § 6 KAF-Gesetz).

Der Kreditabwicklungsfonds wird mit Ablauf des Jahres 1993 aufgelöst (Artikel 23 Abs. 5 Einigungsvertrag, § 12 KAF-Gesetz). Nach dem Einigungsvertrag (Artikel 23 Abs. 4) und dem Staatsvertrag zur Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion (Artikel 27 Abs. 3) ist vorgesehen, die bis dahin im Sondervermögen aufgelaufene Verschuldung in dem Umfang an das Treuhandvermögen zu übertragen, in dem sie durch die zu erwartenden künftigen Erlöse aus der Verwertung des Treuhandvermögens getilgt werden kann. Die danach verbleibende Verschuldung soll je zur Hälfte auf den Bund und die neuen Bundesländer aufgeteilt werden. Die Einzelheiten sind noch gesetzlich zu regeln.

Nach Darstellung des Bundesministers von Anfang Juli 1992 wird die Treuhandanstalt die Belastungen nicht wie im Einigungsvertrag vorgesehen übernehmen können. Bis Ende 1993 werden sich nach einer Schätzung des Bundesministers vom Mai 1992 Kreditverpflichtungen des Fonds von etwa 100 Mrd. DM angesammelt haben.

Zu weiteren in der Haushaltsrechnung 1990 nachgewiesenen Sondervermögen (s. auch Nr. 2.2.1 der Vermögensrechnung) ist zu bemerken:

- Ein gesondertes Entlastungsverfahren ist, bezogen auf diese Sondervermögen, nur für den Ausgleichsfonds zur Sicherung des Steinkohleneinsatzes (Ausgleichsfonds) vorgesehen. Für dieses Sondervermögen ist dem Bundesminister für Wirtschaft für das Wirtschaftsjahr 1990 vom Bundesrat am 14. Februar 1992 (Plenarprotokoll 639 S. 60) und vom Deutschen Bundestag am 4. Juni 1992 (Plenarprotokoll 12/95 S. 7847) Entlastung erteilt worden.

Der Ausgleichsfonds weist bei einem Ausgabenüberschuß von 14,3 Mio. DM zum 31. Dezember 1990 einen Bestand von 5,4 Mio. DM aus. Der Ausgleichsfonds war zum 31. Dezember 1990 mit 2,0 Mrd. DM verschuldet.

Über die Finanzlage des Ausgleichsfonds hat der Bundesrechnungshof den Deutschen Bundestag, den Bundesrat und die Bundesregierung mit Bericht vom 1. September 1988 (Drucksache 11/2858) nach § 99 BHO unterrichtet. Mit dem Zweiten Gesetz zur Änderung des Dritten Verstromungsgesetzes vom 22. Dezember 1989, BGBl. I S. 2440, wurde das Sondervermögen von den Zuschüssen zum Ausgleich von Revierunterschieden und von den Zuschüssen für den Einsatz niederflüchtiger Kohle in den Kraftwerken entlastet. Die Belastungen der Unternehmen des deutschen Steinkohlenbergbaus werden durch Zuschüsse aus den Haushalten von Bund und Ländern verringert.

- Beim ERP-Sondervermögen betrug der Vermögensbestand zum 31. Dezember 1990 18,1 Mrd. DM (im Vorjahr 17,1 Mrd. DM). Die Verbindlichkeiten beliefen sich insgesamt auf 9,5 Mrd. DM (im Vorjahr 7,1 Mrd. DM). Verpflichtungen aus Gewährleistungen bestanden in Höhe von 174,6 Mio. DM (im Vorjahr 205,4 Mio. DM).

Über Prüfungen dieses Sondervermögens ist zuletzt in den Bemerkungen 1985 (Drucksache 10/4367 Nr. 49) berichtet worden.

- Der Ausgleichsfonds — Lastenausgleich — weist bei einem Jahresüberschuß von 33,1 Mio. DM nach der Vermögensrechnung zum 31. Dezember 1990 ein Vermögen von 806,9 Mio. DM aus, dem Schulden von 28,2 Mio. DM gegenüberstehen (im Vorjahr betrugen der Jahresüberschuß 67,3 Mio. DM, das Vermögen 846,1 Mio. DM und die Schulden 32,4 Mio. DM).

Über Prüfungen dieses Ausgleichsfonds ist zuletzt in den Bemerkungen 1986 (Drucksache 10/6138 Nr. 38) berichtet worden.

- Das Sondervermögen Ufi-Abwicklungserlös (Filmförderung) weist zum 31. Dezember 1990 bei einem Einnahmenüberschuß von 1,7 Mio. DM einen Bestand von 27,6 Mio. DM (im Vorjahr 15,2 Mio. DM) aus.

Über Prüfungen dieses Sondervermögens ist zuletzt in den Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1979 vom 28. September 1981 (Drucksache 9/978 Nr. 11.2) berichtet worden.

- Der Ausgleichsfonds für überregionale Maßnahmen zur Eingliederung Schwerbehinderter in Arbeit, Beruf und Gesellschaft weist zum 31. Dezember 1990 bei einem Ausgabenüberschuß von 66,9 Mio. DM (ohne Entnahmen aus der Rücklage) einen Endbestand von 954,6 Mio. DM aus. Im Vorjahr ergab sich ein Ausgabenüberschuß von insgesamt 13,2 Mio. DM und ein Endbestand von 982,5 Mio. DM.

Über Prüfungen dieses Sondervermögens ist zuletzt in den Bemerkungen 1988 (Drucksache 11/3056 Nr. 63) berichtet worden.

- Das Zweckvermögen bei der Deutschen Siedlungs- und Landesrentenbank hatte Ende 1990 einen Bestand von 3,4 Mrd. DM (im Vorjahr 3,5 Mrd. DM). Das darin zum 31. Dezember 1990 nachgewiesene Vermögen des Bundes betrug rd. 2,0 Mrd. DM.

Über Prüfungsergebnisse bei diesem Sondervermögen ist zuletzt in den Bemerkungen 1990 (Drucksache 11/7810 Nr. 14) berichtet worden.

- Beim Revolving Fonds und beim Freistellungs-Fonds handelt es sich um Treuhandvermögen, die durch Vertrag vom 12. Dezember 1974, geändert am 24. Juni 1986, zwischen dem damaligen Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit und der Bank für Sozialwirtschaft gebildet worden waren. Der Bestand dieser Treuhandvermögen belief sich am 31. Dezember 1990 auf 253,9 Mio. DM (im Vorjahr 258,7 Mio. DM).

2.17 Bundesbetriebe

Die der Haushaltsrechnung vom Bundesminister beizufügende Übersicht über den Jahresabschluß bei Bundesbetrieben enthält eine Maschinenzentrale, ein Wasserwerk, einen aus vier Gutseinheiten bestehenden Wirtschaftsbetrieb, das Westvermögen (Eigentum an Wohngebäuden), die Bundesdruckerei, eine Kleiderkasse sowie neun behördeneigene Kantinen.

Zum Jahresende 1990 weisen aus:

- die Maschinenzentrale Kiel-Wik, die keine Gewinne erwirtschaften soll, einen Verlust von 1 678 DM, bei einem Betriebskapital von 4,5 Mio. DM,
- die Wasserwerke Oerbke einen Gewinn von 139 806 DM bei einem Betriebskapital von 1,5 Mio. DM,
- die Wirtschaftsbetriebe Meppen — zum Ende des Wirtschaftsjahres am 30. Juni 1990 — bei einem Betriebskapital von 8,9 Mio. DM einen Bilanzverlust von 446 533 DM; der im Landwirtschaftsjahr 1989/1990 eingetretene Verlust ist durch einen Zuschuß des Bundes aus Kapitel 08 07 Titel 682 02 abgedeckt worden,

- | | |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> — das Westvermögen einen Jahresüberschuß von 7,699 Mio. DM bei einem Treuhandkapital von 113,4 Mio. DM, — die Bundesdruckerei einen Bilanzgewinn von 45,0 Mio. DM bei einem Eigenkapital von 382,7 Mio. DM (ohne Rücklagen, Gewinnvortrag und Bilanzgewinn) und | <ul style="list-style-type: none"> — die Kleiderkasse für die Bundeswehr einen Fehlbetrag von 333 857 DM bei Umsatzerlösen von 6,4 Mio. DM sowie anderen Erträgen von 634 663 DM. <p>Von den neun behördeneigenen Kantinen weisen fünf Kantinen Überschüsse aus.</p> |
|--|---|

Besondere Prüfungsergebnisse

Bundesminister des Innern
(Einzelplan 06)

3 Festbeträge für Arzneimittel im Beihilferecht

3.0

Durch das Gesundheits-Reformgesetz ist die Möglichkeit geschaffen worden, für bestimmte Arzneimittelgruppen Festbeträge festzusetzen, bis zu deren Höhe die Krankenkasse die Kosten voll übernimmt; ein übersteigender Betrag geht zu Lasten des Versicherten. Der Bundesminister hat die Festbetragsregelung des Gesundheits-Reformgesetzes in die Beihilfavorschriften sinngemäß übernommen. Danach soll der den Festbetrag übersteigende Teil des Preises bei der Bemessung der Beihilfe nicht berücksichtigt werden. Zur Durchführung dieser Regelung hat er mit der Bundesärztekammer ein Verfahren vereinbart. Dieses hat sich in der Praxis als unbrauchbar erwiesen.

3.1

3.1.1

Durch das Gesundheits-Reformgesetz, in Kraft getreten am 1. Januar 1989, wurde zum Zwecke der Kostendämpfung u. a. die Möglichkeit geschaffen, Festbeträge für Arzneimittel festzusetzen (§ 35 Sozialgesetzbuch — Fünftes Buch — SGB V); die gesetzliche Krankenversicherung soll in den Fällen, in denen es mehrere therapeutisch gleichwertige Arzneimittel gibt, nur die Kosten für das preisgünstigste Produkt übernehmen. Bis Ende des Jahres 1991 wurden etwa 7 000 Fertigarzneimittel durch Festbeträge erfaßt.

Ist für ein Arzneimittel ein Festbetrag festgesetzt, trägt die Krankenkasse die Kosten bis zur Höhe dieses Betrages (§ 31 Abs. 2 SGB V). Der den Festbetrag übersteigende Preisanteil geht zu Lasten des Versicherten. Verordnet der Arzt ein Arzneimittel, dessen Preis den Festbetrag überschreitet, so hat er den Versicherten auf die von diesem zu übernehmenden Mehrkosten hinzuweisen (§ 73 Abs. 5 Satz 2 SGB V).

Über den Festbeträgen liegen die Preise von etwa 500 pharmazeutischen Artikeln (Stand Januar 1992).

3.1.2

Im April 1988 beauftragte die Bundesregierung den Bundesminister zu prüfen, welche Konsequenzen aus den Neuregelungen im Leistungsrecht der gesetzli-

chen Krankenversicherung für die Leistungen der Beihilfe zu ziehen sind. Der Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung des Deutschen Bundestages führte in seinem Abschlußbericht (Drucksache 11/3480 S. 30) aus, es sei einmütiger politischer Wille des Ausschusses, daß umgehend Schlußfolgerungen aus diesem Kabinettsbeschluß gezogen werden sollen.

Der Bundesminister kam diesem Auftrag nach und übernahm die Festbetragsregelung in das Beihilferecht. Soweit Festbeträge für Arzneimittel festgesetzt sind, sind nach der geänderten Allgemeinen Verwaltungsvorschrift über die Gewährung von Beihilfen in Krankheits-, Geburts- und Todesfällen (Beihilfavorschriften — BhV —) Aufwendungen hierfür nur noch bis zur Höhe des jeweiligen Festbetrages beihilfefähig (§ 6 Abs. 1 Nr. 2 Satz 2 BhV). Der überschüssige Betrag darf bei der Bemessung der Beihilfe nicht berücksichtigt werden. Die Neuregelung gilt für Arzneimittel, die seit dem 1. Juli 1990 verordnet werden.

3.1.3

Der Bundesminister bemühte sich, eine dem § 73 Abs. 5 Satz 2 SGB V vergleichbare Informationsverpflichtung des Arztes (s. Nr. 3.1.1) auch bei Verordnung von Festbetragsarzneimitteln an beihilfeberechtigte Privatpatienten in der Gebührenordnung für Ärzte zu verankern. Diese Bemühungen scheiterten aus rechtlichen Gründen, weil die Ermächtigungsnorm der Bundesärzteordnung sich nur auf die Regelung der Entgelte für die ärztliche Tätigkeit erstreckt. Zur Durchführung der neuen Beihilfavorschrift vereinbarte der Bundesminister daher mit der Bundesärztekammer, daß die Ärzte bei der Verordnung von über dem Festbetrag liegenden Arzneimitteln

- die Patienten informieren, daß der Mehrbetrag nicht beihilfefähig ist, und
- diese Arzneimittel auf dem Rezept mit dem Zusatz „Z“ kennzeichnen.

Die Beihilfeberechtigten wurden in einem Rundschreiben zudem darauf aufmerksam gemacht, daß sie und ihre Familienangehörigen sich gegenüber dem behandelnden Arzt als beihilfeberechtigte Personen erklären sollen.

3.1.4

Für den Fall, daß die Kennzeichnung im Rezept unterbleibt, hat der Bundesminister in seinem Hinweis Nr. 6 zu § 6 Abs. 1 Nr. 2 BhV festgelegt, daß auch der Mehrbetrag beihilfefähig sein soll.

3.2

3.2.1

Der Bundesrechnungshof hat die Beihilfefestsetzung bei Festbetragsarzneimitteln durch Vorprüfungsstellen prüfen lassen. Diese Prüfungen haben ergeben, daß von 5 000 verordneten und zur Erstattung geltend gemachten Arzneimitteln 162 (d. s. 3,2 v. H.) zuzahlungspflichtige Arzneimittel betrafen. Eine Kennzeichnung mit dem Buchstaben „Z“ war in diesen Fällen unterblieben. Der Beihilfebemessung wurde jeweils auch der über den Festbetrag hinausgehende Preisbestandteil zugrunde gelegt. Für den Bundesbereich — einschließlich Deutsche Bundespost, aber ohne Deutsche Bundesbahn — ergaben und ergeben sich durch diese Verfahrensweise Mehrzahlungen, die nach einer überschlägigen Schätzung jährlich etwa 3 Mio. DM betragen dürften.

3.2.2

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesminister mitgeteilt, nach dem Ergebnis dieser Prüfungen sei das vom Bundesminister mit der Bundesärztekammer vereinbarte „Z-Verfahren“ keine geeignete Regelung, um die in die Beihilfavorschriften eingeführte neue Festbetragsregelung in die Praxis umzusetzen. Die Festbetragsregelung stehe nur auf dem Papier; sie sei nicht wirksam. Es sei unerlässlich, daß die Beihilfestellen anhand geeigneter Übersichten über zuzahlungspflichtige Arzneimittel die Festbetragsregelung eines verordneten Medikaments prüfen.

3.3

3.3.1

Der Bundesminister hat ausgeführt, er halte eine zusätzliche Kontrolle durch die Festsetzungsstellen für nicht gerechtfertigt. Der Bearbeitungsaufwand je Beihilfefestsetzung werde dadurch in einem Umfang zunehmen, der den beabsichtigten Einsparungseffekt bei weitem übersteige. Versuche, eine dem Recht der gesetzlichen Krankenversicherung entsprechende Verpflichtung des Arztes, den Beihilfeberechtigten und dessen Angehörigen auf die zu tragenden Mehrkosten hinzuweisen, gesetzlich zu normieren, seien aus Rechtsgründen gescheitert.

Nach Auffassung des Bundesministers ist die Mitwirkung des Arztes unerlässlicher Bestandteil der Übernahme und Umsetzung der Festbetragsregelung in das Beihilfesystem. Die Verfahrensabsprache mit der Bundesärztekammer stelle daher eine Alternativlösung dar. Er halte es mit seiner Fürsorgepflicht nicht

für vereinbar, wenn das Versäumnis des Arztes (fehlende Kennzeichnung des zuzahlungspflichtigen Festbetragsarzneimittels) zu Lasten des Beihilfeberechtigten gehe.

Der Bundesminister hat weiter ausgeführt, nach seiner Auffassung belege das Prüfungsergebnis des Bundesrechnungshofes schon jetzt ein Verschreibungsverhalten der Ärzte, wonach Festbetragsarzneimittel überwiegend auch im Privatpatientenbereich (Beihilfeberechtigte) verordnet würden mit der Folge, daß die Festbetragskomponente — von Einzelfällen abgesehen — faktisch auf den Beihilfebereich durchschlagen.

3.3.2

Der ebenfalls um eine Stellungnahme gebetene Bundesminister für Gesundheit hat mitgeteilt, eine Regelung, den Arzt entsprechend dem Recht der gesetzlichen Krankenversicherung zu verpflichten, auch den Beihilfeberechtigten und seine Angehörigen auf zu tragende Mehrkosten hinzuweisen, würde den Rahmen der Ermächtigungsgrundlage des § 11 der Bundesärzteordnung für den Erlass der Gebührenordnung für Ärzte überschreiten. Diese Ermächtigungsnorm erstreckte sich nur auf die Regelung der Entgelte für die ärztliche Tätigkeit.

3.4

Der Bundesrechnungshof hält es im Interesse der Gleichbehandlung mit den Krankenversicherungspflichtigen und auch angesichts der finanziellen Auswirkungen für nicht hinnehmbar, daß die Regelung des Beihilferechts über die Erstattungseinschränkung bei Festbetragsarzneimitteln in der Praxis nicht umgesetzt wird, weil die Ärzteschaft mangels rechtlicher Verpflichtung die „Z-Kennzeichnung“ nicht vornimmt. Der Bundesminister weist zwar zu Recht darauf hin, daß die Festbetragskomponente sich auch auf den Beihilfebereich ausgewirkt hat. Dies ist jedoch in erster Linie darauf zurückzuführen, daß die meisten Hersteller ihre Preise auf die Festbeträge reduziert haben. Für die Annahme des Bundesministers, die Ärzte würden gegenwärtig im Beihilfebereich zuzahlungspflichtige Präparate in geringerem Umfang als früher verschreiben, läßt sich aus dem Prüfungsergebnis des Bundesrechnungshofes nichts herleiten. Es ist aber nicht auszuschließen, daß wegen des Nichtgreifens der beihilferechtlichen Einschränkungen der Anteil der zuzahlungspflichtigen Medikamente in diesem Bereich höher liegen wird als in der gesetzlichen Krankenversicherung.

Es ist dem Bundesminister einzuräumen, daß nach der derzeitigen Rechtslage keine gesetzliche Verpflichtung des Arztes besteht, den Beihilfeberechtigten auf die Erstattungseinschränkung hinzuweisen. Insoweit darf jedoch nicht außer Betracht gelassen werden, daß — wovon auch der Bundesminister ausgeht — sich aus dem privatärztlichen Behandlungsvertrag bereits eine solche Informationsverpflichtung des Arztes als Nebenpflicht ergibt. Sollte trotzdem eine normative

Regelung dieser Informationsverpflichtung für erforderlich gehalten werden, so ließe sich die Voraussetzung hierfür durch eine Erweiterung der Ermächtigungsgrundlage in der Bundesärzteordnung schaffen. Auch könnte der Bundesminister, um der von ihm angeführten Fürsorgepflicht des Dienstherrn zu entsprechen, den Beihilfeberechtigten eine Aufstellung über die gebräuchlichen zuzahlungspflichtigen Festbetragsarzneimittel zur Verfügung stellen.

Der Bundesrechnungshof hält es für geboten, daß der Bundesminister seinen Hinweis Nr. 6 zu § 6 Abs. 1 Nr. 2 BhV — der Mehrbetrag ist nur dann nicht beihilfefähig, wenn der Arzt den Zusatz „Z“ vorgenommen hat (vgl. Nr. 3.1.4) — aufhebt. Die für die Beihilfefestsetzung zuständigen Stellen sollten angewiesen werden zu prüfen, ob es sich um ein zuzahlungspflichtiges Festbetragsmittel handelt und die Beihilfe dementsprechend niedriger festzusetzen ist. Eine Überprüfung durch die Beihilfestellen könnte dadurch erleichtert werden, daß diesen einfach zu handhabende Listen über Festbetragsarzneimittel, ggf. auch in Form von Computerprogrammen, zur Verfügung gestellt werden. Dies würde die zeitliche Mehrbelastung verringern. Da nur etwa 500 von etwa 7 000 Festbetragsarzneimitteln mit einer Zuzahlung belegt sind, teilt der Bundesrechnungshof auch nicht die vom Bundesminister ohne nähere Begründung geäußerte Befürchtung, der zusätzliche Bearbeitungsaufwand sei höher als der Einsparungseffekt.

Der Bundesminister sollte, nicht zuletzt wegen der politischen Vorgaben (Kabinettsbeschluß vom April 1988, Bericht des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung), ergänzende Maßnahmen ergreifen, die zur wirksamen Umsetzung der Festbetragsregelung des Gesundheits-Reformgesetzes auch im Beihilfebereich geeignet sind.

4 Organisationsstrukturen der Bundesministerien

4.0

Der Bundesrechnungshof hat den organisatorischen Aufbau und die personelle Ausstattung von Bundesministerien untersucht und dabei festgestellt, daß Grundsätze für die Organisation von Ministerien nicht hinreichend beachtet werden. Besonders auffallend ist die große Anzahl von Kleinreferaten mit der daraus folgenden breiten Auffächerung der Organisation. Der Bundesrechnungshof hält es für geboten, daß die Bundesministerien aufgrund der aufgezeigten Mängel eigene Untersuchungen mit dem Ziel der Straffung der Organisation vornehmen.

4.1

Der Bundesrechnungshof hat den organisatorischen Aufbau und die personelle Ausstattung von Bundesministerien untersucht, organisatorische Schwachstellen ermittelt sowie Möglichkeiten zur Verbesserung der Ministerialorganisation aufgezeigt. Grundlagen für die Bewertung waren die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO I)

sowie die von den Rechnungshöfen des Bundes und der Länder entwickelten Grundsätze für die Organisation von Ministerien, die für die Ministerien zwar nicht verbindlich, aber als Orientierungsgrundlage anerkannt sind.

Danach sollten die Arbeiten in einem Ministerium Referaten zugeordnet und sachlich verwandte Aufgaben zusammengefaßt werden. Die Größe eines Referates ist abhängig von der Aufgabenstruktur und der Leitungsspanne des Referatsleiters. Die untere Grenze der Leitungsspanne liegt bei vier bis fünf, die obere Grenze bei etwa zehn sachbearbeitenden Mitarbeitern des höheren und gehobenen Dienstes. Allerdings kann nach Art und Umfang der Referatsaufgaben eine Abweichung nach unten vertretbar oder nach oben notwendig sein. Referate ohne oder mit nur einem sachbearbeitenden Mitarbeiter des höheren oder gehobenen Dienstes sollten jedoch grundsätzlich nicht gebildet werden.

4.2

Die Prüfungsergebnisse, die auf dem organisatorischen und personellen Ist-Zustand des Jahres 1989 basieren, haben gezeigt, daß die Organisation mit den dargestellten Grundsätzen nicht übereinstimmt. Das gilt insbesondere für die Größe von Referaten. Mehr als zwei Drittel aller 1 251 Referate in 15 untersuchten Ministerien hatten höchstens vier, fast die Hälfte höchstens drei sachbearbeitende Mitarbeiter des höheren und gehobenen Dienstes.

4.3

Der Bundesrechnungshof hat die Organisation der Ministerien beanstandet und die Ressorts zu entsprechenden Organisationsuntersuchungen aufgefordert.

Er hat darauf hingewiesen, daß Referate, denen neben dem Referatsleiter nicht mindestens vier sachbearbeitende Mitarbeiter des höheren und gehobenen Dienstes zugeordnet sind, im allgemeinen unwirtschaftlich sind. Eine Vielzahl solcher Referate erfordert einen erhöhten Koordinations- und Personalaufwand. Kleinreferate sind außerdem hinsichtlich Arbeitsausgleich und Vertretung wenig flexibel; eine gleichmäßige Auslastung der Referatsangehörigen ist erschwert. Der Referatsleiter übt kaum Leitungsfunktionen aus.

Die Bildung kleinerer Referate kann nach den Grundsätzen für die Organisation von Ministerien deshalb allenfalls gerechtfertigt sein, wenn wegen hoher Spezialisierung der Aufgaben eine Zusammenfassung mit anderen Aufgaben nicht möglich ist. Das gilt insbesondere, wenn eng abgegrenzte Spezialaufgaben zu erfüllen sind, die nur wenige Spezialisten erfordern, und diese Aufgaben wegen mangelnder Sachverwandtschaft nicht mit weiteren Aufgaben gebündelt werden können. Es kann sich hierbei allerdings nur um Ausnahmefälle handeln (z. B. reine Gesetzgebungsreferate).

Der Bundesrechnungshof vermißt systematische Untersuchungen der Ministerien, inwieweit Kleinreferate Aufgaben wahrnehmen, die entweder zusammengefaßt oder auf andere Referate aufgeteilt werden können. Er geht aufgrund seiner Prüfungserfahrung davon aus, daß bei sachgerechter Anwendung der GGO I und der o. g. Grundsätze nicht nur Referatsleiterfunktionen, sondern auch Unterabteilungsleiter- und Abteilungsleiterfunktionen entfallen können.

4.4

Der für Organisationsfragen der Bundesregierung zuständige Bundesminister des Innern hat erklärt, daß eine Reduzierung der Zahl der Referate und eine daraus folgende Neugliederung der Abteilungen und Unterabteilungen ohne nähere Prüfung nicht möglich sei. Bevor eine Neustrukturierung der Ministerien ins Auge gefaßt werden könne, seien detailliertere Untersuchungen seitens der betroffenen Ressorts erforderlich. In der Praxis habe sich gezeigt, daß eine Zusammenfassung nicht zusammengehöriger Aufgaben anhand pauschalierter Zahlenvorgaben zu inhomogenen Arbeitseinheiten keine Lösung darstelle, die die Effizienz verbessere. Zudem bestehe in bestimmten Teilbereichen der Ministerialverwaltung eher die Notwendigkeit, kleinere Referate bilden zu müssen, da wegen der hohen Spezialisierung der Aufgaben eine Zusammenfassung mit anderen Aufgaben nicht sinnvoll sei. Insoweit seien die Möglichkeiten, die Zahl der kleineren Referate zu reduzieren, begrenzt.

Der Bundesminister hat im übrigen darauf hingewiesen, daß inzwischen aufgrund der Herstellung der Einheit Deutschlands und dadurch bedingter Aufgabenverlagerungen erhebliche Organisationsänderungen vorgenommen worden seien, die in der Prüfung nicht hätten berücksichtigt werden können. Weitere Organisationsanpassungen zeichneten sich zudem ab. Die Prüfungsfeststellungen des Bundesrechnungshofes würden dabei den Bundesressorts als Orientierungsgrundlage dienen.

4.5

Die Darlegungen des Bundesministers, daß die Möglichkeiten, Kleinreferate zusammenzulegen, begrenzt sind, sind nicht durch Untersuchungen der Bundesminister belegt. Ungeachtet dessen kann nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes die Organisation in vielen Fällen gestrafft werden.

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, daß die politischen Veränderungen jedenfalls nicht die Bildung von Kleinreferaten nahelegen, sondern eher eine organisatorische Straffung verlangen.

Der Bundesrechnungshof hält es für geboten, daß die Ministerien aufgrund der aufgezeigten Mängel Untersuchungen mit dem Ziel der Straffung der Organisation durchführen.

Bundesminister der Finanzen (Einzelpart 08)

5 Gewährung von Darlehen an Mitarbeiter der Deutschen Bundesbank

5.0

Die Deutsche Bundesbank gewährt ihren Mitarbeitern Anschaffungs-, Wohnraum- und Baudarlehen, die zusammen bis zu 300 000 DM ausmachen können. Der Bundesrechnungshof beanstandet diese Darlehensgewährung, weil sie nicht mit dem Bundesbankgesetz in Einklang steht.

5.1

Die Deutsche Bundesbank (Bundesbank) gewährt ihren Mitarbeitern im Rahmen der „Richtlinien für die Gewährung von Vorschüssen und Krediten an Angehörige der Bundesbank“ neben Vorschüssen gemäß den entsprechenden Richtlinien des Bundesministers des Innern und der Möglichkeit von Personalkontoüberziehungen folgende Darlehen:

- Anschaffungsdarlehen bis zum fünffachen Betrag der monatlichen Bruttobezüge des Antragstellers,

- Wohnraumdarlehen bis zu 30 000 DM,

- Baudarlehen (Grund- und Zusatzdarlehen) bis zu einem Gesamtbetrag von 250 000 DM.

Die Darlehen können im Einzelfall einen Gesamtbetrag von rd. 300 000 DM erreichen. Die Bedingungen liegen nennenswert unter den üblichen Marktkonditionen.

Der Bestand an Darlehen und Vorschüssen an Betriebsangehörige belief sich am 31. Dezember 1991 auf über 400 Mio. DM.

5.2

Der Bundesrechnungshof hat die Darlehensgewährung beanstandet, weil sie nicht mit dem Gesetz über die Deutsche Bundesbank (Bundesbankgesetz — BBankG —) zu vereinbaren ist. Nach § 29 Abs. 2 BBankG genießen die Bundesbank und ihre Bediensteten die Vergünstigungen, die in Bau-, Wohnungs- und Mietangelegenheiten für den Bund und seine Bediensteten gelten. Die nach den Richtlinien des

Bundes zur Förderung der Errichtung und des Erwerbs von Familienheimen und Eigentumswohnungen durch Bundesbedienstete gezahlten Familienheimdarlehen sind jedoch auf eine förderbare Wohnfläche begrenzt und von einer Wohnungsbedarfsprüfung abhängig. Bei einem Ehepaar mit zwei Kindern beträgt das Darlehen im Normalfall rd. 35 000 DM. Anschaffungs- und Wohnraumdarlehen werden nicht gewährt.

5.3

Der Bundesminister des Innern hat mitgeteilt, daß sich hinsichtlich der Bediensteten der Bundesbank ein Gleichbehandlungsgebot mit den Bundesbediensteten aus dem Bundesbankgesetz ergeben „könnte“. Der für das Bundesbankgesetz zuständige Bundesminister der Finanzen (Bundesminister) vertritt die Auffassung, das Gesetz kläre die Frage nicht eindeutig. Er halte sowohl die Auffassung für vertretbar, den § 29 Abs. 2 BBankG als „Mindestbegünstigungsvorschrift“ zu verstehen, wie auch die umgekehrte Auffassung, nach der „nur“ die in dieser Bestimmung angesprochenen Vergünstigungen gewährt werden dürften.

Die Bundesbank hat u. a. mitgeteilt, die Berufung auf § 29 Abs. 2 BBankG könne nicht den Vorwurf der Unvereinbarkeit mit dem Bundesbankgesetz tragen. In Übereinstimmung mit dem Bundesminister, der es für vertretbar halte, die Bestimmung als „Mindestbegünstigungsvorschrift“ zu verstehen, seien keine zwingenden Gründe zu erkennen, in § 29 Abs. 2 BBankG „im Ergebnis haushaltsrechtliche Beschränkungen der Bundesbank hineinzulesen“.

5.4

Der Bundesrechnungshof hält demgegenüber den Wortlaut des § 29 Abs. 2 BBankG für eindeutig und nicht für eine „Mindestbegünstigungsvorschrift“. Wenn der Bundesminister die Ansicht vertritt, daß das Bundesbankgesetz in dieser Frage nicht eindeutig sei, ist er aufgefordert, eine Klarstellung herbeizuführen und ggf. den Gesetzgeber damit zu befassen.

6 Allgemeines Grundvermögen

6.0

Der Bundesminister hat nicht ausreichend darauf hingewirkt, daß die Ressorts nicht mehr für Verwaltungszwecke benötigte Grundstücke an das Allgemeine Grundvermögen abgaben und sie damit für andere Zwecke verfügbar machten.

6.1

Auf eine im November 1989 an alle Ressorts gerichtete dringende Bitte der damaligen Bundesministerin für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, die von ihnen verwalteten Liegenschaften daraufhin zu über-

prüfen, ob Grundstücksflächen für den Wohnungsbau zur Verfügung gestellt werden könnten, fertigte der Bundesminister eine Übersicht über den von ihm verwalteten Baulandbestand im Allgemeinen Grundvermögen an, die etwa 165 ha Land auswies, das sofort oder in absehbarer Zeit für den Wohnungsbau verfügbar gemacht werden könnte. Er forderte die ihm nachgeordnete Bundesvermögensverwaltung auf, geeignete Flächen zur Veräußerung anzubieten und Grundstücke, die noch nicht bebaubar waren, aufgrund ihrer Lage aber geeignet erschienen, den Kommunen für eine entsprechende Bauleitplanung zu empfehlen. Zudem verpflichtete er seine Verwaltung, anderen Ressorts auf deren Verlangen bei ihrem Bemühen um Freistellung von Grundstücken oder Grundstücksteilen Amtshilfe zu leisten und verfügbare Flächen in das Allgemeine Grundvermögen zu übernehmen. Von weitergehenden Einwirkungen auf die Ressorts sah er ab.

6.2

Der Bundesrechnungshof hält das Vorgehen des Bundesministers für aner kennenswert, aber nicht für ausreichend, um die Ressorts zur Erfüllung ihrer Verpflichtung zu veranlassen, nicht mehr benötigte Grundstücke in das Allgemeine Grundvermögen zu überführen und damit für andere Zwecke — insbesondere den sozialen Wohnungsbau — verfügbar zu machen.

Der Bundesrechnungshof hatte wiederholt beanstandet, daß Fachressorts Grundstücke weiterhin vorhielten, obwohl ein Bedarf für deren Verwaltungszwecke auf absehbare Zeit nicht mehr bestand. Auch in den Jahren 1990 und 1991 stellte er beispielsweise fest, daß

- von einer im Jahre 1957 erworbenen, ursprünglich 22 ha großen Fläche in Minden nur 5 ha für Verteidigungsaufgaben verwendet, der nicht benötigte Rest von immerhin 17 ha aber nicht zur möglichen Umplanung in eine Wohnungsbaufäche abgegeben und auch vom Bundesminister nicht zurückverlangt worden war und
- ein 5 570 m² großes, seit dem Jahre 1978 für den Bau eines Kreiswehrrersatzamtes vorgehaltenes Grundstück in Dortmund nicht zurückverlangt worden war, obwohl das örtliche Amt in einem langfristig gemieteten Gebäude günstig untergebracht war.

Der Bundesminister der Verteidigung verzichtete daraufhin auf die weitere Vorhaltung dieser Flächen.

Die Fälle zeigen nach Auffassung des Bundesrechnungshofes beispielhaft, daß die Ressorts erfolgreich zur Rückgabe von Grundstücken in das Allgemeine Grundvermögen veranlaßt werden können. Er meint, daß der Bundesminister die Kenntnisse seiner Bundesvermögensverwaltung über Grundstücksvorhalten anderer Ressorts hätte nutzen müssen, um diese auf die Notwendigkeit der Freigabe nicht mehr benötigter Grundstücke hinzuweisen.

6.3

Der Bundesminister hat eingeräumt, übermäßige Grundstücksverhaltung müsse vermieden werden. Er halte dies künftig auch im Bereich des Bundesministers der Verteidigung für erreichbar, weil die Truppenverminderungen jetzt verlässlichere Planungen ermöglichten. Die Bundesvermögensverwaltung könne aber nicht beurteilen, ob Grundstücksanforderungen gerechtfertigt seien, weil ihr Planungen der Ressorts nicht bekanntgegeben würden und sie darauf auch keinen Einfluß ausüben könne. Sie müsse sich auf Plausibilitätsüberlegungen beschränken. In seine eigenen Überlegungen wolle er künftig die Frage einbeziehen, ob zu erwarten sei, daß Haushaltsmittel für Bauvorhaben auf vorgehaltenen Grundstücken überhaupt zur Verfügung gestellt werden könnten. Über die Abgabe an das Allgemeine Grundvermögen entscheide aber nur das abgebende Ressort. Ihm seien als Grundstücksminister keine ressortübergreifenden Möglichkeiten der Einflußnahme eingeräumt.

6.4

Dem Bundesminister ist zuzustimmen, daß es grundsätzlich nicht zu seinen Aufgaben als „Grundstücksminister“ gehört, ressortspezifische Fragen mitzuent-

scheiden. Der Bundesrechnungshof meint aber, daß die Aufgaben des Bundesministers sich nicht auf die Verwaltung des Allgemeinen Grundvermögens beschränken, sondern daß er — auch aufgrund seiner Stellung als „Haushaltsminister“ und der sich daraus ergebenden Möglichkeiten — sicherstellen muß, daß die unnötige Vorhaltung von Grundstücken ausgeschlossen wird. Nur so kann der Verpflichtung der Ressorts zur Abgabe nicht oder auf Dauer nicht mehr für Verwaltungszwecke des Bundes benötigter Grundstücke an das Allgemeine Grundvermögen Nachdruck verliehen werden. Die umfangreichen, auf alle Ressorts bezogenen Kenntnisse der Bundesvermögensverwaltung ermöglichen es dem Bundesminister, einerseits den Grundstücksbestand des Bundes auf das für die Erfüllung seiner Aufgaben erforderliche Maß zu beschränken und andererseits einen Ausgleich zwischen unterschiedlichen Nutzungsinteressen herbeizuführen.

Der Bundesminister sollte aus seiner Gesamtverantwortung als Haushalts- und Grundstücksminister die grundstücksbezogenen Bundesinteressen nachhaltiger wahrnehmen. Angesichts des ständig wachsenden Grundstücksbedarfs für den Wohnungsbau, aber auch für Gewerbeansiedlungen sowie öffentliche und soziale Zwecke sollte er nachdrücklich darauf hinwirken, daß die Bundesressorts ihre nicht mehr benötigten Grundstücke frühzeitig freigeben.

Bundesminister für Wirtschaft (Einzelplan 09)

7 Förderung der Entwicklung eines Amphibienflugzeuges (Kapitel 09 02 Titel 892 91)

7.0

Der Bundesminister hat den Förderbetrag von rd. 10,6 Mio. DM für die Entwicklung eines Amphibienflugzeuges ausgezahlt, obwohl eine vertraglich vereinbarte Bedingung für die Zahlung noch nicht eingetreten war. Durch den Konkurs des Zahlungsempfängers ist dem Bund ein erheblicher finanzieller Schaden entstanden.

7.1

Ein privates Unternehmen entwickelte seit dem Jahre 1982 zunächst mit eigenen Mitteln ein Amphibienflugzeug. Der Bundesminister verpflichtete sich im Juli 1988 vertraglich, einen Zuschuß zu den von Mai 1987 bis Ende des Jahres 1988 angefallenen und anfallenden Entwicklungskosten für das Flugzeug in Höhe von rd. 10,6 Mio. DM, höchstens 55 v. H. der zuwendungsfähigen Kosten, zu zahlen. Für die Förderung in den Jahren 1989 und 1990 wurden insgesamt weitere rd. 9,4 Mio. DM in Aussicht gestellt.

Der Vertrag zwischen dem Bundesminister und dem Unternehmen wurde unter der aufschiebenden

Bedingung geschlossen, daß zur Finanzierung des Gesamtprojektes weitere Kredite, insbesondere 14,6 Mio. DM „im Rahmen einer Bürgschaft“ eines Bundeslandes zur Verfügung stünden bzw. verbindlich zugesagt sein sollten. Das Bundesland machte die Übernahme der Bürgschaft davon abhängig, daß die Gesellschafter des Unternehmens eine Rückbürgschaft übernehmen. Im Dezember 1988 teilten der Finanzminister des Bundeslandes und das Unternehmen dem Bundesminister mit, daß diesbezüglich Einigung erzielt worden sei. Entsprechende Verträge waren aber noch nicht geschlossen worden.

Der Finanzminister des Bundeslandes wurde vom Landeskabinett beauftragt, dessen grundsätzlich positive Entscheidung umzusetzen. Der Bundesminister ordnete daraufhin am 20. Dezember 1988 die Auszahlung der rd. 10,6 Mio. DM Fördermittel an.

Ende März 1989 ergingen zwar das offizielle Bürgschaftsangebot der Landesanstalt für Aufbaufinanzierung und die formelle verbindliche Zusage des Landeskabinetts über den zusätzlichen Kredit in Höhe von 14,6 Mio. DM. Da die Gesellschafter des Unternehmens aber nicht mehr bereit waren, die Rückbürgschaftserklärung abzugeben, übernahm das Bundesland keine Bürgschaft und der zusätzliche Kredit wurde nicht gewährt. Im Oktober 1989 wurde über das Vermögen des Unternehmens der Konkurs be-

antragt. Der Rückforderungsanspruch des Bundes gegenüber dem Unternehmen wird voraussichtlich nur in geringem Umfang befriedigt werden können. Ein Ermittlungsverfahren gegen Gesellschafter des Unternehmens wegen des Verdachts auf Subventionsbetrug wurde von der Staatsanwaltschaft eingestellt.

7.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß der Bundesminister die Auszahlung von rd. 10,6 Mio. DM Ende des Jahres 1988 anordnete, ohne daß zu diesem Zeitpunkt die aufschiebende Bedingung des Zuwendungsvertrages eingetreten war. Der Bundesminister hätte vor der Auszahlung den Eintritt der Bedingung auch deshalb abwarten müssen, weil er wußte, daß das Risiko für einen erfolgreichen Abschluß des Vorhabens ohne die weiteren finanziellen Mittel außerordentlich hoch war.

Dem Bund ist durch die vorzeitige Auszahlung der Fördermittel ein erheblicher finanzieller Schaden entstanden.

7.3

Der Bundesminister hat erwidert, der Bundesrechnungshof berücksichtige die Bedeutung der entsprechenden Vertragsklausel und der positiven Entscheidung des Landeskabinetts vom Dezember 1988 für die Landesbehörden sowie die Umstände zum Zeitpunkt der Auszahlung nicht ausreichend. Er habe davon ausgehen können, daß die Bedingung des Zuwendungsvertrages der Auszahlung der Fördermittel nicht mehr im Wege stand. Die aufschiebende Bedingung, daß „im Rahmen einer Bürgschaft“ eines Bundeslandes 14,6 Mio. DM zur Verfügung standen bzw. verbindlich zugesagt waren, habe den Sinn gehabt, die vom Bund als notwendig erachtete Mitwirkung des Bundeslandes sicherzustellen und andererseits das Risiko des Bundes aus einem Abbruch des Projektes mangels Gesamtfinanzierbarkeit zu begrenzen. Dies sei durch den klarstellenden Beschluß des Landeskabinetts vom Dezember 1988 geschehen. Der Beschluß habe „für die Landesbediensteten“ materiell bindende Wirkung gehabt. Die auf Landesseite eingeleiteten Schritte belegten dies nachdrücklich.

Das Projekt sei letztlich nicht an der entgegen der Mitteilung des Unternehmens ausgebliebenen Rückbürgschaft, sondern an dem Streit der Gesellschafter gescheitert, der durch enorme nachträgliche Kostensteigerungen und — infolge des fallenden Dollarkurses — erheblich verminderte Erlöserwartungen ausgelöst worden sei.

7.4

Die Argumente des Bundesministers vermögen den Bundesrechnungshof nicht zu überzeugen. Auch wenn durch eine positive Entscheidung des Landeskabinetts zum Zeitpunkt der Auszahlung der Förder-

mittel mit hoher Wahrscheinlichkeit damit zu rechnen war, daß die Bürgschaft zustande kommen würde, war die aufschiebende Bedingung des Zuwendungsvertrages damit noch nicht erfüllt. Der Bundesminister weist in seiner Antwort selbst ausdrücklich auf die erheblichen Risiken hin, die im Zusammenhang mit der Förderung von solchen Projekten bestehen. Er mußte das Risiko im Falle der Förderung des Amphibienflugzeuges um so höher ansetzen, weil die Förderung auf höchstens 55 v. H. der zuwendungsfähigen Kosten begrenzt und weitere Finanzmittel für einen erfolgreichen Abschluß des Vorhabens somit unbedingt erforderlich waren. Entscheidend ist, daß der Bundesminister im Bewußtsein des hohen mit dem Projekt verbundenen Risikos die Fördermittel noch kurz vor Jahresende 1988 ausgezahlt hat, ohne zu diesem Zeitpunkt hierzu verpflichtet gewesen zu sein. Der Bundesrechnungshof sieht keine zwingenden Gründe, warum die Auszahlung nicht erst für den Zeitpunkt vorgesehen wurde, zu dem Bürgschaft und Rückbürgschaft vereinbart waren. Auf diese Weise wäre der Schaden für den Bund vermieden worden.

Der Bundesminister ist aufgefordert, zukünftig Fördermittel entsprechend den Bedingungen des Zuwendungsvertrages auszusahlen.

Der Bundesminister wird die Regreßfrage prüfen müssen.

8 Wirtschaftliche Lage eines vom Bund geförderten Institutes (Kapitel 09 02)

8.0

Die wirtschaftliche Lage eines vom Bund geförderten Institutes verschlechterte sich seit dem Jahre 1988 bis zum Ende des Jahres 1991 derart, daß sich der Bundesminister veranlaßt sah, kurzfristig eine Liquiditätshilfe zu leisten. Der Bundesminister hat dieser Entwicklung nicht frühzeitig entgegen gewirkt und zudem die Liquiditätshilfe ohne haushaltsrechtliche Ermächtigung gewährt.

8.1

Der Bundesrechnungshof stellte bei einem vom Bund institutionell geförderten Institut fest, daß sich dessen wirtschaftliche Lage seit dem Jahre 1988 zunehmend verschlechtert hatte. Schon seit dem Jahre 1987 wies der Wirtschaftsprüfer in seinen Berichten zum Jahresabschluß regelmäßig darauf hin, daß die liquiden Mittel des Institutes zu knapp bemessen seien. Im Bericht über das Jahr 1988 stellte er darüber hinaus fest, daß sich durch die Eigenbeteiligung des Institutes am Erwerb einer DV-Anlage die Liquidität weiter verschlechtern werde. Im Bericht über das Jahr 1989 bezeichnete er dann die Liquiditätslage als „angespannt“. Die vom Institut für die Deckung von Fehlbeträgen und Eigenbeteiligung an Investitionen gebildeten Rücklagen (sogenannte Liquiditätsreserven) standen nicht als liquide Mittel zur Verfügung.

Außerdem erzielte das Institut bei Auftragsarbeiten keine Kostendeckung. Es nahm deshalb in den Jahren 1990 und 1991 Überziehungskredite mit der Folge hoher Zinsbelastungen in Anspruch. Ende des Jahres 1991 verschlechterte sich die finanzielle Lage des Institutes derart, daß sich der Bundesminister — gemeinsam mit dem weiteren öffentlichen Zuwendungsgeber — veranlaßt sah, kurzfristig eine Liquiditätshilfe von insgesamt 2,2 Mio. DM zu leisten. Der Bundesminister zahlte seinen hälftigen Anteil im Wege eines „Vorschusses“ aus allgemeinen Deckungsmitteln, da die im Bundeshaushalt 1991 für das Institut veranschlagten Mittel ausgeschöpft waren. Der Betrag soll in vier gleichen Jahresraten bis 1995 zurückgezahlt werden, ohne daß sich hierdurch der Zuwendungsbedarf des Institutes erhöht.

8.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß der Bundesminister der Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage des Institutes nicht frühzeitig entgegenwirkte und zuließ, daß dauerhafte Liquiditätsengpässe durch Überziehungskredite abgedeckt wurden. Der Bundesminister hätte aufgrund der Feststellungen des Wirtschaftsprüfers die Zuspitzung der Situation spätestens im Jahre 1989 erkennen müssen, als dieser auf die Folgen einer Eigenbeteiligung des Institutes am Erwerb der DV-Anlage aufmerksam machte und zum wiederholten Male darauf hinwies, daß es sich bei den Rücklagen des Institutes nicht um liquide Mittel handele. Der Bundesminister hätte im übrigen über die zweckgerechte Verwendung seiner Zuwendungen hinaus auch auf die Einhaltung der für das Institut bestehenden Verpflichtung zur wirtschaftlichen Durchführung von Auftragsarbeiten achten müssen.

Der Bundesrechnungshof hat ferner beanstandet, daß der Bundesminister im Einvernehmen mit dem Bundesminister der Finanzen die Zahlung der Liquiditätshilfe im Wege eines Vorschusses leistete. Die dazu erforderlichen Voraussetzungen gemäß § 60 Abs. 1 BHO, wonach eine Ausgabe nur als Vorschuß gebucht werden darf, wenn die Verpflichtung zur Leistung zwar feststeht, die haushaltsmäßige Zuordnung aber unklar ist und daher noch nicht bei einem bestimmten Titel gebucht werden kann, hätten nicht vorgelegen. Statt einer überplanmäßigen Ausgabe habe der Bundesminister somit ohne haushaltsrechtliche Ermächtigung Zahlungen in erheblichem Umfang geleistet, ohne daß dies in der Jahresrechnung ausgewiesen wurde.

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister aufgefordert, Maßnahmen zu ergreifen, um die wirtschaftliche Lage des Institutes zu verbessern und die Bankkredite zurückzuführen.

8.3

Der Bundesminister hat ausgeführt, daß er die Bemerkung des Bundesrechnungshofes, er habe der eingetretenen Entwicklung bei dem Institut nicht frühzeitig

entgegengewirkt, als nicht berechtigt ansehe. Ursachen der raschen Liquiditätsverschlechterung im Jahre 1990 seien vorübergehende und strukturelle Einflußgrößen gewesen. Auf eine eindeutig als vorübergehend erkannte Auftragsflaute könne das Institut nicht mit einer Reduzierung seiner Forschungskapazität reagieren. Als strukturelle Belastungen seien ungenügende Ansätze bei der Sachmittelausstattung, hohe Zinsbelastungen durch vom Institut geforderte Eigenmittelbeteiligungen und fehlende Vollkostendeckung bei Arbeiten für Dritte erkannt worden.

Der Bundesminister hat darüber hinaus mitgeteilt, daß das Institut inzwischen einen mittelfristigen Konsolidierungsplan erarbeitet und ihn den Zuwendungsgebern sowie dem Vorstandsrat und dem Wirtschaftsprüfer zur Prüfung zugeleitet habe. Der Bund habe eine Begrenzung der kurzfristigen Kreditlinie des Institutes festgelegt, die nur mit Zustimmung beider Zuwendungsgeber überschritten werden dürfe. Die Verwendung der Kredite sei ausschließlich auf den Ausgleich kurzfristiger Schwankungen im Zahlungseingang beschränkt. Die Bezeichnung der Rücklagen als Liquiditätsreserven möge in der Vergangenheit in der Tat zu Fehleinschätzungen hinsichtlich der Möglichkeit ihrer Liquidisierung verleitet haben. Die Zuwendungsgeber würden das Problem in nächster Zeit zusammen mit anderen Sitzländern von Instituten aufgreifen und versuchen, eine angemessene Regelung zu finden, die den Instituten gerecht werde und dem Zuwendungsrecht Rechnung trage.

Die Leistung der Liquiditätshilfe als Vorschuß im Sinne des § 60 Abs. 1 BHO sei haushaltsrechtlich zulässig und haushaltswirtschaftlich geboten gewesen. Von einer endgültigen Buchung hätte im vorliegenden Falle abgesehen werden können, weil die Liquiditätshilfe und ihre Rückzahlung sachlich eng zusammenhängen und die Löschung der Vorschußbuchung innerhalb eines festen Zeitrahmens feststehe. Durch die Buchung als Vorschuß werde stärker als bei einer überplanmäßigen Ausgabe dokumentiert, daß die Hilfe auf die bisher eingeplanten Zuwendungen angerechnet und nicht etwa zusätzlich gewährt werden sollte. Das Verfahren sei gut geeignet, die Umsetzung des Sanierungskonzeptes und damit die Rückzahlung der Liquiditätshilfe zu sichern. Die Tatsache, daß die Hilfe als Vorschuß gewährt worden wäre, sei ein „ständiger Stachel“ für das Institut (aber auch den Zuwendungsgeber Bund), sich darum zu bemühen, daß die Sanierungsziele erreicht würden. Ein erster Bericht über die finanzielle Entwicklung im Jahre 1992 an den Vorstandsrat zeige, daß sich die finanzielle Situation bereits deutlich verbessert habe. Die Forschungskapazitäten seien voll ausgelastet und das Institut werde dementsprechend in der Lage sein, am Jahresende die erste Tilgungsrate zu leisten.

8.4

Der Bundesrechnungshof begrüßt die vom Bundesminister eingeleiteten Maßnahmen. Er bleibt jedoch bei seiner Auffassung, daß der Bundesminister der eingetretenen Fehlentwicklung bei dem Institut hätte früher entgegenwirken müssen, zumal diese aus den

Berichten des Wirtschaftsprüfers erkennbar war. Er hätte insbesondere bei der vorgesehenen Eigenbeteiligung des Institutes an der DV-Anlage im Jahre 1988 Grund dafür gehabt, den Hinweisen des Wirtschaftsprüfers nachzugehen, damit die Gefahr einer Zahlungsunfähigkeit erst gar nicht entstehen konnte.

Der Bundesrechnungshof hält es weiterhin für unzulässig, daß der Bundesminister die Liquiditätshilfe in Form eines Vorschusses gewährt hat. Die Liquiditätshilfe stellt als rückzahlbares Darlehen eine „echte“ Haushaltsausgabe dar und hätte daher als überplanmäßige Ausgabe behandelt werden müssen. Ein Vorschuß ist auch nicht dadurch zu rechtfertigen, daß hierdurch stärker als bei einer überplanmäßigen Ausgabe dokumentiert werde, daß die Hilfe auf die bisher eingeplanten Zuwendungen angerechnet und nicht etwa zusätzlich gewährt werden sollte. Im übrigen ist für den Bundesrechnungshof nicht nachvollziehbar, wie das Institut bis zum Jahre 1995 die Liquiditätshilfe tatsächlich ohne Erhöhung des Zuwendungsbedarfs oder ohne Einschränkung seiner Forschungstätigkeit zurückzahlen soll.

Der Bundesminister wird die wirtschaftliche Lage des von ihm geförderten Institutes künftig besser zu überwachen und bei der Leistung von zusätzlichen Ausgaben die haushaltsrechtlichen Bestimmungen zu beachten haben.

9 Einsatz der Informationstechnik bei der Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung (Kapitel 09 07)

9.0

Bei der Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung war die Planung und Koordination der Informationstechnik erschwert, da ein zeitnahe Gesamtüberblick über die eingesetzten Geräte und Programme nicht vorhanden war. Da ein Wartungskonzept fehlte und Wartungsverträge nicht hinreichend überwacht wurden, entstanden unnötige Wartungskosten. Darüber hinaus waren für gleiche Fachaufgaben unterschiedliche, aber funktionsgleiche Standardprogramme eingesetzt.

9.1

Bei der Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung (Bundesanstalt) werden die mehr als einhundert Fachorganisationseinheiten in großem Umfang mit Informationstechnik (IT) unterstützt.

Die dafür eingesetzten Geräte waren in einer Kartei mit etwa 50 000 Karten erfaßt. Die Daten eines zusätzlich maschinell geführten Verzeichnisses wurden seit dem Jahre 1987 nicht fortgeschrieben.

Die Bundesanstalt hatte kein Konzept für die Wartung der eingesetzten IT-Geräte. Das führte dazu, daß die Bundesanstalt im Rahmen eines Wartungsvertrages mehr als die Hälfte der Wartungsgebühren für nicht

genutzte oder nicht wartungsbedürftige oder aus sonstigen Gründen nicht gewartete Geräte zahlte. Durch Änderung des Wartungsumfanges aufgrund von Anregungen des Bundesrechnungshofes konnten die jährlichen Ausgaben allein bei diesem Wartungsvertrag um mehr als 40 000 DM verringert werden.

Bei der Bundesanstalt wurden mehr als 40 Standardprogramme auf Arbeitsplatzrechnern eingesetzt. Über die Anzahl der Softwarelizenzen konnte die Bundesanstalt keine Angaben machen. Zeitnahe Unterlagen über die eingesetzte Standardsoftware fehlten. Die Standardprogramme waren untereinander nur teilweise kompatibel.

Eine zentrale Anwenderunterstützung war lediglich für eines der Standardprogramme sichergestellt. Eine Vielzahl der Programme war im wesentlichen funktionsgleich. So wurden beispielsweise für einen Arbeitsplatzcomputer zwei Textverarbeitungsprogramme beschafft, wobei neben den Lizenzgebühren zusätzliche Ausgaben für Schulung anfielen.

9.2

Der Bundesrechnungshof hat den unzureichenden Gesamtüberblick über die eingesetzte Hard- und Standardsoftware bemängelt, der einer sachgerechten und wirksamen IT-Planung und -Koordination entgegensteht. Die manuell geführten Unterlagen über die Geräte waren für eine Bedarfsplanung und -ermittlung nicht brauchbar, da rd. 50 000 Karteikarten nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand auswertbar sind. Weiter hat er die Versäumnisse bei der Wartung beanstandet, die zu unnötigen Ausgaben geführt haben. Auch hat er der Bundesanstalt vorgehalten, daß sie nicht nachhaltig genug auf eine Vereinheitlichung der Standardprogramme hingewirkt hat, was zu vermeidbarem Schulungs- und Lizenzbedarf führte und eine zentrale Unterstützung der Fachdienste erschwerte.

Der Bundesrechnungshof hat der Bundesanstalt empfohlen, eine maschinell unterstützte Bestandsführung für Geräte und Software einzurichten. Auf der Grundlage dieser Bestandsführung sowie der Dokumentation von Gerätefehlern sollte ein Wartungskonzept entwickelt werden, um die Wartungserfordernisse zu bestimmen und die ordnungsgemäße Durchführung der Wartung sicherzustellen. Für die Standardprogramme des allgemeinen Bedarfs sollte die Bundesanstalt auf verbindliche Hausstandards und auf eine zentrale Unterstützung und Beratung der Anwender hinwirken.

9.3

Die Bundesanstalt hat zugesagt, künftig eine maschinelle Bestandsführung einzurichten. Sie hat Versäumnisse bei der Wartung eingeräumt und darauf hingewiesen, bereits entsprechende Schritte zur Behebung der Probleme eingeleitet zu haben.

Sie hat geltend gemacht, daß die Aufgabenstellung eine zentrale Planung über alle Bereiche der IT nicht

zulasse. Ungeachtet dessen hat die Bundesanstalt Schwachpunkte bei der IT-Planung und -Koordination zugestanden. Diese seien im wesentlichen auf personelle Engpässe zurückzuführen. Auch die Umsetzung sei bisher in Teilen lückenhaft gewesen. Eine zentrale Unterstützung und Beratung für die Nutzung von Standardprogrammen sei nun geplant.

Die Bundesanstalt hat dargelegt, daß sie grundsätzlich bemüht sei, eine fachlich und wirtschaftlich nicht gerechtfertigte Vielfalt von Standardprogrammen gleicher Funktionalität zu unterbinden. Das Prinzip der Standardisierung der Software werde verfolgt, könne allerdings „nicht das bestimmende Planungsmoment im Forschungs- und Entwicklungsbereich sein“. Fachbezogene Insellösungen seien erforderlich, um die vielfältigen Aufgaben in den Bereichen Forschung, Entwicklung, Prüfung und Untersuchung bewältigen zu können.

9.4

Der Bundesrechnungshof begrüßt die Absicht, die Bestandsführung maschinell zu unterstützen. Er erkennt nicht, daß Hausstandards für die Software wegen der unterschiedlichen fachlichen Aufgabenstellung innerhalb der Bundesanstalt teilweise schwer umsetzbar sind. Er sieht aber durch die Darlegung der Bundesanstalt seine Auffassung bestätigt, daß der IT-Einsatz nicht im möglichen Umfang koordiniert worden ist und durch die Vielfalt der Standardprogramme vermeidbarer Mehraufwand entstanden ist.

Er wird beobachten, ob die von der Bundesanstalt beabsichtigten Maßnahmen erfolgreich sein werden.

Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (Einzelplan 10)

10 Beschaffung von Fleischkonserven für die Berlin-Bevorratung (Kapitel 10 04 Titel 671 02)

10.0

Die Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung hat im Jahre 1989 in einer Ausschreibung zum Kauf von Konserven nur die Fleischwarenfabriken zur Angebotsabgabe aufgefordert, die bereits in ihrem Auftrag Konserven im Werklohnverfahren herstellten. Sie hat den Auftrag zu einem überhöhten Preis vergeben. Die Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung hat die bei der Verarbeitung im Werklohnverfahren angefallenen Knochen den Konservenherstellern jahrelang unentgeltlich überlassen.

10.1

Die Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (BALM), die der Rechts- und Fachaufsicht des Bundesministers untersteht, beschaffte und verwertete bis zum Jahre 1990 im Rahmen des Bevorratungsprogramms „Berlin-Reserve“ Fleischkonserven. Sie ließ jahrelang die für die Bevorratung erforderlichen Rindfleisch- und Schweinefleischkonserven durch einen feststehenden Kreis von Fleischwarenfabriken (BALM-Konservierer) im Werklohnverfahren herstellen. Die Aufwendungen für die Durchführung dieser Maßnahme wurden vom Bund erstattet.

10.2 Kauf von Rindfleischkonserven im Wege einer beschränkten Ausschreibung

10.2.1

Der Bundesrechnungshof hatte bereits im Jahre 1986 das Werklohnverfahren als zu teuer beanstandet und im September 1987 angeregt, mit der Ausschreibung eines Teils der Konserven Einsparungsmöglichkeiten zu erkunden.

Die BALM forderte im April 1989 ausschließlich BALM-Konservierer in einer beschränkten Ausschreibung zu Angeboten für 100 t Fertigkonserven von Rindfleisch auf und erteilte den Zuschlag zu einem um rd. 24 v. H. höheren Preis als dem im März 1989 für das Werklohnverfahren vorkalkulierten.

Dementgegen teilte der Bundesminister dem Bundesrechnungshof im Januar 1990 mit, die BALM habe Anfang 1989 den Ankauf von 100 t Konserven öffentlich ausgeschrieben.

10.2.2

Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 1992 festgestellt und beanstandet, daß mit der auf den Kreis der BALM-Konservierer beschränkten Ausschreibung seinem Vorschlag nicht entsprochen wurde. Durch diese Beschränkung der Ausschreibung konnten die Einsparungsmöglichkeiten nicht ermittelt werden, weil von den BALM-Konservierern ein Angebot unter den Herstellungskosten im Werklohnverfahren nicht erwartet werden konnte, nachdem die Werklohnverträge bereits abgeschlossen worden waren. Dadurch

wurden Einsparungsmöglichkeiten in Höhe von mehreren Millionen DM nicht wahrgenommen.

Darüber hinaus hätte der Zuschlag nicht erteilt werden dürfen, weil das Angebot deutlich über den Herstellungskosten im Werklohnverfahren lag. Der Kauf der Fertigkonserven führte zu Mehrausgaben von 185 000 DM.

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister aufgefordert, Regreßansprüche geltend zu machen.

10.2.3

Der Bundesminister hat zu der Beanstandung der Ausschreibungsart ausgeführt, die BALM habe den Vorschlag des Bundesrechnungshofes zum Vergleich zwischen im Werklohnverfahren hergestellten Konserven und Fertigkonserven nicht bewußt unterlaufen. Der Bundesrechnungshof habe in dem früheren Prüfungsverfahren ausgeführt, der BALM komme für Qualitätsvorgaben und Kontrollen für Fertigkonserven die jahrelange Erfahrung und das Kennen der in Frage kommenden Betriebe zugute. Die BALM habe deshalb geglaubt, daß die Beschränkung der Ausschreibung auf die BALM-Konservierer der Forderung des Bundesrechnungshofes genüge. Weil der BALM die Verhältnisse bei diesen Betrieben bekannt gewesen seien, habe sie die Beschränkung der Ausschreibung auch wegen des niedrigen Aufwandes bei der Kontrolle für gerechtfertigt gehalten. Mit der Beschränkung der Ausschreibung habe die BALM die Zonenrandförderung sowie die niedrigeren Transportkosten nach Berlin berücksichtigt.

Zu der Beanstandung der Zuschlagserteilung wendet der Bundesminister ein, diese sei vor dem Hintergrund der langen Auseinandersetzung mit dem Bundesrechnungshof über den optimalen Weg der Qualitätssicherung zu sehen. Mögliche Preisunterschiede seien hierbei in den Hintergrund gedrängt worden.

Der Bundesminister hält die Vergabe des Auftrages zu höheren Preisen als im Werklohnverfahren für richtig, da durch den Probe- und Modellfall eines Werklieferungsverfahrens der umstrittene Qualitätsaspekt geklärt werden sollte. Er sieht daher keine Veranlassung, Regreßansprüche zu prüfen bzw. durch die BALM prüfen zu lassen.

10.2.4

Die Ausführungen des Bundesministers überzeugen nicht. Nur durch eine über den Kreis der BALM-Konservierer hinausgehende Ausschreibung hätte nach marktwirtschaftlichen Grundsätzen geprüft werden können, ob das Werklohnverfahren günstiger gewesen wäre.

Der Hinweis des Bundesministers, aus den Äußerungen des Bundesrechnungshofes habe sich nicht eindeutig die Art der geforderten Ausschreibung ergeben, steht im Widerspruch zu seiner — allerdings unzutreffenden — Aussage vom Januar 1990, die BALM habe den Kauf von 100 t Konserven öffentlich ausgeschrieben.

Die Aussage des Bundesrechnungshofes, im Hinblick auf die Qualitätsanforderungen und -kontrollen könne die BALM ihre jahrelangen Erfahrungen und das Kennen der in Frage kommenden Betriebe nutzen, konnte nur als Hinweis verstanden werden, daß diese Erfahrungen und Kenntnisse eine Entscheidungshilfe bei der Würdigung des Ausschreibungsergebnisses sein könnten. Ein Einverständnis mit der Beschränkung des Bewerberkreises auf die BALM-Konservierer konnte daraus nicht gefolgert werden.

Der Hinweis des Bundesministers auf den unterschiedlichen Aufwand bei der Kontrolle ist nicht beachtlich, denn auch bei einem Kauf der Fertigkonserven von einem BALM-Konservierer hätte die Kontrolle nicht eingeschränkt werden dürfen.

Im übrigen hätte die Ausschreibung in einem erweiterten Bieterkreis die Unternehmen im Zonenrandgebiet und Berlin (West) nicht ausschließen müssen. Diese Unternehmen hätten nach den Richtlinien des Bundesministers für Wirtschaft den Zuschlag auch dann erhalten können, wenn ihr Angebot das wirtschaftlichste Angebot geringfügig überschritten hätte. Die Frage, ob sich tatsächlich nur eine geringfügige Preisdifferenz ergibt, hätte nur mit einer Ausschreibung in einem erweiterten Bieterkreis geklärt werden können. Das gleiche gilt für die Frage, ob die höheren Frachtkosten anderer Firmen aus dem Bundesgebiet deren Angebote so erhöht hätten, daß sie mit denen der BALM-Konservierer nicht konkurrieren konnten.

Der Zuschlag zu einem überhöhten Preis an einen BALM-Konservierer kann nicht mit dem Hinweis auf die „langen Auseinandersetzungen mit dem Bundesrechnungshof“ begründet werden. Mit der Ausschreibung sollte die mögliche kostengünstigere Beschaffung von Konserven gleicher Qualität und Lagerfähigkeit geklärt werden. Da der Hersteller die Fertigkonserven zu einem Preis anbot, der um 185 000 DM über dem Preis der von ihm zur gleichen Zeit im Werklohnverfahren hergestellten BALM-Konserven lag, war der Kauf unwirtschaftlich. Die Ausschreibung hätte aufgehoben werden müssen.

10.2.5

Der Bundesminister wird die Haftungsfrage zu prüfen und ggf. Regreßansprüche geltend zu machen haben. Er wird künftig sicherzustellen haben, daß dem Abschluß von Verträgen über Lieferungen und Leistungen grundsätzlich eine öffentliche Ausschreibung vorausgeht (§ 55 BHO) und wirtschaftlich und sparsam verfahren wird (§ 7 BHO).

10.3 Unentgeltliche Abgabe von Rinder- und Schweineknöcheln

10.3.1

Die BALM lieferte den Konservenherstellern den erforderlichen Rohstoff (Vorderviertel von Jungbullen und Ochsen sowie Schweinehälften). Die anfallenden

Knochen überließ sie den Konservenherstellern jahrelang unentgeltlich.

In den Geschäftsbedingungen war eine Abrechnung anderer Schlachtnebenprodukte mit deutlich geringerem Gesamtwert, nicht aber der Knochen, vorgesehen. Die BALM wies den Bundesminister bei der Neufestsetzung der Werklöhne nicht darauf hin.

Die bei den Konservierungsaktionen im Jahre 1989 angefallenen Knochen hatten — ohne Berücksichtigung einer möglichen gesonderten Verwertung von hochwertigen Mark- und Grießknochen — einen Wert von mindestens 340 000 DM. Durch die unentgeltliche Überlassung ist ein Schaden in dieser Höhe entstanden.

10.3.2

Der Bundesrechnungshof hat die unentgeltliche Abgabe von Rinder- und Schweineknochen beanstandet und den Bundesminister aufgefordert, die Haftungsfrage zu prüfen und ggf. Regreßansprüche geltend zu machen.

10.3.3

Der Bundesminister hat erwidert, die unentgeltliche Abgabe der Knochen nach den Geschäftsbedingungen bedeute nicht, daß diese tatsächlich unentgeltlich abgegeben worden seien. Vielmehr hätten die Vertragsparteien mit den pauschal festgelegten Werklöhnen die Knochenwerte berücksichtigt. Die BALM habe hierfür jedes Jahr die Knochenpreisentwicklung auf dem Markt beobachtet. Eine Dokumentation hierüber gebe es jedoch nicht. Der Bundesminister bezieht sich auf die „Kalkulationen von Herstellern“, die Knochenpreise von 0,02 DM/kg bis 0,10 DM/kg auswiesen. Er räumt jedoch ein, daß diese Preise im Gegensatz zu Informationen stünden, nach denen am Markt höhere Preise gezahlt wurden. Den im Prüfungs-

verfahren festgestellten üblichen Marktpreisen für Knochen (z. B. 1989 mindestens 0,16 DM/kg) hat er grundsätzlich nicht widersprochen. Um diese Preise zu erzielen, seien jedoch Kriterien — wie die Kontinuität des Knochenanfalls sowie Mindestmengen — zu beachten, die bei den Konservierungsaktionen der BALM nicht allgemein vorausgesetzt werden könnten.

10.3.4

Der Bundesrechnungshof hält an seinen Beanstandungen fest. Nach den vertraglichen Regelungen übernimmt der Konservenhersteller die Knochen von der BALM unentgeltlich, während andere Schlachtnebenprodukte berechnet werden. Die Berücksichtigung der Knochen beim Werklohn ist weder im Vertrag, noch in den Kalkulationsgrundlagen, noch in internen Vermerken der BALM oder des Bundesministers dokumentiert.

Auf die Kalkulation nicht mehrerer — wie der Bundesminister behauptet —, sondern nur eines Herstellers kann er sich nicht berufen.

Auch der Auffassung des Bundesministers, der vom Bundesrechnungshof angenommene Preis für Rinderknochen sei nicht erzielbar, weil Kontinuität und Mindestmengen bei den Konservierungsaktionen der BALM nicht gewährleistet seien, kann nicht gefolgt werden. Bei den Vertragspartnern der BALM handelt es sich um Fleisch- und Wurstwarenfabriken, bei denen laufend größere Knochenmengen anfallen und dementsprechend Kontinuität und Mindestmengen generell gewährleistet sind.

10.3.5

Der Bundesminister wird die Haftungsfrage zu prüfen und ggf. Regreßansprüche geltend zu machen haben.

Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Einzelplan 11)

11 Zahlung einer Kleiderverschleißzulage an Kriegsbeschädigte und gleichgestellte Personen (Kapitel 11 10 Titel 681 01 u. a.)

11.0

Die monatlichen Pauschbeträge der Kleiderverschleißzulage wurden in den letzten Jahrzehnten so stark erhöht, daß sie weit über den abzugeltenden Mehraufwand hinausgehen und damit im Ergebnis eine zusätzliche Versorgungsleistung bewirken. Dies widerspricht dem ursprünglichen Zweck des § 15 Bundesversorgungsgesetz und bevorzugt einen Teil der Versorgungsberechtig-

ten, die damit indirekt eine Rentenerhöhung erhalten, die anderen, gleichschwer Beschädigten nicht gewährt wird. Der Bundesrechnungshof weist auf diesen Sachverhalt hin, um den politischen Entscheidungsträgern die Möglichkeit zu geben, eine Überprüfung zu veranlassen, die auch die Auswirkungen auf andere Versorgungsbereiche einschließt.

11.1

Nach § 15 Bundesversorgungsgesetz (BVG) in Verbindung mit der Verordnung hierzu vom 31. Januar 1972 (VO) können Kriegsbeschädigte zur Abgeltung der Mehrkosten für außergewöhnlichen Verschleiß an

Kleidung oder Wäsche monatliche Pauschbeträge erhalten.

Diese Regelung gilt entsprechend für die sogenannten Nebengesetze (Soldatenversorgungsgesetz, Zivildienstgesetz, Opferentschädigungsgesetz, Häftlingshilfegesetz, Bundesseuchengesetz), in der gesetzlichen Unfallversicherung und in der beamtenrechtlichen Unfallversorgung.

Seit dem Jahre 1972 ist die Kleiderverschleißzulage aufgrund einer Änderung des § 56 BVG wie die Rentenleistungen dynamisiert.

Von 1972 bis 1989 sind die Pauschbeträge um rd. 160 v. H. angestiegen. Der Preisindex für Kleidung und Wäsche stieg in dem gleichen Zeitraum dagegen nur um die Hälfte (rd. 82 v. H.). Dieses Ergebnis stimmt mit dem Kaufverhalten für Textilien überein.

Der Bundesminister schlug im Jahre 1981 mit dem Entwurf des 11. Anpassungsgesetzes zur Kriegsoferversorgung vor, die automatische Anpassung der Pauschbeträge auszusetzen, weil die Preissteigerungen für Kleidung und Wäsche erheblich hinter der Lohnerhöhung zurückgeblieben seien. Er zog den Vorschlag jedoch noch vor einer Kabinettsentscheidung „aus schwerwiegenden politischen Gründen“ zurück.

11.2

Der Bundesrechnungshof hält die Höhe der Kleiderverschleißzulage für nicht mehr vereinbar mit dem ursprünglichen Zweck, Mehrkosten zu ersetzen. Auch weist er auf eine Bevorzugung und damit Ungleichbehandlung hin, wenn ein Teil der Beschädigten durch die Gewährung der überproportional angestiegenen Zulage über den tatsächlichen Bedarf hinaus zusätzliche Rentenleistungen erhält, die den anderen Beschädigten trotz nicht minder schwerer Leiden (z. B. innere Verletzungen oder geistige Behinderungen) vorenthalten bleiben.

Sowohl hinsichtlich der Kriegsbeschädigten als auch des künftig bedeutender werdenden Kreises der gleichgestellten Personen hat der Bundesrechnungshof dem Bundesminister eine Überprüfung der geltenden Regelung, insbesondere der Bemessungsgrundlage für künftige Anpassungen der Kleiderverschleißzulage, empfohlen. Die derzeitige Rechtslage verursacht mit dem ursprünglichen Zweck nicht beabsichtigte Ausgaben von schätzungsweise 35 bis 40 Mio. DM jährlich.

11.3

Der Bundesminister hat dargelegt, daß er es aus Gründen des Vertrauensschutzes auch nicht für die Zukunft für möglich halte, die Erstattungspauschalen für einen außergewöhnlichen Kleider- und Wäscherverschleiß oder auch nur deren Anpassungen generell oder in einzelnen Positionen der VO zu senken.

Die Empfänger hätten sich auf die jetzt erreichte Leistungshöhe und deren jährliche Anpassung in

ihrer Lebensführung eingestellt. Der Empfänger der Zulage differenziere kaum zwischen dem monatlichen Gesamtbetrag seiner „Rente“ und den einzelnen Bestandteilen wie Grundrente oder Verschleißzulage; die jährlichen Änderungen des Zahlbetrages messe er dann am bekannten jeweiligen Rentenanpassungssatz. Die Erhöhung der Pauschale mit den jährlichen Rentenanpassungsgesetzen sei eine übersichtliche und berechenbare Regelung. Andere Regelungen, die an Veränderungen der Kosten für Kleidung oder Wäsche gebunden seien, führten auf lange Sicht zu starken Schwankungen der Zulage; eine Dynamisierung nach einzelnen Preisindizes für Bekleidung und Wäsche komme aus währungsrechtlichen Gründen nicht in Frage.

11.4

Bei allem Verständnis für die wirtschaftlichen Belange der Betroffenen, die ein schweres, auch mit Geld nicht wiedergutzumachendes Schicksal erlitten haben, kann sich der Bundesrechnungshof die Argumentation des Bundesministers nicht zu eigen machen. Dabei berücksichtigt er, daß die Regelung nicht nur für den kleiner werdenden Kreis der eigentlichen Kriegsofper gilt, sondern zunehmend Bedeutung erhält für den Bereich der sogenannten Nebengesetze sowie die gesetzliche Unfallversicherung und die beamtenrechtliche Unfallversorgung.

Die Versorgungsempfänger können die Bestandteile der „Rente“ erkennen, da sie in den jährlichen Anpassungsbescheiden detailliert nach Art und Höhe aufgeschlüsselt wird. Mit der vom Bundesrechnungshof angeregten Abkoppelung der Kleiderverschleißzulage von der Rentenanpassung würde die Pauschale nicht verringert, sondern könnte auch angehoben werden, sobald der Bedarf es erfordert.

Währungsrechtliche Bedenken bestehen nach Ansicht des Bundesrechnungshofes nicht, wenn eine sachbezogene Neuberechnung der Zulage nach dem tatsächlichen Bedarf in bestimmten Zeitabständen erfolgt.

Die Erstreckung der jährlichen Rentendynamisierung auf die Kleiderverschleißzulage hat in der Praxis zu einer verdeckten Rentenerhöhung für einen Teil der Beschädigten geführt. Dies konnte der Gesetzgeber im Jahre 1972 nicht voraussehen. Der Bundesrechnungshof weist auf diesen Sachverhalt hin, um den politischen Entscheidungsträgern die Möglichkeit zu geben, eine Überprüfung zu veranlassen, die auch die Auswirkungen auf andere Versorgungsbereiche einschließt.

Der Bundesminister sollte vorbereitend erneut prüfen, ob und inwieweit der pauschalisierte Kostenersatz künftig den geänderten Verhältnissen angepaßt werden kann. Hierbei sollte zumindest für die Fälle nach den sogenannten Nebengesetzen und den weiteren Unfallregelungen eine wirklichkeitsnahe Berechnung der Leistungshöhe nach dem Bedarf gefunden werden.

12 Schwankungsreserve der Rentenversicherungsträger (Kapitel 11 13)

12.0

Träger der gesetzlichen Rentenversicherung haben über 4 Mrd. DM ihrer Schwankungsreserve in sogenannten Wertpapierspezialfonds angelegt, obwohl die Vorschriften des Sozialversicherungsrechts dies wegen des damit verbundenen Risikos nicht zulassen. Dies hat der Bundesminister hingenommen. Das mit diesen Anlagen eingegangene Risiko führte seit dem Jahre 1986 zu Mindererträgen in Höhe von mindestens 150 Mio. DM. Beim Liquiditätsausgleich der Träger der gesetzlichen Rentenversicherung untereinander wurden jeweils die Träger benachteiligt, die sich gesetzestreu verhalten haben.

12.1

Seit dem Jahre 1986 legen mehrere Rentenversicherungsträger Mittel aus der Schwankungsreserve in sogenannten Wertpapierspezialfonds an, um Vorteile aus der Zinsdifferenz zwischen kurz- und langfristigen Vermögensanlagen zu ziehen.

12.1.1

Solche Spezialfonds sind Vermögen, die die Kapitalanlagegesellschaft im Interesse der Anteilseigner am Fondsvermögen nach den Vorschriften des Gesetzes über die Kapitalanlagegesellschaften verwaltet. Danach muß das Vermögen bar in die Fonds eingebracht werden. Die Kapitalanlagegesellschaft erwirbt damit bestimmte Wertpapiere, die Eigentum der Anteilseigner werden. Mit der Verwahrung der Wertpapiere sowie der Ausgabe und Rücknahme der Anteilscheine ist eine von der Kapitalanlagegesellschaft getrennte Depotbank betraut. Die Anteilseigner können ihre Anteile an den Wertpapierspezialfonds gegen Rückzahlung des Anteilswerts jederzeit an die Kapitalanlagegesellschaft zurückgeben.

12.1.2

Die Mittel von Rentenversicherungsträgern sind nach § 80 Abs. 1 Sozialgesetzbuch (SGB) IV so anzulegen und zu verwalten, daß ein Verlust ausgeschlossen erscheint, ein angemessener Ertrag erzielt wird und eine ausreichende Liquidität gewährleistet ist.

Die Rentenversicherungsträger dürfen ihre Rücklagen nur in den in § 83 Abs. 1 SGB IV aufgezählten Anlageformen, wie z. B. in festverzinslichen, auf Deutsche Mark lautenden Schuldverschreibungen inländischer Emittenten anlegen. Ein Teil der Rücklage (bis 31. Dezember 1991 mindestens eineinhalb Monatsausgaben) ist als Schwankungsreserve bereitzuhalten, die darüber hinaus nur in Vermögensanlagen mit einer Laufzeit, Kündigungsfrist oder Restlaufzeit von höchstens zwölf Monaten angelegt werden darf. Solche Anlagen sind kaum Kursschwankungen

ausgesetzt und können bei Bedarf verlustfrei und schnell veräußert werden.

Der Erwerb von Anteilen an Wertpapierspezialfonds ist als Anlageform in § 83 SGB IV nicht genannt. Gemäß § 86 SGB IV können allerdings die Rentenversicherungsträger in Einzelfällen mit Genehmigung der Aufsichtsbehörde (Bundesversicherungsamt bzw. Sozialminister und Senatoren für Arbeit der Länder) ihre Rücklage abweichend von § 83 SGB IV anlegen, „wenn sie nicht oder noch nicht nach dieser Vorschrift angelegt werden kann oder wenn wichtige Gründe eine im Interesse des Versicherungsträgers liegende andere Anlegung rechtfertigen“. Vorrangiges Ziel der gesetzlichen Regelung ist es, sicherzustellen, daß der Bestand der Rücklage erhalten bleibt und nicht durch riskante Anlagen gefährdet wird.

12.1.3

Der Bundesrechnungshof hat die Anlagen der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (BfA) und zweier Landesversicherungsanstalten (LVAen) in solchen Fonds geprüft.

Der Wert aller Fondsanteile der Rentenversicherungsträger betrug zum 1. Januar 1990 rd. 4,25 Mrd. DM. Von diesen Anlagen hielt die BfA mit rd. 2,7 Mrd. DM mehr als 60 v. H. Die restlichen rd. 1,55 Mrd. DM wurden von 12 der 20 LVAen gehalten. Die in diesen Fonds enthaltenen Wertpapiere hatten überwiegend eine Laufzeit/Restlaufzeit von mehr als zwölf Monaten. Eine Genehmigung gemäß § 86 SGB IV war in keinem Fall erteilt worden.

Um das für die Einbringung in die Spezialfonds nötige Kapital als Barvermögen zur Verfügung zu haben, veräußerten die zwei LVAen im Jahre 1987 überwiegend niedrig verzinsliche Wertpapiere mit langen Laufzeiten aus ihrem Altbestand, deren Kurswert weit unter dem Buchwert lag. Da die Rentenversicherungsträger — zur Vermeidung der „Darstellung von Verlusten in der Öffentlichkeit“ — die Buchwerte der Altpapiere in ihren Vermögensrechnungen fortführen wollten, rechnete die Depotbank den Ankauf der Wertpapiere der Rentenversicherungsträger zum Buchwert ab, obwohl sie bei der Weiterveräußerung nur den Kurswert erzielen konnte. Um die dadurch entstandenen Verluste der Depotbank auszugleichen, haben die Beteiligten aufgelaufene Stückzinsen der Depotbank ohne Abrechnung überlassen. Ein dann noch verbliebener Restbetrag wurde als Provisionszuschlag ausgeglichen.

In den Haushaltsrechnungen wiesen diese Rentenversicherungsträger weder die erheblichen Einbringungsverluste noch die gezahlten Provisionszuschläge und die der Depotbank überlassenen Stückzinsströme der Altpapiere aus. In den Vermögensrechnungen führten sie den Buchwert der Altpapiere fort.

Die Ausschüttung der Erträge der Fonds ließen die beiden LVAen in Form von Anteilscheinen vornehmen. Dadurch wurden alle Erträge dem Fondsvermögen gutgeschrieben. In ihren Haushalts- und Vermögensrechnungen stellten sie wiederum weder Erträge

aus den Fonds noch eine Bestandserhöhung der Anteile dar. Dies führte zur Bildung von teilweise erheblichen stillen Reserven in den Fonds. Bei einem dieser Rentenversicherungsträger machten diese Reserven zum 31. Dezember 1990 mit rd. 36 Mio. DM etwa 15 v. H. des angelegten Vermögens aus.

12.1.4

Der Bundesminister, an den die Angelegenheit herangetragen worden war, hatte zunächst Bedenken gegen die Anlage von Teilen der Schwankungsreserve in Wertpapierspezialfonds. In einem internen Vermerk vom 28. Oktober 1986 hat er Anlagen in Fonds als mit den gesetzlichen Vorschriften unvereinbar angesehen, wenn die darin befindlichen Wertpapiere nicht den geltenden Laufzeitbeschränkungen unterlägen. Lediglich Anlagen bis zu längstens einem Jahr oder Termingelder würden die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllen.

Deshalb entschied der Bundesminister im April 1987, das von den Rentenversicherungsträgern bereits praktizierte Verfahren solle „auf eine einwandfreie gesetzliche Grundlage gestellt werden“. Die Umsetzung solle „möglichst geräuschlos, z. B. im Rahmen des nächsten Renten Anpassungsgesetzes,“ erfolgen.

Eine daraufhin vorgesehene Neufassung der gesetzlichen Vorschriften, die die kurzen Laufzeiten von zwölf Monaten auf eine durchschnittliche Laufzeit von zwei Jahren erweitern sollte, haben die Rentenversicherungsträger in einer Besprechung mit dem Bundesminister nicht befürwortet. Zu diesem Zeitpunkt hatten sie bereits Endlaufzeiten von bis zu sieben Jahren vereinbart.

Statt dessen machten sie deutlich, daß der zu erwartende Ertrag auf dem Kapitalmarkt etwa 1 v. H. höher sei als auf dem Geldmarkt. Die „jetzige Endlaufzeit ihrer Anlagen“ betrage „drei Jahre und acht Monate, so daß die Mittel wieder in vollem Umfang zur Verfügung stünden“, wenn sie gebraucht würden. Der Bundesminister hat daraufhin auf die geplante Gesetzesänderung verzichtet. Die Rentenversicherungsträger verpflichteten sich im Gegenzug, nicht mehr als 20 bis 25 v. H. der Schwankungsreserve in Wertpapierspezialfonds anzulegen.

Eine der geprüften LVAen hat sich auch hieran nicht gehalten. Zum 31. Dezember 1988 waren nämlich mehr als 34 v. H. ihrer Schwankungsreserve in Wertpapierspezialfonds angelegt. Die Laufzeit betrug zwar im Durchschnitt nur 3,11 Jahre, die Endlaufzeiten allerdings variierten zwischen 2 und 7 Jahren.

12.1.5

Im Jahre 1986 lag die Verzinsung von Kapitalmarktanlagen 1,5 v. H. über dem Geldmarktzins. Dies war damals der Hauptgrund für die Entscheidung der BfA, in Wertpapierspezialfonds zu investieren und dabei Laufzeiten zu vereinbaren, die mit wesentlichen Beträgen bis zum Jahre 1991 reichten. Weil seit dem Jahre 1989 die kurzfristigen Zinsen höher waren als

die langfristigen, wurde dieser Vorteil jedoch mehr als aufgezehrt.

So hat die BfA aus den Fondsbeteiligungen seit dem Jahre 1986 einen jährlich um durchschnittlich rd. 0,8 v. H. ungünstigeren Ertrag erwirtschaftet, als dies mit einer Termineinlage möglich gewesen wäre. Nach eigener Berechnung hätte auf der Basis der Einlösenkurse zum 30. Juni 1991 eine Anlage in Festgeld einen um 98,8 Mio. DM höheren Ertrag erbracht als die Wertpapierspezialfonds.

Die beteiligten LVAen haben Mindererträge von mindestens 50 Mio. DM hinnehmen müssen. Hinzu kommen erhebliche Veräußerungsverluste (z. B. beim Verkauf der Altpapiere rd. 4,3 Mio. DM allein bei einer LVA), vermeidbare Börsenumsatzsteuern und beträchtliche Verwaltergebühren.

12.2

Der Bundesrechnungshof hat die Anlagen der Rentenversicherungsträger in Wertpapierspezialfonds beanstandet. Diese haben mit ihren Anlagen die einschränkenden Vorschriften des Sozialversicherungsrechts umgangen, denn

- Wertpapierspezialfonds sind für sie nicht als Anlageform für ihre Rücklagen zugelassen und
- der Wertpapierbestand der Fonds war nicht den für die Schwankungsreserve geltenden gesetzlichen Laufzeitbeschränkungen unterworfen.

Weil es für die Laufzeitbeschränkung nicht auf die Fondsanteile, sondern auf das jeweils im Eigentum eines Rentenversicherungsträgers stehende einzelne Wertpapier ankommt, ist unerheblich, daß die Anteile an den Fonds jederzeit zurückgegeben werden konnten. Sinn und Zweck der Laufzeitbeschränkung ist es, die Liquidität bei Vermeidung von Kursverlusten zu erhalten und damit der Bestandssicherheit zu dienen. Kursverluste sind aber bei der Rückgabe der Anteile an Wertpapierspezialfonds genauso wenig wie beim Verkauf von Wertpapieren mit längeren Laufzeiten ausgeschlossen. Das Verfahren der Rentenversicherungsträger ist deshalb weder mit Wortlaut, noch mit Sinn und Zweck der einschränkenden Vorschriften des Sozialversicherungsrechts vereinbar und hätte vom Bundesminister nicht hingenommen werden dürfen.

Der Bundesrechnungshof hat ferner beanstandet, daß der buchmäßige Ausweis der Erträge, der Vermögensmehrungen und der Provisionszuschläge sowohl bei der Auflegung wie auch bei den Ausschüttungen der Fonds unterblieben ist, weil damit gegen Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung und Bilanzierung sowie das haushaltsrechtliche Bruttoprinzip verstoßen wurde.

Der Bundesrechnungshof hält außerdem die Bildung „stiller Reserven“ in Fonds für unvereinbar mit dem Finanzverbundsystem der Rentenversicherung, da dies den Liquiditätsausgleich zwischen den Rentenversicherungsträgern an die Höhe der Schwankungsreserve knüpft. Zwar konnten auch die bisher gehaltenen Wertpapieranlagen stille Reserven in Form von

nicht realisierten Kursgewinnen enthalten. In den Wertpapierspezialfonds wurden aber darüber hinaus Zinserträge in Reserven umgewandelt, weil die Erträge in Form von Anteilen ausgeschüttet und in der Haushaltsrechnung nicht ausgewiesen wurden. Dies führte dazu, daß teilweise beträchtliche Vermögenswerte in den Liquiditätsausgleich nicht einbezogen wurden mit der Folge, daß diejenigen Rentenversicherungsträger benachteiligt wurden, die entsprechend den gesetzlichen Vorgaben auf Anlagen in Spezialfonds verzichtet haben.

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister aufgefordert, den Rentenversicherungsträgern eine Fortführung der Anlagen von Teilen ihrer Schwankungsreserven in Wertpapierspezialfonds über das Jahr 1991 hinaus aus Rechtsgründen zu versagen bzw. auf die Aufsichtsbehörden der LVAen entsprechend einzuwirken.

12.3

Der Bundesminister hält die Anlagen der Rentenversicherungsträger in Wertpapierspezialfonds für zulässig. Durch das Rentenreformgesetz 1992 (RRG 1992) sei die Anlagevorschrift mit § 217 SGB VI konkretisiert und „eine eindeutige gesetzliche Grundlage“ geschaffen worden. Er habe zudem von Anfang an berücksichtigt, daß die Wertpapierspezialfonds durch eine beabsichtigte Rückführung der Schwankungsreserve der Rentenversicherungsträger auf eine Monatsausgabe (ab 1. Januar 1992) „keine quantitative Bedeutung“ mehr haben könnten.

Im übrigen teile er die Bewertung des Bundesversicherungsamtes, das hinsichtlich der Feststellungen des Bundesrechnungshofes bei einer LVA die folgende Auffassung vertrat:

- Die Einbringung der Altpapiere in die Fonds ohne Ausweis der entstandenen Verluste sei „nicht unvertretbar“, weil der Anleger zu Beginn und bei Abschluß der Transaktion Eigentümer bzw. Inhaber derselben Vermögensgegenstände sei. Die Einhaltung des haushaltsrechtlichen Bruttoprinzips sei im Hinblick auf die buchmäßige Behandlung der Einbringung des Fondsvermögens gewährleistet, wenn die getätigten Geschäfte buchmäßig korrekt nachvollzogen würden. Der Ausgleich der Verluste durch unübliche Provisionen sei Teil eines Gesamtgeschäfts zwischen den Beteiligten.
- Es sei zu begrüßen, wenn Rentenversicherungsträger die Reservemittel so behandelten, daß der buchmäßige Ansatz dem aktuellen Marktwert angepaßt werde.
- Die Liquidisierung der Altpapiere habe die Kosten der Einbringung und der Verwaltung gerechtfertigt.
- Eine Genehmigung der Anlagen sei nicht erforderlich, weil die Beteiligung an Fonds den Anforderungen des § 83 SGB IV entspreche.

Auf die Mitteilung des Bundesrechnungshofes über die Prüfung bei der BfA teilte das Bundesversicherungsamt mit,

- im Falle der Bildung stiller Reserven in erheblichem Umfang müßten die Buchwerte entsprechend angepaßt werden. Bei der BfA sei dies aber noch nicht erforderlich, da die stillen Reserven nur etwa 1,5 v. H. der Buchwerte ausmachten;
- bei den LVAen könne auf eine solche Anpassung verzichtet werden, da diese aufgrund der geänderten Liquiditätsvorschriften ihre Fondsanlagen bis Ende des Jahres 1991 beendet hätten.

Der Bundesminister verwies auch zu den Mindererträgen auf die Ansicht des Bundesversicherungsamtes und ergänzend auf die Stellungnahme der BfA, in denen die Höhe der Mindererträge bestätigt, aber die Aussagefähigkeit dieser Zahl bezweifelt wurde. Eine der beiden LVAen kam nach ihrer Rechnung für die Jahre 1987 bis 1990 nicht zu einem Minderertrag.

Im übrigen vertrat der Bundesminister die Auffassung, die Verluste seien „rein hypothetisch“; im nachhinein ließe sich immer sehr genau feststellen, welcher Gewinn mit einer Kapitalanlage im Vergleich zu einer anderen zu erzielen gewesen wäre.

12.4

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, daß die Rentenversicherungsträger mit der Anlage in Wertpapierspezialfonds gegen die Vorschriften des Sozialversicherungsrechts über die Anlage der Schwankungsreserve verstoßen haben. Da die Anlageinstrumente und die Laufzeiten den Rentenversicherungsträgern gesetzlich vorgegeben sind, kann nicht hingenommen werden, daß diese mit treuhänderisch verwalteten Versichertengeldern riskantere Anlagen vornehmen, als der Gesetzgeber zugelassen hat. Mit den eingetretenen Mindererträgen ist gerade der Risikofall eingetreten, den der Gesetzgeber durch das in § 80 Abs. 1 SGB IV festgelegte Erfordernis der Bestandssicherheit vermeiden wollte. Auch wenn wirtschaftliche Gründe für Anlagen in solchen Fonds denkbar waren und ein Minderertrag bei einer anderen Zinsentwicklung nicht eingetreten wäre, hätte auf die Anlage verzichtet werden müssen, da die gesetzgeberische Entscheidung eindeutig Gesichtspunkte der Sicherheit und nicht des Ertrags in den Vordergrund stellt. Auf die Ausführungen des Bundesministers zu Berechnung und Aussagefähigkeit der Mindererträge kommt es deshalb nicht an.

Entgegen der Aussage des Bundesministers fehlt bis heute eine „eindeutige gesetzliche Grundlage“ für eine Anlage in Wertpapierspezialfonds. Auch nach § 217 SGB VI ist diese Anlageform noch immer nicht zulässig, weil die Vorschrift wiederum nur Anlagen mit einer Laufzeit bis zu zwölf Monaten nennt und darüber hinaus § 83 SGB IV Anlagen in Fonds nach wie vor nicht zuläßt.

Die Rückführung der Schwankungsreserve auf eine Monatsausgabe im Rahmen des RRG 1992 hat zwar

dazu geführt, daß Wertpapierspezialfonds bei den LVAen an Bedeutung verloren. Dies kann der Bundesminister aber nicht als Rechtfertigung dafür anführen, daß er den Anlagen zugestimmt hat, denn diese waren in jedem Fall von Anfang an unzulässig.

Darüber hinaus ist der Verstoß einiger LVAen gegen die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung und Bilanzierung nicht dadurch zu rechtfertigen, die Einbringung sei Teil eines Gesamtgeschäfts gewesen und die Anleger seien zu Beginn und am Ende der Transaktion Eigentümer derselben Vermögensgegenstände gewesen. Dies ist nicht der Fall, denn aus Wertpapieren und Bargeld wurden Fondsanteile. Die Anlage in Wertpapierspezialfonds kann auch nicht mit den Vorteilen der Liquidisierung der Altpapiere begründet werden; dafür hätte deren Verkauf genügt. Deshalb hätten auch die Voraussetzungen für eine Genehmigung der Anlagen in Wertpapierspezialfonds nach § 86 SGB IV nicht vorgelegen. Als „wichtiger Grund“ im Sinne dieser Vorschrift kam die Verbesserung der Liquidität in Betracht. Dies war mit der Veräußerung der Altpapiere gegen Bargeld bereits erfüllt.

Auch wenn der Bundesminister die Bildung stiller Reserven in einem geringfügigen Rahmen (etwa 1,5 v. H. des Fondsvermögens) für vertretbar hält, hätte er jedenfalls stille Reserven von etwa 15 v. H. wegen ihrer negativen Auswirkungen auf den Liquiditätsausgleich nicht hinnehmen dürfen. Durch dieses Verfahren wurden über Jahre hinweg diejenigen LVAen benachteiligt, die sich entsprechend den gesetzlichen Vorschriften verhalten haben.

Der Bundesminister wird darauf hinzuwirken haben, daß die Rentenversicherungsträger von weiteren Anlagen in Wertpapierspezialfonds absehen, auch wenn ihre liquiden Mittel eine solche Anlage noch zulassen.

13 Nebentätigkeit von Mitgliedern der Geschäftsführungen der Rentenversicherungsträger (Kapitel 11 13 Titel 656 02, 656 03)

13.0

Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung hat Nebentätigkeiten von Mitgliedern der Geschäftsführungen der bundesunmittelbaren Rentenversicherungsträger in Bankgremien zugelassen. Die Genehmigungen hätten versagt werden müssen, da die Nebentätigkeiten im Hinblick auf die Kapitalanlagen der Träger zu Interessenkonflikten führen können.

13.1

Die Versicherungsträger legen Teile ihres Vermögens bei Geldinstituten an. Allein die Termineinlagen der bundesunmittelbaren Träger bewegen sich ständig im Bereich zweistelliger Milliardenbeträge. Diese Gelder sind teilweise bei Kreditinstituten angelegt, bei

denen Mitglieder der Geschäftsführungen von bundesunmittelbaren Rentenversicherungsträgern Nebentätigkeiten in Bankbeiräten ausüben. Der Bundesminister hat diese Nebentätigkeiten genehmigt. Auch eine — inzwischen aufgegebene — Tätigkeit im Aufsichtsrat einer Bank, bei der Kapital in einem Umfang von rd. 750 Mio. DM in Wertpapierspezialfonds angelegt wurde, war genehmigt worden.

13.2

Der Bundesrechnungshof hat die Genehmigungen der Nebentätigkeiten beanstandet. Er hat dem Bundesminister mitgeteilt, daß die Mitgliedschaft im Aufsichtsrat oder im Beirat einer Bank mit den dienstlichen Pflichten des Geschäftsführers eines Rentenversicherungsträgers nicht zu vereinbaren sei, da sie zu Interessenkonflikten führen könne. Im übrigen hat er darauf hingewiesen, daß nach den gesetzlichen Bestimmungen die Genehmigung einer Nebentätigkeit zu versagen sei, wenn durch deren Ausübung dienstliche Interessen beeinträchtigt werden. Er hat den Bundesminister aufgefordert, die Genehmigungen zurückzunehmen.

13.3

Der Bundesminister hat die Auffassung vertreten, daß zum Zeitpunkt der Genehmigung der Nebentätigkeiten Anhaltspunkte für eine Beeinträchtigung dienstlicher Interessen nicht vorgelegen hätten. Auch sei die Genehmigung der genannten Nebentätigkeiten rechtlich zulässig gewesen. Gleichzeitig hat er angekündigt, die betreffenden Geschäftsführer zu ersuchen, ihre Mitgliedschaft in den Bankbeiräten niederzulegen.

13.4

Der Bundesrechnungshof hält die beanstandeten Genehmigungen der Nebentätigkeiten sowohl im Zeitpunkt ihrer Erteilung als auch weiterhin für rechtlich unzulässig. Sinn der die Nebentätigkeiten von Beamten einschränkenden Vorschriften ist es, Interessenkonflikte zwischen Amtspflicht und Nebentätigkeit von vornherein auszuschließen sowie zu verhindern, daß in der Öffentlichkeit der Anschein entsteht, die Unparteilichkeit und Unbefangenheit eines Beamten könne durch eine Vermengung dienstlicher und außerdienstlicher Interessen beeinträchtigt werden. Die Geschäftsführer der Rentenversicherungsträger, die mit beratender Stimme dem Vorstand des jeweiligen Versicherungsträgers angehören, wirken bei dessen Entscheidungen über Vermögensanlagen und Vermögensverwaltung mit. In ihrer Tätigkeit in Bankbeiräten haben sie demgegenüber Interessen der Bank zu vertreten. Interessenkonflikte sind bei einer solchen Fallgestaltung nahezu unvermeidlich. Sie werden auch nicht dadurch beseitigt, daß ein Beiratsmitglied Zugang zu weiteren Informationen erhalten kann. Es besteht Anlaß zu der Besorgnis, daß die Geschäftsführer ihre Dienstgeschäfte nicht objek-

tiv und sachgerecht erledigen können. Dabei ist es unerheblich, ob die Geschäftsführer selbst einen Interessenkonflikt sehen. Wesentlich ist, daß sie bei Ausübung des Hauptamtes eine andere Einstellung zeigen müßten als bei ihrer Nebentätigkeit. So können dienstliche Interessen z. B. dann beeinträchtigt werden, wenn der Versicherungsträger Rücklagemittel anlegt. Deshalb sollte ein Vertreter der Rentenversicherungsträger, dem Versichertengelder zur treuhänderischen Verwaltung übergeben sind, nicht gleichzeitig auf seiten der beteiligten Geschäftsbanken tätig werden.

Dieses Ergebnis steht im Einklang mit den vom Bundesminister der Finanzen erstellten Grundsätzen

zur Vermeidung von Interessenkollisionen bei Bundesbediensteten, deren Ziel es ist, bereits den äußeren Schein mangelnder Objektivität auszuschließen. Diese sehen eine Interessenkollision z. B. dort, wo Bedienstete, die Mitglied in einem Aufsichts- oder Leitungsorgan einer juristischen Person des privaten Rechts sind, an der Gewährung von Darlehen oder der Erteilung öffentlicher Aufträge an den Dritten mitwirken.

Der Bundesminister sollte daher die erteilten Genehmigungen zurücknehmen und künftig Mitgliedern der Geschäftsführungen der Rentenversicherungsträger Nebentätigkeiten in Aufsichtsräten und Beiräten von Banken versagen.

Bundesminister für Verkehr (Einzelplan 12)

14 Beschaffung eines schnellen Peilbootes (Kapitel 12 03)

14.0

Die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung ließ bei der Beschaffung eines über 1,3 Mio. DM teuren Wasserfahrzeuges ein erkennbar technisch und wirtschaftlich günstigeres Angebot unberücksichtigt. Sie unterließ es auch, die für den Verwendungszweck unverzichtbare Fahrgeschwindigkeit vertraglich als zugesicherte Eigenschaft festzulegen. Deshalb mußte sie das Fahrzeug abnehmen, obwohl es bei den Werftprobefahrten die erforderliche Geschwindigkeit nicht erreicht hatte und nicht wie vorgesehen verwendet werden konnte.

14.1

Die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung überwacht mit Peilschiffen die Fahrrinnentiefe der Schifffahrtsstraßen. Die Fahrgeschwindigkeit der bisher eingesetzten Fahrzeuge und die Größe des zu kontrollierenden Gebietes erfordern mehrtägige Peilfahrten und deshalb Übernachtungsmöglichkeiten an Bord. Im Jahre 1981 genehmigte der Bundesminister einen Rahmenentwurf, der u. a. die Beschaffung von vier schnellen Peilbooten vorsah, deren Geschwindigkeit mehrtägige Peilfahrten überflüssig machen sollte. Im Jahre 1983 entschied er, daß zunächst ein Prototyp des schnellen Peilbootes zu bauen sei.

Bau und Lieferung des Prototyps wurden von einer Dienststelle der Wasser- und Schifffahrtsdirektion Nordwest (Direktion) öffentlich ausgeschrieben. Die als Vertragsbestandteil vorgesehene Bauvorschrift enthielt den Hinweis, daß die Verwendung eines wenigstens in seiner Grundkonzeption erprobten Bootes bevorzugt werde, das Boot unter Aufsicht des Germanischen Lloyd zu bauen sei und ein Bau- und Ausrüstungs-Sicherheitszeugnis der See-Berufsgenossenschaft besitzen müsse. Ferner wurden u. a. eine Maschinenleistung von maximal 2×220 kW und eine

„möglichst hohe“ Geschwindigkeit unter Probefahrtsbedingungen vorgegeben. Bei Unterschreitung der angebotenen Geschwindigkeit waren Abzüge von der Abrechnungssumme vorgesehen. Eine Peilgeschwindigkeit von 14 Knoten sollte bei üblichen Wetterlagen und allen Beladungszuständen sicher erreicht werden. Die Ausführung in Stahl- oder Leichtmetallbauweise war den Bietern freigestellt. Von der Bauvorschrift abweichende Änderungsvorschläge (Nebenangebote) waren ausgeschlossen.

Zwei Angebote kamen in die engere Wahl. Bei einem entsprach die angebotene der ausgeschriebenen Leistung. Als Probefahrtgeschwindigkeit waren 14,5 Knoten angegeben. Sie lag damit nur knapp über der angestrebten Arbeitsgeschwindigkeit. Der Bieter verlangte für sein neu entwickeltes, als Stahlkonstruktion konzipiertes und 32,9 t schweres Schiff rd. 1,36 Mio. DM.

Der zweite Bieter hatte seiner Kalkulation einen von ihm mehrfach gebauten Bootstyp zugrunde gelegt. Sein Angebot wich deshalb in einigen Punkten von der Bauvorschrift ab. Neben einigen nach seiner Ansicht kostensparenden und technisch besseren Detaillösungen hatte er zwei Motoren mit einer Leistung von je 260 kW vorgesehen, die dem Schiff eine Probefahrtgeschwindigkeit von 20 Knoten verleihen sollten. Das Gewicht des als Leichtmetallkonstruktion geplanten Schiffes wurde mit 23,35 t angegeben. Der Angebotspreis betrug rd. 1,25 Mio. DM. In Verhandlungen erklärte sich der zweite Bieter bereit, auf die von ihm vorgeschlagenen Abweichungen von der Bauvorschrift zu verzichten. Beim Einbau der schwächeren Motoren werde immer noch eine Geschwindigkeit von 17 Knoten erreicht, die er im Auftragsfalle durch eine Stellungnahme der Versuchsanstalt Berlin absichern wolle. Der Angebotspreis erhöhe sich aber um insgesamt 57 000 DM.

Das Angebot wurde von der weiteren Wertung ausgeschlossen, da der Auftraggeber weder eine Preiserhöhung im Zuge eines laufenden Vergabeverfahrens noch die erhebliche Abweichung von der Bauvor-

schrift, insbesondere durch die Änderung der Maschinenleistung, zuließ. Eine Aufhebung der Ausschreibung hielt der Auftraggeber nicht für gerechtfertigt.

Nach Genehmigung durch die Direktion wurde der Auftrag für den Bau des schnellen Peilbootes im September 1984 dem ersten Bieter erteilt.

Bei den Anfang des Jahres 1986 durchgeführten Werftprobefahrten blieb das Fahrzeug trotz verschiedener Nachbesserungen mit einer Geschwindigkeit von 12,8 Knoten um 1,7 Knoten unter der angebotenen Geschwindigkeit von 14,5 Knoten. Das Peilboot wurde im April 1986 vorläufig und im April 1987 endgültig abgenommen. Wegen Unterschreitung der angebotenen Probefahrtgeschwindigkeit nahm der Auftraggeber einen Abzug von rd. 14 000 DM von der Abrechnungssumme vor.

Die umfangreiche Erprobung bei sieben verschiedenen Wasser- und Schiffsverkehrsämtern führte Ende des Jahres 1987 zu dem Ergebnis, daß das Fahrzeug wegen eines unbefriedigenden Verhältnisses von Antriebsleistung und Fahrwerten zum Peilen nicht wirtschaftlich eingesetzt werden kann, da das wesentliche Ziel, das Fahrzeug in seinem Einsatzgebiet mit einer Geschwindigkeit von 14 Knoten peilen zu lassen, nicht erreicht wurde. Zudem waren der Treibstoffverbrauch zu hoch, das Wellenbild ungünstig und die „Vertrimmung“ bei höheren Fahrstufen zu groß. Eine schiffbauliche Untersuchung ergab im Jahre 1989, daß für Anpassungsmaßnahmen, wie Gewichtsreduzierung, Erhöhung der Antriebsleistung auf 2 x 340 kW und Fahrzeugverlängerung, mit Umbaukosten von rd. 800 000 DM zu rechnen sei. Ein vertretbarer Treibstoffverbrauch und eine Verbesserung des Wellenbildes seien aber auch mit diesen Maßnahmen nicht zu erreichen. Auf Anweisung des Bundesministers wurde daraufhin nach anderen Verwendungsmöglichkeiten gesucht. Im Mai 1990 — drei Jahre nach Abnahme und nach langen Liegezeiten — schlug die Direktion dem Bundesminister vor, das Boot bei einem ihrer Außenbezirke als Schlepp- und Aufsichtsboot einzusetzen und dafür zwei andere Schiffe freizustellen. Der Bundesminister stimmte dem Vorschlag zu. Für diese Verwendung gebaute Schiffe sind grundsätzlich schwächer motorisiert, verfügen über niedrige Aufbauten sowie über gute Schlepp- und Lademöglichkeiten.

14.2

Der Bundesrechnungshof hat — gestützt auf Erhebungsergebnisse der Vorprüfungsstelle — beanstandet:

14.2.1

Bei der Ausschreibung des schnellen Peilbootes wurden Nebenangebote ausgeschlossen, obwohl bei der Beschaffung eines Prototyps die Erfahrung und Neuerungen der Industrie genutzt werden sollten.

14.2.2

Die Ausschreibung wurde nicht aufgehoben, obwohl schwerwiegende Gründe dies gerechtfertigt hätten.

Das Leichtmetall-Boot, das aus formalen Gründen im Rahmen dieser Ausschreibung nicht in Auftrag gegeben werden konnte, war — wie in der Bauvorschrift empfohlen — auf der Grundlage eines bewährten Typs konzipiert, so daß grundlegende Mängel auszuschließen waren. Es verfügte über eine Geschwindigkeitsreserve, bei der das sichere Erreichen der Peilgeschwindigkeit und damit die Verwendbarkeit für den vorgesehenen Zweck unzweifelhaft waren. Außerdem war sein Gewicht um über 9 t oder rd. 30 v. H. geringer als das des ausgewählten Bootes. Dies bedingt bei gleicher Geschwindigkeit eine erhebliche Verringerung des Treibstoffverbrauches und damit der Betriebskosten.

14.2.3

Da die für das Peilkonzept unverzichtbare Arbeitsgeschwindigkeit nicht als zugesicherte Eigenschaft vertraglich vereinbart worden war, mußte ein über 1,3 Mio. DM teures, für den vorgesehenen Zweck nicht einsetzbares Boot abgenommen werden, für das erst drei Jahre nach der Abnahme eine als Behelf anzusehende Verwendung gefunden werden konnte, so daß ein erheblicher, allerdings mit vertretbarem Aufwand nicht zu beziffernder Schaden anzunehmen ist. Der Schaden ergibt sich insbesondere dadurch, daß das Boot erst drei Jahre nach der Abnahme einer Verwendung zugeführt wurde. Zudem sind die Schlepp- und Lademöglichkeiten ungenügend und der Treibstoffverbrauch zu hoch, da der Schiffsrumpf und die Motorleistung für höhere Geschwindigkeiten ausgelegt sind.

14.3

Der Bundesminister hat ausgeführt:

14.3.1

Für den Bau eines Prototyps sei die Zulassung von Nebenangeboten nicht zwingend gewesen, da der Ausschreibung eine umfangreiche Markterkundung vorausgegangen sei und deshalb konkrete Vorstellungen über die technischen Vorgaben an das zu bauende Peilboot bestanden hätten. Grundsätzlich stimme er aber den Ausführungen des Bundesrechnungshofes zu. Nach einer zwischenzeitlich eingeführten Vorschrift seien Nebenangebote nunmehr grundsätzlich zuzulassen; damit sei die Basis für das Einbringen von Innovationen in den Wettbewerb verbreitert.

14.3.2

Das angebotene Leichtmetall-Boot habe sich nur im Binnenwasserstraßenbereich bewährt. Zudem hätten die prüfenden Fachdienststellen bezweifelt, ob der an einem Binnensee beheimatete Hersteller dieses Bootstyps das notwendige Bau- und Ausrüstungszeugnis der See-Berufsgenossenschaft überhaupt bekommen werde. Im übrigen habe die Verwendung von Leichtmetall-Rümpfen erhöhte Auflagen der Zulassungsbehörden insbesondere zum Brandschutz zur Folge, die zu einer erheblichen Gewichtserhöhung und einer entsprechenden Geschwindigkeitsverminderung führten. Von daher sei nicht nur die Verwendbarkeit, sondern auch die generelle Zulassung der angebotenen Bootsversion für den Küsteneinsatz zweifelhaft gewesen. In Aufklärungsgesprächen nach VOL/A hätten bestehende Zweifel nicht ausgeräumt werden können; es sei vielmehr der Eindruck entstanden, daß die Werft mit den Vorschriften der See-Berufsgenossenschaft nicht ausreichend vertraut gewesen sei. Das Nebenangebot hätte deshalb schon aus technischen Gründen ausgeschieden werden müssen.

14.3.3

Die Arbeitsgeschwindigkeit hätte vertraglich als unverzichtbare Eigenschaft festgelegt werden müssen. In der entsprechenden Vorschrift sei nunmehr bestimmt, daß die vorgegebene „Höchstgeschwindigkeit“ nicht unterschritten werden dürfe. Insoweit sei dem Vorschlag des Bundesrechnungshofes für eine klare vertragliche Regelung Rechnung getragen.

Ein Schaden sei jedoch nicht entstanden. Das Boot werde sinnvoll als Aufsichtsboot eingesetzt. Dadurch hätten zwei Fahrzeuge ausgesondert und eine Ersatzinvestition von 2 bis 3 Mio. DM vermieden werden können.

14.4

Die Ausführungen des Bundesministers überzeugen den Bundesrechnungshof nur teilweise.

14.4.1

Der Bundesrechnungshof hält die Zulassung von Nebenangeboten auch nach gründlicher Markterkundung für erforderlich, weil nur so bei neuen Konzeptionen die Erfahrung der Industrie ohne Einschränkung genutzt werden kann.

14.4.2

Nach dem Vergabevermerk wurde das Leichtmetall-Boot nur deshalb von der weiteren Wertung ausgeschlossen, weil es von der Bauvorschrift abwich und der Bieter für eine Ausführung des Fahrzeuges genau nach Bauvorschrift einen höheren Preis forderte. Die Bedenken, die der Bundesminister heute hinsichtlich der Leistungsfähigkeit des Bieters anführt, haben

nach Aktenlage damals keine Rolle gespielt. Sie sind im übrigen auch nicht überzeugend. Die in der Bauvorschrift verlangte Aufsicht des Germanischen Lloyd und das einzuholende Bau- und Ausrüstungszeugnis der See-Berufsgenossenschaft hätten notfalls sichergestellt, daß ein für den Küstenbereich taugliches Fahrzeug hergestellt wurde. Wegen des geringen Gewichtes und der hohen Geschwindigkeitsreserve wäre es problemlos möglich gewesen, eventuellen Auflagen zu entsprechen. Der Bundesrechnungshof bleibt deshalb dabei, daß eine Aufhebung der Ausschreibung mit den erheblichen Geschwindigkeits- und Betriebskostenvorteilen des Leichtmetall-Bootes hätte begründet werden können.

14.4.3

Der Bundesrechnungshof begrüßt die Klarstellung, daß die verlangte Höchstgeschwindigkeit als zugesicherte Eigenschaft zu vereinbaren ist. Er bleibt aber bei seiner Auffassung, daß ein Schaden entstanden ist, da das Boot für den vorgesehenen Zweck nicht geeignet war, der für größere Geschwindigkeiten konzipierte Schiffsrumpf bei langsamerer Fahrt bauartbedingt höheren Treibstoffverbrauch verursacht und die hohen Aufbauten sowie die unzureichende Schlepp- und Lademöglichkeit auch den jetzigen Einsatz des Schiffes erschweren.

14.4.4

Der Bundesrechnungshof erwartet, daß die bei dieser Ausschreibung gewonnenen Erkenntnisse dazu beitragen, daß Aufträge zum Bau von Prototypen künftig sachgerecht vergeben werden.

15 Neuordnung der Größen der Verkehrszeichen (Kapitel 12 10)

15.0

Anläßlich der am 1. Juli 1992 in Kraft getretenen Änderung der Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrsordnung hat der Bundesminister die Größe der Verkehrszeichen bestimmten Geschwindigkeitsbereichen zugeordnet. Das hat zur Folge, daß auf außerörtlichen Straßen mit einer zugelassenen Höchstgeschwindigkeit von mehr als 80 km/h bis 100 km/h, an denen zur Zeit runde Verkehrszeichen mit einem Durchmesser von 600 mm stehen, künftig solche mit einem Durchmesser von 750 mm aufzustellen sind. Selbst wenn nur die Hälfte der runden Verkehrszeichen größer sein muß, entstehen Mehrkosten von rd. 10 Mio. DM jährlich. Es liegen keine Erkenntnisse vor, nach denen es für die Erhöhung der Verkehrssicherheit im Geschwindigkeitsbereich zwischen 80 km/h und 100 km/h größerer Schilder bedürfte.

15.1

An Straßen außerhalb geschlossener Ortschaften, auf denen eine Geschwindigkeit bis zu 100 km/h zugelassen ist, wurden bisher nach der Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrsordnung (Verwaltungsvorschrift) runde Verkehrszeichen (sogenannte Ronden) mit einem Durchmesser von 600 mm aufgestellt.

Der Bundesminister hat in Zusammenarbeit mit den anordnenden und aufstellenden Behörden sowie unter Mitwirkung des Fachverbandes der Verkehrszeichenindustrie im Rahmen der am 1. Juli 1992 in Kraft getretenen Änderung der Verwaltungsvorschrift die Größen der Ronden je nach den auf den jeweiligen Straßen zugelassenen Höchstgeschwindigkeiten neu geordnet. Dem Geschwindigkeitsbereich zwischen 20 km/h und 80 km/h werden Ronden mit einem Durchmesser von 600 mm, dem Geschwindigkeitsbereich von mehr als 80 km/h solche mit einem Durchmesser von 750 mm zugeordnet. Das hat zur Folge, daß künftig an außerörtlichen Straßen anstatt der Ronden mit einem Durchmesser von 600 mm vielfach solche mit 750 mm Durchmesser aufgestellt werden müssen.

Dadurch entstehen den Baulastträgern, insbesondere dem Bund und den Ländern, Mehrkosten für die um 56 v. H. größere Schilderfläche und für die dadurch bedingten aufwendigeren Aufstellvorrichtungen.

Nach den Preislisten namhafter Hersteller kostet ein rundes Verkehrszeichen mit dem Durchmesser 750 mm 400 DM. Durchschnittlich kostet es 128 DM mehr als das mit dem Durchmesser 600 mm. Die Hersteller verkaufen jährlich rd. 170 000 Ronden, die überwiegend an außerörtlichen Straßen stehen. Nimmt man an, daß etwa die Hälfte dieser Verkehrszeichen größer sein muß als bisher, entstehen Mehrkosten von rd. 10 Mio. DM jährlich.

Es liegen keine Erkenntnisse vor, nach denen es für die Erhöhung der Verkehrssicherheit im Geschwindigkeitsbereich zwischen 80 km/h und 100 km/h größerer Schilder bedürfte.

15.2

Der Bundesrechnungshof hat rechtzeitig vor der Änderung der Verwaltungsvorschrift seine Bedenken gegen die Zuordnung der Größe 600 mm nur bis zur Geschwindigkeitsobergrenze von 80 km/h geltend gemacht und angeregt, die Größe von 750 mm erst dem Geschwindigkeitsbereich über 100 km/h zuzuordnen.

15.3

Der Bundesminister ist den Vorstellungen des Bundesrechnungshofes nicht gefolgt, seiner Darstellung hat er widersprochen. Die Neuordnung der Größen der Verkehrszeichen sei auf das Bestreben zurückzu-

führen, die Vielfalt und Unübersichtlichkeit der Größen zu vereinheitlichen mit dem Ziel, das Verwaltungshandeln zu vereinfachen. Ein Vertreter des Fachverbandes der Verkehrszeichenindustrie sei als Mitglied einer Bund/Länder-Arbeitsgruppe mit der Frage der Größen der Verkehrszeichen befaßt gewesen, um mögliche Auswirkungen rechtzeitig erkennen und bewerten zu können.

Die Berechnung der Mehrkosten könne der Bundesminister nicht nachvollziehen. Er hat hierzu auf Ausführungen des Fachverbandes der Verkehrszeichenindustrie hingewiesen, nach denen bei Ronden keine nennenswerten Mehrkosten entstünden, weil keine Werkzeugumstellungskosten und keine Materialmehrkosten zu erwarten seien. Aufgrund der Umstellung des Gesamtsystems sei eher mit einem geringen Rationalisierungserfolg zu rechnen.

Zur Frage der Wahrnehmbarkeit einer bestimmten Schildergröße habe man keine Untersuchungen durchgeführt, weil man sich auf langjährige Erfahrungen stützen könne. Im übrigen lägen die neuen Größen im internationalen Vergleich zu den Nachbarstaaten an der unteren Grenze.

15.4

Der Bundesrechnungshof hält seine Bedenken, die nach seiner Umfrage von allen Landesrechnungshöfen geteilt werden, aufrecht. Ihm liegen keine Erkenntnisse vor, wonach es für die Erhöhung der Verkehrssicherheit im Geschwindigkeitsbereich zwischen 80 km/h und 100 km/h größerer Schilder bedürfte. Auch internationale Regelungen zwingen dazu nicht. Der Bundesrechnungshof bestreitet nicht die Zweckmäßigkeit des Vorhabens, die Größen der Verkehrszeichen neu zu ordnen mit dem Ziel, das Verwaltungshandeln zu vereinfachen und möglicherweise durch Standardisierung und Rationalisierungen Kostenersparnisse zu erzielen. Die Bedenken des Bundesrechnungshofes richteten sich ausschließlich gegen die Geschwindigkeitsobergrenze von 80 km/h für runde Verkehrszeichen der Größe 600 mm.

Über die durch die Umstellung entstehenden Kosten hat der Bundesminister keine eigenen Berechnungen vorgelegt. Zu den Angaben des Fachverbandes der Verkehrszeichenindustrie hat er sich nicht im einzelnen geäußert. Die vom Bundesrechnungshof genannten Mehrkosten von rd. 10 Mio. DM jährlich dürften an der unteren Grenze liegen.

15.5

Der Bundesminister sollte die Verwaltungsvorschrift dahingehend ändern, daß an Straßen, auf denen nicht schneller als 100 km/h gefahren werden darf, der Durchmesser runder Verkehrsschilder nicht mehr als 600 mm betragen muß.

16 Beschilderung auf Rastanlagen an Bundesautobahnen (Kapitel 12 10)

16.0

Zahl und Größe der Schilder auf Rastanlagen an den Bundesautobahnen der alten Bundesländer könnten ohne Beeinträchtigung der Verkehrssicherheit erheblich vermindert werden.

Allein durch Verzicht auf Erneuerung der nach Ablauf ihrer Nutzungsdauer abgängigen Verkehrsschilder könnten jährlich mehrere hunderttausend DM Straßenunterhaltungsmittel des Bundes eingespart werden.

16.1

Ende 1991 bestanden an den Bundesautobahnen in den alten Bundesländern 352 bewirtschaftete und 1 496 unbewirtschaftete Rastanlagen. Auf die dort vorhandenen Angebote wird durch Verkehrszeichen hingewiesen. Über die Gestaltung und Wahl der Standorte dieser Verkehrszeichen hat der Bundesminister in mehreren Richtlinien Hinweise geben.

Für ihre Größe ist die Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrsordnung (Verwaltungsvorschrift) maßgebend.

Runde Verkehrszeichen haben danach in der Regel einen Durchmesser von 600 mm. Für das Parkplatzschild sollen Breite und Höhe 500 mm betragen. An den Autobahnen sollen runde Schilder mit einem Durchmesser von 750 mm und rechteckige Schilder mit einer Breite von 650 mm und einer Höhe von 1 000 mm aufgestellt werden.

In Anlehnung an die Regelung für Autobahnen verwenden die Straßenbauverwaltungen diese Übergrößen auch auf den Rastanlagen, in aller Regel auch bei dem Parkplatzzeichen. Die größeren Flächen dieser Schilder bedingen gegenüber der Regelausführung eine größere Blechdicke oder eine Randverstärkung sowie eine aufwendigere Aufstellvorrichtung.

Die Kosten für die Beschaffung und Aufstellung der untersuchten Schilder betragen für eine bewirtschaftete Rastanlage durchschnittlicher Größe rd. 21 000 DM. Die Nutzungsdauer liegt bei zehn Jahren.

16.2

Eine auf alle alten Bundesländer ausgedehnte Querschnittsprüfung des Bundesrechnungshofes hat ergeben, daß auf vielen Rastanlagen erheblich mehr Verkehrszeichen vorhanden sind als die Richtlinien empfehlen. Das gilt insbesondere für das Parkplatzzeichen mit einem Zusatzzeichen, z. B. „LKW“ oder „PKW“, das abweichend von den Richtlinien nicht nur am Beginn und Ende einer Parkfläche, sondern im allgemeinen auf jeder Trenninsel steht.

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, daß die Zahl und die Größe der Verkehrszeichen auf Rastan-

lagen erheblich verringert werden könnten, ohne die Verkehrssicherheit zu beeinträchtigen.

Die Verwendung von „übergroßen“ Schildern auf den Autobahnen ist wegen der dort gefahrenen höheren Geschwindigkeiten aus Gründen der Wahrnehmbarkeit nicht zu beanstanden. Dies gilt aber nicht für den engeren Parkplatzbereich auf Rastanlagen, weil dort in der Regel noch langsamer gefahren wird als in geschlossenen Ortschaften, in denen die Verwaltungsvorschrift Untergrößen zuläßt.

Die Zahl der Verkehrszeichen könnte erheblich verringert werden, wenn Parkplatzzeichen nur einmal am Beginn einer Parkfläche aufgestellt werden. Eine wiederholte Aufstellung auf den Trenninseln und am Ende der Parkfläche ist in aller Regel nicht erforderlich. Durch die bauliche Gestaltung und die Markierung sind die Parkflächen für die Verkehrsteilnehmer eindeutig erkennbar.

Die Zahl der Verkehrszeichen könnte weiter verringert werden, wenn für die Lenkung der Fahrzeugarten in die ihnen zugeordneten Parkplätze das Zusatzzeichen, z. B. „PKW“, „LKW“, „Bus“, ohne das Parkplatzzeichen als Hauptzeichen zugelassen wäre, so wie das bei anderen Zeichen, z. B. beim Zeichen „Seitenstreifen nicht befahrbar“, der Fall ist.

16.3

Der Bundesminister gibt zu bedenken, daß sich Einsparungen bei der Zahl und Größe der Schilder an der örtlichen Situation im Einzelfall orientieren müßten. Dabei sei zu berücksichtigen, daß

- insbesondere im Anfangsbereich der Rastanlagen noch hohe Geschwindigkeiten gefahren würden,
- Fahrgassen wegen des Risikos einer Falschfahrt auf Autobahnen nur im Ausnahmefall der Parkplatzsuche in „Gegenrichtung“ befahren werden sollten,
- auch zu Zeiten der Spitzenbelastung ein reibungsloser Betriebsablauf gewährleistet sein müsse,
- Rastanlagen häufig widerrechtlich als Anschlußstellen benutzt würden.

Der Bundesminister hat überdies auf die Änderung der Verwaltungsvorschrift verwiesen, die am 1. Juli 1992 — nach den örtlichen Erhebungen des Bundesrechnungshofes — in Kraft getreten ist. Danach könne der jeweiligen Situation flexibler als bisher Rechnung getragen werden, und die Schildergrößen könnten hiernach in vielen Fällen reduziert werden.

Der Bundesminister hat ferner die Auffassung vertreten, daß die Verringerung der Verkehrszeichen ein ausreichendes Parkplatzangebot für alle Fahrzeugarten voraussetze. Andernfalls müßte eine größere Zahl von Verkehrszeichen aufgestellt werden.

Er hat schließlich darauf aufmerksam gemacht, daß das Aufstellen eines Zusatzzeichens mit verpflichtendem Charakter ohne das entsprechende Hauptverkehrszeichen nach der Straßenverkehrsordnung nicht zulässig sei.

Im übrigen sei die Überarbeitung der für die Beschilderung von Rastanlagen einschlägigen Richtlinien bereits eingeleitet. Wegen vordringlicher Aufgaben in den neuen Bundesländern könne jedoch nicht zügig daran gearbeitet werden.

16.4

Der Bundesrechnungshof sieht ungeachtet der Hinweise des Bundesministers auf die Gefahren und Risiken Möglichkeiten, Zahl und Größe der Verkehrsschilder in dem vom Bundesrechnungshof untersuchten engeren Parkplatzbereich der Rastanlagen zu verringern. Die vom Bundesminister aufgezeigten Gefahren bestehen in den reinen Parkplatzbereichen in der Regel nicht, weil diese durchweg nur mit geringer Geschwindigkeit befahren werden.

Inwieweit durch die Anwendung der geänderten Verwaltungsvorschrift eine Verringerung der Schildergrößen zu erwarten ist, läßt sich noch nicht beurteilen. Da sie keine Aussage über die Zuordnung von Rastanlagen an Bundesautobahnen zu einer der neu eingeführten drei Geschwindigkeitsbereiche trifft, könnten Rastanlagen als Bestandteile der Autobahnen in den Geschwindigkeitsbereich über 80 km/h eingestuft werden, was zur Folge hätte, daß sogar noch größere Schilder als bisher aufgestellt werden müßten. Dem Argument des Bundesministers, die Zahl der Verkehrszeichen für Parkplätze sei vom Parkplatangebot abhängig, vermag der Bundesrechnungshof nicht zu folgen, weil die Zuweisung der Parkplätze für die Fahrzeugarten einen „Schilderwald“ übergroßer Verkehrszeichen nicht erfordert.

Der Hinweis des Bundesministers auf die bestehende Rechtslage sollte nach Auffassung des Bundesrechnungshofes kein Hinderungsgrund sein, weitere Zusatzzeichen ohne Hauptzeichen zuzulassen.

Der Bundesrechnungshof hält daher an seiner Auffassung fest, daß Zahl und Größe der Verkehrszeichen auf Rastanlagen an Bundesautobahnen ohne Beeinträchtigung des Verkehrsflusses und der Verkehrssicherheit verringert werden können.

16.5

Der Bundesminister sollte alsbald die Überarbeitung der einschlägigen Richtlinien fortsetzen und darauf hinwirken, daß Zahl und Größe der Verkehrszeichen auf Rastanlagen an Bundesautobahnen unter Berücksichtigung der Verkehrssicherheit und der örtlichen Gegebenheiten wesentlich verringert werden. Dadurch könnten allein durch den Verzicht auf die Erneuerung abgängiger Verkehrszeichen jährlich mehrere hunderttausend DM Straßenunterhaltungsmittel des Bundes eingespart werden. Der Bundesminister könnte damit einen Beitrag zur „Auslichtung des Schilderwaldes“ leisten und den von der Bundesanstalt für Straßenwesen betreuten Modellversuch „Weniger Verkehrszeichen“ unterstützen.

17 Prüfung von Gutachten amtlich anerkannter Sachverständiger durch das Kraftfahrt-Bundesamt

17.0

Das Kraftfahrt-Bundesamt setzt 39 Ingenieure des gehobenen Dienstes insbesondere für die Prüfung der Gutachten ein, die von den Fahrzeug- und Fahrzeugteileherstellern zusammen mit den Genehmigungsanträgen für eine Betriebserlaubnis oder eine Allgemeine Bauartgenehmigung eingereicht werden müssen. Der Bundesrechnungshof hat die regelmäßige Prüfung dieser Gutachten als unnötige Doppelarbeit beanstandet. Er hält eine Überwachung der Qualität der Gutachten durch Stichproben für ausreichend.

17.1

Das Kraftfahrt-Bundesamt (Bundesamt) erteilt die Allgemeine Betriebserlaubnis für Fahrzeugtypen und Fahrzeugteile sowie die Allgemeine Bauartgenehmigung für Fahrzeugteile. Entscheidungsgrundlage ist in jedem Einzelfall ein technisches Gutachten. Das Bundesamt ist selbst zur Begutachtung befugt. Die Straßenverkehrszulassungsordnung (StVZO) läßt aber auch die Beauftragung externer Gutachter zu. In der Praxis wird die Begutachtung der Fahrzeuge und Fahrzeugteile ausschließlich von amtlich anerkannten Sachverständigen für den Straßenverkehr, von Hochschulinstituten und Staatlichen Materialprüfungsanstalten durchgeführt (Sachverständige). Die Sachverständigen sind für eine bestimmte Region oder ein Spezialgebiet zuständig. Der Antragsteller wendet sich für die Erstellung von Gutachten an diese Sachverständigen. Er trägt dabei anfallende Kosten.

Das Bundesamt prüft in jedem Einzelfall, ob das Gutachten des Sachverständigen als Grundlage für die Genehmigung dienen kann. Insbesondere für diese Aufgabe sind 39 Ingenieure des gehobenen Dienstes eingesetzt. Vorgaben im einzelnen für die Prüfung der Gutachten gibt es nicht. Die Sachbearbeiter legen Umfang und Tiefe der Prüfung aufgrund ihrer Erfahrung nach eigenem Ermessen fest.

Erhebliche Arbeitsrückstände des Bundesamtes und die durch sie verursachten Beschwerden der Automobil-Industrie hatten den Bundesminister im Jahre 1979 veranlaßt, eine deutliche Verringerung des Prüfaufwandes vorzugeben: Bei der Erteilung einer Allgemeinen Betriebserlaubnis für Fahrzeuge sollten nur noch die Daten des Gutachtens überprüft werden, die in den Kraftfahrzeugbrief aufzunehmen sind. Diese Einschränkung der Prüftätigkeit war nach Auffassung des Bundesministers durch den Umstand gerechtfertigt, daß der gemäß § 20 Abs. 2 Satz 2 StVZO vom Bundesamt beauftragte amtlich anerkannte Sachverständige für das Gutachten allein verantwortlich ist.

Die Regelung war auf ein Jahr befristet.

Ebenfalls im Jahre 1979 hatte der Bundesminister Aufzeichnungen über Umfang und Bedeutung festgestellter Gutachtenmängel verlangt. Entsprechende Aufzeichnungen liegen nicht vor.

17.2

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes kann aufgrund der amtlichen Anerkennung der Sachverständigen davon ausgegangen werden, daß diese über den notwendigen Sachverstand verfügen, um zuverlässig begutachten zu können. Die Spezialisierung der Sachverständigen erleichtert es zudem, mit der technischen Entwicklung Schritt zu halten. Insofern überrascht es nicht, daß keine bedeutsamen Gutachtenfehler aufgezeichnet sind.

Der Bundesrechnungshof teilt die im Jahre 1979 vom Bundesminister vertretene Auffassung, daß die Verantwortung für die Richtigkeit des Gutachtens trotz der nachfolgenden Prüfung durch das Bundesamt beim Sachverständigen bleibt. Der das Gutachten prüfende Sachbearbeiter sollte durch seine Tätigkeit diese Verantwortung nicht verwischen. Dies geschieht, wenn er als „Obergutachter“ das Gutachten im einzelnen nachvollzieht. Der Bundesrechnungshof sieht deshalb in der damaligen Einschränkung der Gutachtenprüfung bei der Erteilung einer Allgemeinen Betriebserlaubnis für Fahrzeuge einen Schritt des Bundesministers in die richtige Richtung. Er hat angeregt, wie im Jahre 1979, den Prüfungsumfang zu beschränken, dabei auch den Fahrzeugteilebereich mit einzubeziehen und damit auf die regelmäßige Gutachtenprüfung zu verzichten. Den Antragstellern blieben Zeitverlust und dem Bundesamt vermeidbare Doppelarbeit erspart.

17.3

Der Bundesminister hat in seiner Stellungnahme die Verantwortung des Bundesamtes betont. Das mit dem Genehmigungsantrag des Herstellers vorgelegte Gutachten sei Entscheidungsgrundlage für die Erteilung einer Allgemeinen Betriebserlaubnis oder Teilegenehmigung. Der Gutachter werde im Auftrag des Bundesamtes tätig und helfe bei der Vorbereitung der Entscheidung, die durch das Bundesamt getroffen werde und auch ohne Einschaltung eines externen Gutachters getroffen werden könnte. Die rechtliche Verantwortung für die Betriebserlaubnis oder Teilegenehmigung liege aber allein beim Bundesamt als Genehmigungsbehörde. Hieraus folge auch, daß das Bundesamt die Verantwortung für die Anwendung und Auslegung der Vorschriften trage.

Gleichwohl bestehe die Bereitschaft, den Prüfungsaufwand des Bundesamtes in vertretbarem Rahmen zu verringern. Dabei solle auch der Vorschlag des Bundesrechnungshofes aufgegriffen werden, die regelmäßige Qualitätskontrolle der Gutachten durch ein geeignetes Stichprobenverfahren zu ersetzen. Als weitere Elemente der Qualitätssicherung erhielten die Akkreditierung der Prüfstellen durch das Bundesamt und der Erfahrungsaustausch zwischen den Prüfstellen und dem Bundesamt eine entsprechend hohe Bedeutung. In dem einzelnen Gutachten, das nach wie vor Grundlage der vom Bundesamt zu treffenden Entscheidung über die Erteilung der Genehmigung bleibe, genüge eine zusammengefaßte und herausgehobene Darstellung des Ergebnisses einschließlich der weiter zu verarbeitenden Daten.

Für die Umstellung auf das neue Prüfkonzept werde ein angemessener Übergangszeitraum benötigt. Einsparbares Personal solle, soweit notwendig, für die neuen Aufgabenbereiche Akkreditierung und Erfahrungsaustausch eingesetzt werden.

17.4

Der Bundesrechnungshof anerkennt die grundsätzliche Verantwortung des Bundesamtes für die Anwendung und Auslegung der Vorschriften. Bezüglich des einzelnen Gutachtens bedeutet dies vor allem die Verantwortung für die sorgfältige Auswahl des Sachverständigen. Deshalb hält auch der Bundesrechnungshof die vorgesehene Überwachung der Qualität der Gutachten durch Stichproben für erforderlich. Durch wenige, aber umfassende Prüfungen bleibt dem Bundesamt das Fachwissen erhalten, das notwendig ist, um den Erfahrungsaustausch mit den Sachverständigen führen und ihnen Arbeitshilfen an die Hand geben zu können, die eine Begutachtung nach einheitlichen Maßstäben sicherstellen.

Insofern begrüßt der Bundesrechnungshof nachdrücklich die Absicht des Bundesministers, künftig auf regelmäßige Gutachtenprüfungen zugunsten eines Stichprobenverfahrens zu verzichten. Dadurch könnte nach Schätzung des Bundesrechnungshofes etwa die Hälfte des Personals eingespart und auf Stellenmehrungen für andere Zwecke verzichtet werden. Er erwartet eine zügige Umsetzung des neuen Prüfkonzeptes und wird die Entwicklung weiter beobachten.

Bundesminister für Post und Telekommunikation
(Einzelplan 13)

**18 Herstellung ausländischer Banknoten
bei der Bundesdruckerei**
(Kapitel 13 03 Titel 121 02)

18.0

Zur Auslastung von Überkapazitäten hat die Bundesdruckerei in den Jahren 1980 bis 1990 Aufträge zur Herstellung ausländischer Banknoten mit einem Kostendeckungsgrad von rd. 41 v. H. ausgeführt. Dadurch entstand ein Fehlbetrag von rd. 81 Mio. DM.

18.1

Die Bundesdruckerei ist ein kaufmännisch organisierter Bundesbetrieb (§ 26 BHO), der die Aufgaben einer Staatsdruckerei wahrnimmt und im Geschäftsbereich des Bundesministers für Post und Telekommunikation (Bundesminister) geführt wird. Sie druckt in ihrem Hauptbetrieb in Berlin und ihrer Fertigungsstätte in Neu-Isenburg u. a. Banknoten. Mit etwa 35 v. H. ihrer Fertigungskapazität im Banknotenbereich druckte die Bundesdruckerei vom Jahre 1980 bis zum Jahre 1990 ausländische Banknoten. Seit dem Jahre 1991 sind beide Betriebsstätten voraussichtlich bis zum Jahre 1993 durch den Druck der neuen Banknotenserie der Bundesbank ausgelastet.

18.2

Der Bundesrechnungshof hatte im Jahre 1988 bei der Bundesdruckerei die Herstellung ausländischer Banknoten in den Jahren 1980 bis 1986 geprüft und damals festgestellt, daß die Selbstkosten der Bundesdruckerei die vereinbarten Preise um rd. 42 Mio. DM überstiegen. Der Bundesrechnungshof hatte angeregt, die Kapazitäten im Banknotendruck auf das Maß zu vermindern, das langfristig für die Produktion inländischer Banknoten erforderlich ist. Der Bundesminister war dieser Anregung nicht gefolgt. Der Bundesrechnungshof hat daher die Herstellung ausländischer Banknoten erneut geprüft und dabei die Aufträge der Bundesdruckerei in den Jahren 1987 bis 1990 untersucht. Er hat festgestellt:

Die Bundesdruckerei führte in dem genannten Zeitraum neun Aufträge zur Herstellung ausländischer Banknoten aus. Den Verkaufserlösen von 27,9 Mio. DM für diese Aufträge standen variable Einzelkosten (z. B. Material) von 22,6 Mio. DM gegenüber. Darüber hinaus entstanden weitere variable Kosten (nahezu ausschließlich Lohnkosten) von 17,8 Mio. DM, so daß sich ein negativer Deckungsbeitrag (Erlös abzüglich variable Kosten) von 12,5 Mio. DM ergab. Unter Berücksichtigung der diesen Aufträgen zuzurechnenden Fixkosten von 23,6 Mio. DM errechnet sich

bei einer Vollkostenbetrachtung ein Verlust von rd. 36,1 Mio. DM für den Druck ausländischer Banknoten. Bezieht man die kalkulatorischen Zinsen von rd. 2,9 Mio. DM mit ein, betrugen die Verluste rd. 39 Mio. DM. Der Fehlbetrag aus dem Druck ausländischer Banknoten seit dem Jahre 1980 betrug damit rd. 81 Mio. DM, der Kostendeckungsgrad durchschnittlich etwa 41 v. H. Dies hatte zur Folge, daß die Gewinnabführungen der Bundesdruckerei an den Bundeshaushalt entsprechend niedriger ausfielen.

Weiter wurde festgestellt, daß die Bundesbank im Februar 1989 die Bundesdruckerei darauf hingewiesen hatte, daß auch auf Dauer nicht mit dem derzeitigen Auftragsvolumen zur Herstellung inländischer Banknoten zu rechnen sei und deshalb längerfristig die Fertigungskapazität der Bundesdruckerei den Bedarf der Bundesbank übersteigen dürfte.

18.3

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß die Bundesdruckerei im Bereich der ausländischen Banknotenherstellung vom erwerbswirtschaftlichen Prinzip abgewichen ist, indem sie auch langfristig keine Gewinnerzielung angestrebt hat und daß sie ihre Kapazität für den Banknotendruck nicht am langfristigen Bedarf der Bundesbank ausgerichtet hat.

18.4

18.4.1

Der Bundesminister hat eingeräumt, daß der Bundesdruckerei in den Jahren 1980 bis 1990 durch die Herstellung ausländischer Banknoten „bei isolierter Betrachtung“ ein Verlust von über 81 Mio. DM entstanden ist. Es sei der Bundesdruckerei nicht möglich gewesen, Aufträge mit einem besseren Kostendeckungsgrad zu erhalten. Die Herstellung ausländischer Banknoten habe jedoch zur Deckung von Fixkosten beigetragen und damit die Kosten der Herstellung deutscher Banknoten gesenkt. Dabei zählt er zu den Fixkosten auch die Lohnkosten, da diese kurzfristig nicht abbaubar gewesen seien. Insgesamt habe sie in dem Zeitraum mit Gewinn abgeschlossen, der die Verluste aus der Herstellung ausländischer Banknoten voll aufgewogen habe.

Die Herstellung ausländischer Noten habe Kosten, z. B. für Trainingsarbeiten, Zeiten ohne Beschäftigung usw., vermeiden helfen. Durch das ständige Training des Personals einschließlich der Hilfskräfte seien Anlaufkosten für die neue Banknotenserie gespart worden. Diese Ersparnis finde ihren Niederschlag in

den Selbstkostenpreisen der neuen Serie für die Bundesbank. Aus der Herstellung ausländischer Banknoten seien wertvolle Erfahrungen, z. B. für das Einbringen von Sicherheitsmerkmalen, erworben worden, die für die deutschen Banknoten hätten verwendet werden können. Außerdem habe sich die Bundesbank an „den Fixkosten der ausländischen Banknoten“ als Ausgleich für die für sie ungenutzt vorzuhaltende Kapazität beteiligt.

18.4.2

Der Bundesminister hat weiter ausgeführt, Kapazität sei nicht abgebaut worden, weil sie am langfristigen Bedarf der Bundesbank ausgerichtet worden sei.

Seit dem Jahre 1981 sei der Bundesdruckerei durch die Bundesbank wiederholt angezeigt worden, daß in absehbarer Zeit mit der Emission einer neuen Banknotenserie zu rechnen sei. Es sei für sie auch nicht erkennbar gewesen, daß die Herausgabe der neuen Serie sich so verzögern werde. Hätte die Bundesdruckerei ihre Fertigungskapazitäten zunächst verringert und später zur Erfüllung der Aufträge zur Herstellung der neuen Banknoten wieder erhöht, wären Kosten in erheblichem Umfang entstanden.

Eine verringerte Kapazität hätte bei der Erstausrüstung mit neuen Banknoten zu erheblichen, von der Öffentlichkeit nicht verstandenen Verzögerungen geführt.

18.5

Die Ausführungen des Bundesministers vermögen nicht zu überzeugen.

18.5.1

Die Auffassung des Bundesministers, in dem Zeitraum von 1980 bis 1990 habe die Banknotenherstellung insgesamt mit Gewinn abgeschlossen, gründet sich darauf, daß der Bundesminister — aus dem Bundesrechnungshof nicht erläuterten Gründen — bei der Berechnung des Gewinns aus der Herstellung inländischer Banknoten die kalkulatorischen Zinsen in Höhe von 32,6 Mio. DM außer Betracht ließ. Unter Berücksichtigung dieser Zinsen haben die aus der Herstellung inländischer Banknoten erzielten Gewinne bei weitem nicht die Verluste aus dem Druck ausländischer Banknoten aufwiegen können.

Die Herstellung ausländischer Banknoten hat auch zu keinen Deckungsbeiträgen geführt, weil die Bundesdruckerei bei ihrer Berechnung nur die variablen Einzelkosten (z. B. Material), nicht jedoch mindestens mittelfristig die weiteren variablen Kosten (Lohnkosten) einbezogen hat. Wenn der Bundesminister anführt, die Lohnkosten seien nicht abbaubar gewesen und im Rahmen der Deckungsbeitragsrechnung den Fixkosten zuzuschlagen, so muß darauf verwiesen werden, daß in einem Zeitraum von elf Jahren eine Personalreduzierung ohne soziale Härte möglich gewesen wäre und daß Deckungsbeitragsrechnungen

nur ein Mittel kurzfristiger Geschäftspolitik sein sollten.

Das Kostenrechnungsergebnis hätte Anlaß zu notwendigen geschäftspolitischen Entscheidungen sein müssen. Die Einlassung des Bundesministers, die Fertigung ausländischer Banknoten habe zu niedrigeren Preisen für die inländischen Banknoten geführt, mag zwar in geringem Umfang zutreffen. Die erheblichen Verluste, die der Bundesdruckerei durch die Herstellung ausländischer Banknoten entstanden sind, werden dadurch jedoch nicht ausgeglichen. Bei dem Volumen der ausländischen Banknotenaufträge handelte es sich sowohl zeitlich als auch mengenmäßig nicht um vorübergehende Füllaufträge. Aufträge solchen Umfangs über einen Zeitraum von mehr als zehn Jahren hätte die Bundesdruckerei nur bei voller Kostendeckung übernehmen dürfen.

18.5.2

Nach Auskunft der Bundesbank hat diese von den Überkapazitäten im Bereich Banknotendruck der Bundesdruckerei erst im Herbst 1986 erfahren. Über die Gesamtkapazität der Bundesdruckerei sei sie erstmals im Jahre 1988 im Rahmen der Produktionsplanung für die neue Banknotenserie informiert worden. Die Bundesdruckerei sei darauf hingewiesen worden, daß im Jahre 1993 der Bedarf an neuen Noten weitgehend gedeckt sei und die Bundesbank dann keine Kosten für Kapazitäten übernehmen werde, die ihren mittelfristigen Jahresbedarf von maximal 550 Millionen Stück übersteigen würden.

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, die Bundesdruckerei hätte schon Anfang der 80er Jahre ihre Kapazitäten vermindern müssen. Selbst wenn die Bundesdruckerei schon im Jahre 1981 eine bevorstehende Neuemission annahm, hätte sich die langfristige Planung der Fertigungskapazität nicht an kurzfristigen Auslastungsphasen orientieren dürfen.

Der Bundesrechnungshof hält die Befürchtung des Bundesministers, eine nicht rechtzeitige Erstausrüstung der Bundesbank mit den neuen Banknoten werde von der Öffentlichkeit nicht verstanden, für unbegründet. Die Bundesbank kann ihre Planungen zeitlich auf die jeweils vorhandene Kapazität abstellen und die Öffentlichkeit entsprechend von den Herausgabeterminen unterrichten.

Es mag zutreffen, daß durch die Herstellung ausländischer Banknoten Ausgaben für eine notwendige Schulung des Personals eingespart werden. Abgesehen davon, daß der überwiegende Teil des Personals in diesem Bereich aber aus Hilfskräften besteht, ist der Erwerb zusätzlichen Fachwissens durch die Kräfte der Bundesdruckerei kaum als besonders hoch und unverzichtbar einzuschätzen. Der Bundesrechnungshof ist jedenfalls der Auffassung, daß eine Schulung des Personals durch die Abwicklung von Aufträgen, die zu jährlichen Verlusten von rd. 8 Mio. DM führen, nicht vertretbar ist.

18.6

Der Bundesminister wird im Rahmen seiner Fachaufsicht sicherstellen müssen, daß die Bundesdruckerei im

Bereich Banknotendruck ihre Kapazität kostendeckend auslastet. Es wird hierzu auch erforderlich sein, mit der Bundesbank eine Vereinbarung über deren langfristigen Bedarf an Bundesbanknoten zu treffen.

Bundesminister der Verteidigung

(Einzelplan 14)

19 Beschaffung von Transportpanzern für elektronische Kampfführung (Kapitel 14 15 Titel 554 02)

19.0

Der Bundesminister hat die Beschaffungen von Transportpanzern und ihrer Rüstsätze für elektronische Kampfführung nicht hinreichend koordiniert. Zwischen der Auslieferung von Fahrzeugen und zugehörigen Rüstsätzen liegen zwischen 2 und 15 Jahre. Ohne Rüstsätze können die Fahrzeuge nicht zweckentsprechend verwendet werden. Die zu frühe Beschaffung der Transportpanzer führte zu vermeidbaren Ausgaben allein für Kreditzinsen in Millionenhöhe und verkürzt die voraussichtliche Nutzungsdauer der eingerüsteten Fahrzeuge erheblich.

19.1

Der Bundesminister beschaffte in den Jahren 1979 bis 1986 28 Transportpanzer für Störsender und 30 Transportpanzer für Peilgeräte sowie in den Jahren 1980 bis 1983 20 Transportpanzer für Aufklärungsgeräte. Die 28 Störsenderrüstsätze wurden 2 Jahre, die 30 Peilgeräterüstsätze 3 Jahre nach der Lieferung der Fahrzeuge eingebaut. Die Ausstattung von 20 Fahrzeugen mit dem „Aufklärungsgerät HELAS“ wird frühestens im Jahre 1993 beginnen und voraussichtlich erst im Jahre 1998, also 13 bis 15 Jahre nach der Lieferung der Transportpanzer, beendet sein. Bis zum Einbau der Rüstsätze können die Fahrzeuge im Stückwert von 817 000 DM nicht zweckentsprechend genutzt werden. Sie befinden sich so lange in einem Depot, werden gewartet und instand gesetzt.

Bereits im Jahre 1977 hatte sich abgezeichnet, daß die Transportpanzer und die dafür vorgesehenen Rüstsätze nicht zeitgleich geliefert werden könnten. Seit April 1983 war dem Bundesminister bekannt, daß mit der Lieferung einiger Rüstsätze erst Mitte der 90er Jahre zu rechnen sei. Er hatte zwar mehrfach seine Zulaufpläne für die Fahrzeuge geändert, hielt aber weitere Verschiebungen jeweils nicht mehr für vertretbar, weil anderenfalls seiner Meinung nach ein „Übergang von der Band- zur Einzelfertigung mit drastisch erhöhten Einzelpreisen“ erforderlich gewe-

sen wäre. Er hat jedoch nicht untersucht, ob seine Vermutungen zutreffen.

19.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß der Bundesminister, obwohl er die verzögerte Lieferung der Rüstsätze rechtzeitig erkannte, nicht veranlaßt hat, daß die Auslieferung der Fahrzeuge hinreichend auf die Zulauftermine der Rüstsätze verschoben wurde. Der Bundesrechnungshof hat keinen Anhalt dafür gefunden, daß eine solche Verschiebung aus Kostengründen unvertretbar gewesen wäre. Die Fertigung kleinerer Stückzahlen und die Auslieferung von Transportpanzern bis Anfang der 90er Jahre hätten nicht zwangsläufig zu unvertretbar hohen Preisen geführt. Dies zeigten mehrere spätere Verträge des Bundesamtes für Wehrtechnik und Beschaffung mit dem Hersteller über die Beschaffung kleinerer Stückzahlen. Der Bundesminister hat somit Haushaltsmittel für 58 Panzer 2 bis 3 Jahre und für 20 Panzer sogar bis zu 15 Jahre zu früh ausgegeben. Kreditzinsen von über 20 Mio. DM (bei einem Zinssatz von 6 v. H. für die Kreditaufnahme) hätten bei Anpassung des Zulaufs der Fahrzeuge an die Lieferung der jeweiligen Rüstsätze vermieden werden können. Als weiterer Schaden kommt wegen der Verkürzung der Gesamtnutzungsdauer der eingerüsteten Transportpanzer neben den Wartungskosten der Wertverlust für die Zeit hinzu, in der die Fahrzeuge nicht zweckgerecht verwendet werden können. Der Wertverlust bis zur Einsetzbarkeit beträgt — bei einer 25jährigen Nutzungsdauer — etwa 14 Mio. DM.

19.3

Der Bundesminister hat die Beanstandungen des Bundesrechnungshofes anerkannt. Obwohl die Zulaufprobleme bei den Rüstsätzen rechtzeitig erkannt worden seien, sei es versäumt worden, durch geeignete Maßnahmen den Zulauf der Transportpanzer weiter zu strecken oder auszusetzen.

Um derartige Mängel künftig zu vermeiden, will der Bundesminister bei ähnlichen Beschaffungsverträgen den Gesamtbedarf in Lose unterteilen, um sich größeren Verzögerungen oder Bedarfsänderungen besser anpassen zu können. Vertraglich sollen variable anstatt fester Stückzahlen vereinbart werden.

19.4

Der Bundesrechnungshof hat vergleichbare Sachverhalte wiederholt in Bemerkungen behandelt (vgl. z. B. Bemerkungen 1986, Drucksache 10/6138 Nr. 25 und Bemerkungen 1987, Drucksache 11/872 Nr. 28). Es ist dringend geboten, daß der Bundesminister nunmehr Abhilfe schafft. Der Bundesrechnungshof wird beobachten, ob die Maßnahmen des Bundesministers derartige Mängel künftig ausschließen.

20 Einsatzbereitschaft der Bordhubschrauber für die Fregatten der Klasse 122 (Kapitel 14 19 und 14 20, verschiedene Titel)

20.0

Im Jahre 1991 waren durchschnittlich nur etwa drei von neunzehn Bordhubschraubern für die acht Fregatten der Klasse 122 der Bundeswehr gleichzeitig in der U-Jagd uneingeschränkt einsatzbereit. Dadurch ist vor allem die U-Jagdfähigkeit dieser Fregatten, eine Hauptaufgabe des Gesamtsystems Fregatte/Bordhubschrauber, stark eingeschränkt.

20.1

Der Bundesminister beschaffte in den Jahren 1979 bis 1989 für acht Fregatten der Klasse 122 neunzehn Bordhubschrauber „Sea Lynx MK 88“, zu deren Hauptaufgaben die Ortung und Bekämpfung gegnerischer U-Boote mit Hilfe von Tauchsonargeräten und Torpedos zählen.

20.1.1

Der Bundesrechnungshof hatte in seinen Bemerkungen 1987 (Drucksache 11/872 Nr. 29) den mangelhaften Einsatzbereitschaftsstand der Bordhubschrauber insbesondere wegen fehlender Ersatz- und Austauschteile beanstandet.

Der Bundesminister hatte damals zu der Bemerkung ausgeführt, nach Auslieferung der noch zu beschaffenden Ersatz- und Austauschteile werde der vorgesehene Einsatzbereitschaftsstand von 70 v. H. verwirklicht werden, frühestens ab dem Jahreswechsel 1988/1989. Dann seien operationelle Forderungen uneingeschränkt erfüllbar.

Der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages hatte die Bemerkung zustimmend zur Kenntnis genommen und die Erwartung ausgesprochen, daß der Bundesminister die Versorgungsreife der Bordhubschrauber unter Priorität herstellt (vgl. Plenarprotokoll 11/85 S. 5751—5766 i. V. m. Drucksache 11/2443).

20.1.2

Der Bundesrechnungshof hatte in einem anderen Prüfungsverfahren im Jahre 1987 das Flugsicherheitsrisiko beim Betreiben der Tauchsonargeräte nachts oder bei Schlechtwetter sowie das Verbot von Nacht-Sonareinsätzen bemängelt. Der Bundesminister hatte hierzu ausgeführt, im Jahre 1989 werde die volle Einsatzfähigkeit der Sonargeräte, auch bei Nacht, gegeben sein.

20.1.3

Bei einer Kontrollprüfung im Jahre 1991 hat der Bundesrechnungshof festgestellt, daß der vorgesehene Einsatzbereitschaftsstand von 70 v. H. noch nicht erreicht war, vielmehr betrug er nur 56 v. H., nämlich durchschnittlich 9 der 16 beim Verband vorhandenen Hubschrauber. Zu diesen 9 Hubschraubern zählen auch die nur bedingt oder erst nach zwölf Stunden einsatzbereiten Luftfahrzeuge; uneingeschränkt einsatzbereit waren dagegen durchschnittlich nur 2,6 Hubschrauber.

Wegen fehlender Ersatzteile wurden aus nicht eingesetzten Bordhubschraubern Teile ausgebaut und als Ersatzteile verwendet, um diesen Einsatzbereitschaftsstand zu erreichen. Diese sogenannten „gesteuerten Ausbauten“ nahmen sogar zu: Im Jahre 1991 waren es 180 Fälle.

Im selben Jahr waren durchschnittlich nur 8 von mindestens 16 benötigten Tauchsonargeräten einsatzbereit, davon aber nur vier in Bordhubschrauber eingebaut. Sonareinsätze der Hubschrauber bei Nacht sind inzwischen zwar zugelassen, beinhalten jedoch weiterhin ein erhöhtes Flugsicherheitsrisiko für die Besatzungen.

20.1.4

Nach eingehenden Untersuchungen hält die Zerstörerflottille grundsätzlich für die vorhandenen acht Fregatten 122 aus operativer Sicht sechs gleichzeitige Einschiffungen (also zwölf Bordhubschrauber gleichzeitig auf sechs Fregatten in See) und jährlich mindestens 1 500 Bordflugstunden für dringend geboten, um den Ausbildungsflugbetrieb auf See sicherzustellen und die volle Leistungsfähigkeit des Gesamtwaffensystems zu erreichen. Als eine Folge des unzureichenden Einsatzbereitschaftsstandes waren im Jahre 1991 aber höchstens drei gleichzeitige Einschiffungen und insgesamt nur 1 081 Bordflugstunden möglich. Dabei konnten die Fregatten nicht immer mit je zwei Bordhubschraubern ausgestattet werden, und nur insgesamt höchstens vier Hubschrauber waren mit einem funktionsfähigen Tauchsonargerät ausgerüstet.

20.2

Der Bundesrechnungshof hat erneut beanstandet, daß der Einsatzbereitschaftsstand mangelhaft ist, obwohl die Marine seit dem Jahre 1988 versucht und wieder-

holt zugesagt hat, eine Leistungssteigerung im technischen Bereich zu erreichen und dadurch eine der Ursachen für den unzureichenden Einsatzbereitschaftsstand zu beseitigen.

Der Bundesrechnungshof hat ferner beanstandet, daß Nacht-Sonareinsätze — auch nach der Einschätzung des Nutzungsbeauftragten beim Bundesminister — weiterhin mit einem erhöhten Flugsicherheitsrisiko der Besatzungen erkaufte wurden. Der Verband wird auch in Zukunft funktionsfähige und in Bordhubschrauber eingerüstete Sonargeräte nicht in ausreichender Zahl bereitstellen können, weil die Wartung, Instandsetzung und Justierung dieser Geräte wegen ihrer Anfälligkeit erheblichen Arbeits- und Zeitaufwand erfordert. Ohne ein eingerüstetes, intaktes Tauchsonargerät als Hauptsensor für die U-Jagd ist ein in seinen übrigen Systemen voll funktionsfähiger Bordhubschrauber nur bedingt einsatzbereit.

20.3

Der Bundesminister hat eingeräumt, die eingeleiteten Maßnahmen zur Verbesserung des Einsatzbereitschaftsstandes hätten — bei festzustellenden Fortschritten — noch nicht zu dem erwarteten und notwendigen Erfolg geführt. Deshalb sei u. a. auch nur eine begrenzte Ausbildung in der U-Jagd möglich gewesen. Die Bereitstellung einer ausreichenden Anzahl mit Tauchsonar ausgerüsteter, einsatzbereiter Bordhubschrauber sei aber auch künftig „problematisch“.

Zu der Bewertung der Einsatzfähigkeit der Fregatten 122 hat der Bundesminister ausgeführt, maßgeblich sei der Ausbildungsstand der Besatzungen und eine kurzfristig realisierbare Einschiffung der Bordhubschrauber, die ihren Einsatz ermögliche.

20.4

Der Bundesminister hat die Feststellungen des Bundesrechnungshofes zu dem unzureichenden Einsatzbereitschaftsstand im wesentlichen bestätigt; im übrigen räumen seine Stellungnahmen die Beanstandungen des Bundesrechnungshofes nicht aus:

- Der vom Bundesminister zugestandene Ausbildungsrückstand in der U-Jagd unterstreicht die Notwendigkeit, mehr gleichzeitige Einschiffungen und mehr Bordflugstunden zu ermöglichen. Dabei kommt es auch im Frieden darauf an, die jeweilige Einheit zwischen einer Fregatte und zwei Bordhubschraubern bereits beim Auslaufen herzustellen. Die nachträgliche, nach Meinung des Bundesministers kurzfristig realisierbare Einschiffung von Hubschraubern ist nur dann möglich, wenn die Fregatten in erreichbarer Nähe operieren.
- So lange die Hubschrauber nicht ausreichend verfügbar und einsatzbereit sind, kann das Gesamtwaffensystem Fregatte/Bordhubschrauber weder sein Einsatzkonzept noch die Ausbildungsaufträge befriedigend erfüllen, und die Einsatzfähigkeit bei der U-Jagd ist stark eingeschränkt.

Die Bemühungen der Marine, die anlässlich früherer Prüfungs- bzw. Bemerkungsverfahren gerügten Mängel abzustellen, haben bisher noch nicht zum Erfolg geführt.

Eine positive Veränderung des Einsatzbereitschaftsstandes erwartet die Marine nunmehr frühestens für die Jahre 1994/1995. Dann aber werden weitere vier Fregatten 123 zulaufen, die zunächst — bis zum Zulauf der neuen Bordhubschrauber des Typs Marinehubschrauber 90 ab dem Jahre 1999 — bei U-Jagdeinsatz auf denselben Bestand der 19 vorhandenen Hubschrauber angewiesen sind. Dies erfordert einen noch deutlich höheren Einsatzbereitschaftsstand.

20.5

Der Bundesminister wird die in diesem Zusammenhang anstehenden Aufgaben nunmehr vorrangig lösen müssen, damit das Waffensystem seinem Einsatzkonzept entsprechend eingesetzt werden kann.

21 Entwicklung eines neuen Sturmgewehrs (G 11)

21.0

Für rd. 100 Mio. DM entwickelte der Bundesminister seit dem Jahre 1974 ein neues Sturmgewehr mit der Bezeichnung „G 11“. Mängel im Verfahren und im Vorhabenmanagement hatten erhebliche Zeitverzögerungen und vermeidbare Kostensteigerungen zur Folge. Trotz deutlicher Schwächen in der Erprobung wurde das G 11 als einführungsreif erklärt. Die Beschaffung des G 11 ist inzwischen jedoch wegen fehlenden Bedarfs bis auf weiteres ausgesetzt.

21.1

Auf der Grundlage einer taktischen Forderung aus dem Jahre 1970 zur Ablösung der Handfeuerwaffen Gewehr G 3 und Maschinenpistole MP 2 der Bundeswehr veranlaßte der Bundesminister im Jahre 1974 die Konzeption eines neuen Sturmgewehrs mit der Bezeichnung G 11.

Diese Waffe sollte eine Munition mit neuartiger Technologie (hülsenlos) verschießen, die ebenfalls erst zu entwickeln war. Eine höhere Trefferquote, eine größere Munitionsmenge an der Waffe und eine leichtere Handhabbarkeit wurden als wesentliche Verbesserungen gegenüber den eingeführten Handfeuerwaffen erwartet. Nach den ursprünglichen Planungen sollte das G 11 ab dem Jahre 1979 als Standardwaffe für alle Teilstreitkräfte der Bundeswehr eingeführt werden. Die Entwicklungskosten waren mit 13 Mio. DM veranschlagt.

Um an einer internationalen Vergleichserprobung neuartiger Handfeuerwaffen teilnehmen zu können, wurde bereits im Jahre 1975 förmlich die Entwick-

lungsphase eingeleitet. Zu diesem Zeitpunkt war die Beherrschbarkeit der neuartigen Technologie sowohl bei der Waffe als auch bei der Munition noch nicht abzusehen. Das Gewehr konnte sich wegen technischer Probleme im internationalen Vergleich nicht durchsetzen. Die Vergleichserprobung erforderte rd. 9,5 Mio. DM, die aus den für das G 11 veranschlagten Entwicklungsmitteln finanziert wurden. Sie verursachte einen zusätzlichen Zeitverzug und führte schließlich zum Abbruch des Entwicklungsvorhabens Anfang 1978.

Die Entwicklung wurde Ende 1979 nach Zuweisung weiterer Haushaltsmittel wieder aufgenommen. Die militärischen Forderungen an die Waffe wurden im Laufe der weiteren Entwicklung mehrfach reduziert. Etwa zehn Jahre nach der Wiederaufnahme des Vorhabens versuchte der Bundesminister, mit Hilfe enger Kosten- und Terminvorgaben ein Ende der Kostensteigerungen und ein die reduzierten Forderungen befriedigendes Entwicklungsergebnis zu erreichen. Zudem stand wegen des Kostendrucks nur eine geringe Menge an Waffen des endgültigen Konstruktionsstandes (5 Stück) und an Munition (26 401 Schuß) für die technische Erprobung und den Truppenversuch zur Verfügung. Der Bundesminister beendete am 8. März 1992 das Rüstungsvorhaben auf dem bisher erreichten Entwicklungs- und Erprobungsstand mit dem Phasendokument „Einführungsgenehmigung“; die Beschaffung wurde bis auf weiteres ausgesetzt. Zu diesem Zeitpunkt war die Entwicklung des „Systems G 11“ mit allen erforderlichen Munitionsarten nicht abgeschlossen, die Waffe in der Dämmerung nicht hinreichend einsatzfähig und die Vorschrift über den Einsatz des G 11 deswegen noch nicht endgültig gefaßt.

Die ursprünglichen Bedarfsschätzungen wurden im Verlauf der Entwicklung reduziert; nicht mehr alle Teilstreitkräfte, sondern nur noch ausgewählte Truppenteile sollten mit der Waffe ausgestattet werden. Nunmehr ist jedoch davon auszugehen, daß das eingeführte Sturmgewehr G 3 als Standardwaffe der Bundeswehr bis weit über das Jahr 2000 genutzt wird. Bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt hat die Entwicklung des G 11 etwa 100 Mio. DM gekostet. Im Falle einer späteren Wiederaufnahme des Vorhabens sind nach heutigem Stand rd. 80 Mio. DM zusätzliche Haushaltsmittel zur Nachentwicklung und Serienreife-machung erforderlich.

21.2

Noch bevor der Bundesminister die Beschaffung des G 11 bis auf weiteres aussetzte, hatte der Bundesrechnungshof die nach dem Abschluß der Entwicklung anstehende Beschaffungsentscheidung zum Anlaß genommen, die Maßnahmen in den einzelnen Phasen der Entwicklung zu überprüfen.

Die Prüfungen haben Mängel im Verfahren und im Ablauf der Entwicklung und Erprobung des G 11 aufgezeigt:

- Der tatsächliche Bedarf der Bundeswehr an einem neuen Sturmgewehr war sowohl mengenmäßig

wie zeitlich von Anfang an nicht ausreichend begründet und nachgewiesen worden.

- Das bisherige Entwicklungsergebnis entspricht nur dadurch den militärischen und technischen Forderungen, daß diese im Verlauf der Entwicklung immer mehr herabgesetzt wurden.
- Der Bundesminister hat das Vorhaben nicht straff genug gesteuert.
- Der Eintritt in die Entwicklungsphase war verfrüht, weil die neuartige Technologie nicht hinreichend beherrscht wurde. Entsprechend hoch waren die zeitlichen und finanziellen Risiken. Die Teilnahme an einer kosten- und zeitaufwendigen internationalen Vergleichserprobung zu diesem frühen Zeitpunkt hat im Ergebnis der internationalen Wettbewerbsfähigkeit des G 11 geschadet.
- Die Einführungsgenehmigung wurde erteilt, obwohl wesentliche Voraussetzungen noch nicht gegeben waren und insbesondere keine ausreichenden Erprobungs- und Truppenversuchsergebnisse vorlagen. Eine abschließende Beurteilung für die Einführung des G 11 als Standardwaffe war unter diesen Umständen noch nicht möglich.

21.3

Der Bundesminister hat die beanstandeten Mängel im wesentlichen eingeräumt. Auch er hält einen Entwicklungszeitraum von 20 Jahren für ein Gerätevorhaben für zu hoch. Er hat entgegengehalten, daß sich manche Entscheidung aus heutiger Sicht anders darstelle. Er hat insbesondere darauf verwiesen, daß die Einführungsgenehmigung bereits bei Vorliegen der wesentlichen Einführungsvoraussetzungen zur Entscheidung vorgelegt werden könne. Diese Voraussetzungen seien erfüllt gewesen. Der Bundesminister hält zwar langfristig an seiner Absicht zur Beschaffung einer modernen, leistungsstarken und leichten Waffe als Nachfolgemodell für das Gewehr G 3 zu einem späteren Zeitpunkt fest. Einer Entscheidung über die Fortsetzung des Vorhabens G 11 werde aber in jedem Fall eine Kosten-Nutzen-Abwägung vorausgehen. Die Einplanung des Gewehrs G 11 in den Bundeswehrplan (ab dem Jahre 2005) präjudiziere diese Entscheidung nicht.

21.4

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, daß die beanstandeten Mängel — insbesondere in der Bedarfsermittlung und bei der Steuerung der Entwicklung — bei einem straffen Vorhabenmanagement hätten rechtzeitig erkannt und zumindest weitgehend vermieden werden können. Er ist nicht der Meinung, daß die wesentlichen Einführungsvoraussetzungen für die Waffe vorlagen. Insbesondere reichten die Erprobungs- und Truppenversuchsergebnisse schon wegen des geringen Umfanges des zur Verfügung stehenden Materials nicht aus, um die technische Einführungsreife und die Truppenverwendbarkeit der Waffe zu begründen.

21.5

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, daß der Bundesminister in jedem Fall die Entscheidung über das Nachfolgemodell für das Gewehr G 3 nur auf der Grundlage einer Kosten-Nutzen-Abwägung treffen wird.

Der Bundesminister sollte jedoch zur Vermeidung unnötiger Ausgaben von beträchtlichem Umfang bei allen Entwicklungsvorhaben künftig

- den militärischen Bedarf mit größerer Sorgfalt bestimmen,
- die technologischen sowie die sich daraus ergebenden finanziellen Risiken genauer abschätzen und den Einstieg in die Entwicklungsphase hinreichend vorbereiten,
- eine Einführungsgenehmigung erst dann erteilen, wenn der tatsächliche Abschluß der Entwicklung erreicht ist und insbesondere ausreichende Erprobungs- und Truppenversuchsergebnisse vorliegen.

22 Umschulung des Kommandierenden Generals der Luftflotte auf das Flugzeugmuster Tornado (verschiedene Kapitel und Titel)

22.0

Der Bundesminister ließ den Kommandierenden General der Luftflotte noch im Jahre 1990 als Flugzeugführer für das Flugzeugmuster Tornado umschulen, obwohl bei Beginn der Ausbildungsmaßnahme bereits die vorzeitige Zurruesetzung des Generals im Jahre 1991 bekannt war.

Mit der Umschulung hätte nicht mehr begonnen werden dürfen. Ausgaben in Höhe von über 600 000 DM hätten vermieden werden können.

22.1

Der Bundesminister beantragte im Oktober 1989 die Bereitstellung eines Lehrgangsplatzes an der trinationalen Tornado-Ausbildungseinrichtung in Cottesmore/Großbritannien für die Umschulung des Kommandierenden Generals der Luftflotte auf das Flugzeugmuster Tornado. Der General, der einen gültigen Militärflugzeugführerschein für das Flugzeugmuster F-4F-Phantom besaß, sollte in der Zeit vom 27. April bis 13. Juli 1990 die Muster- und Instrumentenflugberechtigung für das Flugzeugmuster Tornado erwerben. Eine Einweisung in Waffeneinsatzverfahren war nicht vorgesehen. Die als Lehrgangsvoraussetzung vorgeschriebene Mindestnutzungszeit von drei Jahren wäre vom Abschluß der Ausbildung bis zum Erreichen der für den General vorgesehenen besonderen Altersgrenze im Jahre 1994 einzuhalten gewesen.

Die Ausbildung erfolgte in der Zeit vom 3. Mai bis 29. Juni 1990 in Cottesmore und anschließend vom 13. bis 24. August 1990 beim Jagdgeschwader in Jever.

Nach den Angaben des Bundesministers betrugen die Ausbildungskosten über 600 000 DM.

Parallel zur Vorbereitung der Umschulung des Generals begannen im Oktober 1989 Planungen der Luftwaffe für die vorzeitige Zurruesetzung von Generalen im Jahre 1991. Am 9. März 1990 erhielt der Inspekteur der Luftwaffe den Auftrag, vorklärende Informationsgespräche mit den in Betracht kommenden Generalen zu führen. Dazu gehörte auch der Kommandierende General der Luftflotte. Das Gespräch fand am 20. Juni 1990 statt. Einwände gegen seine vorzeitige Zurruesetzung zum 1. Oktober 1991 erhob der General nicht.

22.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß der Bundesminister es versäumt hat, auf die Umschulung des Generals zu verzichten, nachdem bei Beginn der Ausbildungsmaßnahme im Mai 1990 die vorzeitige Zurruesetzung im Jahre 1991 und die Nichteinhaltung der Mindestnutzungszeit von drei Jahren zu erwarten waren. Er hat den Bundesminister gebeten, die Regreßfrage zu prüfen.

22.3

Der Bundesminister hat geltend gemacht, die Umschulung des Generals sei dienstlich notwendig gewesen, weil es im Zeitpunkt der Entscheidung in der Führung der Luftwaffe keinen General mit der Tornado-Flugberechtigung gegeben habe. Aufgabe des Kommandierenden Generals der Luftflotte sei es, die Kampfverbände der Luftwaffe zu führen. Dazu gehöre auch das komplexe Waffensystem Tornado. Um die Belastungen der Luftfahrzeugbesatzungen, die Fragen der Flugsicherheit, die Ausbildungserfordernisse und technischen Änderungsprogramme beurteilen und die Einsatzmöglichkeiten des Waffensystems bewerten zu können, seien persönliche fliegerische Erfahrungen mit dem Tornado erforderlich. Da der Inspekteur der Luftwaffe zum Zeitpunkt der Entscheidung selbst nicht aktiver Flugzeugführer gewesen sei, sei es dienstlich zweckmäßig und geboten gewesen, den General auf das modernste Waffensystem der Luftwaffe umzuschulen.

Der Bundesminister hat weiter dargelegt, daß die Umschulung den General in die Lage versetzt habe, sowohl den Inspekteur der Luftwaffe bei Tornado-relevanten Entscheidungen qualifiziert zu beraten, als auch seine Aufgaben als Truppenführer kompetent wahrnehmen zu können.

Im übrigen werde die Regreßfrage untersucht.

22.4

Die Einlassungen des Bundesministers räumen die Beanstandungen des Bundesrechnungshofes nicht

aus. Zu der Frage der Nichteinhaltung der Mindestnutzungszeit von drei Jahren hat sich der Bundesminister nicht geäußert. Die für eine dienstliche Notwendigkeit der Umschulung vorgetragenen Gründe rechtfertigen ein Abweichen von der generellen Regelung nicht. Die jetzigen Dienstposteninhaber „Inspekteur der Luftwaffe“ und „Kommandierender General der Luftflotte“ besitzen auch nur die Flugberechtigung für Flugzeugmuster, die bis Ende 1994 ganz oder teilweise außer Dienst gestellt sein sollen (Alpha Jet und RF-4E-Phantom). Im übrigen hatte die Umschulung lediglich den Erwerb der Muster- und Instrumentenflugberechtigung zum Ziel. Eine Einweisung in Waffeneinsatzverfahren war nicht vorgesehen.

Um so weniger ist damit die Nichteinhaltung der Mindestnutzungszeit begründet.

Der Bundesrechnungshof bleibt daher bei seiner Auffassung, daß der Bundesminister auf die Umschulung des Generals hätte verzichten müssen. Ausgaben in Höhe von über 600 000 DM hätten vermieden werden können.

22.5

Der Bundesminister ist aufgefordert, alsbald die Regreßfrage zu klären. Für die Zukunft wird er sicherstellen müssen, daß vor Durchführung derart kosten-trächtiger Umschulungen geprüft wird, ob die Voraussetzungen dafür noch gegeben sind.

23 Beschaffungsrahmenverträge der Wehrbereichs- und Standortverwaltungen (verschiedene Kapitel und Titel)

23.0

Die für die dezentrale Versorgung der Bundeswehr abgeschlossenen Beschaffungsrahmenverträge sind nicht immer wirtschaftlich. Ausgaben in mehrfacher Millionenhöhe sind vermeidbar, wenn die Bedarfsermittlung vor Vertragsabschluß und die Kenntnis der vertragschließenden Stellen über die tatsächlich benötigten Abnahmemengen verbessert werden.

23.1

Der Materialbedarf der Bundeswehr soll in der Regel zentral ermittelt, angefordert und auf dem Nachschubweg gedeckt werden. Diese Güter zur Deckung des Materialbedarfs werden durch die Bundeswehrverwaltung, insbesondere durch das Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung, zentral beschafft. Versorgungsgüter, deren Bedarf nicht zentral gedeckt werden soll oder nicht rechtzeitig gedeckt werden kann, werden nach Vorgaben des Bundesministers u. a. durch Wehrbereichs- und Standortverwaltungen dezentral beschafft.

All diese Stellen können Beschaffungsrahmenverträge (Rahmenverträge) abschließen, wenn dies wirtschaftlich ist. In diesen Rahmenverträgen vereinbaren die Vertragspartner weitgehend im voraus die gegenseitigen Rechte und Pflichten für später zu vergebende und wiederkehrende Lieferungen, vor allem Regelungen über die Preise. Die Leistungsverpflichtung des Auftragnehmers wird erst bei Erteilung des Einzelauftrags genau festgelegt (z. B. Stückzahlen, Liefertermine).

Die militärischen und zivilen Stellen der Bundeswehr erteilen allein für die dezentrale Versorgung aufgrund von Rahmenverträgen jährlich etwa 360 000 Einzelaufträge mit einem Bestellwert von mehr als 350 Mio. DM. Die Truppe bestellt so den überwiegenden Teil ihrer Ersatzbeschaffungen dezentral über Rahmenverträge.

23.2

Die Wehrbereichs- und Standortverwaltungen fordern vor Abschluß eines Rahmenvertrages die als Besteller in Frage kommenden Dienststellen und Truppenteile auf, ihren Bedarf an Versorgungsgütern zu melden. Den ermittelten Gesamtbedarf teilen sie bei der Aufforderung zur Angebotsabgabe den Firmen unverbindlich als zu erwartende Abnahmemenge mit. Nach Vertragsabschluß können die bestellberechtigten Bundeswehrdienststellen Lieferungen und Leistungen aus den Rahmenverträgen ohne Einschaltung der vertragschließenden Stellen abrufen und müssen diese zu den vereinbarten Preisen abrechnen. Ihnen ist jedoch nicht aufgegeben, die erzielten Umsätze zu melden. Die vertragschließenden Stellen erfahren somit nicht, in welchem Umfang der von ihnen abgeschlossene Rahmenvertrag genutzt wird.

Einige Wehrbereichs- und Standortverwaltungen verpflichten daher die Auftragnehmer vertraglich, die sich aus den Rahmenverträgen ergebenden Jahresumsätze anzuzeigen. Die gemittelten Vorjahreswerte werden bei einer erneuten Ausschreibung in den Angebotsaufforderungen als zu erwartende Jahresumsätze ausgewiesen. In einigen Fällen schätzten die vertragschließenden Stellen die Bedarfsmengen nur oder verzichteten auf eine Bedarfsermittlung.

23.3

23.3.1

Der Bundesrechnungshof hat die Rahmenverträge für die dezentralen Beschaffungen stichprobenweise geprüft und festgestellt, daß die vereinbarten Preise oftmals um ein Mehrfaches über denen der zentralen Beschaffungen liegen. Er hat darauf hingewiesen, daß die ungenügende Kenntnis der vertragschließenden Stellen über die tatsächlichen Abnahmemengen eine unzulängliche Bedarfsermittlung und damit überhöhte Preise zur Folge hatte.

Eine möglichst genaue Bedarfsermittlung ist Voraussetzung für eine wirtschaftliche Vergabe der Leistung.

Einerseits werden die Auftragnehmer in der Regel das Risiko, das ihnen aus der in den Rahmenverträgen fehlenden Abnahmeverpflichtung und den unverbindlichen Abnahmemengen erwachsen kann, in ihre Preise einkalkulieren. Bei Anschlußverträgen gilt dies um so mehr, je geringer der erwartete gegenüber dem tatsächlichen Umsatz ausfiel. Andererseits dürften die Auftragnehmer Preisvorteile bei höheren als den erwarteten Abnahmemengen wohl kaum von sich aus an den Bund weitergeben. Der Bundesrechnungshof hat daher angeregt, den Informationsfluß über die tatsächlich mit dem jeweiligen Auftragnehmer abgewickelten Umsätze zu verbessern.

23.3.2

Der Bundesrechnungshof hat ebenso empfohlen, die Abrechnung der einzelnen Aufträge von den Bestellern auf die vertragschließenden Stellen zu übertragen. Diese könnten damit ständig und zeitnah den Umfang der Bestellungen verfolgen und neben einer am tatsächlichen Verbrauch orientierten Bedarfsermittlung, z. B. auch bei stark ansteigendem Bedarf, unverzüglich einen erneuten Wettbewerb veranstalten. Außerdem würde der Verwaltungsaufwand der Truppe für die Beschaffungen erheblich vermindert. Gemessen am Gesamtumfang der über Rahmenverträge abgewickelten dezentralen Beschaffungen ließen sich bei einer wirtschaftlicheren Preisgestaltung dieser Verträge Einsparungen in zumindest mehrfacher Millionenhöhe erzielen.

23.4

23.4.1

Der Bundesminister hat der Auffassung des Bundesrechnungshofes zugestimmt, daß eine sorgfältige Bedarfsermittlung und die Kenntnis der tatsächlichen Abgabemengen Voraussetzungen für den Abschluß von preisgünstigen Rahmenverträgen sind. Allerdings sei die Bedarfsermittlung bei den Einzelverbrauchern wegen der relativ geringen Verbrauchswerte und deren möglichen Schwankungen erschwert. Um zuverlässigere Kenntnis über die tatsächlichen Abgabemengen zu erhalten, werde das von einigen Wehrbereichs- und Standortverwaltungen angewendete Verfahren, wonach der Auftragnehmer den vertragschließenden Stellen die erzielten Umsätze mitteile, nunmehr allgemein eingeführt. Entsprechende Vereinbarungen würden in die Rahmenverträge aufgenommen.

23.4.2

Der Bundesminister hat weiter mitgeteilt, er könne der Anregung des Bundesrechnungshofes, die Abrechnung der Bestellungen von den Dienststellen auf die vertragschließenden Stellen zu übertragen, vorerst noch nicht folgen. Diese Anregung müsse weiter untersucht werden, um zu Lösungsmöglichkeiten mit geringem Verwaltungsaufwand zu gelangen. Die

Übernahme dieser Aufgabe durch die Wehrbereichs- und Standortverwaltungen in der jetzigen Form sei mit erheblichem zusätzlichen Verwaltungsaufwand verbunden. Er sehe aber langfristig in einer regional übergreifenden Zusammenfassung der dezentralen Beschaffungen eine Möglichkeit zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit. Noch festzulegende Truppenteile oder militärische Dienststellen, in deren räumlicher Nähe Beschaffungsstellen einzurichten wären, könnten als „zentrale Beschaffungsorganisation“ auf örtlicher Ebene für bestimmte Versorgungsbereiche — ggf. auch teilstreitkraftübergreifend — den Bedarf für die ihnen zugeordneten Verbraucher ermitteln und die Bedarfsforderungen koordinieren. Diese zentralisierte Bedarfsermittlung und der Einsatz von Datenverarbeitung könnten zu genaueren Vorhersagewerten beitragen, außerdem würden durch bessere Nutzung vorhandener Preisinformationen Beschaffungen zu unterschiedlichen Preisen weitgehend vermieden.

23.5

Der Bundesrechnungshof begrüßt die vom Bundesminister angekündigten Maßnahmen; diese dürften die bisherige Verfahrensweise verbessern. Die vom Bundesminister angesprochenen Schwierigkeiten bei der Bedarfsermittlung sprechen für die rasche Einführung einer in regionalen Bereichen zentralisierten und DV-gestützten Bedarfsermittlung. Im Hinblick auf die finanziellen Auswirkungen unwirtschaftlicher Rahmenverträge sollte der Bundesminister umgehend die notwendigen Untersuchungen zur Einführung einer zentralen Beschaffungsorganisation einleiten.

Der Bundesrechnungshof wird die weitere Entwicklung beobachten.

24 Aufwendungen für einen Flugabwehrschießplatz in Zingst/Mecklenburg-Vorpommern

24.0

Der Bundesminister hatte erwogen, den von der ehemaligen Nationalen Volksarmee übernommenen Flugabwehrschießplatz in Zingst an der vorpommerschen Ostseeküste weiter zu betreiben. Es bestand hierfür weder ein Bedarf noch waren die seerechtlichen Voraussetzungen und die Fragen des Naturschutzes geklärt.

Gleichwohl gab der Bundesminister in den Jahren 1991 und 1992 etwa 1,5 Mio. DM u. a. für die Herrichtung von Gebäuden aus, obwohl nicht feststand, ob und für welchen Zweck diese genutzt werden sollten. Im Juni 1992 hat er entschieden, daß der Platz nicht von der Bundeswehr genutzt werden soll.

24.1

Der Bundesminister hatte von der ehemaligen Nationalen Volksarmee (NVA) den Flugabwehrschießplatz Zingst vorläufig übernommen. Er erwog, ihn weiter zu betreiben. Der Platz liegt in einem Naturschutzgebiet an der vorpommerschen Ostseeküste.

Ein Schießbetrieb auf diesem Platz setzt voraus, daß das Zielgebiet in der Ostsee gesperrt werden kann. Die hierzu erforderliche Schifffahrtpolizeiverordnung lag nicht vor.

Der Bundesminister gab im Jahre 1991 rd. 940 000 DM und im Jahre 1992 rd. 607 000 DM für die Herrichtung von nicht bewohnten Gebäuden (Heizungen, Fenster, Türen, Fußböden und dergleichen) und sonstiger Infrastruktur aus.

Der Bundesminister wollte auf dem Platz in Zingst Ausbildungsschießen mit dem Flugabwehrraketensystem ROLAND und mit Fliegerfäusten durchführen.

Ein Scharfschießen mit dem Waffensystem ROLAND findet bisher einmal jährlich auf einem NATO-Schießplatz auf Kreta statt. Der Bundesminister wollte diese Ausbildungsschießen auf den Schießplatz in Zingst verlegen.

Bei dem Ausbildungsschießen mit Fliegerfäusten sollte mit den Modellen STRELA und IGLA sowjetischer Bauart aus den Beständen der NVA geschossen werden. Sie sind bei der Bundeswehr noch nicht eingeführt. Ob und wann dies geschehen wird, ist offen.

Mit Fliegerfäusten kann bereits heute auf den Plätzen Grafenwöhr, Putlos und Todendorf scharf geschossen werden. Mit den bei der Bundeswehr eingeführten Fliegerfäusten westlicher Bauart ist zur Zeit der scharfe Schuß zu Ausbildungszwecken nicht vorgesehen.

24.2

Der Bundesrechnungshof hatte, nachdem während des Prüfungsverfahrens Zweifel an einer endgültigen Entscheidung des Bundesministers für einen Weiterbetrieb des Platzes erkennbar wurden, vorab bereits im August 1991 angeregt, keine weiteren Bauausgaben für den Betrieb des Platzes bis zu einer endgültigen Entscheidung zu leisten. Er hat dann im Februar 1992 im einzelnen auf die Schwierigkeiten hingewiesen, die sich aus der Lage des Platzes Zingst in einem Naturschutzgebiet und der fehlenden seerechtlichen Erlaubnis ergeben. Er hat bezweifelt, daß eine derartige Nutzung dieses Gebietes überhaupt durchsetzbar ist. Nach Berechnungen des Bundesrechnungshofes wären die Kosten für Schießübungen allein mit dem Waffensystem ROLAND auf dem Platz in Zingst jährlich um mindestens 500 000 DM höher als auf dem NATO-Platz auf Kreta, wo alle Einrichtungen bereits vorhanden sind. Darüber hinaus hat er bezweifelt, daß wegen vertraglicher Bindungen und anderweitigen Bedarfs mittelfristig die Schießplatznutzung in Kreta aufgegeben werden könne.

Auch eine Schießausbildung mit Fliegerfäusten rechtfertigt die Inbetriebnahme des Platzes in Zingst nicht. Zum einen sind die dafür vorgesehenen Modelle noch nicht eingeführt und zum anderen kann ein künftiger Bedarf auf anderen Plätzen gedeckt werden.

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister aufgefordert, die endgültige Übernahme des Platzes zu überdenken.

24.3

Nachdem der Bundesminister sich anfangs nicht in der Lage gesehen hatte, eine insbesondere zwischen dem Generalinspekteur der Bundeswehr und dem Führungsstab des Heeres abgestimmte Stellungnahme abzugeben, hat er nunmehr im Juni 1992 entschieden, den Platz aufzugeben. Er hat mitgeteilt, im übrigen sei er nach wie vor der Meinung, daß er die seerechtlichen Probleme sowie die Fragen des Umwelt- und Naturschutzes hätte lösen können. Auch komme er bei seinem Kostenvergleich zu einem anderen Ergebnis als der Bundesrechnungshof. Gleichwohl wolle er aus militärpolitischen Gründen an Kreta festhalten. Für den Platz in Zingst bestünde daher kein Bedarf mehr. Wegen der unklaren Gesamtsituation habe er zunächst nur vorläufige Entscheidungen getroffen. Mit dem „vergleichsweise niedrigen Betrag“ von 1,5 Mio. DM seien nur „dringend notwendige Infrastrukturmaßnahmen (Bewohnbarmachung/Substanzerhaltung) durchgeführt“ worden.

24.4

Der Bundesrechnungshof hält die Entscheidung des Bundesministers für sachgerecht, den Flugabwehrschießplatz in Zingst nicht weiter zu betreiben. Gleichwohl bleibt zu beanstanden, daß über 1,5 Mio. DM — im wesentlichen für Infrastruktur — ausgegeben wurden, obwohl nicht feststand, ob und für welche Zwecke diese genutzt werden sollte. Auch wenn es sich nach Ansicht des Bundesministers um einen „vergleichsweise niedrigen Betrag handelt“, hätte er bei der von ihm dargelegten unklaren Gesamtsituation derartige Maßnahmen nicht durchführen dürfen. Auch waren die von ihm ermittelten Kosten unvollständig; so hat er u. a. weder die Infrastrukturkosten noch die umweltschutzbedingten Mehrausgaben berücksichtigt. Ebenfalls waren Kosten für erwartete Betriebsbeschränkungen nicht angesetzt worden.

Im übrigen war der Platz weder für die noch nicht eingeführten Fliegerfäuste der ehemaligen NVA noch für das Waffensystem ROLAND erforderlich.

Der Bundesminister sollte künftig bei Ausgaben für Anlagen, deren Nutzung er nicht sicher abschätzen kann, vor der Durchführung der Maßnahmen den Bedarf sorgfältiger ermitteln und so unnötige Ausgaben vermeiden.

**25 Gleichzeitige Zahlung von gemindertem
Kindergeld und Kindergeldzuschlag**
(Kapitel 18 03 Titelgruppe 01)

25.0

Beim Kindergeld und Kindergeldzuschlag sind unterschiedliche Einkommensbegriffe für die Berechnungen maßgebend. In zahlreichen Fällen beziehen Kindergeldberechtigte wegen hoher positiver Einkünfte nur gemindertem Kindergeld oder den Kindergeld-Sockelbetrag, während einige von ihnen gleichzeitig wegen geringen steuerlichen Einkommens einen Kindergeldzuschlag erhalten. Der Bundesrechnungshof weist den Bundesminister und die politischen Entscheidungsträger auf die Auswirkungen der gesetzlichen Regelung hin.

25.1

25.1.1

Beim Kindergeld und Kindergeldzuschlag sind unterschiedliche Einkommensbegriffe für die Berechnungen maßgebend. Kindergeldberechtigte mit hohen positiven Einkünften erhalten nur gemindertem Kindergeld oder nur den Kindergeld-Sockelbetrag nach § 10 Abs. 2 Bundeskindergeldgesetz (BKGG). Kindergeldberechtigte mit geringem zu versteuerndem Einkommen erhalten einen Kindergeldzuschlag (§ 11 a BKGG). Beide Fälle können zusammentreffen.

25.1.2

Der Bundesrechnungshof hat bei fünf Arbeitsämtern eine Reihe derartiger Fälle festgestellt. Anspruchsberechtigte konnten dabei für mehrere Jahre negative Einkünfte u. a. aus Gewerbebetrieb oder Vermietung und Verpachtung ihren positiven Einkünften gegenüberstellen, ohne daß ihr Lebensunterhalt dadurch wesentlich geschmälert wurde.

So erhielt z. B. ein Unternehmer für seine zwei Kinder den Kindergeld-Sockelbetrag in Höhe von 120 DM monatlich, was einer Kürzung des Kindergeldes um 30 DM monatlich entspricht. Maßgebend dafür waren die vom Finanzamt ermittelten positiven Einkünfte — im wesentlichen aus Kapitalvermögen — in Höhe von rd. 76 000 DM, die den nach § 10 Abs. 2 BKGG ermittelten Freibetrag von 45 000 DM überschritten. Weil neben den positiven Kapitaleinkünften auch negative Einkünfte aus Gewerbebetrieb sowie aus Vermietung und Verpachtung zu berücksichtigen waren, betrug das zu versteuernde Einkommen nach dem Einkommensteuerbescheid etwa minus 23 000 DM. Auf Antrag wurde dem Berechtigten daraufhin

Kindergeldzuschlag in voller Höhe (91 DM monatlich) gezahlt.

In einem anderen Fall hatte ein Berechtigter positive Einkünfte von über 190 000 DM jährlich. Sein zu versteuerndes Einkommen betrug rd. minus 67 000 DM, weil das Finanzamt u. a. negative Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung in Höhe von rd. 230 000 DM anerkannt hatte. Auch hier wurde das Kindergeld gekürzt und gleichzeitig Kindergeldzuschlag gezahlt.

Ein weiterer Berechtigter hatte im Jahre 1988 positive Einkünfte aus Gewerbebetrieb, aus nichtselbständiger Arbeit und aus Kapitalvermögen von über 220 000 DM. Sein zu versteuerndes Einkommen betrug minus 2 484 DM, nachdem negative Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung in Höhe von knapp 92 000 DM sowie ein Verlustabzug aus den Jahren 1981 bis 1985 in Höhe von 121 210 DM vom Finanzamt festgesetzt worden waren.

Die Gesamtzahl der Fälle, in denen Kindergeldkürzung und Kindergeldzuschlag zusammentreffen, ist erheblich. Nach einer Statistik der Bundesanstalt für Arbeit, die rd. 75 v. H. des Kindergeldes auszahlt, erhielten im Dezember 1991 11 337 einkommensteuerpflichtige Berechtigte Kindergeldzuschläge von insgesamt über 18 Mio. DM. Fälle, in denen volles Kindergeld und Kindergeldzuschlag bei Einkommensteuerpflichtigen zusammentreffen, sind nach Feststellungen des Bundesrechnungshofes und des Vorprüfungsamtes der Bundesanstalt für Arbeit aufgrund der zu erfüllenden gesetzlichen Voraussetzungen sehr selten. Unter Berücksichtigung der Erhöhung des Kindergeldzuschlages ab 1. Januar 1992 beträgt die Summe der an Einkommensteuerpflichtige gezahlten Kindergeldzuschläge rd. 25 Mio. DM.

Der Bundesrat hatte bereits im Jahre 1985 in seiner Stellungnahme zum Entwurf eines Elften Gesetzes zur Änderung des BKGG, mit dem der Kindergeldzuschlag eingeführt wurde, darauf hingewiesen, daß wegen der unterschiedlichen Einkommensbegriffe Kindergeldkürzung und Kindergeldzuschlag zusammentreffen können. Er hatte die Bundesregierung aufgefordert, die Einkommensbegriffe aufeinander abzustimmen. Die Bundesregierung sah „wegen der damit verbundenen Mehrausgaben keine Möglichkeit einer Änderung der Einkommensbegriffe“.

25.2

Der Bundesrechnungshof hat aufgrund seiner Feststellungen den Bundesminister gebeten, die Regelungen zu überprüfen, soweit sie ein Zusammentreffen von Kindergeldkürzung und Kindergeldzuschlag zulassen. Er hat hierzu darauf hingewiesen, daß es

fraglich sei, ob die widersprüchlichen Beurteilungen dem Ziel gerecht würden, einen „sozial ausgewogenen Familienlastenausgleich“ zu schaffen.

25.3

Der Bundesminister hat ausgeführt, die Anknüpfung an die steuerrechtliche Einkommensfeststellung für die Kindergeldminderung entspreche einem Gebot der praktischen Vernunft. Die Kindergeldstellen wären überfordert und übermäßig belastet, wenn sie den Sachverhalt selbständig aufklären müßten. Für die Zuschlagsberechtigung bedeute die Anknüpfung an die steuerrechtliche Einkommensfeststellung ein unabweisliches, sich aus dem Zweck dieser Leistung ergebendes Rechtsgebot. Der Kindergeldzuschlag solle den Berechtigten mit geringem Einkommen, bei denen sich der Kinderfreibetrag nicht steuermindernd auswirke, einen Ausgleich bieten. Ob dies eintrete, hänge jeweils vom zu versteuernden Einkommen ab. Mit einem anderen Einkommensbegriff lasse sich dies nicht feststellen: Träfen in Einzelfällen Minderung des Kindergeldes und Kindergeldzuschlag zusammen, so sei dies nicht widerspruchsvoll, vielmehr eine Folge aus den unterschiedlichen Zwecken dieser beiden Rechtsinstitute und den diesen Zwecken entsprechenden unterschiedlichen Einkommensbegriffen. Es gebe keinen Anlaß, hier eine „Bereinigung“ zu verlangen.

Er hat im übrigen bestritten, daß diese Fälle häufig auftreten.

25.4

Der Bundesrechnungshof geht davon aus, daß die hier angesprochene Regelung nicht unbeträchtliche finan-

zielle Bedeutung hat. Der Bundesrechnungshof hat derartige Fälle bei jedem geprüften Arbeitsamt festgestellt. Auch die Vorprüfungsstellen haben darüber berichtet. Nach Angaben der Bundesanstalt für Arbeit erhalten die statistisch erfaßten 11 337 einkommensteuerpflichtigen Berechtigten in fast allen Fällen sowohl gekürztes Kindergeld als auch Kindergeldzuschlag.

Wenn künftig nur noch der einheitliche Einkommensbegriff des positiven Einkommens maßgebend wäre, würde dies nach Auffassung des Bundesrechnungshofes zu einer wesentlichen Verwaltungsvereinfachung führen.

Der Bundesrechnungshof ist sich dessen bewußt, daß die Unterschiede bei der Bewertung von Einkünften für die Gewährung von Kindergeld und Kindergeldzuschlägen aus unterschiedlichen Ansätzen zum Familienlastenausgleich stammen. Die Problematik der unterschiedlichen Einkommensbegriffe mit den abweichenden Auswirkungen auf die Gewährung von Kindergeld und Kindergeldzuschlägen ist zwar im Gesetzgebungsverfahren erkannt, aber nur in dem Sinne nicht weiterverfolgt worden, daß die teurere Lösung, nämlich die Gleichbehandlung des Kindergeldes mit dem Kindergeldzuschlag, außer Betracht blieb.

Mit Rücksicht auf die finanzielle Situation des Bundes und die Notwendigkeit, alle Möglichkeiten der Einsparung für die Finanzierung notwendiger Ausgaben auszuschöpfen, hält es der Bundesrechnungshof für geboten, den am Gesetzgebungsverfahren beteiligten Organen diesen Sachverhalt zur Überprüfung vorzulegen.

Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit (Einzelplan 23)

26 Bilaterale Finanzielle Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern (Kapitel 23 02 Titel 866 01)

26.0

Für ein Brückenneubauvorhaben in der Türkei wurden Entwicklungshilfedarlehen in Höhe von insgesamt 81,7 Mio. DM bewilligt. Der Bundesminister legte sich ohne vorherige sachverständige Prüfung und ohne ausreichende Planungsunterlagen fest, das Vorhaben zu fördern. Der Bundesminister hat sich deshalb bei der abschließenden Entscheidung außerstande gesehen, entwicklungspolitischen Bedenken, die gegen eine Förderung dieses Vorhabens sprachen, Rechnung zu tragen. Die Regeln eines fairen Wettbewerbs wurden verletzt.

26.1

Die Stadt Istanbul beauftragte die türkische Bauverwaltung mit dem Bau einer neuen Brücke (Neue Galata-Brücke) über das Goldene Horn, das die Altstadt von dem Stadtteil Galata trennt. Der Neubau sollte eine Pontonbrücke ersetzen.

An der weltweiten Ausschreibung des Vorhabens im Mai 1985 beteiligten sich insgesamt neun Anbieter, darunter fünf mit deutscher Beteiligung. Eines dieser an einem Konsortium beteiligten deutschen Unternehmen (GmbH) unterbreitete am 11. Juli 1985, kurz vor dem Ablauf der Ausschreibungsfrist am 15. Juli 1985, ein Angebot für den Bau der Brücke, in dem zur Finanzierung der Einsatz von zinsgünstigen Darlehen der bilateralen Finanziellen Zusammenarbeit der Bundesrepublik Deutschland mit Entwicklungslän-

dem (FZ) in Höhe von 40 Mio. DM enthalten war. Wie die GmbH in diesem Angebot ausführte, handelte sie in Abstimmung mit dem Bundesminister. Einen Prüfungsvorbehalt dazu machte die GmbH nicht. Sie übermittelte einen Abdruck dieses Angebots auch dem Staatssekretär des Bundesministers unter Hinweis auf dessen Bereitschaft, „auf entsprechende Rückfragen von türkischer Seite die gegebene Darstellung, soweit sie die Kapitalhilfe betrifft, zu bestätigen“. Diesem Hinweis wurde nicht widersprochen.

Weder die Bundesstelle für Außenhandelsinformation (Bundesstelle), die für die Frühinformation der deutschen Wirtschaft über positiv beurteilte FZ-Vorhaben zuständig ist, noch die Kreditanstalt für Wiederaufbau (Kreditanstalt), über die die FZ-Darlehen und -Zuschüsse abgewickelt werden, wurden zu diesem Zeitpunkt davon unterrichtet, daß die Vergabe von FZ-Mitteln für das Vorhaben vorgesehen sei. Die Kreditanstalt war über das Vorhaben und über Überlegungen, es ggf. in die FZ mit der Türkei einzubeziehen, zwar informiert, hatte jedoch stets Bedenken dagegen vorgetragen. Da sie auch keinen Prüfungsauftrag vom Bundesminister erhalten hatte, teilte sie anderen deutschen Unternehmen auf Anfrage mit, daß das Projekt „Neue Galata-Brücke“ nicht zur Finanzierung aus FZ-Mitteln vorgesehen sei. Die deutsche Botschaft in der Türkei bestätigte auf Anfrage im August 1985 — nach Ablauf der Ausschreibungsfrist — der türkischen Seite, daß sich eine Zusage von FZ-Mitteln für das Projekt grundsätzlich auf jede deutsche Firma, die den Zuschlag erhalte, beziehe. Nach Feststellung der Kreditanstalt hatten die anderen deutschen Firmen in ihren Angeboten nicht berücksichtigt, daß FZ-Mittel zur Finanzierung des Projektes zur Verfügung standen.

Das Angebot des Konsortiums, an dem die GmbH beteiligt war (Konsortium), lag zwar deutlich über dem anderer Bieter, darunter um rd. 3 Mio. US-\$ über dem eines anderen Konsortiums mit deutscher Beteiligung, kam jedoch auf den ersten Platz. Es hatte alternativ sowohl eine Pontonbrücke als auch eine pfahlgegründete Klappbrücke etwa zum gleichen Preis angeboten. Der Zuschlag an das Konsortium für den Bau der pfahlgegründeten Klappbrücke wurde am 10. September 1985 erteilt. Nach dem Projektprüfungsbericht der Kreditanstalt und den Vorlagen an den Staatssekretär des Bundesministers vom 18. und 19. Juni 1986 war für die Entscheidung maßgebend, daß eine technisch aufwendige Lösung zu einem günstigen Preis und außerdem der Einsatz von FZ-Mitteln angeboten worden seien. Nach einer Aufzeichnung des Auswärtigen Amtes begründete der türkische Auftraggeber den Zuschlag an das Konsortium gegenüber den unterlegenen Mitbietern damit, daß das Konsortium den Einsatz von FZ-Mitteln angeboten habe.

Noch im November 1985 war unklar, ob sich die türkische Seite mit einer Finanzierung des Vorhabens der Stadt Istanbul aus FZ-Mitteln im Rahmen der für das Jahr 1986 erwarteten Zusage für die Türkei einverstanden erklären würde. Daher wurde der Kreditanstalt die bevorstehende Erteilung eines offiziell-

len Prüfungsauftrages für das Vorhaben erst mit Schreiben vom 21. Januar 1986 angekündigt. In einer ersten Stellungnahme an den Bundesminister vom 7. Februar 1986 sowie in ihrem Projektprüfungsbericht vom 3. Juni 1986 äußerte die Kreditanstalt erhebliche Zweifel an der Förderungswürdigkeit des Vorhabens: Angesichts der bestehenden Entwicklungsempässe der Türkei könne einem Projekt, das lediglich auf die Lösung großstädtischer Verkehrsprobleme abziele, keine Priorität bei der wirtschaftlichen Entwicklung des Landes beigemessen werden. Mit dem Neubau lasse sich im Vergleich zu der sich unter Kostengründen anbietenden Erneuerung der alten Brücke weder eine nennenswerte Steigerung der Verkehrsmenge noch eine deutliche Verbesserung des Verkehrsflusses erzielen. Eine Erhöhung der Verkehrsmenge sei ohne schwerwiegende Eingriffe in den erhaltenswerten historischen Baubestand auf beiden Ufern des Goldenen Horns nicht möglich. Außerdem sei die Bauplanung unvollständig und nicht bewertbar. Angesichts der technischen Probleme bei einer Pfahlgründung sei eine Kostenerhöhung möglich. Auch der von der türkischen Seite eingeschaltete britische Berater hatte die Kosten einer Pfahlgründung erheblich höher eingeschätzt als die für eine Pontonlösung.

In der Ministervorlage vom 20. Juni 1986 wurden zwar Bedenken gegen die Wirtschaftlichkeit des Vorhabens und seine entwicklungspolitische Bedeutung erörtert. Dennoch entschied der Bundesminister am 25. Juni 1986, für das Vorhaben — auch entgegen dem Votum der Kreditanstalt — FZ-Mittel in Höhe von 40 Mio. DM bereitzustellen. In der Vorlage ist dies insbesondere damit begründet, daß nach den bisherigen Bemühungen um den Zuschlag für eine deutsche Firma die Versagung einer FZ-Förderung bei der türkischen Regierung auf Unverständnis stoßen und die Gespräche um eine Ablösung der Freizügigkeitsregelung nach dem Assoziierungsabkommen mit der EG erheblich erschweren könnte.

Seit Abschluß des Darlehens- und Projektvertrages zwischen der Kreditanstalt und den türkischen Partnern am 9. Januar 1987 erhöhten sich die Kosten der Bauleistungen des Konsortiums von zunächst 96,5 Mio. DM auf 181,2 Mio. DM (Stand: Oktober 1991). Dies war insbesondere auf Änderungen des Projektumfanges zurückzuführen, die — so die Kreditanstalt — als sinnvolle und angemessene Ergänzung gegenüber dem nicht „ausgereiften Entwurf, der der Planung zugrunde lag“, anzusehen sind. Nachdem das Konsortium die Arbeiten an der inzwischen weitgehend fertiggestellten Brücke im Oktober 1991 wegen ausbleibender Zahlungen eingestellt hatte, stellte der Bundesminister im November 1991 zusätzliche FZ-Mittel in Höhe von 41,7 Mio. DM für das Vorhaben zur Verfügung. Die bereitgestellten FZ-Mittel dienten in Höhe von 61,7 Mio. DM (d. h. 75 v. H. der FZ-Mittel) zur Finanzierung von Inlandskosten (das sind die in Landeswährung entstehenden Kosten).

Der Brückenneubau wurde am 18. Juni 1992 eröffnet. Kurz zuvor war die alte Pontonbrücke abgebrannt.

26.2

Der Bundesrechnungshof hat die vom Bundesminister getroffenen Entscheidungen in mehrfacher Hinsicht beanstandet:

26.2.1

Da nur die GmbH über die Möglichkeit einer FZ-Hilfe unterrichtet war, wurde gegen den Grundsatz der Chancengleichheit aller Bieter verstoßen. Es kann nicht ausgeschlossen werden, daß die Tatsache, daß nur die GmbH FZ-Mittel anbot, den Ausschlag zu ihren Gunsten gegeben hat. Des weiteren wurde zu Lasten des Empfängerlandes die sachgerechte Auswahl zwischen den unterschiedlichen Angeboten beeinträchtigt.

26.2.2

Die Einschaltung der Kreditanstalt durch den Bundesminister im Januar 1986 war nur noch eine Formsache, denn die Entscheidung über die Vergabe der FZ-Mittel war praktisch längst gefallen. Deshalb hat er auch trotz eigener Bedenken gegen die entwicklungspolitische Bedeutung dieses Vorhabens entgegen der Auffassung der Kreditanstalt entschieden. Die im Falle einer Ablehnung der Förderung dieses Vorhabens mögliche Belastung des deutsch-türkischen Verhältnisses wäre eine Folge des unzulänglichen Entscheidungsverfahrens des Bundesministers gewesen, für das Vorhaben — ohne die nach Nr. 40 der Leitlinien für die bilaterale Finanzielle und Technische Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern vom 23. Februar 1984 (Leitlinien) vorgesehene vorherige Prüfung durch die Kreditanstalt — FZ-Mittel in Aussicht zu stellen. Wegen der verspäteten Einschaltung der Kreditanstalt konnte auch die von ihr vorgeschlagene Alternativlösung — die von ihr für wirtschaftlicher gehaltene Erneuerung der alten Brücke — nicht mehr eingehend untersucht werden.

26.2.3

Die Übernahme von Inlandskosten für das Vorhaben in der Türkei widerspricht dem in Nr. 31 der Leitlinien aufgestellten Grundsatz, daß die Finanzierung der in Landeswährung entstehenden Kosten vorrangig Sache des Entwicklungslandes ist.

26.2.4

Der Bundesminister hat über die Förderung entschieden, obwohl die Kreditanstalt auf das Risiko wegen der nicht hinreichend bewertbaren Planungsunterlagen hingewiesen hatte.

26.3

Der Bundesminister hat dazu wie folgt Stellung genommen:

26.3.1

Die FZ sei nicht ohne den üblichen Prüfungsvorbehalt in Aussicht gestellt worden. Für die von deutschen Firmen in ihren Angeboten aufgezeigten Finanzierungsmöglichkeiten sei er nicht verantwortlich. Es sei auch nicht ihm anzulasten, wenn die Kreditanstalt andere Firmen nicht unterrichtet habe. Die Kreditanstalt habe an Ressortbesprechungen sowie an Konsultationen mit der türkischen Regierung bereits in der ersten Jahreshälfte 1985 teilgenommen, deren Gegenstand das Vorhaben als mögliche FZ-Maßnahme gewesen sei. Eine Unterrichtung der Bundesstelle sei zu diesem Zeitpunkt, vor Vorliegen einer positiven Vorabstellungnahme und vor Erteilung eines Prüfungsauftrages an die Kreditanstalt, nicht geboten gewesen.

Dadurch, daß Mitbewerber nicht unterrichtet gewesen seien, sei keine Wettbewerbsverzerrung entstanden. Der türkischen Seite sei vor Abschluß des Vergabeverfahrens ausdrücklich bestätigt worden, daß sich die grundsätzliche deutsche Bereitschaft zur Mitfinanzierung des Vorhabens auf jede deutsche Firma beziehe, die den Zuschlag erhalte. Dies sei im übrigen den Empfängerländern von FZ ohnehin bekannt. Die türkische Seite habe sich aus technischen Gründen, aber auch wegen des verbesserten Wasseraustauschs zwischen Goldenem Horn und Bosphorus für eine pfahlgegründete Klappbrücke entschieden. Nur das Konsortium, an dem auch die GmbH beteiligt war, habe eine solche Lösung angeboten.

26.3.2

Der Bundesminister hat ferner vorgetragen, daß der Prüfungsbericht der Kreditanstalt eine wesentliche Entscheidungsgrundlage für ihn gewesen sei, die Prioritätsentscheidung sei aber nicht deren Sache. Einer der Schwerpunkte der langjährigen Zusammenarbeit mit dem Schwellenland Türkei sei die Verkehrsinfrastruktur. Die Entscheidung zur Förderung einer innerstädtischen Brücke aus FZ-Mitteln sei daher verkehrspolitisch gerechtfertigt und aus politischen Gründen unabweisbar gewesen.

26.3.3

Bei mischfinanzierten Vorhaben von hoher entwicklungspolitischer Priorität sei es üblich, Inlandskosten überwiegend mit den FZ-Mitteln zu finanzieren. Die deutsche Bereitschaft dazu sei auch vor dem Hintergrund zu würdigen, daß die türkische Seite im Zusammenhang mit den Gesprächen um eine Ablösung der Freizügigkeitsregelung von der Bereitstellung zusätzlicher, die reguläre Zusage übersteigender Mittel für das Vorhaben ausgegangen sei.

26.3.4

Die Risiken wegen der noch unvollständigen Planungsunterlagen seien bei der Entscheidung berücksichtigt worden. Seinerzeit habe man von einer zügigen Stadt- und Verkehrsplanung ausgehen können. Nur durch den nicht vorhersehbaren Wechsel an der Spitze der Stadt sei es zu Verzögerungen gekommen.

26.4

Die Ausführungen des Bundesministers sind nicht geeignet, die Beanstandungen des Bundesrechnungshofes auszuräumen.

26.4.1

Der Bundesminister hat nicht widersprochen, als sich die GmbH ihm gegenüber auf eine vorherige Absprache berief, in der er FZ-Mittel für den Bau der neuen Galata-Brücke zugesagt habe. Der Bundesminister hat daher zumindest geduldet, daß die GmbH zur Finanzierung des Vorhabens Mittel der FZ in Höhe von 40 Mio. DM anbot, während andere deutsche Bewerber um den Auftrag ein solches Angebot nicht unterbreiten konnten.

Da ein Prüfungsauftrag an die Kreditanstalt nicht erteilt worden war, konnten nach den geltenden Verfahrensregeln weder die Kreditanstalt noch die Bundesstelle anfragenden Firmen bestätigen, daß das Vorhaben für eine Förderung aus FZ-Mitteln vorgesehen sei. Um eine rechtzeitige Unterrichtung aller Mitbewerber sicherzustellen, hätte der Bundesminister die Kreditanstalt und die Bundesstelle davon unterrichten müssen, daß er beabsichtigte, FZ für dieses Vorhaben zu gewähren. Da er dies unterließ, entstand, wie auch die Kreditanstalt in ihrem Projektprüfungsbericht festgestellt hat, ein Wettbewerbsvorteil für das Konsortium, dem die GmbH angehörte. Die nachträgliche Mitteilung an die türkische Regierung vom August 1985, daß sich die Bereitschaft zur FZ-Finanzierung auf alle deutschen Firmen beziehe, änderte daran nichts. Zu diesem Zeitpunkt konnten die Mitbewerber wegen des Ablaufs der Ausschreibungsfrist am 15. Juli 1985 ihre Finanzierungsangebote nicht mehr entsprechend anpassen.

Es kann nach alledem davon ausgegangen werden, daß dieser Wettbewerbsvorteil für die Entscheidung der türkischen Regierung mit ausschlaggebend war. Zwar behauptet der Bundesminister nunmehr, technische und Umweltgründe seien maßgebend gewesen. Dies widerspricht jedoch seinen eigenen Aussagen in den Vorlagen vom 18. und 19. Juni 1986. Auch spricht die in der Aufzeichnung des Auswärtigen Amtes festgehaltene Erklärung des türkischen Auftraggebers dafür, daß die Auftragsvergabe an das Konsortium, dem die GmbH angehörte, aufgrund des günstigen Finanzierungspaketes erfolgte.

26.4.2

Die Behauptung des Bundesministers, der Projektprüfungsbericht der Kreditanstalt sei eine wesentliche Entscheidungsgrundlage für ihn gewesen, ist nicht nachvollziehbar, da der Bundesminister den Auffassungen der Kreditanstalt in keinem Punkt Rechnung getragen hat. Denn der Bundesminister hat FZ-Mittel für ein Vorhaben eingesetzt, gegen das aus fachlicher Sicht Bedenken im Hinblick auf die entwicklungspolitische Bedeutung bestanden. Wenn er nunmehr vorträgt, daß das Vorhaben entwicklungspolitisch sinnvoll gewesen sei, setzt er sich in Widerspruch zu seiner früheren Beurteilung.

Aufgrund der Förderung dieses Vorhabens konnten andere Vorhaben der Türkei nicht unterstützt werden.

26.4.3

Die Übernahme von Inlandskosten ist nach Nr. 31 der Leitlinien nur ausnahmsweise bei Vorhaben von hoher entwicklungspolitischer Priorität zulässig. Der Bundesminister hat nichts dafür vorgetragen, eine solche Priorität im vorliegenden Falle zu begründen. Zudem ist eine solche Maßnahme nach Angaben der Kreditanstalt bei einem Schwellenland wie der Türkei weder üblich noch vertretbar.

26.4.4

Der Bundesrechnungshof hält es auch nicht für vertretbar, wenn der Bundesminister ohne zur vollständigen Beurteilung eines Vorhabens erforderliche Planungsunterlagen über dessen Förderung entscheidet. Die fehlenden Planungsunterlagen können auch nichts mit dem Wechsel an der Spitze der Stadt zu tun haben.

Die unzureichenden Planungsunterlagen bildeten nach den Feststellungen der Kreditanstalt den Hauptgrund für die Mehrkosten. Auf dieses Kostenrisiko hatte die Kreditanstalt bereits in ihrem Projektprüfungsbericht hingewiesen. Aufgrund dieser Mängel sah sich der Bundesminister letztlich zu einer Verdoppelung des Einsatzes von FZ-Mitteln für dieses Vorhaben verpflichtet.

26.5

Der Bundesrechnungshof erwartet, daß der Bundesminister künftig Förderungszusagen nur dann noch abgibt oder durch Dritte zuläßt, wenn eine vorherige sachverständige Prüfung, ausreichende Planungsunterlagen und ein fairer Wettbewerb gewährleistet sind.

27 Beschaffung und Aussonderung von Kraftfahrzeugen bei Großforschungseinrichtungen
(Kapitel 30 03 bis 30 08, verschiedene Titelgruppen)

27.0

Die vom Bund institutionell geförderten Großforschungseinrichtungen haben die von ihnen entsprechend anzuwendenden Vorschriften des Bundes für die Beschaffung und Aussonderung von Kraftfahrzeugen in vielen Fällen nicht beachtet. Die vom Bundesminister der Finanzen vorgegebenen Grenzen für Motorenleistung und Höchstpreise wurden nicht immer eingehalten. Gutachter wurden bei der Aussonderung nicht eingeschaltet, die Abgabe nicht öffentlich ausgeschrieben.

27.1 Allgemeines

27.1.1 Regelungen zur Beschaffung und Aussonderung von Kraftfahrzeugen

27.1.1.1

In den neueren jährlichen Rundschreiben des Bundesministers der Finanzen zur Haushaltsaufstellung wird besonders darauf hingewiesen, daß die von den institutionell geförderten Einrichtungen vorzulegenden Wirtschaftspläne in der Form dem Bundeshaushaltsplan entsprechen und nach den für diesen geltenden Grundsätzen aufgestellt sein sollen. Der Bundesminister hat diese Vorgabe den Großforschungseinrichtungen mitgeteilt und ihre Beachtung ausdrücklich vorgeschrieben.

Unter anderem sind die „Haushaltstechnischen Richtlinien des Bundes“ (Richtlinien) zu beachten. Nach diesen sind in den Voranschlägen die Investitionen für die Beschaffung von Kraftfahrzeugen unter Angabe der Leistung (kW-Wert), des Preises und der Ausstattung einzeln für jedes Kraftfahrzeug anzugeben. Der Bundesminister der Finanzen setzt für die Ermittlung des Ausgabenbedarfs Höchstpreise fest und gibt eine Liste mit Richtpreisen für einzelne Fahrzeugtypen heraus, die ohne weitere Genehmigung beschafft werden dürfen. Diese Preise sind Bruttopreise und schließen die Umsatzsteuer ein.

27.1.1.2

Bei Ersatzbeschaffungen ist den Voranschlägen im Regelfall eine gutachtliche Stellungnahme des technischen Sachverständigen für das Kraftfahrwesen über die Notwendigkeit der Aussonderung beizufügen (Vorausgutachten). Die Ersatzbeschaffung darf erst

vorgenommen werden, wenn die Notwendigkeit der Aussonderung durch das Gutachten des zuständigen kraftfahrtechnischen Sachverständigen festgestellt ist (Aussonderungsgutachten).

Ausgesonderte Kraftfahrzeuge sind entweder im Wege der öffentlichen Ausschreibung oder durch Beauftragung der VEBEG-Verwertungsgesellschaft mbH in Frankfurt/Main zu veräußern. Mindestpreis ist — bis auf Sonderfälle — regelmäßig der ermittelte Schätzwert, der durch ein Wertgutachten einer zugelassenen Schätzungsstelle oder eines gerichtlich vereidigten Sachverständigen ermittelt wird. Die Kosten des Gutachtens hat der spätere Käufer zu tragen.

27.1.2

Der Bundesrechnungshof hat mit Unterstützung der Vorprüfungsstelle des Bundesministers Beschaffung und Aussonderung von Kraftfahrzeugen bei den Großforschungseinrichtungen geprüft. Es wurden etwa 100 Beschaffungsmaßnahmen der Jahre 1986 bis 1990 bei 5 von 13 Großforschungseinrichtungen einbezogen; zur Untersuchung des Aussondungsverfahrens wurden im übrigen von allen 13 Großforschungseinrichtungen beantwortete Fragebogen ausgewertet.

Die Prüfungen hatten im wesentlichen folgende Ergebnisse:

27.2 Veranschlagung und Beschaffung

27.2.1 Beanstandung

27.2.1.1

Die geprüften fünf Großforschungseinrichtungen haben die Regelungen zur Aufstellung der Wirtschaftspläne und zur Beschaffung teilweise nicht beachtet. Bereits die Veranschlagung in den Wirtschaftsplänen wies zum Teil erhebliche Mängel auf, beispielsweise fehlten Einzelangaben über die zu beschaffenden Kraftfahrzeuge oder die für die Beschaffung veranschlagten Beträge waren gegenüber den Vorgaben des Bundesministers der Finanzen zu hoch.

Bei der Beschaffung wurden zudem häufig die in den Wirtschaftsplänen enthaltenen Vorgaben nicht beachtet. In etwa 90 v. H. der untersuchten Beschaffungsfälle waren die Höchstpreise überschritten, in Einzelfällen bis zu 70 v. H., in der Jahressumme der einzelnen geprüften Einrichtung bis zu 25 v. H. Die Überschreitungen wurden zwar teilweise dadurch ausgeglichen, daß weniger oder kleinere Kraftfahrzeuge beschafft wurden als im Wirtschaftsplan veranschlagt waren. Insgesamt wurde die Summe aller

zulässigen Höchstpreise aber um etwa 14 v. H. überschritten.

Die festgelegten Leistungsobergrenzen (kW-Wert) wurden bei mehr als einem Drittel der Beschaffungsmaßnahmen nicht eingehalten. Auch wurden Kraftfahrzeuge beschafft, die nicht in der vom Bundesminister der Finanzen herausgegebenen Liste enthalten waren.

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister darauf hingewiesen, daß er versäumt habe zu überwachen, ob die Leistungs- und Preisobergrenzen für die Beschaffung von Kraftfahrzeugen eingehalten werden. Dem Bundesminister hätte auch klar sein müssen, daß die Vorgaben des Bundesministers der Finanzen hinsichtlich der Beschaffungshöchstpreise sich auf Bruttopreise beziehen, die in Nettopreise zu überführen sind, wenn die Forschungseinrichtung wegen der Vorsteuerabzugsberechtigung Ansätze in ihrem Wirtschaftsplan mit Nettopreisen veranschlagt.

27.2.1.2

Die Nichtbeachtung der Vorgaben hat in der Regel zur Anschaffung von größeren Kraftfahrzeugen geführt, die höhere Betriebskosten verursachen. Gestützt auf die Angaben eines Automobilclubs beträgt der Mehraufwand für den geprüften Zeitraum zwischen 2 und 6 Pfennigen je Kilometer. Bei einer Jahresfahrleistung von 30 000 km entsteht dadurch ein Mehrbedarf von etwa 600 DM bis 1 800 DM je beschafftes Kraftfahrzeug. Der Bund hat mithin Mehraufwendungen zu tragen, weil einerseits mehr Haushaltsmittel für Beschaffungen eingesetzt wurden als genehmigt waren und andererseits in den Folgejahren höhere Betriebskosten als notwendig entstanden sind und noch entstehen werden.

27.2.1.3

Der Bundesminister wurde gebeten zu prüfen, inwieweit Ansprüche gegen die Großforschungseinrichtungen und gegen deren und seine eigenen Bediensteten wegen festgestellter Verstöße geltend gemacht werden können.

27.2.2 Stellungnahmen

27.2.2.1

Die Großforschungseinrichtungen haben überwiegend erklärt, daß sie ihren Bedarf in den Wirtschaftsplanen ausgewiesen hätten und beim Vollzug daran gebunden seien. Da sie vorsteuerabzugsberechtigt seien, entsprächen die in den Wirtschaftsplanen enthaltenen Angaben ausschließlich Nettopreisen. Sie hätten sich also — abgesehen von begründeten Einzelfällen — an die Vorgaben im Wirtschaftsplan gehalten.

Ein Teil der Überschreitungen sei damit zu begründen, daß es sich bei den Fahrzeugen um personenge-

bundene Fahrzeuge der Leitungsebene gehandelt habe. Ein anderer Teil sei darauf zurückzuführen, daß bis zum Jahre 1989 die günstigen Angebote der Hersteller für Kraftfahrzeuge mit Behördenausstattung für sie nicht in Betracht gekommen seien. Zu der Überschreitung der Motorenleistung haben sie ausgeführt, daß die in den Wirtschaftsplanen angegebene Motorengröße bei bestimmten Fahrzeugen zum Zeitpunkt der Lieferung nicht mehr im Programm gewesen sei, so daß Fahrzeuge mit höherer Leistung und auch höherem Preis hätten beschafft werden müssen.

27.2.2.2

Der Bundesminister hat sich den Ausführungen der Großforschungseinrichtungen, insbesondere soweit diese die Überschreitungen mit der Beschaffung von personengebundenen Kraftfahrzeugen begründen, nicht angeschlossen. Sofern es sich offensichtlich um zu aufwendige Kraftfahrzeuge für den Leitungsbereich handelt, hat er für die Beschaffungsvorgänge vom Jahre 1987 an die Investitions- und die Betriebsmehrkosten ermittelt. Diese Zuwendungsbeträge in Höhe von rd. 100 000 DM hat er zurückgefordert und bereits vereinnahmt.

In Fällen, in denen die Überschreitungen dem Bereich der nichtpersonengebundenen Fahrzeuge zuzuordnen waren, hat er dagegen keine Forderungen gestellt.

Der Bundesminister hat die Beanstandungen zum Anlaß genommen, für die Großforschungseinrichtungen eingehende Regelungen zu erlassen. Er hat nunmehr klargestellt, daß

- die Einrichtungen keine personengebundenen Kraftfahrzeuge beschaffen dürfen,
- die Preisvorgaben des Bundesministers der Finanzen Bruttopreise — einschließlich Umsatzsteuer — sind,
- auch die Großforschungseinrichtungen Angebote der Hersteller für Fahrzeuge mit Behördenausstattungen wahrnehmen können,
- beim Abweichen von den Vorgaben die gesamten Beschaffungs- und Betriebskosten als nicht zuwendungsfähig betrachtet werden und
- bei der Beauftragung der Wirtschaftsprüfer ausdrücklich darauf hingewiesen werden sollte, daß die Einhaltung der einschlägigen Bestimmungen für die Kraftfahrzeugbeschaffung geprüft und das Ergebnis im jährlichen Abschlußbericht festgehalten wird.

Der Bundesminister hat im übrigen mitgeteilt, daß er gegenwärtig prüfe, ob eigene Bedienstete oder Bedienstete der Großforschungseinrichtungen zum Schadensersatz herangezogen werden können.

27.2.3 Würdigung

Der Bundesrechnungshof begrüßt die vom Bundesminister getroffenen Klarstellungen und Regelungen. Allerdings hat der Bundesminister es bisher versäumt zu überwachen, ob die bestehenden Vorgaben auch eingehalten wurden. Der Bundesminister hätte bei eingehender Prüfung der Jahresrechnungen auch feststellen müssen, daß die entsprechend anzuwendenden Vorgaben des Bundesministers der Finanzen, insbesondere hinsichtlich der Beschaffungshöchstpreise, über Jahre hinweg nicht eingehalten wurden. Dann hätte er den Großforschungseinrichtungen auch klarstellend verdeutlichen können und müssen, daß es sich bei den vorgegebenen Höchstpreisen um Bruttopreise handelt.

Zwar wurden teilweise von den Großforschungseinrichtungen Zuwendungsbeträge zurückgefordert. Es handelt sich aber dabei wiederum um Mittel des Bundes, so daß der Bund als Geschädigter den ihm entstandenen Schaden selbst trägt. Deshalb ist der Ersatz durch die Großforschungseinrichtung unbefriedigend; ein wirklicher Schadensersatz kann nur durch die verantwortlichen Bediensteten geleistet werden.

27.3 Aussonderung und Veräußerung

27.3.1 Beanstandung

27.3.1.1

Der Bundesrechnungshof hat nach Auswertung der an alle 13 Großforschungseinrichtungen verteilten Fragebogen zu dem Verfahren der Aussonderung folgende bestimmungswidrige Verfahrensweisen festgestellt:

- bei der Mittelveranschlagung stellten sechs Einrichtungen die Notwendigkeit der Ersatzbeschaffung nur aufgrund des Alters, der Fahrleistung oder der angefallenen Instandhaltungskosten selbst fest, ohne technische Prüfungen vornehmen zu lassen (keine Vorausgutachten),
- bei der Aussonderung ließen fünf Einrichtungen die Notwendigkeit nicht durch den zuständigen kraftfahrtechnischen Sachverständigen feststellen (keine Aussonderungsgutachten).

27.3.1.2

Zur Veräußerung hat der Bundesrechnungshof festgestellt, daß entgegen den Vorschriften mindestens

- sieben Einrichtungen die Abgabe der Fahrzeuge nicht öffentlich ausschrieben oder der zugelassenen Verwertungsgesellschaft übergaben und

- vier Einrichtungen die Kosten für das Wertgutachten selbst übernehmen.

27.3.1.3

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß die Großforschungseinrichtungen die ihnen vorgegebenen Vorschriften nicht einhielten. Wenn einzelne Forschungseinrichtungen von diesen Vorgaben abweichen, bestehe die Gefahr, daß sie sich selbst durch vorzeitigen Verkauf Vorteile verschaffen oder dies den frei ausgewählten Käufern durch günstigen Einkauf ermöglichten. Außerdem schmälerten sie die Einnahmen aus den Verkäufen, wenn sie die Kosten für die Wertgutachten übernehmen.

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister aufgefordert, dafür zu sorgen, daß die einschlägigen Regelungen des Bundes von den Forschungseinrichtungen besser beachtet werden.

27.3.2 Stellungnahme

Der Bundesminister hat mitgeteilt, er wolle sicherstellen, daß alle Forschungseinrichtungen die in den Zuwendungsbescheiden als verbindlich vorgegebenen Bestimmungen des Bundes zur Aussonderung von Kraftfahrzeugen künftig einhalten. Er hat die Großforschungseinrichtungen zusätzlich gebeten, zur bisherigen Praxis der Aussonderung und Veräußerung Stellung zu nehmen. Diese Stellungnahmen wird er auswerten.

27.3.3

Der Bundesrechnungshof begrüßt das vom Bundesminister Veranlaßte. Dieser sollte sich künftig regelmäßig davon überzeugen, daß die Regelungen über die Aussonderung und Veräußerung von Kraftfahrzeugen inhaltlich richtig angewendet und in vollem Umfang befolgt werden.

27.4

Der Bundesrechnungshof wird die weitere Entwicklung beobachten.

**28 Freistellung vom Steuerabzugsverfahren
bei beschränkt Steuerpflichtigen**
(Kapitel 60 01 Titel 013 01)

28.0

Das Verfahren zur Freistellung vom Steuerabzug bei beschränkt Einkommensteuerpflichtigen aufgrund von Doppelbesteuerungsabkommen ist mit Mängeln behaftet. Die Berechtigung zur Freistellung wurde in vielen Fällen nicht geprüft; auch wurden unzulässige Ausnahmeregelungen getroffen.

28.1

Natürliche Personen, die in der Bundesrepublik Deutschland weder einen Wohnsitz noch ihren gewöhnlichen Aufenthalt haben, sind beschränkt einkommensteuerpflichtig, wenn sie inländische Einkünfte im Sinne des § 49 Einkommensteuergesetz (EStG) beziehen. Bei bestimmten, in § 50 a Abs. 4 EStG aufgezählten Einkünften dieser Art wird die Einkommensteuer im Wege des Steuerabzugs an der Einkunftsquelle erhoben. Der Schuldner einer Vergütung hat die Steuer in dem Zeitpunkt einzubehalten, in dem die Vergütung dem beschränkt Steuerpflichtigen zufließt, und an das Finanzamt abzuführen. Von dieser Regelung sind insbesondere Einkünfte von Künstlern, Berufssportlern, Schriftstellern, Journalisten oder Bildberichterstatlern sowie Einkünfte aus der Vergabe von Lizenzen betroffen.

Besonderheiten ergeben sich, wenn der beschränkt Steuerpflichtige in einem Staat ansässig ist, mit dem ein Abkommen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung (DBA) abgeschlossen worden ist, das die Besteuerungsrechte für die vorgenannten Einkünfte ganz oder teilweise dem Wohnsitzstaat zuweist. In diesen Fällen kann der Vergütungsschuldner den Steuerabzug nach Maßgabe des jeweiligen DBA ganz oder teilweise unterlassen, wenn das Bundesamt für Finanzen (Bundesamt) den Vergütungsschuldner hierzu allgemein ermächtigt (Kontrollmeldeverfahren) oder im Einzelfall auf Antrag bescheinigt hat, daß die Voraussetzungen dafür vorliegen (Freistellungsverfahren).

Beim Freistellungsverfahren hat der beschränkt Steuerpflichtige grundsätzlich zuvor dem Bundesamt eine von der Steuerbehörde des Wohnsitzstaates auszustellende Bescheinigung vorzulegen, in der seine Angaben zu Wohnsitz und Besteuerung in diesem Staat bestätigt werden.

Beim Kontrollmeldeverfahren ist der Vergütungsschuldner allgemein ermächtigt, von sich aus bei allen Zahlungen an im Ausland ansässige beschränkt Steuerpflichtige den Steuerabzug zu unterlassen, sofern

die im Einzelfall während eines Kalenderjahres geleisteten Zahlungen den Betrag von 54 000 DM und die einzelne Zahlung den Betrag von 7 500 DM nicht übersteigen. Der Vergütungsschuldner ist verpflichtet, nach Ablauf des Kalenderjahres dem Bundesamt für jeden Empfänger der Vergütungen eine Jahreskontrollmeldung zu übersenden. Aufgrund der Jahreskontrollmeldung hat das Bundesamt zu prüfen, ob die Voraussetzungen des jeweils anzuwendenden DBA im Einzelfall vorliegen (Abkommensberechtigung). Zu diesem Zweck werden in der Jahreskontrollmeldung enthaltene Angaben in Form einer Kontrollmitteilung den obersten Finanzbehörden des Wohnsitzstaates mit der Bitte übersandt, die Angaben zu prüfen und eventuelle Beanstandungen mitzuteilen.

Die Anzahl der Vergütungsempfänger betrug in den Jahren 1989 bis 1991 durchschnittlich 41 500; allein an Patent- und Lizenzgebühren flossen in diesen Jahren rd. 3,4 Mrd. DM pro Jahr. Das Steuervolumen ist somit erheblich.

28.2

Der Bundesrechnungshof hat beim Bundesminister der Finanzen (Bundesminister) und dem Bundesamt die Abwicklung des Kontrollmeldeverfahrens geprüft und Verfahrensmängel festgestellt.

28.2.1

Das Bundesamt unterließ in folgenden Fällen die Prüfung, ob die Abkommensberechtigung im Einzelfall vorliegt:

- Nicht in allen, sondern nur in steuerlich als bedeutender angesehenen Fällen wurden Kontrollmitteilungen gefertigt.
- Für in Griechenland, Portugal, Spanien oder der Türkei ansässige beschränkt Steuerpflichtige wurden ab dem Kalenderjahr 1988 Kontrollmitteilungen überhaupt nicht mehr gefertigt mit der Begründung, die Gegenseitigkeit eines derartigen Auskunftsaustausches sei nicht gewährleistet.
- Für in den früheren Ostblockstaaten ansässige beschränkt Steuerpflichtige fertigte das Bundesamt grundsätzlich keine Kontrollmitteilung, weil es die Einhaltung des Steuergeheimnisses durch diese Staaten als nicht gewährleistet ansah.

28.2.2

Aufgrund eines Schreibens des Bundesministers aus dem Jahre 1976 ermächtigte das Bundesamt öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten zur Anwendung des Kontrollmeldeverfahrens auch in solchen Fällen, in denen die an einen beschränkt Steuerpflichtigen gezahlte Vergütung den Jahreshöchstbetrag von 54 000 DM übersteigt. Voraussetzung war die Darlegung der Anstalten, die Beachtung dieser Grenze verursache wegen ihrer dezentralisierten Abrechnungssysteme erhebliche Mehrarbeit. Das Bundesamt prüfte jedoch diese Voraussetzung nicht hinreichend.

28.3

Der Bundesrechnungshof hat die zum Teil mangelhafte Verfahrensweise beanstandet. Er ist der Auffassung, daß auf die Prüfung der Abkommensberechtigung nicht verzichtet werden kann. Von dieser Prüfung kann auch unter dem Gesichtspunkt einer Verwaltungsvereinfachung nicht abgesehen werden. Dies gilt insbesondere deshalb, weil die mit dem Kontrollmeldeverfahren verbundene Prüfung der Abkommensberechtigung unabdingbare Voraussetzung für den Verzicht auf den Steuerabzug ist und nach „internationalen Beobachtungen“ — so die Erkenntnis des Bundesministers — davon auszugehen ist, daß Wohnsitzangaben von Steuerausländern oft von den tatsächlichen Verhältnissen abweichen. In den Fällen, in denen die Verwaltung die Übersendung von Kontrollmitteilungen, z. B. wegen des Steuergeheimnisses, als nicht zulässig erachtet hat, hätte das Bundesamt die Ermächtigung zur Teilnahme am Kontrollmeldeverfahren widerrufen und beschränkt Steuerpflichtige und Vergütungsschuldner auf das Freistellungsverfahren oder auf das Steuerabzugsverfahren hinweisen müssen.

Die Verfahrensweise bei den Rundfunkanstalten ist nach Auffassung des Bundesrechnungshofes unzulässig; der alleinige Hinweis auf nicht näher bezeichnete Mehrarbeit aufgrund eines bestimmten Abrechnungssystems vermag für sich alleine Ausnahmeregelungen nicht zu rechtfertigen. Die Anstalten sind aufzufordern, Art und Umfang der Mehrarbeit anzugeben, die wegen dezentralisierter Abrechnungssysteme zu leisten ist. Gegebenenfalls sind die Ermächtigungen zu widerrufen.

28.4

Der Bundesminister hat mitgeteilt, er werde die vom Bundesrechnungshof festgestellten Mängel zum Anlaß einer generellen Überprüfung des Verfahrens nehmen. Er stimmt mit dem Bundesrechnungshof darin überein, daß auf die Prüfung der Abkommensberechtigung grundsätzlich nicht verzichtet werden kann. Er hält es jedoch nicht für unabdingbar, daß in jedem einzelnen Fall — selbst bei relativ kleinen Beträgen — tatsächlich eine Kontrollmitteilung erfolgt; vielmehr müsse es möglich sein, in geeigneten

Fällen der Angabe des Steuerpflichtigen zu vertrauen.

Wenn mangels Gegenseitigkeit des Auskunftsaustausches keine Kontrollmitteilungen gefertigt wurden, erwägt der Bundesminister, das Kontrollmeldeverfahren zu widerrufen oder vom Erfordernis der Gegenseitigkeit abzusehen.

Zum Verfahren bei den Rundfunkanstalten hat der Bundesminister ausgeführt, das Bundesamt habe unter Beachtung der Hinweise des Bundesrechnungshofes die Rundfunkanstalten inzwischen aufgefordert, Art und Umfang des behaupteten Mehraufwandes darzulegen.

28.5

Der Bundesrechnungshof begrüßt die Absicht des Bundesministers, das Kontrollmeldeverfahren einer generellen Überprüfung zu unterziehen und stimmt den bereits in Erwägung gezogenen Maßnahmen zu.

Er ist jedoch der Ansicht, daß die Auswahl „geeigneter Fälle“ (z. B. Kleinbetragszahlungen), in denen das Bundesamt der Angabe der Steuerpflichtigen vertrauen können soll, nicht im Ermessen des Bundesamtes stehen kann. Solche Fälle sollten vielmehr bei einer Neufassung der Grundsätze des Kontrollmeldeverfahrens tatbestandlich abgegrenzt werden, um eine gleichmäßige Handhabung sicherzustellen.

29 Umsatzbesteuerung der Drittmittelforschung an Hochschulen (Kapitel 60 01 Titel 015 01)

29.0

Der Bundesminister der Finanzen hat im Laufe von mehr als zehn Jahren keine bundeseinheitliche Klärung der rechtlichen Streitfrage herbeigeführt, ob und unter welchen Voraussetzungen Drittmittel für Forschungsaufträge an Hochschulen der Umsatzbesteuerung unterliegen. Streitig ist insbesondere, ob es sich bei Ausführung von Forschungsaufträgen um eine nicht der Besteuerung unterliegende hoheitliche Tätigkeit oder um eine umsatzsteuerpflichtige Leistung handelt. Dadurch ist in dem Bereich eine bundeseinheitliche Besteuerungspraxis nicht sichergestellt.

29.1

Unter den Begriff Drittmittelforschung fallen nach §§ 25, 26 Hochschulrahmengesetz jene Forschungs- oder Entwicklungsvorhaben, die von in der Forschung tätigen Hochschulmitgliedern im Rahmen ihrer dienstlichen Aufgaben durchgeführt und die nicht aus Haushaltsmitteln der Hochschulen, sondern aus Mitteln Dritter finanziert werden. Im Faktenbericht 1990 zum Bundesbericht Forschung 1988 (Drucksache 11/6886) sind Drittmittel im Hochschulbereich von insgesamt rd. 2 Mrd. DM ausgewiesen.

Rechtlich ungeklärt ist die umsatzsteuerliche Behandlung der Drittmittelforschung.

Der Bundesminister der Finanzen (Bundesminister) ist seit dem Jahre 1981 mit der Frage befaßt, ob die Drittmittelforschung einen umsatzsteuerpflichtigen Betrieb gewerblicher Art im Sinne der einschlägigen steuerrechtlichen Vorschriften und damit eine nachhaltige wirtschaftliche, nicht hoheitliche Tätigkeit zur Erzielung von Einnahmen darstellt.

Die Umsatzsteuer-Referatsleiter der obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder behandelten in den Jahren 1983 bis 1991 — teilweise auch unter Mitwirkung der Körperschaftsteuer-Referatsleiter — wiederholt die Frage, ob die Auftragsforschung der Hochschulen auf der Grundlage von Drittmitteln generell dem hoheitlichen Bereich zuzuordnen sei, der nicht der Umsatzsteuerpflicht unterliegt. Sie sind nicht zu einer übereinstimmenden Auffassung gekommen.

Zwei Oberfinanzdirektionen wiesen im Jahre 1990 zur Beseitigung der Rechtsunsicherheit in ihrem Zuständigkeitsbereich die nachgeordneten Finanzämter an, bestimmte Tätigkeiten der Hochschulen der Besteuerung zu unterwerfen, andere dem hoheitlichen Bereich zuzuordnen. Generell gegen eine Besteuerung wandte sich u. a. der Bundesminister für Forschung und Technologie. Daraufhin behandelten die Umsatzsteuer- und Körperschaftsteuer-Referatsleiter im Jahre 1990 das Thema erneut, wieder ohne sich in der Sache einigen zu können.

Im März 1991 kamen dann die Abteilungsleiter (Steuer) der obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder übereinstimmend zu der Auffassung, daß die Forschung der Hochschulen grundsätzlich eine hoheitliche Tätigkeit darstelle. Eine wirtschaftliche Tätigkeit mit der Folge der Umsatzsteuerpflicht sei in diesen Fällen nur anzunehmen, wenn von den Hochschulen Leistungen zum Zweck der Einnahmeerzielung, also erkennbar um der Gegenleistung willen, erbracht würden (z. B. entgeltliche Überlassung von Gutachten oder Untersuchungsergebnissen, Vereinbarung bestimmter Nutzungsrechte), so wie sie auch von einem privaten Unternehmen erbracht werden können.

Im Mai 1991 wurden auf Veranlassung der zuständigen Referatsleiter der Länder die Mitglieder für eine zu bildende Arbeitsgruppe benannt, die ins einzelne gehende Abgrenzungskriterien für die Praxis vorschlagen soll. Es wurden jedoch Zweifel geäußert, ob dies angesichts der Belastungen im Zusammenhang mit dem Wegfall der Steuergrenzen zum 1. Januar 1993 noch in diesem Jahr möglich sein werde.

29.2

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, daß die Entscheidung über die umsatzsteuerliche Behandlung der Drittmittel im Forschungsbereich der Hochschulen nicht länger verzögert werden darf, nachdem die Fachreferate der obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder nunmehr seit zehn Jahren mit dieser Frage beschäftigt sind und neue Argumente

rechtlicher und sachlicher Art nicht mehr vorgetragen werden können. Dadurch, daß zwei Oberfinanzdirektionen für ihre nachgeordneten Dienststellen eine Verfahrensweise zur Besteuerung vorgegeben haben, allgemeingültige Abgrenzungskriterien für das gesamte Bundesgebiet jedoch erst noch erarbeitet werden sollen, wird eine unterschiedliche Sachbehandlung in den Bundesländern offenkundig. Eine solche verstößt gegen den Grundsatz der Gleichmäßigkeit der Besteuerung und damit gegen geltendes Recht (§§ 3 Abs. 1 Satz 1, 85 Satz 1 Abgabenordnung).

29.3

Der Bundesminister hat im wesentlichen ausgeführt, daß auch heute schon im Rahmen der Einzelfallprüfungen Umsätze der Hochschulen der Steuer unterlägen und daher die Gefahr einer unterschiedlichen Sachbehandlung nicht gesehen werde. Die steuerliche Auswirkung aus der Verzögerung der Entscheidung sei, bezogen auf das Umsatzsteueraufkommen insgesamt, „eher unbedeutend“.

29.4

Ungeachtet der steuerlichen Auswirkung bleibt der Bundesrechnungshof bei seiner Auffassung, daß eine wichtige Besteuerungsfrage nicht über mehr als zehn Jahre unbeantwortet bleiben darf. Gerade in schwierigen Steuerfragen benötigen die nachgeordneten Dienststellen eindeutige Vorgaben. Die Gleichmäßigkeit der Besteuerung ist spätestens nach den Einzelentscheidungen der beiden Oberfinanzdirektionen nicht mehr gewährleistet. Daß die Abteilungsleiter (Steuer) zwischenzeitlich eine grundsätzliche Entscheidung in der Sache getroffen haben, ändert daran nichts, weil diese Entscheidung nicht in eine entsprechende Weisung an die nachgeordneten Finanzbehörden der Länder umgesetzt wurde und ins einzelne gehende, allgemeingültige Abgrenzungskriterien für die Praxis im gesamten Bundesgebiet nach wie vor fehlen.

Der Bundesminister ist daher aufgefordert, nunmehr unverzüglich über die steuerliche Behandlung der Drittmittelforschung der Hochschulen zu entscheiden, um eine zutreffende und einheitliche Handhabung der Besteuerungspraxis in den Finanzverwaltungen der Bundesländer sicherzustellen.

30 Umsatzbesteuerung einer Unternehmensgruppe durch eine Landesfinanzbehörde (Kapitel 60 01 Titel 015 01)

30.0

Die Finanzverwaltung eines Bundeslandes setzte bei der Besteuerung eines überwiegend in einem anderen Bundesland tätigen Unternehmens Umsatzsteuer für die Jahre 1983 bis 1989 entgegen den gesetzlichen Bestimmungen um mehr als

3 Mio. DM zu niedrig fest und erstattete diesen schon gezahlten Betrag zurück. Der Bundesminister wird die Haftung des Bundeslandes nach Artikel 104a Abs. 5 GG für die dem Bund entstandenen Steuerausfälle zu prüfen haben.

30.1

Eine Unternehmensgruppe betreibt in einem süddeutschen Kurort ein Kurmittelhaus, ein Klinikum und eine Therme. Jeder dieser Betriebe hat die Rechtsform einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH). Alleinige Anteilseignerin dieser Gesellschaften (Tochtergesellschaften) ist eine Aktiengesellschaft (Obergesellschaft).

Das Kurmittelhaus bietet den Kurgästen — nicht nur den Patienten des Klinikums — die bei Betrieben dieser Art üblichen Leistungen wie Badekuren (Thermalbewegungsbäder), Massagen und Fangopackungen. Es ist nicht zur stationären oder teilstationären Behandlung von Patienten eingerichtet. Zum Kurmittelhaus gehört außerdem ein Restaurant.

Die Gesellschaften wurden bis zur Verlegung ihres — handelsrechtlichen — Sitzes im Jahre 1989 steuerlich bei dem Finanzamt geführt, in dessen Bezirk der Kurort liegt.

Dieses Finanzamt gewährte lediglich für Umsätze des Klinikums die Steuerbefreiung nach der Vorschrift des § 4 Nr. 16 b) Umsatzsteuergesetz (UStG), nach der Umsätze eines Krankenhauses unter bestimmten Voraussetzungen steuerfrei sind.

Die Unternehmensgruppe führte im Jahre 1989 Gespräche mit dem Finanzminister eines anderen Bundeslandes wegen der steuerlichen Behandlung einer beabsichtigten Umstrukturierung, nachdem Gespräche mit den Finanzverwaltungen des ursprünglich zuständigen und eines weiteren Bundeslandes über mögliche steuerliche Entlastungen nicht den erhofften Erfolg gezeigt hatten. Danach meldete das leitende Vorstandsmitglied der Unternehmensgruppe, das zugleich ärztlicher Direktor des Klinikums ist, einen Wohnsitz in diesem Bundesland an, und die Gesellschaften der Unternehmensgruppe verlegten ihren Sitz in dieses Bundesland. Das für den Ort des Sitzes zuständige Finanzamt forderte in der Folgezeit die Steuerakten der Gesellschaften an und änderte noch nicht bestandskräftige Steuerbescheide, darunter Gewerbesteuermeßbescheide der Kurmittelhaus GmbH, die es auf deren Antrag für die Jahre 1983 bis 1988 auf Null herabsetzte. Es ging von einer gewerbesteuerlichen Organschaft zwischen der Obergesellschaft und den drei Tochtergesellschaften aus und gewährte auch für den Betrieb des Kurmittelhauses die für Krankenhäuser vorgesehene Steuerbefreiung nach § 3 Nr. 20 b) Gewerbesteuergesetz (GewStG). Hiernach sind Krankenhäuser im Sinne des § 67 Abgabenordnung (AO) von der Gewerbesteuer befreit. Diese Steuerbefreiung war nach der Rechtsauffassung der Betriebsprüfungsstelle des Finanzamtes des Kurortes, die bei den Unternehmen eine Außenprüfung durchgeführt hatte, nicht zu gewähren.

Nach Gegenvorstellungen der von dem Ausfall der Gewerbesteuer in Millionenhöhe betroffenen Gemeindeverwaltung des Kurortes fand eine Besprechung zwischen dem — für den Ort des Sitzes der Gesellschaften zuständigen — Finanzamt und dem Finanzministerium statt, über die lediglich ein nicht unterzeichneter Gesprächsvermerk vorhanden ist. Bei dieser Besprechung wurde entschieden, die Gewerbesteuerbefreiung zu versagen und ab dem Jahre 1983 „zur Beurteilung der Steuerfreiheit nach § 4 Nr. 16 UStG . . . die Umsätze, die mit dem Betrieb von Krankenhäusern und anderer Einrichtungen ärztlicher Heilbehandlung eng verbunden sind, insgesamt zu betrachten“ („hier also die Leistungen des Klinikums und des Kurmittelhauses“). Das Finanzamt setzte die Gewerbesteuermeßbeträge — soweit noch möglich — wieder in der ursprünglich errechneten Höhe fest und gewährte Steuerbefreiungen für Umsätze des Kurmittelhauses.

Die Kurmittelhaus GmbH hatte bis einschließlich des Jahres 1989 Umsatzsteuererklärungen abgegeben, nach denen die Umsatzsteuer festgesetzt und bezahlt worden war. Die Finanzverwaltung war bis dahin auch nicht von einer Organschaft bei der Unternehmensgruppe ausgegangen. Bei dem abgebenden Finanzamt waren die Gesellschaften umsatzsteuerlich getrennt geführt worden.

Aufgrund der in der Besprechung zwischen Finanzminister und Finanzamt getroffenen Entscheidung wurden der Unternehmensgruppe mehr als 3 Mio. DM Umsatzsteuer für die Jahre 1983 bis 1989 erstattet.

Der Landesfinanzminister führte hierzu nachträglich an, daß entscheidend sei, ob Klinikum und Kurmittelhaus in der Vergangenheit eine Einrichtung dargestellt hätten und es sich bei den Leistungen des Kurmittelhauses um krankenhaustypische Umsätze im Sinne des § 4 Nr. 16 UStG gehandelt habe.

30.2

Die übrigen steuerlichen Auswirkungen — auch soweit sie den Bundeshaushalt betreffen — sind Gegenstand eines Prüfungsverfahrens des Landesrechnungshofes des betreffenden Bundeslandes.

Der Bundesrechnungshof hat deshalb diese Bereiche, die auch erhebliche Auswirkungen auf den Bundeshaushalt haben, nicht geprüft.

30.3

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist die Behandlung der Umsätze der Kurmittelhaus GmbH als steuerfrei unzutreffend.

Nach § 4 Nr. 16 b) UStG sind die „mit dem Betrieb“ eines Krankenhauses „eng verbundenen Umsätze“ steuerfrei, wenn ein Mindestanteil der Entgelte nach oder entsprechend der Bundespflegegesetzverordnung berechnet wird. Mit dem Betrieb eng verbunden sind nach diesen Vorschriften insbesondere die typischen Krankenhausleistungen (z. B. ärztliche und pflegerische Leistungen). Auch weitere eng damit verbun-

dene Leistungen muß das Krankenhaus selbst erbringen.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes können die Leistungen der Kurmittelhaus GmbH nicht als steuerfreie Umsätze behandelt werden, auch nicht durch die Einbeziehung der Kurmittelhaus GmbH in einen Organkreis.

Die Einbindung eines Krankenhauses in einen Organkreis befreit Umsätze anderer Unternehmen des Organkreises nicht von der Steuerpflicht. Schon aus der Rechtsnatur der umsatzsteuerlichen Organschaft ergibt sich, daß ihre Wirkungen sich auf die Leistungen „zwischen“ den zugehörigen Unternehmensteilen beschränken. Diese sind als ein Unternehmen zu behandeln, d. h. alle Umsätze werden dem Organträger zugerechnet. Ob die — einzelnen — Umsätze steuerbar, steuerbefreit oder steuerpflichtig sind, bestimmt sich hingegen nach den allgemeinen Vorschriften des Umsatzsteuerrechts.

Im übrigen sind die in dem Kurmittelhaus erbrachten Leistungen für den Betrieb eines Krankenhauses nach der Verkehrsauffassung nicht typisch, noch kommen sie regelmäßig und allgemein beim laufenden Betrieb eines Krankenhauses vor.

Für diese Rechtsauffassung spricht auch, daß bei der Gewerbesteuer unter im wesentlichen gleichen rechtlichen Voraussetzungen die Steuerbefreiung letztlich versagt wurde. Die zunächst gewährte, dann aber rückgängig gemachte gewerbesteuerliche Befreiung hatte die zuständige Oberfinanzdirektion als „eklatanten Rechtsfehler“ bezeichnet.

30.4

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister der Finanzen (Bundesminister) über die Entscheidungen der Finanzbehörden des Landes und seine Beanstandungen unterrichtet. Er hat den Bundesminister aufgefordert, die Angelegenheit im Rahmen seiner Fachaufsicht zu prüfen und in diese Prüfung auch eine Haftungsinanspruchnahme des Landes nach Artikel 104a Abs. 5 GG wegen der dem Bund dadurch entstandenen Steuerausfälle einzubeziehen.

30.5

Der Bundesminister hat sich weder zu den Feststellungen des Bundesrechnungshofes geäußert noch Maßnahmen ergriffen.

30.6

Der Bundesrechnungshof fordert den Bundesminister auf, in dieser Angelegenheit im Rahmen seiner Fachaufsicht tätig zu werden.

31 Rückzahlungen der im Rahmen der Anschubfinanzierung zur Krankenversicherung geleisteten Betriebsmitteldarlehen

(Abschnitt B Kapitel 60 02 Titel 656 01)

(Dritter Nachtrag zum Bundeshaushalt 1990)

(Kapitel 60 03 Titel 176 01)

(Bundeshaushalt 1991 und 1992)

31.0

Der Bundesminister für Gesundheit hat die Abrechnung für die im zweiten Halbjahr 1990 gewährte Anschubfinanzierung zur Krankenversicherung in den neuen Bundesländern in Höhe von 3 Mrd. DM bisher nicht sichergestellt. Zur Deckung des Fehlbetrages nicht benötigte Mittel wurden nicht oder nicht rechtzeitig an den Bund zurückgezahlt. Die Darlehensempfänger führten die erzielten Zinsen bisher nicht an den Bund ab.

31.1

Im zweiten Halbjahr 1990 gewährte der Bund der gesetzlichen Krankenversicherung in den neuen Bundesländern zur Überbrückung von Finanzierungsschwierigkeiten zinslose Betriebsmitteldarlehen in Höhe von 3 Mrd. DM.

31.1.1

Nach der Erläuterung im Dritten Nachtrag zum Bundeshaushaltsplan sollten die Betriebsmitteldarlehen in der Höhe als nicht zurückzuzahlende Anschubfinanzierung gelten, in der die Ausgaben der gesetzlichen Krankenversicherung im zweiten Halbjahr 1990 die Einnahmen für diesen Zeitraum überstiegen. Die nicht benötigten Beträge sollten die Darlehensempfänger im Jahre 1991 zurückzahlen.

31.1.2

Die Betriebsmitteldarlehen zahlte der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung dem Gemeinsamen Träger der Sozialversicherung — Krankenversicherung —. Dessen Pflichten gingen am 1. Januar 1991 auf die Überleitungsanstalt Sozialversicherung — eine rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts — über. Hierzu gehörte auch die Rechnungslegung über die Verwendung der Anschubfinanzierung und die Überwachung der Rückzahlung nicht benötigter Mittel.

Bereits im Dezember 1990 hatte der Gemeinsame Träger der Sozialversicherung den AOK-Bundesverband nach § 88 Sozialgesetzbuch X beauftragt, bis zum 30. September 1991 das endgültige Defizit der gesetzlichen Krankenversicherung zum Stichtag 31. Dezember 1990 festzustellen. Für diese „Sicherung des Jahresabschlusses“ erhielt der AOK-Bundesverband am 20. Dezember 1991 20 Mio. DM als Aufwandspauschale.

Nach Auflösung der Überleitungsanstalt Sozialversicherung gingen deren noch nicht erledigte Aufgaben Ende des Jahres 1991 auf den Präsidenten des Bundesversicherungsamtes über (§ 14 des Gesetzes zur Regelung von Vermögensfragen der Sozialversicherung im Beitrittsgebiet vom 20. Dezember 1991 BGBl. I S. 2313 ff.).

Die Ressortverantwortung für die Abwicklung der Anschubfinanzierung ging mit dem Organisationserlaß des Bundeskanzlers vom 23. Januar 1991 auf den Bundesminister für Gesundheit (Bundesminister) über.

31.1.3

Ende Februar 1991 lag dem Bundesminister ein vorläufiges Ergebnis der Haushaltsrechnung 1990 für die gesetzliche Krankenversicherung vor. Danach ergab sich — unter Berücksichtigung der Betriebsmitteldarlehen als Einnahmen — ein Überschuß in Höhe von rd. 1,77 Mrd. DM, der an den Bund zurückzuzahlen war. Aufgrund dieses vorläufigen Ergebnisses wurde der Bundesminister der Finanzen ermächtigt, auf die Rückzahlung von 600 Mio. DM zu verzichten. Diesen Betrag beließ der Haushaltsgesetzgeber den Trägern der gesetzlichen Krankenversicherung in den neuen Bundesländern als Beitrag des Bundes für erhöhte Arzneimittelausgaben. Im Haushalt 1991 veranschlagte er auf Anregung des Bundesrechnungshofes 700 Mio. DM als vorläufigen Rückzahlungsbetrag. Der Betrag wurde im November 1991 vereinnahmt. Damit wurde die Rückzahlungsverpflichtung jedoch nur zum Teil erfüllt.

Nach einer „Liquiditätsverrechnung“ des AOK-Bundesverbandes vom 6. Februar 1992 beträgt der Überschuß rd. 1,897 Mrd. DM. Unter Berücksichtigung der genannten Summen von 600 Mio. DM und 700 Mio. DM ergibt sich noch ein restlicher Rückzahlungsbetrag in Höhe von rd. 597 Mio. DM. Der Nachtragshaushalt 1992 sieht deshalb bei Kapitel 60 03 Titel 176 01 Einnahmen in Höhe von 600 Mio. DM vor.

Eine endgültige und vollständige Abrechnung der Anschubfinanzierung von 3 Mrd. DM steht immer noch aus. Die Überleitungsanstalt Sozialversicherung hatte zunächst dem AOK-Bundesverband eine Fristverlängerung bis Ende Oktober 1991 eingeräumt, dann aber die Einhaltung der Frist nicht mehr überwacht. Auch bei dem inzwischen zuständigen Präsidenten des Bundesversicherungsamtes hat der Bundesrechnungshof im April 1992 keine aktenkundigen Annahmen festgestellt.

31.1.4

Der Bundesrechnungshof hat darüber hinaus festgestellt, daß aus Mitteln der Anschubfinanzierung

erzielte Zinsen weder abgerechnet noch an den Bund abgeführt wurden.

31.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß der Bundesminister eine Verzögerung der Darlehensrückzahlung hingenommen und die Herausgabe der erzielten Zinsen nicht ausreichend überwacht hat.

Der Bundesminister hat nicht dafür gesorgt, daß der Jahresabschluß und damit die Ermittlung des endgültigen Überschusses termingerecht erfolgte.

Zur Herausgabe der Zinseinnahmen hat der Bundesrechnungshof angeregt, eine pauschale Zahlung zu vereinbaren, falls die mit Mitteln des Bundes erzielten Erträge wegen der Vermischung mit eigenen Mitteln der gesetzlichen Krankenversicherung nicht feststellbar sein sollten.

Der Bundesminister hat gegen § 34 Abs. 1 BHO verstoßen, indem er nicht sichergestellt hat, daß Einnahmen rechtzeitig und vollständig erhoben werden.

31.3

Der Bundesminister hat die Beanstandungen des Bundesrechnungshofes anerkannt. Aufgrund der Feststellungen hat er den Präsidenten des Bundesversicherungsamtes an die Erstellung des endgültigen Jahresabschlusses 1990 erinnert und die unverzügliche Rückforderung der unstreitig festgestellten Überschüsse angemahnt.

Zur Abführung der Zinsen hat er den Vorschlag des Bundesrechnungshofes aufgegriffen, ggf. eine pauschale Zahlung zu vereinbaren.

31.4

Der Bundesminister für Gesundheit, der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung und der Bundesminister der Finanzen werden dafür sorgen müssen, daß der Präsident des Bundesversicherungsamtes die Abrechnung und die Rückzahlung des Überschusses einschließlich der erzielten Zinsen sicherstellt.

Der Bundesrechnungshof wird die weitere Entwicklung verfolgen.

Sondervermögen

Deutsche Bundesbahn

Vorbemerkung

Die Bemerkungen über die Deutsche Bundesbahn beruhen auf Feststellungen des Bundesrechnungshofes und des Prüfungsdienstes bei der Deutschen Bundesbahn, der den Jahresabschluß im Rahmen der Vorprüfung (§ 32 Abs. 5 Bundesbahngesetz) prüft.

Stand der Entlastung

Die Bundesregierung hat dem Vorstand und dem Verwaltungsrat der Deutschen Bundesbahn am 22. Oktober 1991 für das Geschäftsjahr 1989 Entlastung erteilt.

Der Jahresabschluß der Deutschen Bundesbahn für das Geschäftsjahr 1990 wurde am 4. Dezember 1991 vom Bundesminister für Verkehr (Bundesminister) genehmigt.

32. Jahresabschluß 1990 und Personalentwicklung 1991

32.1 Vermögens- und Finanzlage

Im Geschäftsjahr 1990 war das um 2 135 Mio. DM auf 68 926 Mio. DM gestiegene Sachanlagevermögen

ausschlaggebend für die Erhöhung der Bilanzsumme um 2 957 Mio. DM auf 79 333 Mio. DM.

Die Bruttoinvestitionen in die Bahnanlagen erreichten mit 3 241,4 Mio. DM den niedrigsten Stand der letzten sieben Jahre. Dies ist auf die auslaufende Bautätigkeit bei den Neubaustrecken Hannover — Würzburg und Mannheim — Stuttgart zurückzuführen.

Im Jahre 1990 investierte die Deutsche Bundesbahn mit 1 692,9 Mio. DM den seither höchsten Betrag im Bereich der Fahrzeugbeschaffung. Dies ging auf die Auslieferung von rund zwei Dritteln der insgesamt 82 ICE-Triebköpfe und auf die im September 1990 angelieferte Fertigstellung der ICE-Mittelwagen (722,1 Mio. DM) zurück.

32.2 Erfolgslage

Die folgende Übersicht enthält die zusammengefaßten Ergebnisse aus den Gewinn- und Verlustrechnungen der Jahre 1989 und 1990:

Gewinn- und Verlustrechnung

	1989	1990	Veränderung gegenüber 1989	Veränderung gegenüber 1989 ¹⁾
	in Mio. DM		in v. H.	
1 Erlöse aus dem Personen- und Gepäckverkehr	5 704,6	5 728,4	+ 23,8	+ 0,4
2 Erlöse aus dem Güter- und Expresgutverkehr	8 903,2	8 922,7	+ 19,5	+ 0,2
3 Erlöse aus anderen Beförderungsleistungen	679,0	672,8	- 6,2	- 0,9
4 Erlöse der rechtlich unselbständigen betrieblichen Sozialeinrichtungen der DB	—	164,7	—	—
5 Erfolgswirksame Ausgleichszahlungen	4 241,1	4 099,2	- 141,9	- 3,5
6 Aktivierte Eigenleistungen	1 229,6	1 185,7	- 43,9	- 3,6
7 Sonstige betriebliche Erträge	3 716,8	3 170,5	- 546,3	-14,7
8 Summe 1	24 474,2 ²⁾	23 944,0	- 530,2	- 2,2
9 Materialaufwand	6 140,3	6 676,6	+ 536,3	+ 8,7
10 Personalaufwand	15 952,7	16 370,0	+ 417,3	+ 2,6
11 Abschreibungen	2 320,2	2 188,9	- 131,3	- 5,7
12 Sonstige betriebliche Aufwendungen	1 781,5	1 317,1	- 464,4	-26,1
13 Summe 2	26 194,7	26 552,6	+ 357,9	+ 1,4
14 Betriebsergebnis (Su 1 abz. Su 2)	- 1 720,5	- 2 608,6	- 888,1	-51,6
15 Finanzergebnis	- 2 117,0	- 2 334,8	- 217,8	-10,3
16 Sonstiger Aufwand und Ertrag	- 20,8	- 0,3	+ 20,5	+98,6
Jahresfehlbetrag (Saldo 14 bis 16)	3 858,3	4 943,7	+1 085,4	+28,1

¹⁾ gerechnet in ungerundeten Beträgen

²⁾ Summenabweichung rundungsbedingt

Wie die Übersicht zeigt, beruht der Anstieg des Jahresfehlbetrages um mehr als 1 Mrd. DM — bei beträchtlichem Rückgang der sonstigen betrieblichen Erträge (Position 7) und der sonstigen betrieblichen Aufwendungen (Position 12) — im wesentlichen auf fast stagnierenden Erlösen (Positionen 1 bis 3) sowie einer starken Zunahme des Material- und Personalaufwandes (Positionen 9 und 10).

Trotz günstiger gesamtwirtschaftlicher Rahmenbedingungen und höherer Verkehrsleistungen, insbesondere im Schienenpersonenverkehr, erzielte die Deutsche Bundesbahn im Jahre 1990 das schlechteste Betriebsergebnis der letzten zehn Jahre.

Betriebsergebnisse:

1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
-2504	-2395	-1947	-1328	-1092	-1504	-2011	-1928	-1721	-2609

Im Jahre 1991 wird das Betriebsergebnis noch schlechter ausfallen (voraussichtlich -3 720 Mio. DM).

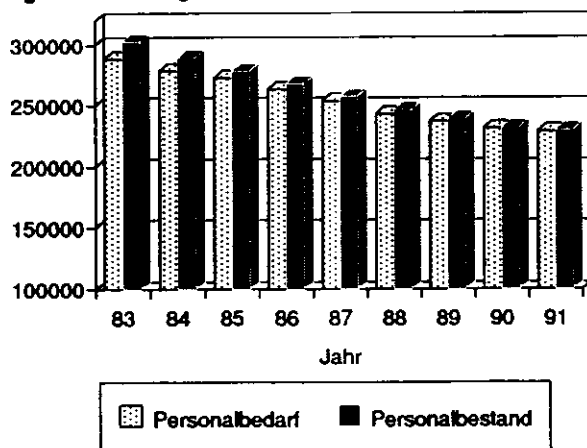
32.3 Personallage 1991

Die Personalentwicklung seit dem Jahre 1983 hat sich im wesentlichen an den „Leitlinien zur Konsolidierung der Deutschen Bundesbahn“ vom 23. November 1983 orientiert. Sie ist in der folgenden Übersicht dargestellt:

Jahresende	Personalbestand — Dienstkräfte —			Personalbedarf — Dienstposten —			Personal- mehrbestand — Dienstkräfte —
	Planziel	Ist-Ergebnis	Abweichung	Planziel	Ist-Ergebnis	Abweichung	Ist-Ergebnis
1	2	3	4	5	6	7	8 (3—6)
1983	304 000	302 872	-1 128	289 000	288 267	- 733	14 605
1984	291 500	289 513	-1 987	282 000	278 610	-3 390	10 903
1985	277 500	278 558	+1 058	271 200	272 719	+1 519	5 839
1986	267 810	268 176	+ 366	262 900	263 335	+ 435	4 841
1987	257 560	257 475	- 85	253 000	253 519	+ 519	3 956
1988	247 760	246 635	-1 125	244 200	243 120	-1 080	3 515
1989	240 660	238 979	-1 681	237 773	237 125	- 648	1 854
1990	234 000	232 394	-1 606	231 000	231 366	+ 366	1 028
1991	230 800	229 942	- 858	226 000	228 719	+2 719	1 223

Die Verminderung des Personalbestandes setzte sich nicht wie in den Vorjahren fort, vielmehr erhöhte sich der rechnerische Personalmehrbestand um 195 auf 1 223 Dienstkräfte.

Gegenüberstellung von Personalbedarf und Personalbestand



In bestimmten Betriebsführungsbereichen allerdings (Triebfahrzeug-, Zugbegleit-, Rangier- und Wagenuntersuchungsdienst) war die Personallage — wie schon seit langem — angespannt; rd. 3 000 beurlaubte Kräfte der Deutschen Reichsbahn leisteten überwiegend in diesen Dienstzweigen Personalfilfe.

32.4 Strukturreform

Unter dem Eindruck der fortschreitenden Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage der Deutschen Bundesbahn hat die von der Bundesregierung eingesetzte Regierungskommission ihren Bericht im Dezember 1991 vorgelegt und zur Reform der Eisenbahnstruktur Vorschläge unterbreitet. Sie zielen auf grundlegende und umfassende Veränderungen auf rechtlichem, finanzwirtschaftlichem, organisatorischem und personellem Gebiet ab. Der Bundesrechnungshof hatte in diesem Zusammenhang dem Bundesminister die Frage gestellt, ob und inwiefern sich aus der Summe

der einzelnen Maßnahmen ergibt, daß die finanzielle Belastung des Bundes insgesamt niedriger sein wird als bisher und auf welche Weise dies auf Dauer sichergestellt werden soll.

Der Bundesminister hat hierzu auf den Arbeitsentwurf für eine Kabinettkvorlage „Strukturreform Eisenbahn“ verwiesen, der mit den beteiligten Bundesressorts abgestimmt werde. Sie enthalte die Angaben über die mögliche künftige finanzielle Belastung des Bundes (in zehn Jahren 405 Mrd. DM statt 510 Mrd. DM). Die Bundesregierung stimmte der Kabinettkvorlage am 15. Juli 1992 zu.

Da insbesondere

- die Zahlenangaben des Bundesministers zur künftigen Belastung des Bundes auf Prognosedaten beruhen, die nicht ohne weiteres nachvollziehbar sind,
- Fragen der Regionalisierung des Schienenpersonennahverkehrs und der damit verbundenen finanziellen Auswirkungen im Bund-/Länderverhältnis zwischen Bund und Ländern erst noch abgestimmt werden müssen und
- noch genauer abzugrenzen ist, inwieweit Investitionen für den Fahrweg künftig von der Deutschen Eisenbahn AG oder dem Restsondervermögen Bund getragen werden sollen,

behält sich der Bundesrechnungshof eine Stellungnahme vor.

33 Ermittlung und Abrechnung der Einnahmen im Güterverkehr

33.0

Die seit Jahren auftretenden Mängel in den Abrechnungssystemen für den Güterverkehr der Deutschen Bundesbahn bestehen im wesentlichen fort. Der Vorstand hatte bereits im Jahre 1988 zugesagt, grundlegende Verbesserungen der Einnahmesicherung vorrangig in Angriff zu nehmen. Die endgültige Lösung steht jedoch noch immer aus.

33.1

Der Bundesrechnungshof hatte in seinen Bemerkungen 1988 (Drucksache 11/3056 Nr. 43) auf Mängel im System der Erfassung und Abrechnung der Einnahmen des Güterverkehrs hingewiesen und beanstandet, daß die Deutsche Bundesbahn finanzielle Nachteile durch Zinsverluste und Verstöße gegen die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung in Kauf nahm. Der Deutsche Bundestag sprach die Erwartung aus, „daß der Vorstand der Einnahmesicherung im Güterverkehr verstärkt Priorität einräumt“ (Drucksache 11/4782).

Der Vorstand erklärte daraufhin, daß er der Einnahmesicherung im Güterverkehr „höchste Priorität“ einräumen wolle und erläuterte, eine über punktuelle Verbesserungen hinausgehende endgültige Lösung

vollziehe sich in Teilschritten und sei vor dem Jahre 1992 nicht möglich. Er stellte in Aussicht, die mit dem DV-Projekt „Transportsteuersystem der 90er Jahre (TS 90)“ anstehende grundlegende Umgestaltung aller operativen Arbeitsverfahren im Güterverkehr auch auf den Teilbereich der Einnahmeerfassung und -abrechnung auszudehnen.

Die von der Deutschen Bundesbahn inzwischen ergriffenen Maßnahmen konnten aber z. B. nicht bewirken, daß die Anzahl der Sendungen, bei denen die Frachten im „Zentralen Frachtbe- und -abrechnungsverfahren“ nicht unmittelbar nach Transportdurchführung ermittelt und dem Kunden berechnet werden, im erwarteten Umfang abgebaut wurden. Im Jahre 1991 betrug der Zinsausfall infolge verspäteter Frachteinnahmen 2,5 Mio. DM. Durch den Einsatz von Programmierern der Deutschen Reichsbahn seit Juli 1991 hat sich die Zahl der „rollierenden Sendungen“ allerdings verringert.

Zusätzliche Verbesserungen erwartet der Vorstand durch die Erweiterung des Anfang des Jahres 1992 eingeführten „online-Margenverfahrens“, wodurch sich die Zeitspanne bis zum Inkasso der offenen Rechnungen nach seiner Meinung deutlich verringern werde.

Nach der derzeit geltenden Terminplanung der Deutschen Bundesbahn werden die „endgültige Lösung“ und die damit verbundenen entscheidenden Verbesserungen jedoch nicht vor dem Jahre 1997 verwirklicht sein.

33.2

Der Bundesrechnungshof hat unter Hinweis auf die ursprünglich für das Jahr 1992 angekündigte „endgültige Lösung“ die Verzögerungen insbesondere wegen der erheblichen finanziellen Nachteile beanstandet.

33.3

Der Vorstand hat Verzögerungen eingeräumt, aber auch auf das bisher Erreichte hingewiesen.

33.4

Der Bundesrechnungshof erkennt nicht, daß der Vorstand bemüht ist, auf ein ordnungsmäßiges und zeitnahes Einnahme- und Abrechnungsverfahren hinzuarbeiten. Er sieht in den dargelegten Mängeln ein Beispiel dafür, daß das Rechnungswesen der Deutschen Bundesbahn noch verbesserungsbedürftig ist. Angesichts der auch heute noch bestehenden Schwachstellen des Abrechnungswesens im Güterverkehr wird der Vorstand im Hinblick auf seine Zusage, der Beseitigung der Mängel „höchste Priorität“ einzuräumen, die von ihm in Aussicht gestellten Verbesserungen zügig durchzuführen haben.

Der Bundesrechnungshof wird die Entwicklung weiter beobachten.

34 Leistungsentgelt für den Betrieb der Zugrestauration durch die Deutsche Service-Gesellschaft der Bahn mbH

34.0

Die Deutsche Service-Gesellschaft der Bahn mbH führt im Auftrag der Deutschen Bundesbahn den Zugrestaurationsbetrieb im eigenen Namen und auf eigene Rechnung durch. Die Deutsche Bundesbahn überläßt dieser Gesellschaft unentgeltlich die Restaurationswagen, trägt die Kosten für die Energieversorgung und entrichtet zusätzlich ein jährliches Leistungsentgelt. Der seit Jahren vom Bundesrechnungshof für notwendig erachtete Abbau des Leistungsentgelts ist noch immer nicht verwirklicht.

34.1

Die Deutsche Service-Gesellschaft der Bahn mbH (DSG), deren Alleingesellschafter die Deutsche Bundesbahn ist, führt im Auftrag und auf Bestellung der Deutschen Bundesbahn den Zugrestaurationsdienst im Schienen-Personenverkehr durch. Die Deutsche Bundesbahn überläßt der DSG unentgeltlich das hierfür erforderliche Wagenmaterial einschließlich der festen Küchen- und Restaurationseinrichtung, übernimmt die Instandhaltung und liefert unentgeltlich die für die Bewirtschaftung benötigte elektrische Energie und das Trinkwasser. Zusätzlich entrichtet sie an die DSG ein jährliches Leistungsentgelt. Die von den Kunden unmittelbar erzielten Einnahmen behält die DSG.

34.2

Das Hauptprüfungsamt und der Bundesminister hatten die Deutsche Bundesbahn bereits im Juni 1981 aufgefordert, unverzüglich Maßnahmen zu ergreifen, um das Leistungsentgelt für den Zugrestaurationsbetrieb spürbar zu senken. Der Vorstand kündigte daraufhin an, diesen Service-Bereich unter besonderer Berücksichtigung der Absatzförderung zu überprüfen. Die Prüfung, deren Ergebnis die Deutsche Bundesbahn im November 1986 vorstellte, ergab, daß ein Verpflegungsservice im „hochwertigen Personenfernverkehr“ (damals insbesondere in den IC-Zügen) als Bestandteil des Gesamtangebotes der Deutschen Bundesbahn vorhanden sein müsse und Aufwand und Ertrag in ein vertretbares Verhältnis zu bringen seien. Die Ursachen für das bestehende Mißverhältnis lägen zum einen in dem weitgehend risikofreien Arbeiten der DSG (Ausschließlichkeitsrecht, Ausgleich aller Leistungsentgeltforderungen ohne Kostentransparenz) und zum anderen in der Bestellpraxis der Deutschen Bundesbahn (keine klare Marktstrategie, Doppelservice). Einvernehmlich legten der Bundesminister, der Bundesminister der Finanzen und die Deutsche Bundesbahn fest, daß die Rentabilität des Speisewagenbetriebs so zu steigern sei, daß zumindest das Leistungsentgelt ganz entfallen könne. Das Leistungsentgelt sollte von 61,9 Mio. DM, dem Ansatz im Wirtschaftsplan 1986, vom Jahre 1987 an jährlich

um 10 Mio. DM bis zum Wegfall verringert werden. Diese Absicht wurde bis heute — von einer Verminderung im Jahre 1988 abgesehen — nicht verwirklicht.

Der Vorstand nahm die erste Absenkung entgegen der ursprünglichen Planung nicht schon vom Jahre 1987 an vor, sondern im Einvernehmen mit dem Bundesminister und unter Berufung auf eine marktgerechte Fortentwicklung des Servicekonzeptes erst für das Jahr 1988 (–8,4 Mio. DM). Die für das Jahr 1989 vorgesehene Minderung kam nicht zustande, weil es nach Ansicht der Deutschen Bundesbahn und der DSG „ein Leistungsentgelt im herkömmlichen Sinne nicht mehr gebe, der Aufwand für die DSG vielmehr in die Verantwortung des Produktmanagements Personenverkehr gehöre“. Im Jahre 1990 zahlte die Deutsche Bundesbahn über den Ansatz im Wirtschaftsplan (= 31,9 Mio. DM) hinaus zusätzlich 26 Mio. DM an die DSG unter Berufung darauf, daß anderenfalls die Zugbewirtschaftung hätte eingestellt werden müssen.

Für den Wirtschaftsplan 1991 wurde schließlich die Höhe des Leistungsentgelts auf 63,5 Mio. DM festgesetzt; es lag damit über dem für die jährliche Absenkung ins Auge gefaßten Wert des Ausgangsjahres 1987.

Aufgrund der Ergebnisse einer Marktuntersuchung durch einen externen Gutachter kamen die Deutsche Bundesbahn und der Bundesminister im Dezember 1991 überein, die Gesamtkosten der Zugrestauration (rd. 240 Mio. DM) bis zum Jahre 1996 um mindestens 25 v. H. zurückzuführen, wobei das Schwergewicht auf die Verringerung des Leistungsentgelts zu legen sei. Dabei wiederholte der Bundesminister seine Forderung nach voller Einsparung des Leistungsentgelts.

34.3

Der Bundesrechnungshof und der Prüfungsdienst bei der Deutschen Bundesbahn haben in den letzten Jahren immer wieder auf die Notwendigkeit hingewiesen, das Leistungsentgelt abzubauen. Der Bundesrechnungshof beanstandet, daß das nicht geschehen ist. Er fordert, das Versäumte — entsprechend dem jüngsten Konzept des Vorstandes — nunmehr spürbar und zügig nachzuholen.

Der Vorstand hat den Feststellungen zugestimmt und bekräftigt, er werde sich bemühen, die Gesamtkosten der Zugrestauration bis zum Jahre 1996 um 25 v. H. zurückzuführen.

Sofern beabsichtigt ist, im Zuge der Zusammenführung der Deutschen Bundesbahn und der Deutschen Reichsbahn die DSG und die Mitteleuropäische Schlaf- und Speisewagen AG (MITROPA) zu einem Serviceunternehmen zusammenzufassen, sollten nach Ansicht des Bundesrechnungshofes von vornherein Regelungen getroffen werden, die der neuen Gesellschaft Anreize bieten, aus eigener Kraft positive

Ergebnisse zu erwirtschaften. Insoweit wird auf das ebenfalls in diesen Bemerkungen beanstandete Verfahren bei der MITROPA hingewiesen (vgl. Nr. 37).

Der Bundesrechnungshof wird die Entwicklung weiter beobachten.

35 Planung und Wirtschaftlichkeit einer Umfahungsstrecke

35.0

Im Zuge der Beseitigung von zwei Bahnübergängen im Kerngebiet einer Stadt versäumte die Deutsche Bundesbahn,

- eine Gesamtkonzeption für die Betriebsführung der Güter- und Personenzüge im Planungsraum als Grundlage für die rechtlichen Genehmigungsverfahren zu entwickeln,***
- die Ausführungsplanung an geänderte Ausgangsdaten anzupassen und***
- Variantenstudien mit Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen unter Berücksichtigung aller Kosten durchzuführen.***

Es ist deshalb nicht nachgewiesen, daß die gewählte Lösung, bei der rd. 80 Mio. DM u. a. für drei Straßen- und sieben Eisenbahnbrücken aufzuwenden waren, auch wirtschaftlich ist.

35.1

In einer Stadt mit 40 000 Einwohnern in Norddeutschland war nach den Bestimmungen des Eisenbahnkreuzungsgesetzes (EKrG) die Beseitigung zweier Bahnübergänge erforderlich. Erste konkrete Planungen zur Bahnübergangsbeseitigung und zur Beseitigung von Engpässen innerhalb des Bahnhofes führte die Bundesbahndirektion in den 70er Jahren durch. In dem Bahnhof kreuzen sich eine Ost-West-Strecke und eine schwächer belastete Nord-Süd-Strecke.

Ein von der Stadt beauftragter Gutachter empfahl im Jahre 1978, die Bahnübergänge in der Südstrecke dadurch zu beseitigen, daß die Bahn durch den Neubau einer Umfahrung von Osten in die Stadt eingeführt wird. Er erwähnte zwar die Vorteile einer Variante mit Tieferlegung der Strecke zur Aufhebung der Bahnübergänge. Eingehender wurde aber zusätzlich nur noch die Führung der Strecke auf einer aufgeständerten Brücke untersucht, da nach Auffassung des Gutachters eine Tieferlegung wegen technischer Sachzwänge oder aus Kostengründen nicht in Frage kam.

Die für das Gutachten maßgebenden Planungsdaten sowie die Belastungsvorgabe — 124 anstatt der rd. 50 tatsächlich verkehrenden Züge auf dem südlichen Streckenabschnitt — stammten überwiegend aus dem Jahre 1976.

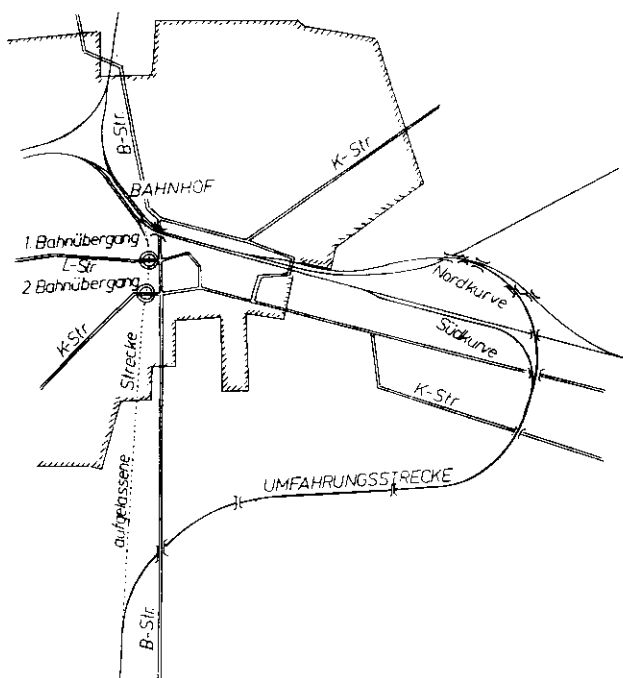
Bei Abschluß des im Jahre 1980 eingeleiteten Raumordnungsverfahrens im April 1983 lag noch keine streckenbezogene Belastungsprognose vor. Aufgrund gesamtwirtschaftlicher Entwicklungen schätzte die Deutsche Bundesbahn jedoch, daß die zuvor unterstellte Zunahme des Güterverkehrsaufkommens und damit auch die Erhöhung der Zugzahlen von 50 auf 124 Züge je Tag nicht eintreten werde.

Im August 1983 lehnte es die Bauabteilung der Hauptverwaltung der Deutschen Bundesbahn ab, einen Planungsauftrag an die Bundesbahndirektion zu erteilen, da sich nach ihrer Auffassung Nachteile nur durch eine Erweiterung der Gleisanlagen und den Bau zusätzlicher Brücken vermeiden ließen. Sie forderte hierfür eine überschlägige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Um Aufschluß über die zukünftige Belastung des Bahnhofes zu bekommen, verlangte sie gleichzeitig ein auf neuesten Prognosezahlen aufbauendes Gesamtkonzept für die Führung der Güterzüge im Planungsraum.

Obwohl diese Forderungen nicht erfüllt waren, beantragte die Bundesbahndirektion im April 1984 bei der zuständigen Landesbehörde die Durchführung des Anhörungsverfahrens für die Planfeststellung der Umfahungsstrecke. Erst im August 1985, nachdem der Erörterungstermin bereits stattgefunden hatte, stellte die Bundesbahndirektion fest, daß Auswirkungen aus geplanten Verbesserungen im Personenfernverkehr und die Einführung eines Nahschnellverkehrstaktes noch nicht abschätzbare Veränderungen des bisher angenommenen Betriebsprogrammes bewirken würden. Außerdem ergaben sich im Januar 1986 neue Aspekte aus Nahverkehrskonzepten und anderen Streckenausbauplanungen, so daß die Bundesbahndirektion im Oktober 1986 zu der Überzeugung kam, daß die Durchfahrten der Güterzüge durch den Bahnhof erst planbar seien, wenn das Reisezugkonzept für die Strecken durch den Bahnhof vorliege.

Dessenungeachtet erließ die Bundesbahndirektion im Mai 1986 den Planfeststellungsbeschluß und ordnete im Februar 1987 den sofortigen Vollzug an. Zu diesem Zeitpunkt lag weder ein Reisezug- noch ein Güterzugkonzept vor. Die tatsächliche Belastung des Streckenabschnittes südlich des Personenbahnhofes betrug für beide Gleise zusammen nahezu unverändert rd. 50 Züge am Tag bei einer nächtlichen Betriebsruhe von rd. fünf Stunden.

Die Deutsche Bundesbahn baute als Ersatz für die zwei Bahnübergänge in der Zeit von Oktober 1987 bis Mai 1990 u. a. drei Straßen- und sieben Eisenbahnbrücken sowie rd. 5 km zweigleisige Strecke neu. Für diese Umfahungsstrecke mit Anbindung an den Ostkopf des Bahnhofes der Stadt — wie sie der Gutachter vorgeschlagen hatte — wurden insgesamt rd. 80 Mio. DM investiert. Die Streckenverlängerung um rd. 5 km verursacht eine Fahrzeitverlängerung von drei bis fünf Minuten je nach Zuggattung und zusätzliche Kosten für die Zugförderung von jährlich über 0,5 Mio. DM.



35.2

Der Bundesrechnungshof hat die Planungen der Deutschen Bundesbahn geprüft und dabei festgestellt, daß die Bundesbahndirektion das Raumordnungsverfahren und das Planfeststellungsverfahren betrieben hat, obwohl weder zu Beginn der Planungen noch bei Erlaß des Planfeststellungsbeschlusses ein abgewogenes Konzept für die Führung der Güter- und Personenzüge vorlag. Dieses war hier unerlässlich, weil die Beseitigung der Bahnübergänge in diesem Fall und bei allen denkbaren Varianten nicht ohne schwerwiegende Eingriffe in die Struktur des Bahnhofes möglich war. Obwohl diese betrieblichen Vorgaben, die für eine genaue Bemessung baulicher Anlagen erforderlich sind, fehlten, erstellte die Bundesbahndirektion die Bauplanung für die südliche Umfahrung und führte diese aus.

Ferner hat der Bundesrechnungshof beanstandet, daß die Planungen nicht auf den neuesten Stand gebracht wurden, obwohl sich wichtige Ausgangsdaten, insbesondere die Annahmen zur Belastung der Strecke, im Planungszeitraum veränderten. Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, daß bei Planungsphasen, die mehr als ein Jahrzehnt dauern, vor der Realisierung eine Überprüfung aller Ausgangsdaten erfolgt.

Die Deutsche Bundesbahn hat es außerdem unterlassen, Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen von verschiedenen Varianten unter Einbeziehung zeitnaher Belastungsprognosen und entsprechender Ausbaustandards durchzuführen und deren Ergebnisse in die Abwägung mit einzubeziehen. Insbesondere hätte eine Tieferlegung der Strecke in ihrem bisherigen Verlauf mit ihren betrieblichen Vorteilen im Vergleich zur Umfahrungslösung (bessere Anbindung an die bestehenden Strecken, keine Fahrzeitverlängerung) genauer untersucht werden müssen. Der Bundesrechnungshof hält es daher nicht für erwiesen, daß die

gewählte Umfahrung die wirtschaftlichste Lösung ist und daß sie die verkehrlichen und betrieblichen Belange der Deutschen Bundesbahn angemessen berücksichtigt, wie im EKrG vorgesehen. Eine Nachkalkulation wurde bisher nicht vorgenommen.

35.3

Nach Auffassung des Vorstandes hat den Maßnahmen ein ausreichendes Gesamtkonzept zugrunde gelegen. Seine Ausführungen dazu beziehen sich jedoch nicht auf das vom Bundesrechnungshof vermißte betriebliche Konzept für die Führung der Züge im Planungsraum.

Der Vorstand hat eingeräumt, daß die Änderung in der Verkehrserwartung (Nichteintritt der vorausgesagten Steigerung des Verkehrsaufkommens auf 124 Züge je Tag) zu Unsicherheiten in der Beurteilung des Umfangs der Ausbaumaßnahmen geführt habe. Er werde daher die „Prämissenverfolgung“ noch stärker in der Vorschrift verankern, um zu gewährleisten, daß bei Durchführung einer Maßnahme die der Planung zugrundeliegenden Annahmen noch zuträfen.

Der Vorstand hat ferner darauf verwiesen, daß nach der gutachterlichen Aussage eine Umfahrungsstrecke die „günstigste“ Lösung dargestellt habe. Eine Absenkung der Strecke sei eine der im Gutachten untersuchten Alternativen gewesen, sei aber aus technischen Gründen und wegen der hohen Kosten, vom Vorstand mit rd. 150 Mio. DM beziffert, verworfen worden. Sie wäre zudem unter Berücksichtigung aller abwägungserheblichen Belange nicht durchsetzbar gewesen. Es habe deshalb für die Deutsche Bundesbahn keine Veranlassung bestanden, weitere kostenträchtige Einzeluntersuchungen durchführen zu lassen. Die Verlängerung der Fahrzeit als Folge der Umfahrungslösung habe hingenommen werden müssen. Dies sei aber nur von untergeordneter Bedeutung, da sich die Fahrzeitverlängerung nicht auf den Fernreiseverkehr auswirke, der diese Strecke nicht benutze. Im übrigen sei bei der Beseitigung eines Bahnüberganges nach dem EKrG nicht die Optimierung der betrieblichen Infrastruktur der Deutschen Bundesbahn das Ziel der Maßnahme; vielmehr müßten die gesetzlichen Vorgaben des EKrG und die Belange aller Beteiligten beachtet werden. Deshalb sei bei Maßnahmen nach dem EKrG eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht vorgesehen und somit auch eine Nachkalkulation nicht erforderlich.

Der Bundesminister hat darauf hingewiesen, daß bei einer Optimierung der Betriebsabläufe das EKrG-Vorhaben mit nicht sachgerechten Kosten belastet worden wäre. Er teile auch die Bedenken, die nach Auffassung des Vorstandes gegen eine Tieferlegung der Strecke gesprochen hätten und erkenne deshalb an, daß die Deutsche Bundesbahn keine vertieften Einzeluntersuchungen für diese Variante durchgeführt habe. Die Infrastruktur des Bahnhofes könne jetzt im Zuge des Ausbaus der Verkehrswege in die neuen Bundesländer verbessert werden.

35.4

Die vom Vorstand zum Verzicht auf eine eingehendere Variantenuntersuchung vorgebrachten Argumente überzeugen nicht:

Die Tieferlegung der Trasse wäre im Gegensatz zum Bau der Umfahungsstrecke ohne die Inanspruchnahme von Grundstücken Dritter möglich gewesen; dies hätte die Durchsetzung eher erleichtert.

Die vom Vorstand genannte Höhe der Baukosten wird weder durch das Gutachten selbst noch durch eine auf einer eingehenden Variantenbeschreibung beruhende Kostenschätzung untermauert.

Im übrigen ist ein reiner Investitionskostenvergleich nicht geeignet, die insgesamt (unter Berücksichtigung der Folgekosten) wirtschaftlichste Lösung zu ermitteln. Bei allen Varianten hätten zudem erforderliche Anpassungsmaßnahmen an den bestehenden Anlagen mit in die Betrachtung einbezogen werden müssen. Die dabei entstehende und vom Bundesminister hervorgehobene Problematik der Unterscheidung der kreuzungsbedingten von den nicht kreuzungsbedingten Kosten hätte bei jeder Variante gelöst werden müssen.

Der Vorschlag des Bundesministers, den Bahnhof zu einem späteren Zeitpunkt zu optimieren, zeigt, daß er

sich sehr wohl über die Mängel der ausgeführten Lösung im Klaren ist. Investitionen in Höhe von 80 Mio. DM sollten zumindest nicht zu betrieblichen Verschlechterungen führen, wenn z. B. bei Ausbaustrecken Millionenbeträge für Fahrzeitgewinne im Sekundenbereich ausgegeben werden.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, daß auch bei Maßnahmen nach dem EKrG Variantenuntersuchungen anhand von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zur Entscheidungsfindung erforderlich sind. Sie wurden bisher in der Regel auch durchgeführt. Im übrigen hätten bereits der Umfang der Baumaßnahme und die sich daraus ergebenden Bau- und Betriebskosten Anlaß für die Deutsche Bundesbahn sein müssen, weitere Untersuchungen zu veranlassen, um eine Lösung zu finden, die bei vertretbaren Kosten keine oder zumindest keine erhebliche Beeinträchtigung der verkehrlichen und betrieblichen Belange zur Folge gehabt hätte.

Die Deutsche Bundesbahn sollte sicherstellen, daß künftig alte Planungen zeitgerecht an wesentlich geänderte Ausgangsdaten angepaßt und als Mittel zur Erhöhung der Transparenz vor allen Investitionsentscheidungen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt werden.

Deutsche Reichsbahn

Vorbemerkung

Die Jahresabschlüsse der Deutschen Reichsbahn für das Rumpfgeschäftsjahr 1. Juli 1990 bis 31. Dezember 1990 sowie für das Geschäftsjahr 1991 liegen noch nicht vor.

Der Bundesrechnungshof wird hierüber voraussichtlich in seinen Bemerkungen 1993 berichten.

36 Übernahme von Personal ehemaliger systemstützender Einrichtungen

36.0

Die Deutsche Reichsbahn hat in nicht unerheblichem Umfang Personal von systemstützenden politischen Einrichtungen der ehemaligen DDR übernommen. Die wesentlich auf die Erhaltung und Festigung der Machtstrukturen des politischen Systems ausgerichtete Aus- und Fortbildung dieser Bediensteten und ihr beruflicher Werdegang bis zur Übernahme durch die Deutsche Reichsbahn erwecken Zweifel an der Eignung für ihre jetzigen Aufgaben.

36.1

36.1.1

Mit dem Zusammenbruch des politischen Systems der DDR, spätestens mit dem Inkrafttreten des Einigungs-

vertrages, wurden auch die das politische System unmittelbar stützenden Organisationen aufgelöst. Die bisher dort beschäftigten Bediensteten wechselten noch vor der Einigung häufig zu Fachverwaltungen, auf die sie zuvor im Sinne des Systems einzuwirken hatten, u. a. auch zur Deutschen Reichsbahn.

36.1.2

Der Bundesrechnungshof hatte Zweifel, ob die Besetzung der Dienstposten bei der Deutschen Reichsbahn mit diesen Bediensteten nach der Einigung den Anforderungen des Artikels 33 Abs. 2 GG entsprach. Hiernach sind Eignung, Befähigung und fachliche Leistung grundlegende Voraussetzungen für die Übertragung eines öffentlichen Amtes. Die Vorprüfungsstellen stellten deshalb im Auftrag des Bundesrechnungshofes Erhebungen über solche Bedienstete an, die bei systemstützenden Einrichtungen, insbesondere bei zentralen und regionalen Gliederungen der SED und des FDGB sowie bei der innerhalb der Deutschen Reichsbahn bestehenden politischen Verwaltung, in unterschiedlichen Funktionen hauptamtlich tätig waren (z. B. als Leiter der politischen Verwaltung auf Direktionsebene oder Leiter der Parteiorganisation der SED in der UdSSR). Den Erhebungen lag eine Umfrage zugrunde, die der Vorstand der

Deutschen Reichsbahn im Mai/Juni 1991 über den in Betracht kommenden Personenkreis halten ließ und deren Ergebnis in Listen festgehalten ist. Unmittelbare personelle Folgerungen wurden aus diesen Listen von der Deutschen Reichsbahn bisher nicht gezogen.

36.1.3

Nach den Feststellungen der Vorprüfungsstellen umfaßte der genannte Personenkreis im Oktober 1991 1 201 Beschäftigte. Hiervon waren 458 Personen von der SED (davon 20 vom Zentralkomitee der SED), 438 Personen von der politischen Verwaltung, 279 Personen vom FDGB und 26 Personen von sonstigen systemtragenden Einrichtungen auf Arbeitsplätze bei der Deutschen Reichsbahn übergewechselt.

43 Beschäftigte aus diesem Personenkreis waren zum Erhebungszeitpunkt bei der Hauptverwaltung der Deutschen Reichsbahn tätig, davon 15 im Personalwesen. Diese 43 Beschäftigten waren zuvor tätig bei:

— dem Zentralkomitee der SED	5,
— sonstigen Stellen der SED	2,
— der zentralen politischen Verwaltung der Deutschen Reichsbahn	21,
— der sonstigen politischen Verwaltung der Deutschen Reichsbahn	9,
— dem FDGB und sonstigen systemtragenden Einrichtungen	6.

Die übernommenen Bediensteten hatten zwar in den meisten Fällen vor ihrer politischen Ausbildung an Parteischulen und ähnlichen Einrichtungen ursprünglich auch eine reichsbahnspezifische Ausbildung durchlaufen. Die jahrelange Tätigkeit außerhalb der Deutschen Reichsbahn und der daraus abzuleitende Mangel an Berufserfahrung sind bei der Erledigung der jetzigen Aufgaben von Nachteil. So war ein Sachbearbeiter für die Sicherheit des Eisenbahnbetriebes zuvor 20 Jahre in der politischen Verwaltung tätig.

Es sind auch Bedienstete ohne jegliche Eisenbahnvorbildung tätig, z. B. bei einer Direktion ein Staatswissenschaftler als Sachbearbeiter für Umweltschutz oder ein staatlich geprüfter Klubleiter als Sachbearbeiter für Grundsätze der wirtschaftlichen Nutzung der Personenbahnhöfe. Demgegenüber sind viele unbelastete und möglicherweise besser geeignete Bedienstete derzeit dem sogenannten Mehrbestand mit niedrigster Vergütungs- oder Lohngruppe zugewiesen.

36.1.4

Nachdem der Bundesrechnungshof das Prüfungsverfahren eingeleitet hatte, forderte die Deutsche Reichsbahn im Oktober 1991 die nachgeordneten Dienststellen auf, die mit Leitungs- und Personalführungsaufga-

ben betrauten Mitarbeiter einer sogenannten Akzeptanzprüfung zu unterziehen. Diese hatte zum Inhalt, politisch belastete Funktionsträger des alten Systems „im Interesse der Vermeidung von Konflikten in der Personalführung und zur Gewährleistung des Betriebsfriedens“ zu überprüfen und ggf. auf andere — soweit möglich, hinsichtlich der Vergütung gleichwertige — Dienstposten einvernehmlich oder im Wege der Änderungskündigung umzusetzen. Im März 1992 erweiterte die Deutsche Reichsbahn den zu überprüfenden Personenkreis auf die Leiter und Mitarbeiter der früheren Reichsbahnabteilungen „Kader und Bildung“, soweit sie jetzt noch Leitungsaufgaben wahrnehmen oder im Personaldienst oder betrieblichen Bildungswesen tätig sind. Ein Abschlußbericht über die Ergebnisse der Akzeptanzprüfungen steht noch aus.

36.2

36.2.1

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister aufgefordert, seinerseits darauf hinzuwirken, daß die Deutsche Reichsbahn die Eignung der übernommenen Bediensteten für die zur Zeit wahrgenommenen Dienstposten generell überprüft und für eine sachgerechte Besetzung der Dienstposten sorgt.

36.2.2

Der Bundesminister hat darauf hingewiesen, die Übernahme von Personal ehemaliger systemstützender politischer Einrichtungen der DDR durch die Deutsche Reichsbahn sei „wohl grundsätzlich auf Weisung damals übergeordneter Stellen erfolgt“. Die Deutsche Reichsbahn habe die Mitarbeiter zunächst ohne nähere Prüfung entsprechend ihren bisherigen Diensträngen eingesetzt und erst später unter dem zunehmenden Einfluß der Anpassung an Strukturen der Deutschen Bundesbahn und der Aufarbeitung der Vergangenheit damit begonnen, Überprüfungen und Korrekturen vorzunehmen. Die Deutsche Reichsbahn überprüfe deshalb die persönliche Eignung von Mitarbeitern auf solchen Dienstposten, „die hinsichtlich einer möglichen Belastung des Dienstposteninhabers durch die Vergangenheit besondere Aufmerksamkeit — insbesondere bei herausgehobenen Personalführungsaufgaben — erfordern“.

Im übrigen hat der Bundesminister auf die Akzeptanzprüfungen hingewiesen, die zum Teil einerseits zu personellen Veränderungen und andererseits zur Bestätigung von Dienstposteninhabern geführt hätten.

36.3

Der Bundesrechnungshof sieht in den von der Deutschen Reichsbahn bisher eingeleiteten Maßnahmen einen richtigen Ansatz zur Lösung der mit der

Beschäftigung des genannten Personenkreises aufgetretenen Probleme. Er hält es jedoch für unbefriedigend, daß die Deutsche Reichsbahn selbst bei festgestellter Nichteignung des Bediensteten allenfalls zum Mittel der Umsetzung greift, nicht jedoch die Möglichkeiten in Betracht zieht, die der Einigungsvertrag bei Nichteignung öffentlicher Arbeitnehmer vorsieht. Danach ist die ordentliche Kündigung eines Arbeitsverhältnisses in der öffentlichen Verwaltung u. a. auch zulässig, wenn der Arbeitnehmer wegen mangelnder fachlicher Qualifikation oder persönlicher Eignung den Anforderungen nicht entspricht. Dies gilt vor allem vor dem Hintergrund, daß viele unbelastete, aber möglicherweise besser geeignete Bedienstete dem sogenannten Mehrbestand mit niedrigster Vergütungs- oder Lohngruppe zugewiesen werden.

Der Vorstand der Deutschen Reichsbahn sollte insbesondere den aufgrund der Erhebungen vom Mai/Juni 1991 in Listen festgehaltenen Personenkreis — soweit noch nicht im Rahmen der Akzeptanzprüfungen geschehen — sowie die möglicherweise bisher nicht erfaßten ehemaligen Funktionsträger umfassend auf die persönliche und fachliche Eignung für die wahrgenommenen Dienstposten überprüfen. Dabei sollte er die erwähnten Möglichkeiten des Einigungsvertrages — auch im Interesse der dem Mehrbestand zugeordneten unbelasteten Mitarbeiter — ausschöpfen. Der Bundesminister sollte den Vorstand der Deutschen Reichsbahn hierbei auf geeignete Weise unterstützen.

37 Verträge zwischen Deutscher Reichsbahn und Mitteleuropäischer Schlaf- und Speisewagen AG

37.0

Die Mitteleuropäische Schlaf- und Speisewagen AG hat für die Deutsche Reichsbahn Serviceleistungen im Bahnhof, im Zug und auf Eisenbahnfährschiffen übernommen. Die zugrundeliegenden Verträge sind wegen einer Laufzeit von 99 Jahren sowie zu niedrigem Pachtzins für die Deutsche Reichsbahn nachteilig und bieten zudem keine Anreize zu wirtschaftlichem Handeln.

37.1

Die Mitteleuropäische Schlaf- und Speisewagen AG (MITROPA) hat für die Deutsche Reichsbahn — wie die Deutsche Service-Gesellschaft der Bahn mbH (DSG) für die Deutsche Bundesbahn — Serviceleistungen im Bahnhof, im Zug und auf Eisenbahnfährschiffen übernommen. Die Deutsche Reichsbahn hält nahezu das gesamte Kapital der MITROPA. Der MITROPA ist für diese Serviceleistungen faktisch eine Monopolstellung im Bereich der Deutschen Reichsbahn eingeräumt. Sie ist alleinige Inhaberin sämtlicher Konzessionen zum Betreiben des Handels sowie der gastronomischen und sonstigen Dienstleistungen für die Deutsche Reichsbahn. Grundlage dieser

Geschäftsbeziehungen ist ein Vertragswerk, das im wesentlichen aus einem Generalvertrag vom 9. März 1990 und darauf aufbauenden Rahmenvereinbarungen für die drei Geschäftsbereiche Service im Bahnhof, im Zug und auf Eisenbahnfährschiffen besteht.

37.2

Der Bundesrechnungshof hat im April/Mai 1991 die Verträge über den Service im Bahnhof und ergänzend dazu Ende des Jahres 1991 auch die Verträge über den Service im Zug und auf Eisenbahnfährschiffen untersucht. Dabei hat er erhebliche Schwächen im Vertragswerk selbst wie auch in dessen Umsetzung festgestellt. Als besonders gravierend hat er die übermäßig lange Laufzeit der Verträge (99 Jahre), den unangemessen geringen Pachtzins und die fehlenden Anreize für eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit beanstandet.

Beim Service im Bahnhof liegt der jährliche Pachtzins sogar noch um rd. 2,6 Mio. DM unter dem ohnehin nicht marktgerechten Nutzungsentgelt auf der Basis des ehemals in der DDR gültigen Tarifs für sonstige Leistungen der Eisenbahn.

Beim Service im Zug erhält die MITROPA von der Deutschen Reichsbahn einen „Nachteilsausgleich“ für die nicht durch Einnahmen gedeckten Kosten in der Zugrestauration. Er soll die Kostennachteile der mobilen gegenüber einer stationären Restauration ausgleichen und belief sich im Jahre 1991 auf 22,5 Mio. DM. Der Ausgleich wurde auf der Grundlage vorkalkulierter Kosten gezahlt, die nicht ausreichend geprüft waren. Auch wenn er inzwischen in Anlehnung an das ebenfalls in diesen Bemerkungen kritisierte Verfahren bei der DSG (vgl. Nr. 34) als „Leistungsentgelt“ bezeichnet wird, ist er nach der Art seiner Berechnung im Grunde ein „Verlustausgleich“, bei dem kein Anreiz zu wirtschaftlichem Handeln besteht, zumal er auch mit Gewinnzuschlägen versehen wird. Neben dem „Nachteilsausgleich“ gewährt die Deutsche Reichsbahn der MITROPA unentgeltliche Leistungen (z. B. Bereitstellung und Betrieb der Schlaf- und Speisewagen), deren Gesamtumfang ihr bisher jedoch nicht bekannt war.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, das Vertragswerk zwischen der Deutschen Reichsbahn und der MITROPA so zu ändern, daß für den Service im Bahnhof am Immobilienmarkt orientierte Pachteinahmen erzielt werden können und Verluste die MITROPA zur Erhöhung ihrer Einnahmen durch Verbesserung ihres Leistungsangebotes und zu Rationalisierungsmaßnahmen zwingen. Neu vereinbarte Vertragslaufzeiten sollten eine Anpassung der Marktverhältnisse zulassen.

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister aufgefordert, dafür zu sorgen, daß die Verbesserung der Verträge zügig durchgeführt wird.

37.3

Der Vorstand der Deutschen Reichsbahn hat die vom Bundesrechnungshof festgestellten Schwächen im Vertragswerk zwischen der Deutschen Reichsbahn und der MITROPA und bei dessen Umsetzung im wesentlichen bestätigt und die Aufhebung des für die Deutsche Reichsbahn nachteiligen Vertragswerkes sowie den Abschluß nachverhandelter, verbesserter Verträge bis „spätestens“ Anfang des Jahres 1992 angekündigt. Diesen Termin hat die Deutsche Reichsbahn nicht eingehalten. Die aufgetretenen Verzögerungen begründet der Vorstand auch damit, daß im Hinblick auf die angestrebte Fusion der Deutschen Bahnen und ggf. auch der Servicegesellschaften DSG und MITROPA ein einheitliches Vertragswerk geschaffen werden soll. Die dazu erforderlichen Abstimmungen hätten einen erheblichen und derzeit noch nicht absehbaren Zeitbedarf. Der Bundesminister hat mitgeteilt, daß der Aufsichtsrat der MITROPA inzwischen die Aufhebung der Verträge über die Vermietung und Verpachtung von Flächen und Räumen

durch die Deutsche Reichsbahn an die MITROPA gebilligt hat.

37.4

Angesichts der Einnahmeausfälle in Millionenhöhe, die die Deutsche Reichsbahn bei unveränderter Fortdauer der bisherigen ungünstigen Vertragskonditionen hinnehmen muß, sollten nach Auffassung des Bundesrechnungshofes die Vertragsverhandlungen deutlich beschleunigt werden; ggf. sollten zeitbefristete Vertragsverbesserungen als Zwischenlösungen gefunden werden, bis das angestrebte einheitliche Vertragswerk zwischen den Deutschen Bahnen und den Servicegesellschaften in Kraft treten kann.

Der Bundesminister sollte im Rahmen seiner Fachaufsicht nachhaltig auf zügigere Vertragsverhandlungen hinwirken. Der Bundesrechnungshof wird den Fortgang der Verhandlungen weiter verfolgen.

Deutsche Bundespost

Mehrere Unternehmen

38 Jahresabschlüsse 1990 der Deutschen Bundespost

38.0

Im folgenden berichtet der Bundesrechnungshof über den konsolidierten Gesamtjahresabschluß der Deutschen Bundespost und über die ersten Jahresabschlüsse der Postunternehmen nach der Poststrukturreform. Er äußert sich kritisch insbesondere zu der Kapitalverminderung von insgesamt über 10 Mrd. DM bei den Postunternehmen im Verkehrsgebiet West als Folge umfangreicher Wertberichtigungen und neuer Rückstellungen in den geänderten Eröffnungsbilanzen. Er weist ferner auf Schwachstellen bei der Bilanzierung für das Verkehrsgebiet Ost hin.

38.1 Gesamtjahresabschluß 1990 der Deutschen Bundespost

38.1.1

Für das Geschäftsjahr 1990 hatten die drei Unternehmen Deutsche Bundespost Telekom (Telekom), Deutsche Bundespost POSTDIENST (Postdienst) und Deutsche Bundespost POSTBANK (Postbank) erstmalig einen eigenen Jahresabschluß mit Lagebericht nach handelsrechtlichen Grundsätzen zu erstellen. Die genehmigten Jahresabschlüsse der drei Unternehmen hatte das Direktorium der Deutschen Bundespost

(Direktorium) zu einem Gesamtjahresabschluß zusammenzufassen, der von einem Abschlußprüfer zu prüfen und dem Bundesrechnungshof vorzulegen war.

Der Gesamtjahresabschluß zum Stand 31. Dezember 1990 faßt die Jahresabschlüsse der Teilbereiche

- Postdienst in den alten Bundesländern und dem Westteil von Berlin (Verkehrsgebiet West),
- Telekom im Verkehrsgebiet West,
- Postdienst und Telekom im Beitrittsgebiet (Verkehrsgebiet Ost) und
- Postbank im ganzen Bundesgebiet

zusammen.

Der Gesamtjahresabschluß des Jahres 1990 beinhaltet für das Verkehrsgebiet West das erste volle Geschäftsjahr nach der Aufteilung der Deutschen Bundespost in die drei öffentlichen Unternehmen und für das Verkehrsgebiet Ost die Zeitspanne vom 1. Juli 1990 bis 31. Dezember 1990.

Der Abschlußprüfer hat den Gesamtjahresabschluß der Deutschen Bundespost mit einem eingeschränkten Bestätigungsvermerk versehen, da aufgrund fehlender Einzelnachweise im Bereich der fernmelde-technischen Anlagen deren „Werthaltigkeit ... nur global beurteilt werden konnte“ und in Anbetracht der Bedeutung, die diesen Beständen mit 76,4 Mrd.

DM oder 42 v. H. der Bilanzsumme im Gesamtjahresabschluß zukommt. Ein entsprechender Hinweis findet sich im Jahresabschluß der Telekom für das Verkehrsgebiet West.

38.1.2

Im Rahmen des Gesamtjahresabschlusses wurden die Forderungen und die Verbindlichkeiten der Unternehmen der Deutschen Bundespost untereinander zur Schuldenkonsolidierung gegeneinander aufgerechnet. Die Schlußbilanz zum 31. Dezember 1990 weist für das Sondervermögen Deutsche Bundespost die nachstehende Vermögens- und Finanzlage aus. Zu Vergleichszwecken ist die Eröffnungsbilanz gegenübergestellt, die sich für das Verkehrsgebiet West auf den 1. Januar 1990 und für das Verkehrsgebiet Ost auf den 1. Juli 1990 bezieht (bei nachfolgend mit * gekennzeichneten Zahlen beruhen Unterschiede in den Summen auf Rundungen).

	31. 12. 1990 in Mrd. DM	1.1/1. 7. 1990 in Mrd. DM	Verän- derung in Mrd. DM
Aktiva:			
Anlagevermögen	128,4	121,4	+ 7,0
Vorräte Sachanlagen	2,4	2,4	—
Umlaufvermögen	49,4*	48,0	+ 1,3*
Rechnungsabgrenzung ...	1,6	1,6	—
Sonderverlustkonto	0,9	1,1	- 0,2
Bilanzsumme	182,6	174,5	+ 8,1
Passiva:			
Eigenkapital	49,7	48,3	+ 1,4
Rückstellungen	9,9	9,4	+ 0,5
(— darunter langfristig) ..	(0,1)	(0,1)	—
Verbindlichkeiten	121,0	115,0	+ 6,0
(— darunter langfristig) ..	(27,8)	(23,9)	(+ 3,9)
Rechnungsabgrenzung ...	2,0	1,8	+ 0,2
Bilanzsumme	182,6	174,5	+ 8,1

38.1.3

Die Gewinn- und Verlustrechnung der Deutschen Bundespost weist nachstehende Erträge und Aufwendungen aus. Die Werte für das Jahr 1989 sind nachrichtlich angegeben. Wegen der Einbeziehung des Verkehrsgebietes Ost im zweiten Halbjahr 1990 und der systematischen Änderungen in Verbindung mit der Anwendung handelsrechtlicher Grundsätze ist der Vergleich nur bedingt aussagefähig.

Erträge/Aufwendungen	nachrichtlich:	
	Jahr 1990 Mrd. DM	Jahr 1989 Mrd. DM
Laufende Erträge		
Umsatzerlös	+61,92	+56,41
Sonstige Erträge	+ 3,63	+ 3,44
	(+65,55)	(+59,85)
Laufende Aufwendungen		
Personalaufwand	-29,61	-27,68
Abschreibungen	-13,49	-12,27
Zinsergebnis	- 4,62	- 4,52
Übrige Aufwendungen ...	- 9,27	- 6,65
	(-56,99)	(-51,11*)
Geschäftsergebnis	+ 8,56	+ 8,74
Neutrales Ergebnis	- 0,95	—
Ergebnis vor Ablieferung und Steuern	+ 7,61	+ 8,74
Ablieferung und Steuern ..	- 6,30	- 5,68
Jahresüberschuß	+ 1,30*	+ 3,06

38.1.3.1

Der Personalaufwand bezog sich auf den folgenden Personalbestand (die Entwicklung im Jahre 1991 ist nachrichtlich mitgeteilt):

Unternehmen	Beschäftigte 1990	davon Verkehrsgebiet	
		West	Ost
Postdienst	335 894	255 774	80 120
Postbank	19 970	19 243	727
Telekom	227 582	184 950	42 632
Deutsche Bundespost insgesamt	583 446	459 967	123 479

nachrichtlich:

Unternehmen	Beschäftigte 1991	davon Verkehrsgebiet	
		West	Ost
Postdienst	326 118	256 876	69 242
Postbank	20 265	19 873	392
Telekom	228 832	187 732	41 100
Deutsche Bundespost insgesamt	575 215	464 481	110 734

Von den jeweiligen Aufwendungen der Unternehmen entfielen auf das Personal beim Postdienst rd. 70 v. H. und bei der Postbank und bei der Telekom jeweils rd. 30 v. H.

38.1.3.2

Insgesamt flossen dem Bund im Jahre 1990 Ablieferungen und Steuern in Höhe von 6,3 Mrd. DM (Vorjahr 5,7 Mrd. DM) zu. Ab dem Jahre 1996 bemisst sich die Ablieferung (zur Zeit 10 v. H. der um bestimmte Beträge geminderten Betriebseinnahmen) nach der Belastung, die anfallen würde, wenn die Unternehmen steuerlich jeweils wie selbständige Unternehmen behandelt würden.

38.1.4

Von den drei Unternehmen mußte sich nur die Postbank praktisch in vollem Umfang dem Markt stellen, während die Telekom im Telefondienst (Netzmonopol) und der Postdienst im Briefdienst (Beförderungsvorbehalt) etwa 90 v. H. ihrer Umsätze in Monopolbereichen erzielten. Die voll dem Monopolbereich zuzurechnenden Telefongebühren machten knapp 86 v. H. der Außenumsätze der Telekom aus. Beim Postdienst entsprach der Briefdienst, der weitestgehend Monopolcharakter hat, einem Anteil an den Unternehmensumsätzen von über 83 v. H. Berücksichtigt man darüber hinaus die den Monopolbereichen zuzurechnenden Teile der sonstigen Umsätze (Ton- und Bildübertragungen, Breitbandkabel, Postrentendienst), so standen Telekom und Postdienst nur mit einem geschätzten Umsatzsegment von je etwa 10 v. H. im Wettbewerb. Inwieweit eine weitere Öffnung der Dienste für den Markt Auswirkungen auf die Ertragskraft der Unternehmen haben wird, ist derzeit noch nicht absehbar.

38.2 Einzelabschlüsse der Unternehmen der Deutschen Bundespost

38.2.1 Eröffnungsbilanzen

38.2.1.1 Eröffnungsbilanzen zum 1. Januar 1990 für das damalige Bundesgebiet einschließlich Berlin (West) — (jetzt Verkehrsgebiet West)

Die drei Unternehmen erstellten ihre Eröffnungsbilanzen zum 1. Januar 1990 auf der Grundlage der Gesamtbilanz 1989 der Deutschen Bundespost, die zugleich deren Schlußbilanz bildete. Der Bundesminister genehmigte aufgrund der vorgelegten Eröffnungsbilanzen die damit vorgenommene Kapitalaufteilung zwischen den drei Unternehmen.

Im Zusammenhang mit der Aufstellung des Jahresabschlusses 1990 haben die Unternehmen ihre bereits genehmigten Eröffnungsbilanzen für das Verkehrsgebiet West wesentlich geändert und das Eigenkapital in der Summe um 10,11 Mrd. DM niedriger ausgewiesen. Der Bundesminister hat die durch die geänderten Eröffnungsbilanzen vorgenommene Kapitalaufteilung auf die Unternehmen genehmigt.

Beim Postdienst wurde das Eigenkapital um 1,65 Mrd. DM vermindert. Er hat an größeren Positionen Gebäude (– 100 Mio. DM) und Fahrzeuge (– 385 Mio. DM) wertberichtigt sowie neue Rückstellungen für Umweltaftlasten (231 Mio. DM), für

drohende Verluste aus dem Postzeitungsdienst (140 Mio. DM), für Instandhaltungen (93 Mio. DM) und für Postwertzeichen (590 Mio. DM) gebildet. Die Wertberichtigung der Fahrzeuge ergibt sich im wesentlichen aus der Umstellung der Abschreibung von einer bisher verbrauchsbezogenen auf die steuerlich anerkannte Nutzungsdauer. Hauptgrund der Rückstellungen für Postwertzeichen war die periodengerechte Abgrenzung von Einnahmen aus dem Verkauf von Postwertzeichen, für die die Leistung erst noch zu erbringen war.

Bei der Telekom wurde das Eigenkapital um 7,85 Mrd. DM und damit die Eigenkapitalquote von 36,7 v. H. auf 31,2 v. H. herabgesetzt. Es wurden hauptsächlich Wertberichtigungen auf fernmeldetechnische Sachanlagen (– 4 100 Mio. DM), Kfz-Bestand (– 520 Mio. DM), Bestand Endstelleneinrichtungen (– 360 Mio. DM) und Forderungen (– 100 Mio. DM) vorgenommen. Es wurden neue Rückstellungen insbesondere für Endstellengeräte (480 Mio. DM), für unterlassene Instandhaltung (460 Mio. DM), für Altlasten (400 Mio. DM) und für sonstige Risiken (1 000 Mio. DM) gebildet.

Ein pauschaler Wertabschlag in Höhe von rd. 4,1 Mrd. DM auf das fernmeldetechnische Anlagevermögen von rd. 80 Mrd. DM wurde mit der Begründung vorgenommen, den Bewertungsrisiken Rechnung zu tragen, die sich aus der nur kontenmäßigen, nicht aber einzelbestandsbezogenen Erfassung der Anlagegegenstände ergeben. Weil eine solche pauschale Wertberichtigung nach handelsrechtlichen Grundsätzen bei Sachanlagen nicht zulässig ist, hat der Abschlußprüfer sein Testat eingeschränkt.

Die Bildung von Rückstellungen für „sonstige Risiken“ wurde mit noch nicht quantifizierbaren Risiken begründet, die bei der erstmaligen Anwendung handelsrechtlicher Grundsätze noch nicht hätten ermittelt werden können. Die Höhe des Ansatzes konnte nicht prüffähig belegt werden.

Bei der Postbank ergaben sich aus der Anwendung der strengeren Bilanzierungsvorschriften des Handelsrechts Wertberichtigungen insbesondere im Wertpapierbestand von – 671 Mio. DM sowie eine Erhöhung durch Änderung der Zinsabgrenzung von 63 Mio. DM. Auf der Passivseite wurde ein Eigenkapitalausgleich zu Lasten der Telekom (350 Mio. DM) und des Postdienstes (50 Mio. DM) vorgenommen, um eine ausreichende Eigenkapitalquote von mindestens 5 v. H. (§ 41 PostVerfG) bei der Postbank zu gewährleisten.

38.2.1.2 DM-Eröffnungsbilanzen für das Verkehrsgebiet Ost zum 1. Juli 1990

Telekom und Postdienst stellten für ihre Teile des Sondervermögens Deutsche Bundespost im Verkehrsgebiet Ost eine gemeinsame DM-Eröffnungsbilanz auf. Diese hatte eine Bilanzsumme von 6 507 Mio. DM. Die Aktiva waren im wesentlichen in Anlagevermögen (4 248 Mio. DM, davon Grundstücke und Gebäude 2 006 Mio. DM und sonstige Sachanlagen 2 242 Mio. DM), Umlaufvermögen (1 111 Mio. DM)

und ein Sonderverlustkonto aus Rückstellungen (1 091 Mio. DM) aufgegliedert.

Die Passiva bestanden im wesentlichen aus Rückstellungen (4 144 Mio. DM), Verbindlichkeiten (843 Mio. DM) und Eigenkapital (1 502 Mio. DM).

Die DM-Eröffnungsbilanz der Postbank umfaßte ein Volumen von 4 711 Mio. DM. Die wesentlichen Positionen waren auf der Aktivseite Forderungen an Kreditinstitute (2 897 Mio. DM), Forderungen an

Kunden (750 Mio. DM), Grundstücke und Gebäude (33 Mio. DM) sowie eine Ausgleichsforderung gegen den Ausgleichsfonds Währungsumstellung in Höhe von 1 030 Mio. DM.

Die Passivseite setzte sich insbesondere aus Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten (239 Mio. DM), Verbindlichkeiten aus Einlagegeldern (4 268 Mio. DM), sonstigen Verbindlichkeiten (15 Mio. DM) und Eigenkapital (189 Mio. DM) zusammen.

38.2.2 Jahresabschlüsse

38.2.2.1 Vermögens- und Kapitallage zum 31. Dezember 1990

Bei nachfolgend mit * gekennzeichneten Zahlen beruhen Unterschiede in den Summen auf Rundungen.

	Postdienst West	Telekom West	Postdienst und Telekom Ost	Postbank konsolidiert
Aktiva				
Anlagevermögen	13 281	108 818	4 357	2 644
Vorräte des Sachanlagevermögens	0	2 315	41	0
Umlaufvermögen	2 165	4 146	2 486	73 746
Rechnungsabgrenzungsposten	708	812	0	57
Sonderverluste aus Rückstellungsbildung	0	0	879	0
Summe Aktiva	16 155	116 090*	7 764*	76 447
Passiva				
Eigenkapital	8 903	35 149	1 502	4 100
Sonderposten für Zuschüsse zum Anlagevermögen ..	0	0	50	0
Rückstellungen	2 610	3 483	3 548	205
Verbindlichkeiten	4 642	75 409	2 664	72 142
Rechnungsabgrenzungsposten	0	2 050	0	0
Summe Passiva	16 155	116 090*	7 764	76 447

38.2.2.2 Aufwands- und Ertragslage für das Jahr 1990

	Postdienst West	Telekom West	Postdienst und Telekom Ost	Postbank konsolidiert
Umsatzerlöse	17 349	40 590	2 614	2 299
sonstige Erträge	2 677	2 808	370	811
Materialaufwand	- 2 113	- 3 418	- 569	0
Personalaufwand	-15 072	-12 118	-1 358	-1 058
Abschreibungen	- 816	-12 218	- 600	- 670
sonstige betriebliche Aufwendungen	- 1 812	- 3 085	- 206	-2 244
Zinsergebnis	- 37	- 5 250	- 9	743
Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit	176	7 308	241	- 119
Ablieferung und Steuern	- 1 671	- 4 101	- 241	- 290
Finanzausgleich	1 494	- 1 953 *	0	458
Jahresüberschuß	0	1 254	0	49

38.2.3 Besondere Feststellungen

38.2.3.1 Zur Änderung der Eröffnungsbilanzen zum 1. Januar 1990

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß die Änderung der Eröffnungsbilanzen um zusammen 10,11 Mrd. DM (s. Nr. 38.2.1.1) nicht im Einklang mit der Gesetzeslage steht. Die Bestimmung in § 63 Abs. 6 PostVerfG, wonach den Eröffnungsbilanzen der Unternehmen die Buchwerte der Bilanz der Deutschen Bundespost zum 31. Dezember 1989 „zugrunde zu legen“ waren, geht von einer Übernahme der Buchwerte und von einem gleitenden Übergang von den kameralistisch geprägten Bilanzierungsverfahren auf die Grundsätze des Handelsrechts aus. Nach der amtlichen Begründung zu § 31 des Gesetzentwurfs — jetzt § 39 PostVerfG — waren „die Vorschriften über die Aufstellung des Jahresabschlusses ... nach Maßgabe der handelsrechtlichen Grundsätze aufzustellen; sie sollten sich, ausgehend vom bestehenden Zustand einer gehobenen Kameralistik, im Lauf der Zeit immer mehr den Regelungen des Handelsrechts annähern“. Entsprechend wären die Bilanzpositionen zu entwickeln gewesen.

Die Unternehmen haben ihr Vorgehen bei der Änderung der Eröffnungsbilanzen in Übereinstimmung mit den Abschlußprüfern mit der Umstellung von der kameralistisch geprägten Bilanzierung auf die strengen Bewertungen nach dem handelsrechtlichen Vorsichtsprinzip und der zusätzlichen Risikoversorge bei Postdienst und Telekom begründet. § 63 Abs. 6 PostVerfG stünde dem nicht entgegen, weil „zugrunde zu legen“ nicht gleichbedeutend sei mit „übernehmen“. Die in § 39 Abs. 2 PostVerfG geforderte Berücksichtigung der Besonderheiten der Deutschen Bundespost lasse nur Raum für postspezifische Abweichungen, die den Rahmen handelsrechtlicher Grundnormen nicht überschreiten. Ein gleitender Übergang zu handelsrechtlichen Grundsätzen sei im PostVerfG nicht festgeschrieben. Im übrigen wäre eine zutreffende Darstellung der Ertragslage für das Geschäftsjahr 1990 anders nicht möglich gewesen.

Der Bundesminister hat die Auffassung vertreten, daß die Wirtschaftsprüfer ihre Testate eingeschränkt hätten, falls keine Anpassungen an handelsrechtliche Bilanzierungs- und Bewertungsgrundsätze stattgefunden hätten. Im Hinblick auf die geplante Privatisierung seien Grundlagen für eine realistische Beurteilung der Akzeptanz von Unternehmensanteilen auf dem Anlagenmarkt geschaffen worden.

Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, daß die Äußerung des Bundesministers, eine Einschränkung der Testate sei zu erwarten gewesen, sich nur auf die Abschlußbilanzen beziehen kann; die Eröffnungsbilanzen wurden nicht testiert. Dafür hätte es auch im PostVerfG keine gesetzliche Grundlage gegeben.

Der Bundesrechnungshof hat Zweifel, ob rechtliche Gesichtspunkte für die Korrektur der Eröffnungsbilanzen maßgebend waren. Die Vorstände haben die Änderung der jeweiligen Eröffnungsbilanz erst im Zusammenhang mit den Jahresabschlüssen 1990 als notwendig angesehen. Gleichzeitig hat die Telekom eine Eigenkapitalzuführung in der Größenordnung von 10 Mrd. DM verlangt.

Der Eigenkapitalanteil der Telekom liegt unter der gesetzlichen Sollgröße von mindestens einem Drittel. Das ist sehr stark auf die Bewertungskorrekturen und Rückstellungen in der geänderten Eröffnungsbilanz zurückzuführen, die das Eigenkapital verringert haben.

38.2.3.2 Zum Jahresabschluß 1990 des Postdienstes im Verkehrsgebiet West

Der Jahresabschluß enthält für das neue Frachtkonzept eine Rückstellung in Höhe von 554 Mio. DM. Diese hält der Bundesrechnungshof für erheblich zu hoch angesetzt, da sie in keinem angemessenen Verhältnis zu der Zahl der betroffenen Arbeitskräfte steht.

Der Vorstand hat erklärt, zum Zeitpunkt der Bilanzstellung sei er von einem vorübergehenden Personalüberhang im höheren und gehobenen Dienst in diesem Bereich ausgegangen. Der Abbau dieser Arbeitskräfte sei nur über einen längeren Zeitraum möglich, in dem den Personalaufwendungen keine entsprechenden vollen Leistungen gegenüberstünden. Ferner sollten in einem projektbezogenen Tarifvertrag Zahlungen für Umzugs- und Umschulungskosten sowie für Zulagen und Abfindungen mit den Gewerkschaften abgesprochen werden. Zum nächsten Bilanzstichtag wolle er die Rückstellungen hierfür neu berechnen und ggf. anpassen.

Der Bundesminister hält die Rückstellung für erforderlich und vertretbar. Er weist hierzu darauf hin, daß neben der Einführung des Frachtkonzeptes auch die inzwischen vom Postdienst initiierte Aktion „Analyse der Organisationseinheiten“ (AOE) bis Ende des Jahres 1995 zum Abbau von weiteren 10 500 Stellen führen würde. Im übrigen seien durch die Komplexität und zunehmende Spezialisierung auch Angehörige des gehobenen und höheren Dienstes nicht mehr jederzeit beliebig uneingeschränkt einsetzbar.

Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, daß die Rückstellung für das Frachtkonzept gebildet wurde. Für die „AOE“ wäre eine gesonderte Rückstellung zu bilden gewesen. Als Grundlage für die Rückstellungen für das neue Frachtkonzept sind genauere Berechnungen vorzunehmen. Der Bundesrechnungshof vermag den Ausführungen zu den Verlusten durch den Personalüberhang nicht zu folgen, da Angehörige sowohl des gehobenen als auch des höheren Dienstes — notfalls nach Umschulung — vollwertig einsetzbar sind. Auch die übrigen Begründungen können nicht die Höhe der Rückstellungen rechtfertigen, da diese in keinem schlüssig dargelegten Verhältnis zu der Zahl der von dem Frachtkonzept betroffenen Arbeitskräfte steht.

38.2.3.3 Zu Eröffnungsbilanz und Jahresabschluß 1990 der Telekom im Verkehrsgebiet West

Bei der Bilanzierung von Endgeräten summieren sich Wertberichtigungen in der Eröffnungsbilanz (– 360 Mio. DM) und im Jahresabschluß (– 104 Mio. DM) mit Rückstellungen für drohende Verluste (480 Mio. DM) aus der Beschaffung und Lagerung von Endgerä-

ten (vgl. Nr. 38.2.1.1) auf zusammen annähernd 1 Mrd. DM (944 Mio. DM). Dies deutet auf Mängel in der Beschaffung und Bevorratung von Endgeräten hin. Der Bundesrechnungshof hält es für dringend geboten, daß der Vorstand die Mängel untersucht und Vorschläge zu ihrer Beseitigung erarbeitet.

38.2.3.4 Zur DM-Eröffnungsbilanz von Telekom und Postdienst im Verkehrsgebiet Ost

Feststellungen des Bundesrechnungshofes

Auf den Wert der Grundstücke nahmen die Vorstände in der DM-Eröffnungsbilanz pauschal einen Abschlag von 625 Mio. DM vor.

Auch auf die Werte der Gebäude und Bauten wurden pauschale Abschläge wegen unzureichender Gebäudeausstattung und schlechten Bauzustandes insgesamt in Höhe von mehreren hundert Millionen DM vorgenommen.

Die pauschalen Wertberichtigungen auf Grundstücke und Gebäude widersprechen dem Grundsatz der Einzelbewertung in der DM-Eröffnungsbilanz (§ 6 Abs. 1 Nr. 2 DMBilG) und dürften zu hoch sein.

Die DM-Eröffnungsbilanz weist 2 470 Mio. DM Aufwandsrückstellungen (bei Gesamtrückstellungen von 4 144 Mio. DM) aus, die für die „Entkernung, Entrümpelung und Instandhaltung von bereits voll abgeschriebenen Baulichkeiten“ sowie für sonstige Kosten (z. B. für die zwischenzeitliche Räumung von Gebäuden) gebildet wurden. Dabei wurden pauschal 500 DM pro qm und 4,9 Mio. qm angesetzt. Die Grundstücksdatei wies jedoch nur eine Bruttofläche von rd. 3,9 Mio. qm aus. Da außerdem nach Angaben im Bericht des Wirtschaftsprüfers nur die Hälfte aller Gebäude voll abgeschrieben ist, vermindert sich überschlägig die anzunehmende Gebäudefläche auf die Hälfte und damit der nach der Pauschale anzusetzende Rückstellungsbetrag auf rd. 1 000 Mio. DM. Zweifelhaft ist auch der Ansatz eines pauschalen Kostenbetrages von 500 DM pro qm (vgl. § 249 HGB).

Durch Unterbewertung der Aktiva und Überbewertung der Passiva enthält die DM-Eröffnungsbilanz stille Reserven in erheblicher Höhe, um die das Eigenkapital zu gering ausgewiesen ist. § 5 Abs. 1 Satz 1 DMBilG schließt die Bildung stiller Reserven im Anlage- und Umlaufvermögen durch Abschreibungen (§ 253 Abs. 4 HGB) ausdrücklich aus.

Stellungnahme der Vorstände

Bei der Bewertung von Grund und Boden seien wertmindernde Faktoren, wie weitgehend mangelhafte Erschließung, zu erwartende Altlasten und notwendige Gebäudeabbrüche zu berücksichtigen gewesen. Eine Auswertung des Statistischen Bundesamtes habe einen Durchschnittspreis je qm Bauland von 10,82 DM in den neuen Bundesländern ermittelt. Bei einem durchschnittlichen Wertansatz von 68 DM pro qm in der Bilanz könne man deshalb nicht von einer bewußten Bildung stiller Reserven ausgehen.

Die pauschalierte Bewertung der Gebäude und Bauten werde vom Bundesrechnungshof zu Recht bemängelt. Eine individuelle Bewertung sei aber aus Kapazitätsgründen ausgeschlossen gewesen. Die pauschalierten Abschläge seien gerechtfertigt gewesen, weil in den meisten Gebäuden Sanierungsmaßnahmen notwendig waren, die den gesamten Ausbau berührten.

Bei der Berechnung der Rückstellungen für Entkernung, Entrümpelung und Instandhaltung von Gebäuden erscheine es wenig sachbezogen, einzelne, überschlägig ermittelte Berechnungsgrundlagen zu überprüfen; vielmehr müsse die Rückstellungshöhe als solche betrachtet werden, an deren Verbrauch in absehbarer Zeit kein Zweifel bestehe. Die Flächenangaben in der Grundstücksdatei seien noch mangelbehaftet gewesen. Der pauschale Kostenansatz von 500 DM je qm solle die bei der notwendigen Sanierung nahezu aller Gebäude entstehenden Kosten für Ersatzobjekte, Umzüge, bauvorbereitende Maßnahmen sowie für Asbest- und PCB-Entsorgung abdecken. Der Ansatz sei für alle Gebäudeflächen gebildet worden, mit Ausnahme der Flächen in angemieteten Räumen.

Der Abschlußprüfer habe bei der Erteilung seines Bestätigungsvermerks die allgemeine Unsicherheit in der Bemessung von Werten und in der Abschätzung künftiger Wertentwicklungen unter den Bedingungen eines völligen Neuanfangs berücksichtigen müssen.

Zur Frage der stillen Reserven haben die Vorstände geäußert, daß die allgemeine Unsicherheit in der Wertbemessung und die Abschätzung der zukünftigen Wertentwicklung zu berücksichtigen gewesen seien. Im übrigen sei trotz der „stillen Reserve“ schon wegen der zurückbleibenden Entwicklung der Produktivität beim Postdienst bis zum Jahre 2000 mit Verlusten von über 1 Mrd. DM zu rechnen. Daher stelle sich — besonders aus der Sicht des Jahres 1992 — die Frage, ob ein höheres Eigenkapital der Lage wirklich besser Rechnung getragen hätte. Auch würden verminderte Rückstellungen zu erhöhten Verlustergebnissen in den Folgejahren führen.

Abschließende Würdigung

Die Ausführungen der Vorstände haben den Bundesrechnungshof nicht in allen Punkten überzeugt.

Bei der pauschalen Wertkorrektur von Grundstücken ist der Hinweis auf die Auswertung des Statistischen Bundesamtes wenig hilfreich, weil darin z. B. Grundstückskäufe in Berlin (Ost) sowie Käufe bebauter Grundstücke nicht berücksichtigt sind. Die Stellungnahme der Vorstände läßt nicht erkennen, warum eine pauschale Wertkorrektur um 625 Mio. DM bei Grundstücken notwendig war.

Bei der Bewertung der Gebäude sieht auch der Bundesrechnungshof die Schwierigkeiten eines individuellen Vorgehens zum damaligen Zeitpunkt. Dennoch meint er, es wären differenziertere Abschläge für den Zustand der Gebäudeausstattung und den Innenausbau möglich gewesen.

Bei den für Entrümpelung, Entkernung und Instandhaltung gebildeten (Wahl-) Rückstellungen ist es angesichts ihrer Höhe (rd. 2,5 Mrd. DM) aus der Sicht des Bundesrechnungshofes — entgegen den Ausführungen der Vorstände — zwingend geboten, die Berechnungsgrundlagen zu überprüfen. Hierbei spielen die Produktivitätsentwicklung bzw. zu erwartende Verluste in den Folgejahren keine Rolle, solange diese nicht unmittelbar im Zusammenhang mit den vorgenannten Bilanzpositionen stehen und daraus begründet werden können.

39 Zeitgerechte Einleitung der Zuruhesetzung von dienstunfähig erkrankten Beamten

39.0

Die Deutsche Bundespost POSTDIENST und Telekom kommen ihrer Verpflichtung, dauerhaft erkrankte Beamte rechtzeitig auf ihre Dienstfähigkeit zu untersuchen, nicht in dem gebotenen Maße nach. Infolgedessen wird das Zuruhesetzungsverfahren zu spät eingeleitet.

39.1

Nach § 42 Abs. 1 Bundesbeamtengesetz (BBG) ist ein Beamter auf Lebenszeit in den Ruhestand zu versetzen, wenn er infolge eines körperlichen Gebrechens oder wegen Schwäche seiner körperlichen oder geistigen Kräfte zur Erfüllung seiner Dienstpflichten dauernd unfähig (dienstunfähig) ist. Als dienstunfähig kann er — im Wege einer Beweiserleichterung — auch angesehen werden, wenn er infolge Erkrankung innerhalb eines Zeitraumes von sechs Monaten mehr als drei Monate keinen Dienst getan hat und keine Aussicht besteht, daß er innerhalb weiterer sechs Monate wieder voll dienstfähig wird. Nach der Verwaltungsvorschrift zu § 42 BBG ist der Zeitraum von mehr als drei Monaten auch dann erfüllt, wenn der Beamte wegen derselben Krankheit innerhalb eines Zeitraumes von sechs Monaten mit Unterbrechungen mehr als drei Monate keinen Dienst getan hat. Bestehen Zweifel über die Dienstfähigkeit, so ist der Beamte verpflichtet, sich nach Weisung der Behörde ärztlich untersuchen und erforderlichenfalls auch beobachten zu lassen. Hält der Dienstvorgesetzte den Beamten hiernach für dienstunfähig, so teilt er dies dem Beamten mit und entscheidet über das weitere Verfahren.

Bei der Deutschen Bundespost wird mit der ärztlichen Untersuchung zur Feststellung der Dienstunfähigkeit in aller Regel der zuständige Postbetriebsarzt beauftragt.

Der damalige Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen hat das von den Dienststellen einzuhaltende Verfahren durch fortgeltenden Erlaß vom November 1987 weiter konkretisiert. Es wird eingeleitet, indem nach Ablauf der dreimonatigen Abwesenheit vom Dienst die Dienstunfähigkeitsuntersuchung veranlaßt wird. Ausnahmsweise kann die Dienststelle auf die Untersuchung verzichten, wenn sie der Auffassung ist, daß der Beamte seine Dienstfähigkeit in

angemessener Zeit — spätestens nach weiteren vier Monaten — wiedererlangt. Der Verzicht auf die Untersuchung ist aktenkundig zu machen.

39.2

39.2.1

Der Bundesrechnungshof hat mit Unterstützung durch die Vorprüfungsstellen bei drei Oberpostdirektionen der Deutschen Bundespost in den Bereichen POSTDIENST (Postdienst) und Telekom die zeitgerechte Einleitung der Zuruhesetzung in den Fällen der §§ 44, 42 Abs. 1 BBG (Feststellung der Dienstunfähigkeit ohne Antrag des Beamten) geprüft. Die Prüfung sollte aufzeigen, ob diese Oberpostdirektionen die gesetzlich vorgegebenen Schritte zur Vorbereitung des Zuruhesetzungsverfahrens, insbesondere die ärztliche Untersuchung zur Feststellung der Dienstunfähigkeit, zeitgerecht einleiten und zügig abwickeln.

39.2.2

Die Prüfung erstreckte sich auf die Jahre 1989 bis 1991. In dieser Zeit haben die drei Oberpostdirektionen im Unternehmen Postdienst insgesamt 547 Beamte, im Unternehmen Telekom insgesamt 191 Beamte gemäß §§ 44, 42 Abs. 1 BBG in den Ruhestand versetzt. Hiervon hat der Bundesrechnungshof stichprobenweise im Unternehmen Postdienst insgesamt 261 Fälle, d. s. rd. 48 v. H., und im Unternehmen Telekom insgesamt 108 Fälle, d. s. rd. 57 v. H., geprüft.

39.2.3

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß im Unternehmen **Postdienst** in 85 Fällen, d. s. rd. 33 v. H. der untersuchten Fälle, die Beamten erst nach mehr als viermonatiger Abwesenheit vom Dienst wegen der Erkrankung postbetriebsärztlich untersucht und für dienstunfähig befunden wurden (§ 42 Abs. 1 BBG). In insgesamt 26 dieser Fälle kam es nach mehr als achtmonatiger Abwesenheit zu dieser Entscheidung, zum Teil sogar erst nach mehr als vierzehn- bis einundzwanzigmonatiger Abwesenheit.

Für den Bereich des Unternehmens **Telekom** hat der Bundesrechnungshof beanstandet, daß in 39 Fällen, d. s. rd. 36 v. H. der untersuchten Fälle, die Beamten erst nach mehr als viermonatiger Abwesenheit vom Dienst wegen der Erkrankung postbetriebsärztlich untersucht und für dienstunfähig befunden wurden (§ 42 Abs. 1 BBG). In insgesamt 24 dieser Fälle kam es nach mehr als sechsmonatiger Abwesenheit zu dieser Entscheidung, zum Teil sogar erst nach mehr als elf- bis fünfundzwanzigmonatiger Abwesenheit.

Die verspätete Einleitung des Zuruhesetzungsverfahrens führte in Einzelfällen zu einer Erhöhung des Ruhegehaltsatzes und damit zu einer sachlich nicht gerechtfertigten Erhöhung der Versorgung.

Lange Wartezeiten bis zur ärztlichen Untersuchung beeinträchtigen die Einsatzfähigkeit der Verwaltung. Darüber hinaus haben sie nicht unerhebliche finanzielle Auswirkungen zu Lasten des Dienstherrn. Der Bundesrechnungshof hat die finanziellen Auswirkungen anhand der geprüften Fälle ermittelt und das Ergebnis auf die Gesamtzahl aller Zurruesetzungen nach den §§ 44, 42 Abs. 1 BBG im Jahre 1991 hochgerechnet. Er beziffert die Personalmehrausgaben aufgrund der verspäteten Einleitung der Zurruesetzung im Unternehmen Postdienst bei gleichbleibendem Verwaltungshandeln auf jährlich etwa 3 Mio. DM; im Unternehmen Telekom beträgt die Mehrausgabe etwa 1 Mio. DM jährlich.

Die Wartezeiten können in Einzelfällen auch deshalb bedenklich sein, weil dienstunfähige Beamte entgegen ihrem wohlverstandenen Gesundheitsinteresse zu weiteren Arbeitsversuchen veranlaßt sein können.

39.3

39.3.1

Die Generaldirektionen POSTDIENST und Telekom (Generaldirektionen) haben darauf hingewiesen, daß sie die Mittelbehörden ihrer Unternehmen aufgefordert haben, die Regelung des Bundesministers vom November 1987 zu beachten und die Einhaltung im Rahmen der Fachaufsicht sicherzustellen. Die Oberpostdirektionen hätten in der Mehrzahl der Fälle zeitgerecht und im Rahmen des ihnen zustehenden Ermessens entschieden. Im Einzelfall ließe sich eine Untersuchung erst nach mehr als vier Monaten Krankheitsdauer nicht immer vermeiden. Die vom Bundesrechnungshof aufgezeigten finanziellen Auswirkungen seien zu hoch.

39.3.2

Der Bundesminister hat ausgeführt, § 42 Abs. 1 BBG sehe eine Ermessensentscheidung der zuständigen Behörde vor und nicht eine in jedem Einzelfall ausnahmslos einzuhaltende zwingende Frist. Die Generaldirektionen hätten aufgrund der Feststellungen des Bundesrechnungshofes eine Überprüfung der Abweichungen veranlaßt. Sofern sich eine nicht zeitgerechte Entscheidung der Oberpostdirektionen bestätigt habe, seien dienstaufsichtliche Maßnahmen eingeleitet worden. Es handele sich dabei aber um Einzelfälle, die keine pauschalen Schlußfolgerungen zuließen.

39.4

39.4.1

Die Stellungnahmen der Generaldirektionen und des Bundesministers werden der Beanstandung des Bundesrechnungshofes nur bedingt gerecht. Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß die ärztliche Untersuchung von langfristig Erkrankten im Hinblick auf eine bestehende Dienstunfähigkeit verspätet eingeleitet wurde, ohne daß die Gründe hierfür aus den geprüften Akten ersichtlich waren. Er hat nur solche Fälle in die Prüfung einbezogen, bei denen die lange Erkrankung zur Dienstunfähigkeit und anschließenden Zurruesetzung geführt hat. Den Besonderheiten des Einzelfalles hat der Bundesrechnungshof insoweit Rechnung getragen, als er — über die im Gesetz vorgesehene Frist von drei Monaten hinausgehend — nur solche Fälle beanstandet hat, bei denen zwischen Beginn der Erkrankung und postbetriebsärztlicher Untersuchung oder ärztlichem Gutachten mehr als vier Monate Abwesenheit vom Dienst wegen der Erkrankung lagen.

Das vom Bundesminister und den Generaldirektionen angeführte Ermessen besteht nur insoweit, als nach Ablauf der Dreimonatsfrist zu entscheiden ist, ob im zu beurteilenden Einzelfall eine Dienstunfähigkeitsuntersuchung beim Postbetriebsarzt zu veranlassen ist oder davon ausnahmsweise abgesehen werden kann. Dies sieht auch die Regelung des Bundesministers vom November 1987 vor. Wird ausnahmsweise von einer ärztlichen Untersuchung nach drei Monaten abgesehen, sind die Gründe hierfür aktenkundig zu machen. Insoweit wurde gegen die gesetzliche Vorgabe und auch gegen die vom Bundesminister selbst im Jahre 1987 getroffene Regelung verstoßen. Der Anteil dieser Verstöße ist mit rund je einem Drittel der geprüften Fälle hoch. Er läßt daher eine Bewertung des Verwaltungshandelns und eine repräsentative Aussage zu.

39.4.2

Der Bundesminister sollte darauf hinwirken, daß die Generaldirektionen künftig die Einhaltung der beamtenrechtlichen Zeitvorgaben zur Feststellung der Dienstunfähigkeit sicherstellen.

40 Arbeitsplatzvergütung für Postbedienstete bei einer Beschäftigung in den neuen Bundesländern

40.0

Die Deutsche Bundespost POSTDIENST zahlt Bediensteten aus den alten Bundesländern, die vom 1. Januar 1992 an mindestens sechs Monate in den neuen Bundesländern Dienst leisten, neben der in solchen Fällen im Bundesdienst allgemein gewährten pauschalierten Aufwandsentschädigung zusätzlich eine Arbeitsplatzvergütung. Sie ist weitaus höher als die sonst im Postdienst als Arbeitsplatzvergütung vorgesehenen Beträge und gleicht die vom Deutschen Bundestag mit Wirkung vom 1. Januar 1992 beschlossene Verringerung der pauschalierten Aufwandsentschädigung vor Steuern bis zur Besoldungsgruppe A 8 ganz, im übrigen teilweise aus.

40.1

40.1.1

Postbedienstete erhalten wie alle anderen Bundesbediensteten, die in den neuen Bundesländern tätig sind, nach einer Richtlinie des Bundesministers des Innern vom April 1991 eine pauschalierte steuerfreie Aufwandsentschädigung. Sie beträgt für alle Bediensteten, die ihre Tätigkeit vor dem 1. Januar 1992 begonnen haben, je nach Besoldungs-, Vergütungs- oder Lohngruppe zwischen 1 500 und 2 500 DM und wird in dieser Höhe längstens für drei Jahre gezahlt. Für alle Neufälle ab 1. Januar 1992 hat der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages mit Beschluß vom 14. November 1991 diese Sätze auf 1 200 bis 1 750 DM herabgesetzt und die Zahlung dieser Beträge bis längstens 31. Dezember 1993 befristet.

40.1.2

Die Generaldirektion POSTDIENST (Generaldirektion) hat vom Jahre 1992 an ein zunächst auf zwei Jahre befristetes Personalaustauschprogramm zwischen den Verkehrsgebieten Ost und West des Unternehmens eingerichtet. Ziel der Maßnahme ist vor allem, möglichst rasch westliches Fachwissen in das Verkehrsgebiet Ost zu transferieren, um auf diese Weise die Wettbewerbsfähigkeit in beiden Verkehrsgebieten zu verbessern. Die Generaldirektion hat festgelegt, daß Bedienstete bei erstmaligem Einsatz im Verkehrsgebiet Ost ab dem 1. Januar 1992 neben der pauschalierten Aufwandsentschädigung je nach Besoldungs-, Vergütungs- oder Lohngruppe eine steuerpflichtige Arbeitsplatzvergütung von 300 bis 450 DM monatlich erhalten. Dies gilt nur, wenn sie zusammenhängend für mindestens sechs Monate

abgeordnet oder versetzt und an mindestens 15 Kalendertagen eines Kalendermonats auf einem der dortigen Arbeitsplätze beschäftigt werden. Nach der Begründung der Generaldirektion sollen mit der Regelung die besonderen Schwierigkeiten und Belastungen im dortigen Verkehrsgebiet ausgeglichen werden. In einer Beschreibung des Programms führt sie u. a. zur Arbeitsplatzvergütung aus, den in den neuen Bundesländern eingesetzten Kräften werde damit „die Differenz zwischen der ab 1. Januar 1992 reduzierten und der vorher gezahlten Aufwandsentschädigung teilweise erstattet“.

40.1.3

Die Generaldirektion zahlt die Arbeitsplatzvergütung im wesentlichen nach den Regelungen der „Richtlinie für die Gewährung von widerruflichen Vergütungen für Tätigkeiten auf besonders schwierigen Arbeitsplätzen im Unternehmen Deutsche Bundespost POSTDIENST nach § 51 Abs. 1 PostVerfG vom 8. Juni 1989“. Sie zahlt allerdings im Rahmen des Personalaustauschprogramms weitaus höhere Beträge, nämlich etwa das Fünffache der nach dieser Richtlinie vorgesehenen Sätze. Bediensteten, die ihre Tätigkeit im Verkehrsgebiet Ost vor dem 1. Januar 1992 aufgenommen haben, wird die Arbeitsplatzvergütung im Hinblick auf die in diesem Fall zustehende höhere pauschalierte Aufwandsentschädigung nicht gewährt.

40.1.4

Die Arbeitsplatzvergütung gleicht die vom Deutschen Bundestag beschlossene Absenkung der pauschalierten Aufwandsentschädigung vor Steuern beispielsweise bis zur Besoldungsgruppe eines Hauptsekretärs (Besoldungsgruppe A 8) dem Bruttobetrag nach vollständig und bei einem Oberamtsrat (Besoldungsgruppe A 13) um mehr als die Hälfte aus. Bei einem Postdirektor (Besoldungsgruppe A 15) mildert sie die Absenkung von 750 DM ebenfalls um mehr als die Hälfte, nämlich um 450 DM. Sie hat auch nach Besteuerung noch beachtliche finanzielle Auswirkungen.

40.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, die Arbeitsplatzvergütung laufe im Ergebnis dem erklärten Willen des Parlaments zuwider, den inzwischen eingetretenen wirtschaftlichen und bezugerechtlichen Verbesserungen durch eine deutliche Absenkung der pauschalierten Aufwandsentschädigung Rechnung zu tragen. Bei der von der Generaldirektion zur

Einführung der Arbeitsplatzvergütung gegebenen Begründung werde übersehen, daß die Postbediensteten aus den neuen Bundesländern, die diese Arbeitsplatzvergütung nicht erhalten, in ihren Dienststellen den gleichen betrieblichen Belastungen ausgesetzt sind und nicht selten bei einem Personalaustausch Seite an Seite mit einem Kollegen aus den alten Bundesländern im selben Arbeitsgebiet Dienst verrichten. Er hat weiter ausgeführt, vergleichbar schwierige Arbeitsplätze seien im übrigen auch bei anderen Verwaltungen gegeben. Beispielsweise hätten die Unternehmen Deutsche Bundespost Telekom und POSTBANK eine solche Zahlung ihren Bediensteten aber nicht zugewilligt. Die Vielzahl der Vergünstigungen im Bezüge-, Reisekosten- und Laufbahnrecht biete genügend Anreize für eine Beschäftigung in den neuen Bundesländern.

40.3

40.3.1

Die Generaldirektion hat ausgeführt, daß es nicht Sinn der Arbeitsplatzvergütung sei, die vom Deutschen Bundestag beschlossene Absenkung der pauschalierten Aufwandsentschädigung auszugleichen. In erster Linie gehe es darum, den in den neuen Bundesländern eingesetzten Kräften aus den alten Bundesländern die besonderen Schwierigkeiten abzugelten. Im übrigen stünden diese Kräfte über die zugewiesenen Aufgaben hinaus auch für weitere Unterstützungen und Beratungen außerhalb der eigentlichen Dienstzeit zur Verfügung. Wenn die Unternehmen Telekom und POSTBANK eine entsprechende Regelung nicht getroffen hätten, so sei dies möglicherweise dadurch begründet, daß vergleichbare Schwierigkeiten beim Einsatz ihres Personals in den neuen Bundesländern nicht vorlägen.

Die Höhe der Arbeitsplatzvergütung sei allein vor dem Hintergrund des vom Deutschen Bundestag durch die Höhe der pauschalierten Aufwandsentschädigung aufgezeigten Maßstabes zu sehen und deswegen erforderlich. Geringere Beträge, etwa in Höhe von 50 bis 70 DM monatlich, wären unwirksam und würden bei den Betroffenen auf Unverständnis stoßen. Es sei daher nicht beabsichtigt, die vom Bundesrechnungshof beanstandete Regelung aufzuheben.

40.3.2

Der Bundesminister hat die Maßnahme verteidigt. Im Interesse des Aufbaus und der Entwicklung der Wirtschaft in den neuen Bundesländern habe die Deutsche Bundespost POSTDIENST schnell und umfassend Infrastrukturleistungen bereitstellen müssen. Das Personal müsse aus den alten Bundesländern gewonnen werden. Im Hinblick auf diese Zielsetzung könne er einer vorzeitigen Aufhebung der Maßnahme nicht zustimmen.

40.4

40.4.1

Der Gewährung einer pauschalierten Aufwandsentschädigung an im Gebiet der neuen Bundesländer tätige Bundesbedienstete und der Zahlung der Arbeitsplatzvergütung liegt der gemeinsame Zweck zugrunde, einen Ausgleich für die besonderen Schwierigkeiten und finanziellen Belastungen im Gebiet der neuen Bundesländer zu schaffen. Wenn in der Beschreibung des Personalaustauschprogramms (vgl. Nr. 40.1.2) die Höhe der für Tätigkeiten in den neuen Bundesländern gezahlten Arbeitsplatzvergütung damit begründet wird, daß den Kräften im Gebiet der neuen Bundesländer die Differenz zwischen der vom 1. Januar 1992 an reduzierten und der vorher gezahlten pauschalierten Aufwandsentschädigung teilweise erstattet werden soll, so macht dies nach Auffassung des Bundesrechnungshofes die Absicht deutlich, einen Ausgleich schaffen zu wollen.

Der Bundesminister sieht keinen Anlaß, auf die vorzeitige Aufhebung der Maßnahme hinzuwirken. Er und die Generaldirektion beachten damit nicht die für den Beschluß des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages vom November 1991 maßgebliche Überlegung, den eingetretenen wirtschaftlichen und bezugerechtlichen Verbesserungen durch eine deutliche Absenkung der Sonderzahlung an die in den neuen Bundesländern eingesetzten Hilfskräfte aus den alten Bundesländern Rechnung zu tragen.

40.4.2

Der Bundesminister sollte darauf hinwirken, daß die Generaldirektion die Regelung über die Arbeitsplatzvergütung für eine Beschäftigung in den neuen Bundesländern im Rahmen des Personalaustauschprogramms aufhebt.

41 Postversorgung im Landbereich

41.0

Die geringe Nachfrage nach Postdienst- und Postbankleistungen und die damit verbundene geringe Auslastung bei den Poststellen im Landbereich rechtfertigen nicht die Beibehaltung eines Amtstellennetzes in der heutigen Form.

41.1

Die Deutsche Bundespost POSTDIENST (Postdienst) hat den gesetzlichen Auftrag, die Nachfrage von Bürgern, Wirtschaft und Verwaltung nach Leistungen der Postdienste zu decken. Infrastrukturdienste sind nach den Grundsätzen der Politik der Bundesrepublik Deutschland zu sichern und der Entwicklung anzupassen. Dabei sind die Grenzen der wirtschaftlichen Möglichkeiten des Unternehmens Postdienst zu beachten (§ 4 Abs. 1 PostVerfG).

41.1.1

Zur Erfüllung des gesetzlichen Auftrages sehen die derzeitigen Organisationsvorgaben des Postdienstes ein Amtsstellennetz vor. Der Postdienst hatte zum 1. Januar 1992 im Bereich der alten Bundesländer neben den Postämtern noch 10 477 Poststellen mit einer Öffnungszeit von mindestens zwölf Wochenstunden eingerichtet. Je nach Auslastung des Personals wird dabei nach Poststellen I und II unterschieden. Viele der geprüften Poststellen liegen knapp über oder unter den vom Postdienst vorgegebenen Mindestbedingungen für die Einrichtung solcher Amtsstellen.

41.1.2

Der Bundesrechnungshof hat zusammen mit Vorprüfungsstellen im Jahre 1991 die Postversorgung im Landbereich bei Amtsstellen mehrerer Postämter in den alten Bundesländern untersucht und festgestellt, daß ihre Auslastung — gemessen am Verhältnis der Schalteröffnungszeit zur Inanspruchnahme der Postdienst- und Postbankleistungen — niedrig war. Sie betrug bei den 12 untersuchten Poststellen I durchschnittlich 28 v. H. Bei den 35 geprüften Poststellen II lag die durchschnittliche Auslastung bei knapp 17 v. H., d. h. von den angebotenen zwölf Wochenstunden Öffnungszeit bei den Poststellen II wurden durchschnittlich nur zwei Wochenstunden von Kunden genutzt. Es ist anzunehmen, daß entsprechende Feststellungen bei allen Poststellen II zu treffen wären. Die Poststellen II verursachen Kosten von jährlich mehreren hundert Millionen DM.

41.2

Die Regelungen und Organisationsvorgaben für das Amtsstellennetz entsprechen nicht mehr den wirtschaftlichen Erfordernissen. Bei den untersuchten Amtsstellen steht der Aufwand in keinem Verhältnis zu der angetroffenen geringen Kundennachfrage. Die Beibehaltung des Amtsstellennetzes ist aus heutiger Sicht so nicht mehr gerechtfertigt, da es wirtschaftlichere Lösungen zur Versorgung mit Postdienstleistungen gibt. Neben seinem Auftrag zur Bedarfsdeckung ist zudem der Postdienst jetzt gesetzlich verpflichtet, insgesamt kostendeckend zu arbeiten.

41.3

Die Generaldirektion POSTDIENST hat die Feststellungen des Bundesrechnungshofes hinsichtlich der Poststellen II ohne Einschränkung und hinsichtlich der Poststellen I im Grundsatz bestätigt. Sie hat auf politische Vorgaben zum flächendeckenden Amtsstellennetz aus dem Jahre 1981 verwiesen. Sie ist jedoch der Auffassung, aufgrund der defizitären Finanzlage des Postdienstes sei konzeptionell zu überdenken, wie bei bestmöglicher „Servicequalität“ die Dienstleistungen kostengünstiger erbracht werden können. Hierfür würden bundesweit alle Postäm-

ter und Poststellen neu bemessen, eine Bestandsaufnahme der Amtsstellen-Netzdichte durchgeführt und verschiedene Alternativen durchgeplant, z. B. der verstärkte Einsatz von Landzustellern mit Annahmefugnis und von Selbstbedienungsautomaten sowie die Übertragung von Schalterdienstleistungen auf bestehende Einzelhandelsgeschäfte.

Diese und andere denkbare Modelle seien jedoch auch abhängig von der Entscheidung über die weitere Nutzung von Schalterdienstleistungen durch die Deutsche Bundespost POSTBANK und die Deutsche Bundespost Telekom. Ferner seien die infrastrukturellen Notwendigkeiten zu berücksichtigen.

41.4

Der Bundesrechnungshof berücksichtigt, daß eine flächendeckende Versorgung mit Postdienstleistungen sicherzustellen ist. Er kennt auch die Vielschichtigkeit der anstehenden Entscheidungen im Bereich der Postversorgung des Landbereichs. Er ist der Auffassung, daß angesichts der geringen Auslastung des Amtsstellennetzes die Versorgung durch wirtschaftlichere Organisationsformen sicherzustellen ist.

Er wird die weitere Entwicklung beobachten.

42 Vernichtung von Postwertzeichen in den neuen Bundesländern

42.0

Die Deutsche Bundespost POSTDIENST hat Postwertzeichen der DDR und Berlins im Nennwert von mindestens 75 Mio. DM eingezogen und deren Vernichtung verfügt. Nicht ausreichende Sicherheitsvorkehrungen und mangelnde Fachaufsicht führten dazu, daß die noch bis Ende des Jahres 1991 gültigen Postwertzeichen wieder in Verkehr gebracht wurden, wodurch Einnahmeausfälle in Millionenhöhe entstanden.

42.1

Postwertzeichen mit den Aufdrucken „Deutsche Post“ und „Deutsche Bundespost Berlin“ durften die Postämter ab dem 29. März 1991 nicht mehr abgeben. Bis zum Jahreswechsel 1991/1992 blieben solche Wertzeichen jedoch in den neuen Bundesländern noch gültig. Danach konnten sie bis zum 31. März 1992 bei der Deutschen Bundespost POSTDIENST (Postdienst) umgetauscht werden.

Die Generaldirektion der Deutschen Bundespost POSTDIENST (Generaldirektion) verfügte, daß die nach dem 29. März 1991 bei den Ämtern verbliebenen Restbestände der alten Postwertzeichen — mit einem Nennwert von mindestens 75 Mio. DM — einzusammeln und zu vernichten seien.

Die einschlägigen Dienstvorschriften der ehemaligen Deutschen Post hatte der Postdienst für die neuen Bundesländer zunächst übernommen.

42.2

Der Bundesrechnungshof hat unmittelbar nach einer örtlichen Prüfung im April 1991 die Generaldirektion am 2. Mai 1991 fernmündlich über folgende Feststellungen unterrichtet:

Im Umgang mit den aus dem Handel gezogenen Postwertzeichen bestanden erhebliche Sicherheitslücken. Die Postwertzeichen wurden von den Ämtern ohne Lieferscheine, in einfachen Kartons und als normales Paket statt als Wertsendung an Sammelstellen versandt. Der Inhalt wurde dort nicht unverzüglich nach Eingang geprüft. Von den Sammelstellen wurden die Bestände einer Privatfirma übergeben, die mit dem Abtransport und der Vernichtung beauftragt war. Die Vernichtungsprotokolle unterschrieben Postbedienstete „als Zeugen“, die weder beim Abtransport noch bei der Vernichtung der Wertzeichen dabei gewesen waren. Die noch geltenden Vorschriften der Deutschen Post wurden vom Personal teilweise nicht mehr beachtet.

42.3

Aufgrund der Sicherheitslücken konnten große Mengen an Wertzeichen aus dem Besitz der Deutschen Bundespost gelangen und zum Freimachen von Sendungen oder zum Umtausch in gültige Wertzeichen verwendet werden. Der durch entgangene Einnahmen entstandene Schaden ist nicht bezifferbar, dürfte sich aber in Millionenhöhe bewegen. Sachverhalte, welche mit dem Inverkehrbringen dieser aus dem Handel gezogenen Postwertzeichen in Zusammenhang stehen, sind auch Gegenstand von staatsanwaltlichen Ermittlungsverfahren.

42.4

Der Bundesrechnungshof hat noch im Jahre 1991 empfohlen:

- die Vorschriften der Wertzeichenverwaltung der Deutschen Bundespost in den neuen Bundesländern soweit möglich sofort einzuführen,
- die Sammel- und Vernichtungsaktion der aus dem Handel gezogenen Postwertzeichen unverzüglich neu zu ordnen, um sicherzustellen, daß diese nachweisbar vernichtet werden,
- die Fachaufsicht entsprechend den besonderen Umständen intensiver wahrzunehmen.

42.5

Die Generaldirektion hat die Feststellungen des Bundesrechnungshofes im wesentlichen anerkannt. Sie hat die Mängel darauf zurückgeführt, daß in der Übergangszeit besondere organisatorische Schwierigkeiten bestanden. Die Generaldirektion hat verschiedene Maßnahmen ergriffen. Sie

— verfügte am 24. Mai 1991, daß die Anwesenheit von zuverlässigen Bediensteten bei der Vernichtung zu gewährleisten sei,

— warnte im Amtsblatt vom 22. August 1991 vor dem Ankauf gestohlener Postwertzeichen,

— regelte im Amtsblatt vom 14. November 1991 den Umtausch der Postwertzeichen,

— verfügte für drei Direktionen, bei denen die Vernichtungsaktion noch nicht abgeschlossen war, daß bis zum Eingang einer Weisung der Generaldirektion die Bestände gesichert aufzubewahren seien,

— verfügte am 30. März und am 13. April 1992 an alle Direktionen in den neuen Bundesländern Maßnahmen, um bei den dortigen Postämtern aussondernde alte Wertzeichenbestände einer ordnungsgemäßen Vernichtung zuzuführen,

— führte im Juli 1992 bei den Postämtern in den neuen Bundesländern ein DV-gestütztes Amtskassenbuchungsverfahren für Postwertzeichen ein.

Die Generaldirektion hat eingeräumt, daß ihre Vorgaben — insbesondere ihre Verfügung vom 24. Mai 1991 — teilweise nicht eingehalten wurden.

42.6

Der Bundesrechnungshof erkennt die besonderen Schwierigkeiten der damaligen Umstrukturierung nicht. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes hätte die Generaldirektion sich gerade deshalb in diesem sicherheitsrelevanten Bereich nicht darauf verlassen dürfen, daß ihre Verwaltung in den neuen Bundesländern die von der Deutschen Post vorläufig übernommenen Dienstvorschriften zuverlässig beachtet. Zumindest nach Mitteilung der Ergebnisse der Prüfung des Bundesrechnungshofes am 2. Mai 1991 hätte die Generaldirektion unverzüglich Sicherheitsmaßnahmen veranlassen und deren Einhaltung durch verstärkte Fachaufsicht sicherstellen müssen. Die Veröffentlichung von Warnungen im Amtsblatt, mit erheblichem Zeitverzug erfolgt, kann kaum als ausreichende Maßnahme angesehen werden.

Zwar wird sich eine Postwertzeichenvernichtung in dieser Größenordnung nicht so bald wiederholen. Die von der Generaldirektion bislang erlassenen Verfügungen sind jedoch noch nicht ausreichend, um die erforderliche Sicherheit in der Wertzeichenverwaltung zu gewährleisten. Gerade aufgrund der Erfahrungen in den neuen Bundesländern erscheint es dem Bundesrechnungshof dringend geboten, mit Hilfe der zuständigen Fachaufsicht sicherzustellen, daß die von der Generaldirektion angeordneten Maßnahmen auch tatsächlich vollzogen werden.

43 Zusatzprogramm Turn-Key 91

43.0

Beim Ausbau des Telekommunikationsnetzes in den neuen Bundesländern setzte die Deutsche Bundespost Telekom ihre Auftragnehmer für das Projekt „Zusatzprogramm Turn-Key 91“ nicht nur als Generalunternehmer, sondern darüber hinaus auch noch als Treuhänder für ihre Überwachungsaufgabe ein und verzichtete dadurch auf eine wirksame Kontrolle der Maßnahme.

43.1

Die Deutsche Bundespost Telekom (Telekom) führte im Jahre 1991 in den neuen Bundesländern neben dem Regelausbauprogramm „Telekom 2000“ das sogenannte „Zusatzprogramm Turn-Key 91“ aus, um vorrangig den Bedarf an Telekommunikationsleistungen von Industrie, Wirtschaft und Verwaltung zu decken. Es umfaßte Investitionen in Höhe von rd. 1,6 Mrd. DM, mit denen rd. 230 000 Beschaltungseinheiten bereitgestellt werden sollten.

Um die Fertigstellung dieser Baumaßnahme zu beschleunigen, verzichtete die Telekom auf eine Planung und Veranschlagung der Ausgaben nach den Vorschriften der Fernmeldebauordnung. Statt dessen bestimmte sie nur Anzahl und Fertigstellungstermin der Beschaltungseinheiten und beauftragte — regional aufgeteilt — mehrere Generalunternehmer mit der „schlüsselfertigen Bereitstellung“. Folglich hatten die Generalunternehmer selbst festzulegen, mit welchen Mitteln in technischer und finanzieller Hinsicht sie das vorgegebene Ziel erreichten. Es wurde ein Generalunternehmerzuschlag in Höhe von rd. 10 v. H. auf die abgerechneten Baukosten vereinbart.

Nach ihren Vorschriften hatte die Telekom die sachliche Richtigkeit der Rechnungen festzustellen und damit zu bestätigen, daß die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ausreichend beachtet und dementsprechend die Lieferungen und Leistungen nach Art und Umfang wirtschaftlich geboten waren.

Um Personal einzusparen, entledigte sich die Telekom beim Projekt Turn-Key 91 grobenteils dieser Überwachungsaufgabe. Sie bestimmte, daß die sachliche Richtigkeit von den Generalunternehmern zu prüfen war und daß deren Prüfvermerk, den sie als „treuhänderische“ Bescheinigung bezeichnete, die ansonsten bei den Fernmeldeämtern übliche Rechnungsbescheinigung ersetzte.

43.2

Der Bundesrechnungshof hat unter Berücksichtigung der besonderen Situation in den neuen Bundesländern die Lockerung von Planungs- und Veranschlagungsgrundsätzen nicht beanstandet. Er hat aber bemängelt, daß die Telekom als Treuhänder für ihre Überwachungsaufgabe die Generalunternehmer einsetzte und diese damit in einen Interessenkonflikt brachte. Die Generalunternehmer konnten als Treuhänder kein ausreichendes Interesse haben, die Baukosten so gering wie möglich zu halten, da ihr wirtschaftlicher Erfolg als Unternehmer mit zunehmender Abrechnungssumme stieg. Eine wirksame Kontrolle der Maßnahme war daher nicht zu erwarten. Der Bundesrechnungshof hat dies als schwerwiegenden Verstoß der Telekom gegen die Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gewertet. Da bei derartigen Konstruktionen unnötige Kosten im allgemeinen nur schwer erkennbar sind und die Schlußrechnungen zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht vorlagen, sieht sich der Bundesrechnungshof derzeit außerstande, konkret darzulegen, inwieweit ein finanzieller Schaden entstanden ist.

43.3

Die Telekom hat den Mangel grundsätzlich anerkannt und zugesagt, diesen bei ihrem „Programm Turn-Key 92“ zu vermeiden. Sie hat ihr Vorgehen mit unzureichender Personalkapazität begründet und ergänzend auf die besondere Situation in den neuen Bundesländern hingewiesen. Sie hat mitgeteilt, sie habe bei gleichen Zeit- und Mengenzielen keine Alternative gesehen.

43.4

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht die Schwierigkeiten der Telekom in den neuen Bundesländern. Gleichwohl hätte sie sich von der sachlichen Richtigkeit der in Rechnung gestellten Leistungen, z. B. durch angemessene Stichproben, selbst überzeugen müssen. Sofern sie statt dessen Treuhänder einsetzte, hatte sie sicherzustellen, daß diese von Unternehmens- und Lieferanteninteressen unabhängig waren. Dieser inhaltlich bedeutsame Grundsatz muß gerade in Ausnahmesituationen dringlicher Projekte, bei denen die Grundsätze der Planung und Veranschlagung gelockert sind, gewahrt bleiben.

44 Abrechnung von Entgelten im dienste-integrierenden digitalen Fernmeldenetz

44.0

Mängel der Abrechnung von Entgelten im dienste-integrierenden digitalen Fernmeldenetz hatten zur Folge, daß bisher Entgelte von mehreren Millionen DM nicht abgerechnet wurden.

44.1

Die Deutsche Bundespost Telekom (Telekom) führte Mitte des Jahres 1991 ein neues Verfahren zur Abrechnung von Entgelten für Telefongespräche im dienste-integrierenden digitalen Fernmeldenetz (ISDN: Integrated Services Digital Network) ein. Sie erfaßt von diesen Gesprächen nicht wie im herkömmlichen Telefonnetz nur Gebühreneinheiten, sondern auch Datum, Uhrzeit, Quelle und Ziel als sogenannten Kommunikationsdatensatz (Datensatz). Das neue Verfahren ermöglicht der Telekom insbesondere, für mehrere Anschlüsse nur noch eine statt wie bisher mehrere Rechnungen zu stellen. Später sollen auch Daten anderer Dienste, wie Bildschirmtext und Kartentelefon, entsprechend erfaßt und abgerechnet werden.

Zur Abrechnung benötigt die Telekom nicht nur die Datensätze, sondern auch Hilfsinformationen, wie z. B. Nutzerkennung, Fernmeldekontonummer, Absendergruppenplan, Verzonungsdaten und Ortsnetz-kennzahl, die sie in einem Rechenzentrum mit den Datensätzen zusammenführt. Datensätze, die aufgrund unvollständiger oder fehlerhafter Hilfsinformationen zunächst nicht abrechenbar sind, speichert die Telekom in einer sogenannten Restedatei für maximal 120 Tage. Nach Ablauf dieses Zeitraums werden die Datensätze aus der Restedatei gelöscht, auch wenn sie noch nicht abgerechnet sind.

44.2

Der Bundesrechnungshof hat in Zusammenarbeit mit verschiedenen Vorprüfungsstellen die Einnahmen der Telekom für Telefongespräche im ISDN geprüft und dabei festgestellt, daß eine Vielzahl von Datensätzen in die Restedatei aufgenommen werden mußte, weil Fehler und Unvollständigkeiten bei den Hilfsinformationen auftraten.

In der Zeit vom Oktober 1991 bis zum April 1992 enthielt die Restedatei durchschnittlich etwa 6 Millionen Datensätze mit einem Abrechnungswert von etwa 7,2 Mio. DM. Zur Speicherung dieser Datenmenge mußte die Telekom über die ursprünglich geplante Speicherkapazität hinaus zusätzliche Kapazität des Rechenzentrums bereitstellen.

Pro Arbeitstag wurden durchschnittlich etwa 27 500 Datensätze mit einem Abrechnungswert von etwa 33 000 DM aus der Restedatei unabgerechnet gelöscht, weil sie 120 Tage alt waren. Das führte in der Zeit von Oktober 1991 bis Ende April des Jahres 1992 zu nicht abgerechneten Entgelten in Höhe von etwa 4,6 Mio. DM.

Zwar hat die Telekom die aus der Restedatei gelöschten Daten noch auf Magnetbändern gespeichert, sie kann die so gespeicherten Daten aber nicht auf wirtschaftliche Art und Weise im nachhinein für eine ordnungsgemäße Abrechnung nutzen. Deshalb plant sie eine pauschale Abrechnung.

44.3

Der Bundesrechnungshof hat den Vorstand der Telekom auf den Sachverhalt bereits am 7. November 1991 hingewiesen und die Vielzahl der Mängel beanstandet.

Er hat Einnahmeverluste in erheblichem Umfang erwartet, da er bezweifelt hat, daß diese Daten überhaupt noch abgerechnet werden können.

Darüber hinaus hat der Bundesrechnungshof empfohlen, Kennzahlen für die Betriebsgüte des Abrechnungsverfahrens zu definieren und diese vom System selbst überwachen zu lassen, um künftig frühzeitig gegensteuern zu können.

44.4

Die Telekom hat die Darstellung des Sachverhaltes bestätigt und ergänzend mitgeteilt, der Mißstand habe im Februar 1992 nur noch teilweise bestanden, da sich die Anzahl der monatlich aus der Restedatei gelöschten Datensätze gegenüber der Anzahl in den Monaten Oktober bis Dezember 1991 etwa halbiert habe. Allerdings sei noch nicht absehbar, wann der Mißstand vollständig behoben sein wird.

Als Ursache hat die Telekom teilweise personelle Probleme angeführt. Sie habe erst im Februar 1992 einen Projektleiter gewinnen können und ihr Personal sei aufgrund der Komplexität der Aufgabe und organisatorischer Veränderungen überdurchschnittlich belastet worden.

Darüber hinaus hat die Telekom zugesagt, Verfahren zu erarbeiten, mit denen Kennzahlen zur Beurteilung der Betriebsgüte regelmäßig und automatisch vom System geliefert werden.

44.5

Aus der Sicht des Bundesrechnungshofes kann das von der Telekom erzielte Ergebnis noch nicht befriedigen, da täglich immer noch durchschnittlich 17 000 Datensätze mit einem Wert von etwa 20 000 DM aus der Restedatei gelöscht werden.

Auch der Hinweis der Telekom auf die unzureichende Personalausstattung überzeugt nicht. Es wäre Aufgabe der Telekom gewesen, den Personalbedarf für eine ordnungsgemäße Abwicklung dieser Aufgaben rechtzeitig zu planen und für dessen Deckung zu sorgen. Die Telekom sollte die vorgesehene Erarbeitung von Verfahren beschleunigen.

Der Bundesrechnungshof wird die Entwicklung weiter beobachten.

45 Mietpreisgestaltung bei Bundesmietwohnungen

45.0

Die Deutsche Bundespost unterließ es, bei ihren Bundesmietwohnungen die Mietsätze an die unteren ortsüblichen Mieten anzupassen. Inhaber posteigener Bundesmietwohnungen sind dadurch besser gestellt als Inhaber von anderen Bundesmietwohnungen. Außerdem wurden in vielen Fällen die Mieten nach Modernisierungsmaßnahmen nicht erhöht. Das hat beträchtliche Einnahmeausfälle verursacht.

45.1

Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 1990 unter Beteiligung von Vorprüfungsstellen die Mietpreisgestaltung bei 1 788 von insgesamt 3 356 Bundesmietwohnungen der Deutschen Bundespost sowie Modernisierungsmaßnahmen bei Miet- und Dienstwohnungen geprüft.

45.1.1

Die Deutsche Bundespost erhebt für Alt- und Neubauwohnungen tabellarisch festgeschriebene Mieten, die sich an der Mietpreisgestaltung des sozialen Wohnungsbaues ausrichten. Die Mieten lagen bis auf wenige Fälle um 30 bis 50 v. H. unter den unteren ortsüblichen Mieten, die aufgrund von Regelungen des Bundesministers der Finanzen üblicherweise für Mietwohnungen des Bundes und eines anderen betrieblichen Sondervermögens gezahlt werden. Daraus ergeben sich 4,5 bis 5,5 Mio. DM jährliche Mietmindereinnahmen.

Darüber hinaus ist ein beträchtlicher Teil der posteigenen Wohnungen von Mietern belegt, deren Einkommen die Grenzen nach § 25 Zweites Wohnungsbaugesetz überschreiten. Im Oberpostdirektionsbezirk München wird z. B. die Hälfte aller Bundesmietwohnungen von aktiven Postbediensteten bewohnt, wovon etwa 50 v. H. die vorgenannten Einkommensgrenzen überschreiten.

45.1.2

Der damalige Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen paßte selbst seine Tabellenmietsätze für Altbauwohnungen vom Jahre 1984 bis zum Jahre 1988 nicht der Mietpreisentwicklung an. In diesem Zeitraum stiegen nach dem Jahrbuch des Statistischen Bundesamtes die Mieten für einen 4-Personenhaushalt mit mittlerem Einkommen bei Altbauwohnungen um 8 v. H. Durch eine entsprechende Mietan-

passung hätten bis zu 1 Mio. DM Mietmehreinnahmen erzielt werden können.

45.1.3

Der Bundesrechnungshof hat die Mietpreisgestaltung bei posteigenen Bundesmietwohnungen beanstandet, weil sie deren Inhaber ohne erkennbaren Grund besser stellt als Inhaber anderer Bundesmietwohnungen.

45.1.4

Der Bundesrechnungshof stellte zudem eine Vielzahl weiterer Mängel mit erheblichen finanziellen Auswirkungen fest:

- Es wurden Wohnflächen falsch berechnet, Mietwertermittlungen fehlerhaft durchgeführt und Mieten für postfremde Wohnungsinhaber nicht vorschriftsgemäß festgesetzt.
- Zu-/Abschläge für Lagevor- und -nachteile, Geschosslage, Einfamilienhäuser, Apartments und Wohnungsausstattung wurden nicht oder nicht ordnungsgemäß berechnet oder unzulässigerweise angesetzt.
- Die bauausführenden Hochbaureferate der Oberpostdirektionen meldeten durchgeführte Modernisierungsmaßnahmen in über der Hälfte der geprüften Fälle nicht den wohnungsverwaltenden Referaten, wiesen die Modernisierungen unzutreffend als Instandsetzungen aus oder führten keine Kostenaufschlüsselungen der Modernisierungsmaßnahmen durch. Deshalb wurden entgegen der Dienstankündigung „Wohnungsfürsorge bei der Deutschen Bundespost“ und dem Miethöhengesetz die Mieter nicht über die Modernisierungsmaßnahmen unterrichtet und die Mieten nicht erhöht.

45.2

Das Direktorium der Deutschen Bundespost (Direktorium) hat erwidert:

45.2.1

Es sehe keine Rechtsgrundlage für seine Verpflichtung zu einer anderen als der von ihm festgelegten Mietpreisgestaltung bei seinen Bundesmietwohnungen. Die Deutsche Bundespost sei in ihrer Wirtschaftsführung eigenständig.

Das Direktorium wolle die tabellarischen Mietsätze beibehalten und betrachte die nach der Mietentwick-

lung öffentlich geförderter Sozialwohnungen ausgerichtetes Tabellenmietsätze im Hinblick auf den Anteil von rd. 90 v. H. Bediensteten mit niedrigem Einkommen als ein unerläßliches Instrumentarium der Personalerhaltung und -gewinnung.

Es wolle aber durch „Neufestsetzung des Mietgefüges zum 1. Januar 1993 zumindest teilweise eine Kompensierung der Freistellung der Bundesmietwohnungen von der Fehlbelegungsabgabe erreichen“.

45.2.2

Die dreieinhalb- bis vierjährige Aussetzung von Mietanhebungen habe der Mietentwicklung im sozialen Wohnungsbau entsprochen, die mit Mietpreissteigerungen von 1,7 bis 1,6 v. H. in den Jahren 1986 und 1987 historische Tiefstände erreicht habe. Einnahmeverluste seien aus diesem Grund nicht anzunehmen.

45.2.3

Die Mängel bei der Wohnungsverwaltung und Mietanpassung bei Modernisierungsmaßnahmen erkenne es an und sage Abhilfe zu.

45.3

Der Bundesrechnungshof bleibt hinsichtlich der nicht anerkannten Feststellungen bei seiner Auffassung.

45.3.1

Er hält es nicht für gerechtfertigt, daß Inhaber von posteigenen Bundesmietwohnungen niedrigere Mieten zahlen als andere Bundesbedienstete oder

Bedienstete eines anderen betrieblichen Sondervermögens in vergleichbaren Fällen. Der Hinweis des Direktoriums, niedrigere Mieten seien „ein unerläßliches Instrumentarium der Personalerhaltung und -gewinnung“, gilt für andere Ressorts und Sondervermögen des Bundes in gleicher Weise. Zudem ist beispielsweise im Bezirk der Oberpostdirektion München nur etwa die Hälfte der Bundesmietwohnungen mit aktiven Bediensteten belegt.

45.3.2

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, daß durch rechtzeitige Mietanhebungen Mehreinnahmen möglich waren. Selbst unter Ansatz der Mietpreissteigerungen des sozialen Wohnungsbaus hätten trotz der Tiefstände in den Jahren 1986 und 1987 die Tabellenmietsätze angepaßt werden müssen.

45.4

Das Direktorium sollte die Mietpreisgestaltung für ihre Bundesmietwohnungen neu regeln. Sie sollte den Bestimmungen des Bundesministers der Finanzen entsprechen, wobei Ausnahmeregelungen, wie sie das Haushaltsgesetz des Bundes vorsieht, berücksichtigt werden können.

Der Bundesrechnungshof wird beobachten, inwieweit die vom Direktorium angekündigte „Neufestsetzung des Mietgefüges“ dieser Aufforderung genügt.

Bundesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts

Bundesanstalt für Arbeit

46 Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung in den neuen Bundesländern

46.0

Bei der Bearbeitung von Anträgen auf Förderung von Allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung könnten die Qualität verbessert und der Aufwand verringert werden, wenn die Höhe des Zuschusses zum Arbeitsentgelt unabhängig von der tariflichen oder der ortsüblichen Vergütung nach einem einheitlichen Maßstab bestimmt würde.

Bei der Höhe des Zuschusses zu Sachkosten sollte der nach Ablauf der Maßnahme vorhandene Restwert der beschafften Gegenstände angemessen berücksichtigt werden.

46.1 Zuschuß zum Arbeitsentgelt

46.1.1

Der Zuschuß für in Allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM) beschäftigte Arbeitnehmer richtet sich nach dem tariflichen Arbeitsentgelt oder, soweit eine tarifliche Regelung nicht besteht, nach dem für eine vergleichbare Beschäftigung orts-

üblichen Arbeitsentgelt (§ 94 Abs. 1 Arbeitsförderungsgesetz — AFG —).

Die den Anträgen auf Förderung beigelegten Stellenbeschreibungen enthielten häufig nur eine ungenaue Darstellung der auszuführenden Tätigkeiten, ebenso fehlten Angaben über den angewendeten Tarifvertrag oder die zugrunde gelegte Vergütungsgruppe. Die für eine Antragsprüfung notwendigen Tarifverträge lagen in den Arbeitsämtern nur unvollständig oder gar nicht vor.

Aufgrund des hohen Arbeitsanfalles und des Zeitdruckes bei der Bearbeitung der Anträge übernahmen die Arbeitsämter die Antragsangaben zum Arbeitsentgelt oftmals ohne weitere Nachprüfung. In zahlreichen der vom Bundesrechnungshof geprüften Fälle bestanden erhebliche Zweifel, ob der zutreffende Tarifvertrag angewendet wurde, ob die vom Träger der Maßnahme gewählte tarifliche Eingruppierung zutraf und ob die Stellenbeschreibungen den von den Arbeitnehmern tatsächlich auszuübenden Tätigkeiten entsprachen. So wurden z. B. Arbeitnehmer einer ABM zur Förderung der Entwicklung und Erprobung von Hilfsstoffen zur Herstellung von Papier nach einem Tarifvertrag „Nahrung, Genuß, Gaststätten“ und ein Vorarbeiter einer ABM zur Sanierung des werkseigenen Betriebsgeländes einer GmbH nach einem Tarifvertrag „Metall/Kfz-Handwerk“ als Ingenieur Kfz-Technik entlohnt.

46.1.2

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister und die Bundesanstalt für Arbeit (Bundesanstalt) auf die festgestellten Mängel bei der Bearbeitung der ABM-Anträge hingewiesen, die dazu führen, daß Zuschüsse zum Arbeitsentgelt über den erforderlichen Umfang und die tariflich vorgesehene Höhe hinaus geleistet werden.

Der Bundesrechnungshof führt die Bearbeitungsmängel auch darauf zurück, daß die gesetzliche Kopplung der Zuschußhöhe an tarifliche Regelungen wegen deren Vielzahl und Komplexität kaum handhabbar ist. Auch die bei Fehlen tariflicher Regelungen notwendige Ermittlung des ortsüblichen Arbeitsentgelts ist angesichts der Vielzahl der Förderungsfälle kaum mit der gebotenen Sorgfalt zu bewältigen.

Der Bundesrechnungshof hat deshalb angeregt zu prüfen, wie der Verwaltungsaufwand auf ein angemessenes und von den Arbeitsämtern zu bewältigendes Maß begrenzt werden kann. Dies könnte ggf. durch eine gesetzliche Neuregelung geschehen, die es ermöglicht, die Höhe des Zuschusses zum Arbeitsentgelt unabhängig von der tariflichen oder ortsüblichen Vergütung soweit wie möglich nach einem einheitlichen Maßstab festzulegen. Er hat insoweit auf die Tarifverträge für Angestellte und Arbeiter im öffentlichen Dienst verwiesen, deren Eckdaten sich als Anhaltspunkte für eine einheitliche Bemessungsgrundlage eignen könnten, weil sie Tätigkeitsfelder branchenübergreifend erfassen.

Damit würde auch verhindert, daß infolge der Anwendung unterschiedlicher Tarifverträge bei gleicharti-

gen Tätigkeiten unterschiedlich hohe Zuschüsse gezahlt werden, obwohl die Zielrichtung der Zuschüsse zum Arbeitsentgelt in allen diesen Fällen gleich ist.

46.1.3

Der Bundesminister hat eingeräumt, daß die Ermittlung der jeweils zutreffenden tariflichen oder ortsüblichen Arbeitsentgelte verwaltungsaufwendig und fehlerträchtig sei; er hat aber auch darauf verwiesen, daß diese Aufgabe im bisherigen Bundesgebiet auch in Zeiten mit rd. 120 000 ABM-Arbeitnehmern „reibungslos“ erledigt worden sei. Die Bundesanstalt müsse ihren Dienststellen, insbesondere denjenigen in den neuen Bundesländern, Sammlungen von Texten der Tarifverträge zur Verfügung stellen, damit die Arbeitsämter nicht auf die Angaben der Antragsteller angewiesen seien.

Gegen die Anwendung der Tarifverträge für Angestellte und Arbeiter im öffentlichen Dienst als einheitlichem Maßstab für die Höhe des Zuschusses hat der Bundesminister eingewandt, daß diese Tarifverträge nicht alle in Frage kommenden Arbeiten erfassen, insbesondere wenn privatrechtliche Unternehmen und Einrichtungen als ABM-Träger auftreten. Auch würde dies voraussichtlich auf den Widerstand der Gewerkschaften treffen.

46.1.4

Der Bundesrechnungshof sieht in der vom Bundesminister erwogenen Bereitstellung von Textsammlungen der geltenden Tarifverträge allein keinen hinreichenden Beitrag für eine grundlegende Vereinfachung, die angesichts der von den Arbeitsämtern zu bewältigenden schwierigen Beurteilung der Angemessenheit der Stellenbeschreibung, der zutreffenden tariflichen Eingruppierung oder des ortsüblichen Arbeitsentgelts und der tatsächlich ausgeübten Tätigkeit einerseits sowie des hohen Arbeitsanfalls andererseits notwendig erscheint. Der Hinweis des Bundesministers auf die „reibungslose“ Erledigung dieser Aufgabe im bisherigen Bundesgebiet stellt dies nicht in Frage. Zum einen ist die Zahl der ABM-Arbeitnehmer in den neuen Bundesländern mit rd. 400 000 deutlich höher als die Vergleichszahl in den alten Bundesländern, zum anderen werden ABM dort — anders als in den neuen Bundesländern — ganz überwiegend von öffentlich-rechtlichen Trägern eingerichtet, so daß im wesentlichen nur ein Tarifvertragsbereich angesprochen wird; im übrigen hat der Bundesrechnungshof bei früheren Prüfungen festgestellt, daß auch die Arbeitsämter in den alten Bundesländern Angaben der Träger über die Höhe des ortsüblichen Arbeitsentgelts nicht weiter nachprüfen.

Der Bundesrechnungshof hält deshalb an seiner Anregung fest, die Höhe des Zuschusses unabhängig von der den Arbeitnehmern gezahlten Vergütung nach einem einheitlichen Maßstab zu bestimmen, der den Verwaltungsaufwand beträchtlich herabsetzt. Die

Bedenken des Bundesministers, einen solchen einheitlichen Maßstab aus den Tarifverträgen für die Angestellten und Arbeiter im öffentlichen Dienst abzuleiten, teilt der Bundesrechnungshof nicht. Denn für in diesen Tarifverträgen nicht ausdrücklich genannte Arbeiten, die vereinzelt in ABM geleistet werden, lassen sich andere, nach Schwierigkeitsgrad, Verantwortung und Vorbildung vergleichbare Arbeiten finden. Da die Höhe des Zuschusses zum Arbeitsentgelt das Arbeitsrechtsverhältnis zwischen den Arbeitnehmern und den ABM-Trägern nicht berührt, sieht der Bundesrechnungshof auch keinen begründeten Anlaß für eine ablehnende Haltung seitens der Gewerkschaften.

46.2 Sachkostenzuschuß

46.2.1

Die Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und der Bundesanstalt zur Umsetzung des Sonderprogramms im Rahmen des „Gemeinschaftswerkes Aufschwung Ost“ (Vereinbarung) ermöglicht der Bundesanstalt bis 31. Dezember 1992, Trägern von ABM Zuschüsse zu den notwendigen Aufwendungen für Planung, Vorbereitung und Durchführung der Maßnahmen zu gewähren. Hierfür standen Haushaltsmittel in Höhe von 1,45 Mrd. DM zur Verfügung.

Nach Artikel 2 § 2 Abs. 2 der Vereinbarung sind bei Maschinen und Geräten, deren Anschaffungspreis im Einzelfall 2 000 DM übersteigt, nur die Beträge zu berücksichtigen, die auf die Dauer der geförderten Maßnahme entfallen; dabei können pro Jahr Förderungsdauer bis zu 25 v. H. der Anschaffungskosten als Kosten für Maschinen und Geräte berücksichtigt werden.

Ergänzend hierzu ist in den Durchführungsanweisungen zu der Vereinbarung bestimmt, daß für ABM erworbene gebrauchte Ausrüstungsgegenstände oder sonstige Betriebsmittel, deren Beschaffungskosten in etwa die Hälfte des Neupreises ausmachen, unabhängig von der Maßnahmedauer voll als Sachkosten berücksichtigt werden können. Das ermöglichte z. B. einem überregional tätigen Träger aus den alten Bundesländern, bei einer Maßnahme 828 000 DM für die Beschaffung von 46 gebrauchten Kraftfahrzeugen zum Stückpreis von etwa 18 000 DM in vollem Umfang als Sachkosten anzusetzen; aufgrund der Zahl der von diesem Träger in verschiedenen Arbeitsamtsbezirken durchgeführten Maßnahmen wäre es möglich, daß er sich einen Fuhrpark von etwa 350 Kraftfahrzeugen aufbaut.

Eine Regelung über die Berücksichtigung des Restwertes solcher gebraucht erworbener Gegenstände nach Ablauf der Maßnahme ist in den Durchführungsanweisungen nicht enthalten. Bei einigen Maßnahmen, die wegen der Gesamtförderungshöhe der Zustimmung des Präsidenten der Bundesanstalt bedurften, wurde der Anerkennungsbescheid mit folgender Nebenbestimmung versehen:

„Sämtliche vollständig aus Mitteln des Gemeinschaftswerkes Aufschwung Ost . . . finanzierten Aus-

rüstungsgegenstände, die nicht bei der Durchführung der Arbeitsbeschaffungsmaßnahme verbraucht werden, haben für die Durchführung weiterer Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zur Verfügung zu stehen. Sollte dies nicht möglich sein, sind die Ausrüstungsgegenstände wirtschaftlich zu verwerten und der Verwertungserlös auf die Förderung anzurechnen.“

Bei anderen zustimmungsbedürftigen Maßnahmen war eine derartige Nebenbestimmung jedoch nicht vorgesehen, bei den nicht zustimmungsbedürftigen Maßnahmen fehlte sie durchweg, auch wenn dort die Beschaffung langlebiger Wirtschaftsgüter mit Sachkostenzuschüssen gefördert worden war.

46.2.2

Der Bundesrechnungshof hat es für nicht sachgerecht gehalten, daß die Anschaffungskosten für Maschinen und Geräte bis 2 000 DM und die Anschaffungskosten gebrauchter Wirtschaftsgüter bei einem Wert, der etwa der Hälfte des Neupreises entspricht, unabhängig von der tatsächlichen Nutzungsdauer voll als Sachkosten berücksichtigt werden konnten. Dadurch kann je nach Nutzungsdauer der Sachmittel nach Ablauf der Maßnahmen ein beträchtlicher Restwert verbleiben, der den Trägern der Maßnahmen zugute kommt und nennenswerte Verwertungserlöse ermöglicht; über eine sachgerechte Verwendung der beschafften Gegenstände nach Ablauf der Maßnahmen wurden nur in Einzelfällen Regelungen in Anerkennungsbescheiden getroffen. Im übrigen begünstigt die sofortige volle Anrechnung der Anschaffungskosten solcher gebraucht erworbenen Gegenstände Mißbrauchsmöglichkeiten z. B. in der Weise, daß die Gegenstände vor Ablauf der Maßnahme weiterveräußert und ggf. bei anderen Maßnahmen erneut als Sachkosten geltend gemacht werden.

Der Bundesrechnungshof hat angeregt, im Falle einer erneuten Bereitstellung von Haushaltsmitteln für Zuschüsse zu Sachkosten die volle Berücksichtigung als Sachkosten auf solche Gegenstände zu beschränken, deren Wert nicht über dem steuerrechtlich anerkannten Betrag für geringwertige Wirtschaftsgüter liegt. Bei höherwertigen Wirtschaftsgütern sollten die förderungsfähigen Sachkosten auf der Grundlage eines angemessenen Abschreibungssatzes ermittelt werden, der sich an der tatsächlichen Minderung des Gebrauchswertes während der Dauer der Maßnahme orientiert. Im übrigen sollten die Träger zur Führung von Bestandsverzeichnissen der mit Sachkostenzuschüssen beschafften Gegenstände verpflichtet werden, um Mißbrauchsmöglichkeiten entgegenzuwirken.

46.2.3

Der Bundesminister hat mitgeteilt, er habe die Bundesanstalt mit Schreiben vom 17. Mai 1991 auf die Problematik in den Durchführungsanweisungen hingewiesen und gefordert, bei der Beschaffung von gebrauchten Maschinen zu 50 v. H. des Neuwertes oder weniger die Anschaffungskosten nur bei einer

Maßnahmedauer von zwei Jahren voll zu erstatten. Damit habe sichergestellt werden sollen, daß nach Beendigung der Maßnahme beim Träger keine Restwerte verbleiben.

Die Bestimmung, Anschaffungskosten für Maschinen und Geräte bis zu einem Wert von 2 000 DM voll als Sachkosten zu berücksichtigen, habe der Verringerung des Verwaltungsaufwandes gedient. Das Gemeinschaftswerk habe schnell und möglichst unbürokratisch durchgeführt werden müssen. Daher sei auch die Anregung des Bundesrechnungshofes, förderungsfähige Sachkosten auf der Grundlage eines angemessenen Abschreibungssatzes zu ermitteln, nicht umzusetzen gewesen. Mit der Anwendung der Normen des Steuerrechts wären die neuen Mitarbeiter der Bundesanstalt in den neuen Bundesländern völlig überfordert gewesen.

46.2.4

Die im Schreiben des Bundesministers an die Bundesanstalt geforderte Berücksichtigung der Nutzungsdauer von gebraucht erworbenen Gegenständen erscheint angesichts der in ABM üblicherweise eingesetzten

Maschinen und Geräte im Regelfall sachgerecht. Der Bundesminister wird sicherzustellen haben, daß seine Weisungen künftig beachtet werden. Bei Gegenständen, deren Nutzungsdauer vier Jahre deutlich übersteigt, sollte in der Regel eine Anrechnung des Restwertes auf die Maßnahmekosten obligatorisch vorgesehen werden, so wie es in Einzelfällen schon geschehen ist.

Im übrigen hält der Bundesrechnungshof an seiner Empfehlung fest, im Falle zusätzlicher Bereitstellung von Haushaltsmitteln für Zuschüsse zu Sachkosten nur solche Gegenstände ohne Rücksicht auf die Nutzungsdauer in vollem Umfang als Sachkosten zu berücksichtigen, deren Wert den steuerrechtlich anerkannten Betrag von 800 DM nicht übersteigt. Die derzeit geltende Wertgrenze von 2 000 DM läßt nicht zu rechtfertigende Mitnahmeeffekte bei den Maßnahmeträgern zu. Durch die Herabsetzung dieser Wertgrenze wäre die schnelle und unbürokratische Umsetzung des „Gemeinschaftswerkes Aufschwung Ost“ nicht beeinträchtigt worden. Die Mitarbeiter der Bundesanstalt hätten bei der Förderung geringwertiger Wirtschaftsgüter nämlich nicht Normen des Steuerrechts, sondern nur einen anderen Pauschalbetrag anwenden müssen.

Deutschlandfunk/Deutsche Welle

47 Inanspruchnahme von Bundesmitteln im Wege von Mittelübertragungen

47.0

Die Rundfunkanstalten Deutschlandfunk und Deutsche Welle haben seit dem Jahre 1985 entgegen den Bestimmungen ihrer jeweiligen Finanzordnung sämtliche Ausgabereste im Investitionshaushalt in das nächste Haushaltsjahr übertragen. Sie haben auf diese Weise aus Bundesmitteln bis Ende 1991 Ausgabereste in Höhe von 17,4 Mio. DM (Deutschlandfunk) und 22,5 Mio. DM (Deutsche Welle) angesammelt, die ihnen zum Teil nicht zustehen. Der Bundesminister des Innern hat Mittel ohne Berücksichtigung der Ausgabereste in einem Umfang zugewiesen, der weit über den Bedarf der Anstalten hinausging.

47.1

Die Rundfunkanstalten Deutschlandfunk (DLF) und Deutsche Welle (DW) erhalten jährlich Haushaltsmittel des Bundes für die Deckung laufender Ausgaben und für Investitionen in Form einer „Kassenhilfe“ aus dem Einzelplan 06 (Bundesminister des Innern). Diese Mittel werden den Anstalten mit Bewilligungsbescheid des Bundesministers des Innern (Bundesminister) zugewiesen. In ihrer Haushaltswirtschaft sind die Anstalten nach § 16 Bundesrundfunkgesetz selbständig, unterliegen aber der Rechtsaufsicht des Bundesministers. Ihre Haushaltswirtschaft richtet sich nach Bestimmungen ihrer jeweiligen Finanzordnung.

Diese lassen es zu, Ausgabereste zu bilden und zu übertragen. Die übertragenen Mittel stehen dann bis zum Jahresabschluß für das auf die Schlußbewilligung folgende dritte Rechnungsjahr „für die unter die Zweckbestimmung fallenden Aufwendungen/Ausgaben“ zur Verfügung (§ 18 der Finanzordnungen).

Nach den jährlichen Bewilligungsbescheiden über die Kassenhilfen an DLF und DW sind nicht benötigte Mittel unverzüglich an die Bundeskasse zurückzuzahlen.

47.2

Beide Anstalten übertragen den weitaus größten Teil der Ausgabereste aller Investitionstitel pauschal in das folgende Haushaltsjahr. Jeweils zum Jahresende rufen sie entsprechend der Höhe dieser Ausgabereste Mittel bei der Bundeskasse ab. In den Jahren 1985 bis 1991 sind die übertragenen Ausgabereste beim DLF von 3,7 Mio. DM auf 17,4 Mio. DM und bei der DW von 1,4 Mio. DM auf 22,5 Mio. DM angewachsen. In dieser Zeit stiegen die Haushaltsansätze für Investitionen beim DLF von 3,5 Mio. DM auf 7,2 Mio. DM und bei der DW von 15,1 Mio. DM auf 16,5 Mio. DM. Damit übertrafen in den vergangenen Jahren bei beiden Anstalten die aus dem Vorjahr übertragenen Ausgabereste die Investitionsmittel des laufenden Jahres.

Beide Anstalten setzten übertragene Ausgabereste auch für Maßnahmen ein, für die sie nicht bewilligt worden waren.

47.3

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß die pauschale Übertragung von Ausgaberesten gegen die Finanzordnungen der Anstalten verstößt. Er hält die Verwendung der Ausgabereste für andere als die bewilligten Zwecke für unzulässig. Beide Anstalten haben aus Haushaltsmitteln des Bundes Finanzierungsreserven in Millionenhöhe gebildet. Diese stehen ihnen nach ihren Finanzordnungen teilweise nicht zu, weil sie für den ursprünglich bewilligten Zweck nicht mehr benötigt wurden. Der Bundesminister hat diese „Reste“ nicht hinreichend berücksichtigt. Er hat Mittel in einem Umfang zugewiesen, der weit über den Bedarf der Anstalten hinausging.

47.4

Die Anstalten haben sich auf das Recht der Selbständigkeit in ihrer Haushaltswirtschaft berufen, das in § 16 Bundesrundfunkgesetz geregelt ist. Beide haben ferner die Ansicht vertreten, daß sich die von ihnen praktizierte Mittelübertragung im Rahmen ihrer jeweiligen Finanzordnung bewege.

Der DLF hat auf die Mitwirkung seiner zuständigen Organe verwiesen, denen zudem ausschließlich das Recht zustehe, die Einhaltung der Finanzordnung zu überwachen. Dies folge auch aus seiner „verfassungsrechtlich gewährleisteten Finanzautonomie“ (Artikel 5 Abs. 1 GG). Er hat ferner bestritten, daß sich aus den Bewilligungsbescheiden des Bundesministers eine Bindung der Mittel an bestimmte Projekte ergebe.

Die DW hat eingewendet, daß mangels eines genauen Überblicks über die Ausgaben und die eingegangenen Verpflichtungen am Ende eines Rechnungsjahres der pauschale Mittelabruf die einzig praktikable Möglichkeit sei, die Übertragung von Investitionsmitteln sicherzustellen. Im übrigen dürfe die nach ihrer Finanzordnung zulässige Übertragung von Ausgaberesten für Einzelmaßnahmen nicht zu eng ausgelegt werden, um ihr die Erfüllung ihres gesetzlichen Auftrages nicht zu erschweren. So sei z. B. der Ausbau der Relaisstationen als eine einzige Maßnahme anzusehen und damit seien die für diesen Zweck veranschlagten Mittel insgesamt übertragbar.

Zu der vom Bundesrechnungshof dargestellten Entwicklung der Ausgabereste im Prüfungszeitraum 1985 bis 1991 haben die Anstalten Wert auf die Feststellung gelegt, daß bei beiden die Gesamtsumme der übertragenen Ausgabereste von 1991 auf 1992 zurückgegangen sei (bei der DW von 22,5 Mio. DM auf 12,2 Mio. DM, beim DLF von 17,4 Mio. DM auf 15,2 Mio. DM). Auch diese Beträge seien nicht mehr voll verfügbar, da sie zum Teil für die Finanzierung anderer Investitionen verwendet worden seien.

Im Hinblick auf die Rechtsaufsicht des Bundesministers über die Anstalten haben DLF und der Bundesminister die Auffassung vertreten, daß die in § 22 Bundesrundfunkgesetz geregelte Rechtsaufsicht Verstöße gegen die Finanzordnungen der Anstalten nicht

erfasse. Nur Verstöße gegen das Rundfunkgesetz könnten vom Bundesminister beanstandet werden.

47.5

Der Bundesrechnungshof hält seine Beanstandungen aufrecht. Er bestreitet nicht das Recht der Anstalten auf Selbständigkeit auch in ihrer Haushaltswirtschaft. Die Rundfunkanstalten müssen sich dabei jedoch im Rahmen des Rundfunkgesetzes und der Finanzordnungen bewegen.

Verstöße gegen die Finanzordnungen werden nicht dadurch geheilt, daß bei einzelnen Übertragungen auch andere Organe (z. B. Verwaltungsrat) beteiligt worden sind. Die vom DLF bestrittene Bindung seiner Ausgaben an bestimmte Einzelvorhaben ergibt sich nicht aus dem Bewilligungsbescheid, sondern aus seiner Finanzordnung, die die Verwendung einmal übertragener Ausgaben insbesondere dahingehend einschränkt, daß sie nur für bestimmte Zwecke verwendet werden dürfen. Entgegen der Auffassung der DW kann es sich nach Wortlaut und Sinn der Finanzordnungen bei der Bündelung von Projekten zu einem Programm, wie dem Ausbau der Relaisstationen, das als solches im Haushalt der Anstalt nicht ausgewiesen ist, keinesfalls um Einzelvorhaben handeln, für die Ausgabereste insgesamt übertragen werden können.

Die Einhaltung der Bestimmungen der Finanzordnung führt auch nicht zu Erschwernissen bei der Aufgabenerfüllung. Wenn für die DW die pauschale Übertragung der einzig praktikable Weg ist, Ausgabereste in das Folgejahr zu übertragen, ist das nicht in ihrer Finanzordnung begründet, sondern in einer unzulänglichen Projektbuchführung, deren Verbesserung der Bundesrechnungshof in seiner Prüfungsmitteilung vom Frühjahr 1992 dringend empfohlen hat. Der von beiden Anstalten erwähnte Abbau der Gesamtsumme der übertragenen Ausgabereste ab dem Jahre 1992 ist zum Teil auf die mit den Finanzordnungen nicht in Einklang stehende Verwendung dieser Ausgaben für andere als die veranschlagten Zwecke zurückzuführen.

Der Bundesminister der Finanzen hat den Bundesminister inzwischen gebeten, dem DLF lediglich die im Haushaltsjahr 1992 tatsächlich erforderlichen Mittel zuzuweisen.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sieht der Bundesminister seine Möglichkeiten, im Wege der Rechtsaufsicht einzuschreiten, zu eng. Regelmäßige Verstöße gegen die Finanzordnung mit erheblichen finanziellen Auswirkungen stellen auch eine Verletzung des Bundesrundfunkgesetzes dar, das die Anstalten bei ihrer Haushaltswirtschaft an ihre Finanzordnungen bindet. Ungeachtet dessen ist der Bundesminister als Bewilligungsbehörde gehalten, sich bei beiden Anstalten hinreichend über deren Finanzbedarf zu unterrichten und sicherzustellen, daß Finanzierungsreserven aufgelöst werden und die Höhe der Mittelzuweisung bedarfsgerecht unter Berücksichtigung der Ausgabereste festgesetzt wird. Diese Verpflichtung sollte er künftig beachten.

Beratungstätigkeit des Bundesrechnungshofes

48 Wahrnehmung der Koordinierungsaufgaben durch die Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesregierung für Informationstechnik in der Bundesverwaltung

48.1

Nach den „Richtlinien des Bundes für den Einsatz der Informationstechnik in der Bundesverwaltung“ vom 18. August 1988 (IT-Richtlinien) hat die Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesregierung für Informationstechnik in der Bundesverwaltung (KBSt) darauf hinzuwirken, daß die Informationstechnik aus fachlicher, organisatorischer, wirtschaftlicher und technischer Sicht optimal eingesetzt wird. Das umfaßt insbesondere die Begutachtung der jährlich fortzuschreibenden IT-Rahmenkonzepte der Behörden einschließlich des Mittelansatzes, das Erarbeiten und Herausgeben von allgemeinen Empfehlungen, die den koordinierten und wirtschaftlichen Einsatz der IT sicherstellen sollen, die Beratung der Bundesbehörden beim Einsatz der IT, das Fördern ressortübergreifender IT-Vorhaben und -Standards, die Abstimmung im Interministeriellen Koordinierungsausschuß für IT in der Bundesverwaltung sowie die Mitwirkung in nationalen und internationalen Gremien. Weisungsrechte gegenüber Ressorts stehen der KBSt nicht zu.

48.2

Der Bundesrechnungshof hat die Koordinierungsaufgaben der KBSt auf Anregung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages untersucht und ihm berichtet. Er hat im wesentlichen folgendes festgestellt:

- Bedeutende Bereiche der IT in der Bundesverwaltung sind einer Koordinierung durch die KBSt entzogen. So sind Planungen von IT-Maßnahmen der KBSt nur dann zugänglich, wenn sie in Rahmenkonzepten aufgenommen oder im Bundeshaushaltsplan unter der Titelgruppe Datenverarbeitung veranschlagt sind. Die Behörden im Zuständigkeitsbereich des Bundesministers der Verteidigung haben der KBSt keine IT-Rahmenkonzepte vorgelegt. Auch Zuwendungsempfänger sind nach den IT-Richtlinien nicht verpflichtet, ein IT-Rahmenkonzept zu erstellen.
- Die Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen in IT-Rahmenkonzepten der Behörden sind überwiegend unzulänglich. Ausreichende allgemeine Vorgaben der KBSt für eine praxisgerechte Bewertung informationstechnischer Maßnahmen fehlten. Zur Höhe der konkreten Mittelansätze machte die KBSt in der Regel keine Aussagen.

— Im IT-Rahmenkonzept haben die Bundesbehörden auch Konzepte und Maßnahmen für die Sicherheit beim Einsatz der IT darzustellen. Die Sicherheitskonzepte und die dafür erforderlichen Risikoanalysen sind überwiegend unzulänglich oder fehlten ganz. Damit ist auch dieser Bereich einer Koordinierung durch die KBSt entzogen.

— Bisher wurden keine ressortübergreifenden IT-Entwicklungen oder -Beschaffungen unter Federführung der KBSt durchgeführt. Sogar innerhalb der Ressorts einschließlich ihrer nachgeordneten Behörden kam es zu Mehrfachentwicklungen. Rahmenverträge des Bundes für die Beschaffung von IT bestehen nicht. Gleichartige Beschaffungen werden nicht im möglichen Umfang behördenübergreifend zusammengefaßt, um durch die Vergabe größerer Stückzahlen im Wettbewerb größere Preisnachlässe zu erzielen.

Ungeachtet der noch bestehenden Mängel ist nach den Erkenntnissen des Bundesrechnungshofes und des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung die Qualität der IT-Rahmenkonzepte auch durch die Tätigkeit der KBSt in den letzten Jahren erkennbar besser geworden.

48.3

Zur weiteren Verbesserung der IT-Koordinierung durch die KBSt hat der Bundesrechnungshof empfohlen:

- Die KBSt sollte verstärkt darauf hinwirken, daß Rahmenkonzepte alle IT-Maßnahmen erfassen — unabhängig von ihrer haushaltsmäßigen Veranschlagung —. Die KBSt sollte auch für den Bereich des Bundesministers der Verteidigung in Anspruch genommen werden. Über das Ergebnis von ressortinternen Maßnahmen zur Koordinierung der IT bei Zuwendungsempfängern sollte die KBSt zumindest unterrichtet werden, soweit diese Empfänger jährlich mehr als 1 Mio. DM für die IT veranschlagen.
- Die KBSt sollte künftig bei ihren Stellungnahmen zu einzelnen Maßnahmen Aussagen zur Höhe der jeweiligen Haushaltsansätze machen. Den planenden Stellen sind entsprechend einem Beschluß des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages Vorgaben für eine praxisgerechte Bewertung von IT-Maßnahmen unter Kosten- und Nutzenge Gesichtspunkten zu machen.
- Unabhängig von der besonderen Bedeutung einer Beratung durch das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik verbleibt der KBSt die Aufgabe, Sicherheitskonzepte auf Vollständigkeit und Verhältnismäßigkeit zu bewerten.

- Die KBSt sollte in geeigneten Fällen verstärkt auf die Bündelung von Beschaffungen innerhalb der Ressorts hinwirken und den Abschluß von ressortübergreifenden Rahmenverträgen für ein überschaubares Marktsegment sowie ressortübergreifende Anwendungsentwicklungen erproben.

Der Bundesrechnungshof erkennt die Schwierigkeiten einer ressortübergreifenden Koordinierung nicht. Sie hängt wesentlich von der Fähigkeit und Bereitschaft der beteiligten Ressorts und Behörden zur Kooperation ab.

Die Bundesregierung wird die Zusammenarbeit mit der KBSt insofern zu fördern haben.

Der Bundesminister des Innern hat in einem Bericht vom Juli 1992 an den Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages zu erkennen gegeben, daß er den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes im wesentlichen folgen will.

Der Bundesrechnungshof wird die Angelegenheit weiter beobachten.

49 Beziehungen zwischen Wirtschaftsforschungsinstituten und deren Fördervereinen (Kapitel 09 02)

Zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung werden bei den Wirtschaftsforschungsinstituten (Institute) Vereine gegründet, die insbesondere die finanzielle Unterstützung der Institute zum Ziel haben.

Der Bundesrechnungshof hatte bei mehreren vom Bund institutionell geförderten Instituten Unregelmäßigkeiten im Finanzgebaren mit den Fördervereinen festgestellt, die zum Teil zu finanziellen Nachteilen für den Bund geführt haben (vgl. dazu Bemerkungen 1991 Drucksache 12/1150 Nr. 12). Er hatte den Bundesminister für Wirtschaft (Bundesminister) daher aufgefordert, generelle Regelungen für das Verhältnis zwischen Instituten und deren Fördervereinen zu treffen, um solche Vorkommnisse künftig zu verhindern.

Der Bundesminister hat die Anregung des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und wird bei allen von ihm geförderten Instituten über besondere Nebenbestimmungen in den Zuwendungsbescheiden regeln, daß

- alle zweckfreien und zweckgebundenen Spenden vollständig gebucht und die zweckfreien entsprechend zuwendungsmindernd vereinnahmt werden müssen,
- Spenden nicht mit inhaltlichen Auflagen (in Form von Ergebnisvorgaben) für die Forschung verbunden werden dürfen,
- Sachspenden zu inventarisieren sind und bei Investitionen der Eigentumsübergang an das Institut sicherzustellen ist,
- an Institutsmitarbeiter aus Spenden keine unmittelbaren finanziellen Leistungen fließen dürfen,

- Vorstandsmitglieder des Institutes nicht gleichzeitig Organ eines Fördervereins sein dürfen.

Vergleichbare Sachverhalte bestehen auch in Bereichen anderer Ressorts. Der Bundesminister der Finanzen sollte darauf hinwirken, daß besondere Nebenbestimmungen gleichen Inhalts in die Zuwendungsbescheide aufgenommen werden.

50 Prüfung der Organisation und Personalausstattung des Bundesministeriums für Post und Telekommunikation

Der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages hat in seiner Sitzung am 27. September 1989 den Bundesrechnungshof gebeten, nach etwa zwei Jahren die Organisation des Bundesministeriums für Post und Telekommunikation (Bundesministerium) zu überprüfen. Der Ausschuß hat außerdem die Empfehlung ausgesprochen, die Zahl der Abteilungen zu überdenken und Kleinstreferate möglichst zu vermeiden.

Bei seiner Prüfung im Jahre 1991 untersuchte der Bundesrechnungshof insbesondere, ob bei der Neuordnung des Bundesministeriums aus Anlaß der Poststrukturreform die Grundsätze für die Organisation von Bundesministerien beachtet wurden und sich die Wahrnehmung der Aufgaben im Rahmen der im Postverfassungsgesetz festgelegten Zuständigkeiten hielt. Er untersuchte darüber hinaus die absehbare Entwicklung des Arbeitsprogramms des Bundesministeriums und führte — soweit möglich — Vergleiche mit anderen Bundesressorts durch.

Seinen abschließenden Bericht hat der Bundesrechnungshof dem Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages im September 1992 für die Beratungen des Haushaltsplanes 1993 — Einzelplan 13 — vorgelegt. Als Ergebnis hat er vorgeschlagen, die Organisation zu straffen und 57 Stellen einzusparen.

51 Feststellung und Fortschreibung des militärischen Bedarfs an Wehrmaterial (verschiedene Kapitel)

51.1

Der Bundesrechnungshof hat seine Erkenntnisse aus früheren Prüfungen im Rüstungsbereich zum Anlaß genommen, die Verfahren und Entscheidungen zur Feststellung und Fortschreibung des militärischen Bedarfs an Wehrmaterial querschnittsmäßig bei allen Teilstreitkräften zu prüfen. Bei dieser Prüfung hat er Schwachstellen ermittelt und Vorschläge zur Verbesserung des Verfahrens erarbeitet.

In den Teilstreitkräften stellen Studiengruppen der Führungsstäbe den militärischen Bedarf an neuem oder verbessertem Wehrmaterial fest. Sie leiten diesen Bedarf u. a. aus

- der Bedrohungslage und deren voraussichtlicher Entwicklung,
- dem Auftrag der Streitkräfte und dessen absehbaren Änderungen sowie
- dem Umfang, der Qualität und dem vorgesehenen Nutzungszeitraum der vorhandenen Ausrüstung ab.

Die Studiengruppen fassen die Ergebnisse ihrer Untersuchungen in Dokumenten zusammen, auf deren Grundlage der Bundesminister der Verteidigung (Bundesminister) über ein Rüstungsvorhaben entscheidet. Nach der Billigung der Entscheidungsdokumente beginnt die — in der Regel hohe Kosten verursachende — Entwicklung und Beschaffung des Wehrmaterials. Bereits die Entscheidungen in der Anfangsphase — dem sogenannten Phasenvorlauf — bestimmen etwa 50 bis 70 v. H. der gesamten Ausgaben von der Entwicklung bis zum Ende der Nutzung.

51.2

Der Bundesrechnungshof hat das Ergebnis seiner Untersuchungen dem Bundesminister mitgeteilt und dabei besonders auf folgende Mängel bei der Entwicklung und Beschaffung von Wehrmaterial hingewiesen:

- Wesentliche Grundlagendokumente für die sachgerechte Feststellung und Fortschreibung des militärischen Bedarfs an Wehrmaterial waren veraltet, lückenhaft, zu spät fortgeschrieben oder fehlten ganz.
- In der Planungsphase waren rein militärische Überlegungen (z. B. Bedrohungslage, Auftrag der Streitkräfte, festgestellte Ausrüstungslücken) die maßgeblichen Grundlagen für die Definition des Bedarfs. Erst später traten Finanzierungsgesichtspunkte in den Vordergrund. In der Beschaffungsphase spielten dann die verfügbaren Haushaltsmittel die entscheidende Rolle. Die Planungen blieben jedoch bestehen in der Hoffnung, zu einem späteren Zeitpunkt für den aus rein militärischen Überlegungen festgelegten Bedarf doch noch Haushaltsmittel bereitgestellt zu erhalten.
- Das beschaffte Wehrmaterial erfüllte in großen Teilen nicht mehr die ursprünglichen Forderungen. So waren ein verzögerter Nutzungsbeginn (vor allem durch eine übermäßig lange Dauer der Entwicklung), erhebliche Kürzungen des Beschaffungsumfanges (Verringerung der Stückzahlen), aber auch nachträglicher Verzicht auf technische Leistungsanforderungen festzustellen. Zum Teil war auch — verursacht durch internationale Abstimmungsprobleme, technische Schwierigkeiten oder Planungsmängel — bei der Einführung der Waffensysteme die für den Einsatz notwendige Ausrüstung nicht verfügbar. Aus diesen Feststellungen hat der Bundesrechnungshof den Schluß gezogen, daß regelmäßig entweder die ursprünglich verfolgten Einsatzkonzepte mit den schließlich eingeführten Waffensystemen nicht mehr verwirk-

licht werden können oder aber — gemessen vor allem an den verfügbaren Haushaltsmitteln — die militärischen Forderungen überzogen waren.

- Im Hinblick auf die finanzielle Bedeutung, die Entscheidungen zu Beginn des Wehrmaterialentstehungsganges zukommt, waren die Kosten-Nutzen-Überlegungen in dieser Phase nicht ausreichend.

51.3

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesminister Vorschläge zur Behebung dieser Schwachstellen und zur Verbesserung der Organisation und der Verfahrensabläufe unterbreitet. Nach seiner Auffassung sollte der Bundesminister insbesondere bei der Festlegung des militärischen Bedarfs an Wehrmaterial von Anfang an — also bereits im Phasenvorlauf — die in einem angemessenen Zeitraum voraussichtlich zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel berücksichtigen. Dies könnte dadurch erreicht werden, daß zu Beginn der Überlegungen nicht nur gefragt wird: „Was wird zur Erfüllung des militärischen Auftrags und der sich daraus ergebenden Aufgaben benötigt?“, sondern vor allem auch: „In welcher Größenordnung stehen der Bundeswehr Finanzierungsmittel zur Verfügung? Welche Prioritäten setzt die Bundeswehr unter Berücksichtigung haushaltsmäßiger Begrenzungen?“. Auf dieser Grundlage sollten für die Entwicklung, Beschaffung und Nutzung der einzelnen Waffensysteme Kostenobergrenzen festgelegt werden, die sich nach dem militärischen Wert richten, der einem Waffensystem im Verbund mit dem übrigen Wehrmaterial zugebilligt wird. Die Einhaltung der Kostenobergrenzen sollte der Bundesminister durch eine wirksame Kostensteuerung sicherstellen.

51.4

Der Bundesminister hat den Vorschlägen und Empfehlungen im wesentlichen zugestimmt und darauf hingewiesen, daß sich ein Teil der Feststellungen auf das Verfahren vor der inzwischen eingeleiteten Neuordnung des Phasenvorlaufs beziehe. Er gehe deshalb davon aus, daß diese Neuordnung sowie die bereits angeordnete Zusammenfassung der Projektsteueraufgaben in einer neu gebildeten Managementabteilung der Hauptabteilung Rüstung eine Reihe von Kritikpunkten ausräumen könnten und in Zukunft eine verbesserte Aufgabenwahrnehmung erwarten ließen. Bei der Überarbeitung der entsprechenden Verfahrenserlasse sollten auch weitere wesentliche Empfehlungen des Bundesrechnungshofes umgesetzt werden.

Der Bundesrechnungshof wird die Wirksamkeit der neuen Verfahren und organisatorischen Rahmenbedingungen weiter beobachten und bei der Prüfung der Entwicklung und Beschaffung einzelner Waffensysteme besonderes Augenmerk auf die sachgerechte und sorgfältige Feststellung und Fortschreibung des militärischen Bedarfs legen.

52 Organisation des Zivilschutzes (Kapitel 36 02)

52.1

Der Bundesrechnungshof untersuchte vor Eintritt der politischen Veränderungen im Ost-West-Verhältnis den Zivilschutz, für den in den letzten Jahren jeweils zwischen rd. 790 und 850 Mio. DM veranschlagt wurden. Er stellte erhebliche Schwachstellen und Fehlentwicklungen fest. Einen wichtigen Grund hierfür hat er darin gesehen, daß versäumt worden ist, auf der Grundlage einer wirklichkeitsnahen Bedrohungsanalyse sowie unter Berücksichtigung der vorhandenen Rahmenbedingungen und der zur Verfügung stehenden Mittel eine umfassende und ausreichend strukturierte Gesamtkonzeption zu erstellen. Zur Behebung der Mängel hat er Empfehlungen ausgesprochen, denen der Bundesminister des Innern (Bundesminister) zum Teil gefolgt ist.

52.1.1

Beim Schutzraumbau wies der Bundesrechnungshof auf das Mißverhältnis zwischen dem vormals grundsätzlich hohen Stellenwert von Schutzräumen im Zivilschutz einerseits und dem erreichten geringen Versorgungsgrad mit Schutzplätzen andererseits hin. Nach den vom Bundesminister veröffentlichten Zahlen stehen für rd. 3 bis 4 v. H. der Bevölkerung Schutzplätze zur Verfügung. Nach den Berechnungen des Bundesrechnungshofes sind allenfalls für 1 v. H. der Bevölkerung Schutzplätze vorhanden, die einen Grundsatz gewährleisten und für einen Aufenthalt von mehr als zwölf Stunden geeignet sind. Zudem ergaben Funktionsprüfungen, daß die Betriebsbereitschaft der vorhandenen Schutzbauten oft erheblich in Frage zu stellen ist.

52.1.2

Zur Einsatzfähigkeit der Hilfskrankenhäuser äußerte der Bundesrechnungshof Zweifel, da die für ihren Betrieb notwendigen Stammkrankenhäuser bisher überwiegend noch nicht festgelegt worden sind und das erforderliche Personal nicht eingeplant ist. Diese Zweifel wurden verstärkt durch Mängel in der baulichen, technischen und medizinischen Ausstattung vieler Hilfskrankenhäuser sowie durch die bei Übungen aufgetretenen Schwierigkeiten der Inbetriebnahme von Hilfskrankenhäusern. Der Bundesrechnungshof empfahl deshalb, keine weiteren Hilfskrankenhäuser zu errichten.

52.1.3

Der Bundesrechnungshof stellte außerdem fest, daß bei der Sanitätsmaterialbevorratung nicht benötigte Lagerkapazitäten vorgehalten werden. Zudem wurden in einem Zeitraum von 30 Jahren Arzneimittel mit einem Beschaffungsvolumen von über 100 Mio. DM

vernichtet. Als Alternative schlug er vor, die Wälzung der Medikamente in Krankenhäusern zu erproben.

52.1.4

Zu den Überlegungen des Bundesministers zu einer Neukonzeption des Warnsystems für den Zivilschutz, mit der die vorhandenen Sirenen durch neue ersetzt und durch eine Rundfunkwarnung ergänzt werden sollen, vertrat der Bundesrechnungshof die Auffassung, daß das neue Rundfunkwarnsystem bei positivem Abschluß der Erprobungsphase die Warnfunktion allein erfüllen und daß grundsätzlich auf die Sirenenwarnung verzichtet werden kann. Bei dieser Lösung wären nach den Berechnungen des Bundesrechnungshofes in den nächsten zehn Jahren rd. 300 Mio. DM weniger bereitzustellen.

52.2

Auf Wunsch des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (11. Sitzung, 15. Mai 1991) hat der Bundesminister seine Überlegungen zur Anpassung der Aufgaben der Zivilen Verteidigung an die veränderten sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen im Ost-West-Verhältnis dargelegt und dabei Ergebnisse der Prüfung des Bundesrechnungshofes zum Zivilschutz mitberücksichtigt.

Der Bau von Schutzräumen und Hilfskrankenhäusern soll künftig unterbleiben. Die Beschaffung von Arzneimitteln soll weitgehend eingestellt werden, da unter Berücksichtigung der Vorwarnzeit nur noch das bevorratet werden soll, was die pharmazeutische Industrie nicht innerhalb von sechs Monaten in ausreichender Menge liefern kann. Außerdem plant der Bundesminister, die Zahl der Sanitätslager erheblich zu verringern. Auf die flächendeckende Warnung durch Sirenen beabsichtigt er künftig zu verzichten und die Möglichkeiten des neuen Rundfunkwarnsystems zu nutzen.

52.3

Der Bundesminister erarbeitet gegenwärtig auf der Grundlage eines Beschlusses des Innenausschusses des Deutschen Bundestages vom 3. Juni 1992 mit den Ländern, den kommunalen Spitzenverbänden und den im erweiterten Katastrophenschutz tätigen Hilfsorganisationen Detailvorstellungen. Dabei wird der Bundesminister zu prüfen haben, ob und in welchem Umfang die einzelnen Bereiche des Zivilschutzes unter den veränderten sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen noch zum Schutze der Bevölkerung als erforderlich angesehen werden. Der Bundesminister wird seine Überlegungen in einer umfassenden und ausreichend strukturierten Gesamtkonzeption niederzulegen und darzulegen haben, mit welchem Mitteleinsatz die sich aus der Konzeption ergebenden Ziele erreicht werden können.

Im Rahmen der Finanzplanung wird auf dieser Grundlage darüber zu entscheiden sein, in welchem Umfang

hierfür in Abwägung mit anderen Vorhaben Mittel vorgesehen werden sollen.

53 Beteiligungen der Deutschen Bundesbahn an privatrechtlichen Unternehmen

53.1

Die Deutsche Bundesbahn ist über die Deutsche Bundesbahn Holding GmbH (Holding), deren Kapital sie zu 100 v. H. hält, an rd. 400 Unternehmen mittelbar beteiligt. Sie sieht den Nutzen von Beteiligungen darin, betriebsnotwendige Leistungen zu sichern, Leistungsangebote zu ergänzen, Wettbewerbsvorteile zu schaffen, Leistungsbereiche besser auszulasten und Kosten zu senken. Dabei kommt es ihr in erster Linie auf den Beitrag an, den diese Unternehmen — über den anzustrebenden Gewinn im einzelnen hinaus — für den wirtschaftlichen Gesamterfolg der Deutschen Bundesbahn leisten sollen. Bei einem Teil der Beteiligungsunternehmen (55 Unternehmen bereits in der 1. und 2. Stufe) liegt die Beteiligungsquote unter 25 v. H.; zum Teil ist die Quote kleiner als 5 v. H. Bei mehreren dieser Unternehmen ist die Deutsche Bundesbahn nicht im Überwachungsorgan vertreten.

53.2

Der Bundesrechnungshof hat den Vorstand der Deutschen Bundesbahn darauf hingewiesen, daß im Falle derartig geringer Beteiligungsquoten und fehlender Präsenz in den Überwachungsorganen ein angemessener Einfluß der Deutschen Bundesbahn weder auf die Unternehmensziele insgesamt, noch auf das Geschäftsgebaren dieser Unternehmen im einzelnen ausgeübt werden kann. Er hat empfohlen zu prüfen, ob angesichts dieser mangelnden Einflußmöglichkeiten die Beteiligungen ihren Zweck erfüllen oder ob aus wirtschaftlichen Gründen Minderheitsbeteiligungen aufgegeben werden sollten.

53.3

Der Vorstand der Deutschen Bundesbahn hat mitgeteilt, für eine Beteiligung könne nicht immer die Quote der entscheidende Faktor sein, wichtiger sei die Aufgabe, die ein Unternehmen für die Deutsche Bundesbahn erfülle. Im Bestreben, das Beteiligungswesen der Deutschen Bundesbahn neu auszurichten, sei der Aufbau der Holding-Organisation weitergeführt worden.

Der Aufsichtsrat der Holding erwarte von der Geschäftsführung bis Mitte 1992 ein erstes Strategiepapier für den Ausbau wie auch die Straffung des übernommenen Beteiligungsengagements. Die Beteiligungen mit geringer Beteiligungsquote seien einbezogen.

Der Bundesminister für Verkehr hat den Ausführungen der Deutschen Bundesbahn zugestimmt. Auch er hält eine Überprüfung der Beteiligungen der Deut-

schen Bundesbahn mit geringer Beteiligungsquote für erforderlich.

53.4

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht, daß auch geringe Beteiligungsquoten für die Deutsche Bundesbahn von Nutzen sein können. Ungeachtet dessen sollte der Vorstand der Deutschen Bundesbahn die Absicht, die Beteiligungen unter Beachtung seiner geschäftlichen Interessen zu überprüfen, zügig verwirklichen.

Der Bundesrechnungshof wird die Entwicklung weiter beobachten.

54 Privatisierung der Deutschen Interhotel AG durch die Treuhandanstalt

54.1

Der Bundesrechnungshof untersucht die Verfahrensweise der Treuhandanstalt bei der Privatisierung von Unternehmen. Auf Ersuchen des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages vom 14. November 1991 hat er dem Unterausschuß Treuhandanstalt im Dezember 1991 vorab über die Ergebnisse aus der kurzfristig erbetenen Untersuchung über den Verkauf der Interhotel AG berichtet.

Die Treuhandanstalt verkaufte im Jahre 1991 die Interhotel AG. Der Verkauf bedurfte nach § 65 Abs. 3 BHO der Zustimmung des Bundesministers der Finanzen (Bundesminister), der sich außerdem die Zustimmung im Rahmen der ihm obliegenden Rechts- und Fachaufsicht über die Treuhandanstalt nach Artikel 25 Abs. 1 Satz 3 des Einigungsvertrages vorbehalten hatte. Zur Durchführung des Privatisierungsverfahrens schloß die Treuhandanstalt im April 1991 einen Beratervertrag mit einer englischen Investmentbank. Für die rechtliche Beratung und Vertragsgestaltung bediente sich die Treuhandanstalt einer Anwaltskanzlei. Die Privatisierung der Interhotel AG wurde in einem zweistufigen Angebotsverfahren in der Zeit von Juni bis Ende September 1991 vorbereitet. Anfang November 1991 stimmten die Entscheidungsgremien der Treuhandanstalt der Aufnahme von Schlußverhandlungen mit dem als besten Bieter eingeschätzten Bewerber für die Hotelkette zu. Für den Fall, daß mit dem besten Bieter ein Vertrag nicht zustande käme, sollte mit dem zweitbesten Bieter schlußverhandelt werden. Am 14. November 1991 ging beim Bundesminister die Vorlage der Treuhandanstalt für die Sitzung des Verwaltungsrates der Treuhandanstalt am 22. November 1991 ein, wonach der beste Bieter den Zuschlag erhalten sollte. Nachdem danach in den Verhandlungen mit dem besten Bieter Schwierigkeiten aufgetreten waren, wurden am 18. November 1991 Schlußverhandlungen mit dem zweitbesten Bieter aufgenommen. Der Bundesminister und der Privatisierungsausschuß des Verwaltungsrates erhielten am 21. November 1991 die Tischvorlage der Treuhandanstalt (mit dem vom zweitbe-

sten Bieter inzwischen paraphierten Kaufvertrag) für die Sitzung des Verwaltungsrates am nächsten Tag. Am 22. November 1991 stimmte der Verwaltungsrat der Treuhandanstalt dem Verkauf der Interhotel AG an diesen Bewerber zu, nachdem der beste Bieter am Tag vorher die Vertragsverhandlungen für beendet erklärt hatte. Die Anlagen zum Vertrag übermittelte die Treuhandanstalt dem Bundesminister mit wesentlichen Einzelheiten am 29. November 1991.

Für den Bundesrechnungshof ergaben sich Zweifel wegen der Auswirkungen des engen Zeitrahmens für die Privatisierung auf das Verkaufsergebnis und auf die rechtzeitige und angemessene Beteiligung der Entscheidungsträger. Der Bundesrechnungshof wies auf die nicht hinreichende Dokumentation der Entscheidungsgrundlagen und treuhandinternen Entscheidungsprozesse hin und machte auf einzelne, nicht eindeutige Vertragsregelungen aufmerksam (z. B. betreffend Abgeltung des Wertes der nicht betriebsnotwendigen Grundstücke im Kaufpreis sowie Sicherung der Arbeitsplatz-, Investitions- und Zimmerbestandsgarantien).

Der Bundesrechnungshof regte auf der Grundlage der Erkenntnisse zu diesem Privatisierungsverfahren insbesondere an, Terminengpässe zu vermeiden und den beteiligten Stellen und Gremien ausreichende Zeit für eine verantwortungsvolle Aufgabenerfüllung einzuräumen. Zumindest bei besonders bedeutsamen, zustimmungsbedürftigen Privatisierungen sollte zwischen den hierzu berufenen Stellen rechtzeitig eine Klärung über die Zielsetzungen außerhalb des Kaufpreises herbeigeführt und auf eine konkrete Dokumentation der Entscheidungsgrundlagen und -prozesse geachtet werden. Dem Bundesminister empfahl er darüber hinaus, auf eine vollständige und rechtzeitige Vorlage notwendiger Informationen hinzuwirken sowie wesentliche Informationen, erforderlichenfalls durch Einschaltung geeigneter Berater, eigenständig zu überprüfen.

54.2

In seiner Stellungnahme vom 8. Januar 1992 an den Unterausschuß Treuhandanstalt teilte der Bundesminister mit, daß die Entscheidungen nicht unter unangemessenem Zeitdruck hätten getroffen werden müs-

sen. Die Treuhandanstalt habe ihn ausreichend mit Dokumentation und Information versorgt. Im Rahmen seiner Rechts- und Fachaufsicht habe er u. a. dafür gesorgt, daß die Treuhandanstalt ein international renommiertes Expertenteam mit der Privatisierung beauftragte und so ein professionelles Angebotsverfahren durchgeführt wurde. Anhand vielfacher Unterrichtungen durch die Treuhandanstalt habe er die Einhaltung der Vorgaben jederzeit kontrollieren können. Die vom Bundesrechnungshof aufgeworfenen Fragen zu einzelnen Vertragsregelungen habe die von der Treuhandanstalt beauftragte Anwaltskanzlei überzeugend beantwortet. Die allgemeinen Anregungen des Bundesrechnungshofes zum Privatisierungsverfahren nehme er gerne auf; sie entsprächen weitgehend seinen eigenen Vorstellungen.

54.3

Die Einlassungen des Bundesministers entsprechen in wesentlichen Punkten nicht den Feststellungen des Bundesrechnungshofes. So hat der Bundesminister den Vertragsentwurf erstmals nach Abschluß des Bieterverfahrens und wesentliche Unterlagen zum Kaufvertrag (z. B. Grundstücksliste) erst nach der Entscheidung im Verwaltungsrat erhalten. Die Bedenken, die auch innerhalb des Bundesministeriums der Finanzen beim Genehmigungsverfahren nach § 65 Abs. 3 BHO angesprochen worden sind, daß die Entscheidung nicht angemessen vorbereitet worden ist, bleiben bestehen. Insbesondere ist nicht ausgeräumt, daß der Bundesminister zu spät und teilweise unzulänglich über wesentliche Vertragsbestandteile unterrichtet worden ist und daß er die Vertragsziele außerhalb des Kaufpreises nicht ausreichend mitbestimmt und überprüft hat. Auch sind die Zweifel des Bundesrechnungshofes gegenüber einer eindeutigen vertraglichen Absicherung vor allem der Arbeitsplatz- und Investitionsgarantien nicht widerlegt.

Der Bundesrechnungshof wird seinen grundsätzlichen Fragen zur Verfahrensweise der Treuhandanstalt bei der Privatisierung von Unternehmen und zur Rechts- und Fachaufsicht des Bundesministers weiter nachgehen.

Beratungstätigkeit des Bundesrechnungshofes in den neuen Bundesländern

55 Arbeitsverwaltung in den neuen Bundesländern

55.1 Prüfungsumfang

Der Bundesrechnungshof hat in den neuen Bundesländern die Gewährung von Kurzarbeitergeld und Einarbeitungszuschüssen, die Förderung der beruflichen Fortbildung und Umschulung, die Förderung von Allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaf-

fung sowie Verfahren zur Bekämpfung von Leistungsmissbrauch geprüft. Er hat dabei festgestellt, daß die Arbeitsämter — trotz vielfach sehr erschwelter Bedingungen — erhebliche Anstrengungen unternahmen, ihre Aufgaben zu erfüllen. Die besondere Arbeitsbelastung sowie noch unzureichende Kenntnisse der Mitarbeiter aus den neuen Bundesländern bei der Anwendung der Rechtsvorschriften führten jedoch teilweise zu fehlerhaften Entscheidungen mit finanziellen Auswirkungen.

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht die besondere Situation der Arbeitsverwaltung in den neuen Bundesländern und hat diese bei der Würdigung seiner Prüfungsfeststellungen berücksichtigt. Er ist im einzelnen zu folgenden Ergebnissen gekommen.

55.2 Kurzarbeitergeld

Mit der Gewährung von Kurzarbeitergeld nach § 63 Abs. 5 des Arbeitsförderungsgesetzes der DDR vom 22. Juni 1990 (AFG-DDR), einer bis zum 31. Dezember 1991 geltenden Sonderregelung in den neuen Bundesländern, sollten Entlassungen wegen Arbeitsausfalls, „der auf betrieblichen Strukturveränderungen oder betriebsorganisatorischen Maßnahmen im Zusammenhang mit der Schaffung einer Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion“ beruht, vermieden werden.

Die Arbeitsämter gewährten Kurzarbeitergeld nach dieser Vorschrift häufig auch dann, wenn die angezeigten Arbeitsausfälle einen unmittelbaren Zusammenhang mit der Schaffung der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion nicht erkennen ließen. Sie prüften häufig auch nicht die — in § 64 Abs. 1 Arbeitsförderungsgesetz (AFG) genannten — betrieblichen Voraussetzungen für die Gewährung des Kurzarbeitergeldes, nämlich die Ursachen des Arbeitsausfalls, dessen Unvermeidbarkeit sowie die zeitlichen Mindestanforderungen an den angezeigten Arbeitsausfall. So wurde z. B. in zahlreichen Fällen Kurzarbeitergeld an Arbeitnehmer von Kommunen und früheren gesellschaftlichen Einrichtungen gewährt, obwohl der Arbeitsausfall allein auf der unzureichenden Finanzausstattung beruhte.

Die Arbeitsämter gingen bei der Berechnung des Kurzarbeitergeldes zahlreichen Anhaltspunkten für Unstimmigkeiten bei den angegebenen Ausfallstunden und Arbeitsentgelten nicht nach. Dies führte zu Überzahlungen.

Ferner hat der Bundesrechnungshof festgestellt, daß die Arbeitsämter Abrechnungslisten für das Kurzarbeitergeld in zu geringem Umfang anhand der betrieblichen Unterlagen prüften, obwohl bei solchen Kontrollen zum Teil erhebliche Überzahlungen festgestellt worden waren. Überzahlungen, die bei einzelnen Betrieben mehrere hunderttausend DM betrugen, wurden einem Arbeitsamt erst durch Mitteilungen von Mitarbeitern der Betriebe bekannt.

Der Bundesrechnungshof hat die Arbeitsämter hinsichtlich der Anwendung der gesetzlichen Regelungen beraten. Im Hinblick auf die Bedeutung seiner Feststellungen für die Gewährung von Kurzarbeitergeld nach anderen Vorschriften als der des § 63 Abs. 5 AFG-DDR hat der Bundesrechnungshof empfohlen, zur Vermeidung von Überzahlungen offensichtliche Unstimmigkeiten in den Angaben der antragstellenden Betriebe aufzuklären und die Kontrolle der Abrechnungslisten in den Betrieben zu verstärken.

Die Bundesanstalt für Arbeit (Bundesanstalt) hat angekündigt, durch Fortbildung der Mitarbeiter auf eine qualitative Verbesserung der Aufgabenerledi-

gung hinzuwirken. Ferner werde sie die Feststellungen des Bundesrechnungshofes bei Dienstbesprechungen erörtern. Im übrigen habe sie die Dienststellen in den neuen Bundesländern aufgefordert, die Kontrolle der Abrechnungslisten zu verstärken.

55.3 Einarbeitungszuschüsse

Einarbeitungszuschüsse können Arbeitgeber für die individuelle Einarbeitung von neu eingestellten Arbeitnehmern erhalten, wenn diese eine volle Leistung am Arbeitsplatz erst nach einer Einarbeitung erreichen können, die über die übliche Einweisung hinausgeht (§ 49 AFG). Der Anteil der mit Einarbeitungszuschüssen geförderten Vermittlungen lag in den alten Bundesländern in der Regel unter 5 v. H., während dieser Anteil in den neuen Bundesländern im Jahre 1991 etwa 55 v. H. betrug.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß die Anträge in nur etwa 10 v. H. der von ihm geprüften Förderungsfälle inhaltlich schlüssig waren und verwaltungsmäßig korrekt abgewickelt wurden. Die Arbeitsämter förderten z. B. Arbeitnehmer trotz Fehlens der individuellen Förderungsvoraussetzungen und genauer Einarbeitungspläne. In einer Vielzahl von Fällen gewährten sie Einarbeitungszuschüsse für in kurzer Zeit erlernbare Tätigkeiten. So sah ein Arbeitsamt innerhalb der sechsmonatigen Einarbeitung einer Kellnerin eine Einweisung von jeweils einem Monat in das Ein- und Abdecken von Tischen, den Ausschank von Getränken und die Bedienung eines Kaffeeautomaten als förderungswürdig an. Aufgrund eines Erlasses der Bundesanstalt vom 1. Februar 1991 förderten sie bei Betriebsübernahmen auch eingearbeitete Arbeitnehmer des bisherigen Arbeitgebers mit Einarbeitungszuschüssen.

Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung vertreten, daß bei Einarbeitungszuschüssen umfangreiche Mitnahmeeffekte aufgetreten sind. Er hat empfohlen, die Gewährung von Einarbeitungszuschüssen wieder auf die individuelle Förderung der beruflichen Bildung im Rahmen des örtlichen Arbeitsmarktes zu beschränken.

Die Bundesanstalt hat mit Runderlaß vom 20. Januar 1992 Kriterien für die Gewährung von Einarbeitungszuschüssen vorgegeben, um einen gesetzeskonformen und einheitlichen Ermessensgebrauch sicherzustellen.

Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Bundesminister) hat die Auffassung des Bundesrechnungshofes geteilt, daß in vielen Fällen Mitnahmeeffekte zu verzeichnen waren. Er hat darauf hingewiesen, daß nach dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung von Förderungsvoraussetzungen im AFG und anderen Gesetzen der Einarbeitungszuschuß in der Regel auf 30 v. H. des förderungsfähigen Arbeitsentgeltes herabgesetzt und die Förderdauer in der Regel auf ein halbes Jahr beschränkt werden solle, wodurch auch Mitnahmeeffekte künftig vermieden würden.

55.4 Fortbildung und Umschulung

Die Bundesanstalt fördert die berufliche Bildung von Arbeitnehmern durch Maßnahmen zur Fortbildung und Umschulung.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß die Arbeitsämter in den neuen Bundesländern Zielrichtung, Inhalt und Umfang der geförderten Maßnahmen nicht hinreichend planen und überwachen. Sie akzeptierten überwiegend ohne eigene konzeptionelle Vorgaben Angebote der Bildungsträger für die Maßnahmen und zum Teilnehmerkreis. Aufgrund der hohen Zahl der von der Bundesanstalt für das Jahr 1991 geplanten Eintritte von Arbeitnehmern in Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen traten die qualitativen Gesichtspunkte bei der Planung und Durchführung der Maßnahmen weitgehend in den Hintergrund. Häufig wurden die Kosten vergleichbarer Bildungsmaßnahmen überschritten.

Die Arbeitsämter förderten ferner Maßnahmen zur Fortbildung und Umschulung, deren arbeitsmarktliche Zweckmäßigkeit nicht gegeben oder zweifelhaft war; dies war insbesondere dann der Fall, wenn ohne vorherige Beteiligung des Arbeitsamtes Verträge zwischen Bildungsträgern und Arbeitslosen oder Arbeitssuchenden geschlossen wurden.

Der Bundesrechnungshof hat die Bundesanstalt aufgefordert, eigene Planungen und konzeptionelle Überlegungen bei der Gestaltung von Maßnahmen zur Fortbildung und Umschulung einzubringen; die Konzepte sollten nicht primär von den Bildungsträgern bestimmt werden. Er hat hierzu empfohlen, die Teilnahme von Arbeitslosen an beruflichen Bildungsmaßnahmen stärker an den Erfordernissen des Arbeitsmarktes und den individuellen Bildungsdefiziten auszurichten, um zumindest mittelfristig deren Chancen auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern. Darüber hinaus hat der Bundesrechnungshof die Bundesanstalt gebeten, die Kosten der einzelnen Maßnahmen unter Wahrung der notwendigen Qualität möglichst gering zu halten.

Der Bundesminister und die Bundesanstalt haben Anlaufschwierigkeiten bei der Planung und Durchführung von Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen eingeräumt. Diese seien Anlaß gewesen für Weisungen zur Sicherung der Qualität und Wirtschaftlichkeit; auch die Kriterien für die Auswahl der Teilnehmer an den Maßnahmen seien eindeutiger gestaltet worden. Dadurch habe sich nach Auffassung der Bundesanstalt die Situation inzwischen entscheidend verbessert.

Der Bundesminister hat ferner hervorgehoben, daß überregionale Prüfgruppen die Bildungsmaßnahmen überprüften; dadurch würde die Qualität der Maßnahmen verbessert. Die Tätigkeit der Prüfgruppen werde fortgeführt und verstärkt. Darüber hinaus sehe der genannte Gesetzentwurf zur Änderung des AFG vor, daß die arbeitsmarktpolitische Zweckmäßigkeit der Ziele von Maßnahmen künftig vor deren Beginn zu beurteilen sei und daß die Entscheidung über die Gewährung von Förderleistungen von einer vorherigen Beratung der Teilnehmer abhängig gemacht werde.

Der Bundesrechnungshof hat die Einschätzung der Bundesanstalt, daß sich die Situation inzwischen entscheidend verbessert habe, bei einer neueren Prüfung noch nicht bestätigt gefunden. Im übrigen gewährleistet die im Gesetzentwurf vorgesehene Beratungspflicht nach seiner Auffassung nicht, daß Arbeitnehmer nur an den für sie arbeitsmarktlich zweckmäßigsten Maßnahmen teilnehmen, weil nach dem Wortlaut des Gesetzentwurfs auch der Träger der Maßnahme oder ein anderer Dritter die Beratung vornehmen kann. Deshalb sollte durch geeignete Regelungen sichergestellt werden, daß die Beratung der Arbeitnehmer individuell und nur durch die Bundesanstalt vorzunehmen ist.

55.5 Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung

Mit der Förderung von Allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM) trug die Bundesanstalt wesentlich zur Entlastung des Arbeitsmarktes in den neuen Bundesländern bei.

Die Arbeitsämter förderten dabei entgegen den gesetzlichen Bestimmungen häufig auch Maßnahmen, bei denen ein erhebliches Eigeninteresse der Träger an der Durchführung offenkundig, jedoch kein öffentliches Interesse dargelegt war; insbesondere bei privatrechtlichen Unternehmen als Träger stand der erwerbswirtschaftliche Zweck der Maßnahmen oftmals im Vordergrund, wie z. B. bei einer ABM zur Vorbereitung von Publikationen eines Kunstverlages und einer ABM zur Entwicklung und Erprobung von Hilfsstoffen zur Herstellung von Papier bei einem Unternehmen der Treuhandanstalt. Häufig bewilligten die Arbeitsämter Zuschüsse in Höhe von 100 v. H. des Arbeitsentgelts, ohne die aufgrund der Maßnahmen zu erwartenden Einnahmen zu berücksichtigen; dies war insbesondere bei Trägern mit kommerzieller Zielsetzung sowie bei Kindertagesstätten und Sozialstationen der Fall. Ferner bewilligten sie Abschlagszahlungen auf Zuschüsse zum Arbeitsentgelt, ohne zu prüfen, ob finanzielle Mittel dieser Größenordnung zum Anlaufen der Maßnahmen notwendig waren. Bei einer Förderdauer zwischen einem Jahr und 24 Monaten gewährten sie auch schon zu Beginn der Maßnahme ein Drittel des gesamten Zuschusses zum Arbeitsentgelt als Abschlagszahlung, d. h. bis zu zwei Drittel der Zuschüsse eines Jahres.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes haben die Arbeitsämter darauf hinzuwirken, daß die Träger die angestrebten Ergebnisse einer Maßnahme im Antrag hinreichend genau darstellen, damit das öffentliche Interesse an der Durchführung der Maßnahmen sachgerecht beurteilt werden kann. Dabei sollte auch das erwerbswirtschaftliche Interesse der ABM-Träger angemessen bewertet werden. Der Bundesrechnungshof hat ferner darauf hingewiesen, daß zu erwartende Einnahmen nicht berücksichtigt und deshalb Zuschüsse zum Arbeitsentgelt in nicht notwendiger Höhe gezahlt wurden. Im übrigen hat der Bundesrechnungshof empfohlen, bei der Schlußabrechnung die infolge überhöhter Abschlagszahlun-

gen erzielten Zinseinnahmen von den Lohnkosten abzusetzen.

Die Bundesanstalt hat darauf hingewiesen, daß sie in Runderlassen die Voraussetzungen für die Anerkennung der Maßnahmen erläutert habe. Ferner werde sie die Arbeitsämter veranlassen, die aufgrund der Maßnahmen erzielten Einnahmen der Träger zu prüfen und ggf. auf eine Herabsetzung der Zuschüsse zum Arbeitsentgelt hinzuwirken. Des weiteren hat die Bundesanstalt zugesichert, bei der Schlußabrechnung der Maßnahmen Zinseinnahmen der Träger, die auf überhöhten Abschlagszahlungen beruhen, zu berücksichtigen.

55.6 Bekämpfung des Leistungsmissbrauchs

Die Bundesanstalt verfügte im Jahre 1991 nur über ein eingeschränktes Instrumentarium zur Überprüfung eines möglichen Leistungsmissbrauchs durch Berufspendler aus den neuen in die alten Bundesländer, weil in den neuen Bundesländern ein automatisiertes Verfahren zum Abgleich der Daten der Leistungsempfänger mit denen der versicherungspflichtig Beschäftigten noch nicht geschaffen war. Einem etwaigen Leistungsmissbrauch konnte nur durch Außenprüfungen der Arbeitsämter nach § 132a AFG in den Betrieben entgegengewirkt werden.

Die Arbeitsämter in den alten Bundesländern führten Außenprüfungen in unterschiedlichem Umfang durch. Einige Arbeitsämter in Bezirken mit hohem Pendleranteil hatten kaum Berufspendler aus den neuen Bundesländern erfaßt. Andere Arbeitsämter hatten bei Außenprüfungen eine erhebliche Anzahl von Berufspendlern aus den neuen Bundesländern ermittelt und den Wohnort-Arbeitsämtern gemeldet. Diese werteten die Meldungen aber nicht hinreichend aus oder zogen nicht die gebotenen leistungsrechtlichen Folgerungen.

Der Bundesrechnungshof hat deshalb empfohlen, Außenprüfungen in Betrieben verstärkt durchzuführen. Ferner sollten die an die Wohnort-Arbeitsämter gemeldeten Daten sorgfältig ausgewertet werden. Im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit sollte auf die Folgen des Leistungsmissbrauchs hingewiesen werden.

Der Bundesminister hat sich den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes angeschlossen. Die Bundesanstalt hat auf die Pflicht der Arbeitsämter in den alten Bundesländern hingewiesen, bei Außenprüfungen in Betrieben die erforderlichen Daten zur Aufdeckung von Leistungsmissbrauch festzustellen und den Wohnort-Arbeitsämtern mitzuteilen. Erfolgversprechender als Außenprüfungen sei jedoch ein automatisierter Abgleich der Daten der Leistungsempfänger mit denen der versicherungspflichtig Beschäftigten, der schrittweise auch in den neuen Bundesländern eingeführt werden solle. Erste Programmläufe dieses Verfahrens hätten bereits eine nennenswerte Anzahl von Überschneidungsmittelungen für Leistungsbezieher bei den Arbeitsämtern in den neuen Bundesländern ergeben. Die Bundesanstalt werde aber die Hinweise des Bundesrechnungshofes zum Anlaß nehmen, die Arbeitsämter erneut auf alle Aspekte des Problems

der mißbräuchlichen Inanspruchnahme von Leistungen durch Berufspendler aufmerksam zu machen.

Im übrigen werde sie auf die nicht zu übersehenden Anzeichen für Leistungsmissbrauch durch Ost-West-Pendler mit einer entsprechenden Aufklärungs- und Öffentlichkeitsarbeit reagieren.

55.7 Gesamtwürdigung

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes können die vom Bundesminister und der Bundesanstalt eingeleiteten Maßnahmen dazu beitragen, die erheblichen Unsicherheiten bei der Anwendung des Arbeitsförderungsrechts und die administrativen Schwächen zu beseitigen sowie mißbräuchlicher Inanspruchnahme von Leistungen entgegenzuwirken. Neuere Prüfungserkenntnisse in Teilbereichen lassen aber erkennen, daß noch erhebliche Anstrengungen unternommen werden müssen.

Der Bundesrechnungshof wird bei weiteren Prüfungen die Entwicklung beobachten und die Bundesanstalt bei der Erfüllung ihrer Aufgaben in den neuen Bundesländern beraten.

56 Finanzierung von Institutionen der beruflichen Weiterbildung in den neuen Bundesländern (Kapitel 11 02 Titel 893 61)

Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Bundesminister) fördert seit Mitte Juni 1990 durch die Bundesanstalt für Arbeit (Bundesanstalt) im Rahmen eines Sonderprogramms den Aufbau von Einrichtungen der beruflichen Weiterbildung in den neuen Bundesländern. Daneben hatte bis zur Vollendung der deutschen Einheit der Minister für Arbeit und Soziales der DDR ein aus Bundesmitteln in Höhe von 80 Mio. DM finanziertes Starthilfeprogramm eingeleitet, dessen Umsetzung der Zentralen Arbeitsverwaltung übertragen worden war.

Seit Vollendung der deutschen Einheit fördert die Bundesanstalt aufgrund der in § 50 des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) verankerten institutionellen Förderung der beruflichen Bildung ebenfalls den Aufbau von Einrichtungen der beruflichen Weiterbildung in den neuen Bundesländern.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes besteht für eine Fortsetzung des Sonderprogramms, für das im Haushalt 1992 noch 120 Mio. DM veranschlagt sind, keine zwingende Notwendigkeit mehr. Inzwischen gibt es in allen Arbeitsamtsbezirken in den neuen Bundesländern eine ausreichende Zahl von Bildungseinrichtungen. Die Bundesanstalt selbst geht davon aus, daß es zwischenzeitlich eine Trägerlandschaft gebe, welche die quantitativ benötigten Bildungsmaßnahmen weitgehend anbieten könne, deren Struktur und Qualität aber noch verbessert werden müsse. Dazu reichen die Möglichkeiten der institutionellen Förderung der beruflichen Bildung nach § 50 AFG aus. Im Haushalt der Bundesanstalt stehen dafür

jährlich etwa 200 Mio. DM bereit. Zusätzlicher Bundesmittel bedarf es deshalb nicht.

Der Bundesminister ist der Auffassung des Bundesrechnungshofes gefolgt. Er wird das Sonderprogramm mit Ablauf des Jahres 1992 einstellen. Im Voranschlag des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 1993 sind nur noch Mittel aufgenommen, die der Deckung bislang eingegangener Verpflichtungen dienen.

57 Rentenbearbeitung in den neuen Bundesländern (Kapitel 11 13)

57.1 Allgemeines

Die Rentenbearbeitung war in den neuen Bundesländern durch erhebliche personelle, organisatorische und materiell-rechtliche Änderungen belastet. Die Rentenversicherungsträger führten innerhalb kurzer Zeit bei teilweise weitergeltendem DDR-Recht Rentenangleichungen und -anpassungen sowie die Umstellung aufgrund des Rentenreformgesetzes zum 1. Januar 1992 mit großem Einsatz durch. Bei der Fülle der Änderungen und der Arbeitsbelastung konnten Fehler nicht ausbleiben. Der Bundesrechnungshof hat im Rahmen seiner Prüfungstätigkeit die Umstellung beratend begleitet und den Bundesminister auf bedeutsame Mängel hingewiesen.

Im folgenden werden drei Fallgruppen geschildert, die der Bundesrechnungshof noch mit dem Bundesminister erörtert.

57.2 Bearbeitungsfehler bei der Rentenangleichung von Halbwaisenrenten

Die Sozialversicherung der DDR setzte Halbwaisenrenten bei der Rentenangleichung zum 1. Juli 1990 überhöht fest. Sie leitete — entgegen der Regelung in § 3 des Rentenangleichungsgesetzes vom 28. Juni 1990 — die Halbwaisenrenten nicht von den Versichertenrenten ab, sondern erhöhte die Halbwaisenrenten, die zumeist zu einer Mindestrente aufgestockt waren, unmittelbar um die Steigerungsbeträge. Dadurch kam es nach überschlägigen Berechnungen des Bundesrechnungshofes in der Zeit von Juli 1990 bis Dezember 1991 zu überhöhten Rentenzahlungen im Gesamtbetrag von rd. 56 Mio. DM. Die überhöhten Festsetzungen der Sozialversicherung der DDR können mindestens noch bis zum Jahre 1995 zu Überzahlungen führen.

In den neuen Bundesländern sind nur die am 31. Dezember 1991 rechtmäßig zustehenden Rentenzahlungsbeträge bestandsgeschützt.

Der Bundesminister und die Rentenversicherungsträger haben eingeräumt, daß die Berichtigung des — bei der Rentenangleichung vorgekommenen — Fehlers

durch eine Aussparung bei künftigen Rentenerhöhungen rechtlich möglich sei. Hierbei würden die fehlerhaft berechneten Renten von künftigen Erhöhungen solange ausgespart bleiben, bis die bei richtiger Berechnung neu festzusetzende Rente höher ist als der gezahlte Betrag.

Die Rentenversicherungsträger gehen von der Notwendigkeit einer aufwendigen Berichtigung im Einzelfall aus, da sich in diesen Fällen zum Teil noch weitere Fehler befänden. Sie haben bisher zur Berichtigung des vom Bundesrechnungshof beanstandeten Fehlers keine Maßnahmen ergriffen.

Der Bundesrechnungshof hat die Träger darauf hingewiesen, daß die Berichtigungen mit Hilfe der zur Verfügung stehenden Verfahren durchführbar sind. Der Bundesminister sollte darauf hinwirken, daß der Fehler alsbald behoben wird.

57.3 Besserstellung von Halbwaisen in Berlin (Ost)

Bei der Rentenberechnung für in Berlin (Ost) wohnende Halbwaisen wurde bis zum 31. Dezember 1991 eine von der Rentenverordnung der DDR abweichende Sonderregelung angewandt, deren Rechtswirksamkeit seit dem Jahre 1980 nach DDR-Recht nicht mehr belegt ist. Nach dieser Sonderregelung betrug die Halbwaisenrente 40 v. H. anstelle der im Rentenrecht der DDR festgelegten 30 v. H. der Versichertenrente. Damit wurde die Halbwaisenrente in der Höhe einer Vollwaisenrente gleichgestellt. Nach überschlägigen Berechnungen des Bundesrechnungshofes muß aufgrund der Sonderregelung mit Mehraufwendungen von jährlich — mit fallender Tendenz — rd. 1,2 Mio. DM gerechnet werden. Sie sind in den Auffüllbeträgen mindestens bis Ende des Jahres 1995 enthalten.

Der Bundesrechnungshof hat bezweifelt, daß die Sonderregelung nach dem Recht der DDR seit dem Jahre 1980 noch Gültigkeit hatte; sie ist nach seiner Auffassung zumindest mit der Herstellung der Einheit Deutschlands am 3. Oktober 1990 außer Kraft getreten.

Auch der Bundesminister neigt zwar der Auffassung zu, daß die Regelung bereits seit dem 1. Januar 1980 — spätestens aber seit dem 3. Oktober 1990 — nicht mehr fortgalt. Er sieht jedoch die bisherige Verfahrensweise vorbehaltlich seiner weiteren Ermittlungen zum Recht der DDR als vertretbar an.

Der Bundesrechnungshof sieht weder aus allgemeinen noch aus rentenrechtlichen Erwägungen einen sachlichen Grund für die Besserstellung eines lediglich regional abgegrenzten Personenkreises. Da eine Klärung der Rechtslage bisher nicht möglich war, sollte entsprechend dem Vorschlag des Bundesrechnungshofes eine gesetzliche Regelung getroffen werden, durch die in Zukunft eine Gleichbehandlung der Halbwaisenrenten in Berlin (Ost) mit den Halbwaisenrenten in den neuen Bundesländern sichergestellt wird.

57.4 Überzahlungen bei Bezug von Sozialversicherungsrenten mit Zusatzversorgung

Nach dem Recht der DDR gab es neben den Renten aus der Sozialpflichtversicherung für bestimmte Berufsgruppen Zusatzversorgungssysteme (z. B. Lehrer, technische Intelligenz, Künstler und Mitarbeiter des Staatsapparates). Die Kosten der Zusatzversorgung hat seit 1. Juli 1990 der Bund getragen.

Die Renten waren zum 1. Juli 1990 und zum 1. Januar 1991 zu erhöhen. Um Vorteile gegenüber Rentnern ohne Zusatzversorgung abzubauen und die Aufwendungen der Zusatzversorgung abzusenken, sollten dabei die Zusatzversorgungsleistungen mit Rentnererhöhungen ab 1. Juli 1990 verrechnet werden. Dies erforderte, daß entweder die Zusatzversorgung gekürzt wurde oder die Rentnererhöhungen einbehalten und dem Haushalt der Zusatzversorgung zugeführt wurden.

Bei der Prüfung der Renten mit Zusatzversorgung stellte der Bundesrechnungshof in verschiedenen Fallgruppen mit etwa 22 000 Leistungsempfängern grundlegende Fehler fest. Die Rentenversicherungsträger nahmen unzulässige Rentnererhöhungen vor, führten wegen einer vorgeschriebenen Verrechnung einbehaltene Rentnererhöhungsbeträge nicht an den Bund ab und kürzten Zusatzversicherungen nicht — wie für bestimmte Fälle vorgesehen — um die Rentnererhöhung.

Bei einigen Fallgruppen führten Fehler zu Überzahlungen von etwa 26 Mio. DM. Die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte, die nunmehr für die Bearbeitung zuständig ist, wird Rückforderungsmöglichkeiten gegenüber den Empfängern zu prüfen haben. Inwieweit dem Bund in anderen Fällen Erstattungsansprüche aus einbehaltenen Rentenzahlungen zustehen, erörtert der Bundesrechnungshof noch mit dem Bundesminister.

Die fehlende Verrechnung der Überzahlungen war in etwa 6 000 Fällen bis Mitte 1992 noch nicht nachgeholt worden. Dadurch treten noch immer Überzahlungen von zur Zeit monatlich mindestens einer Million DM auf. Die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte sollte die noch ausstehenden Berichtigungen baldmöglichst abschließen.

57.5 Ausblick

Auch unter Berücksichtigung der anerkannt schwierigen sozialen Lage der Rentenempfänger in den neuen Bundesländern sollte der Bundesminister darauf hinwirken, daß die Träger aus rechtsstaatlichen Gründen und angesichts der Größenordnung der weiterlaufenden Überzahlungen die Leistungen — unter Wahrung berechtigter Bestandsschutzinteressen — auf die gesetzlich zustehenden Beträge begrenzen. Dadurch würde auch die entstandene Ungleichbehandlung gegenüber den übrigen Leistungsempfängern behoben.

58 Durchführung sozialer Geldleistungsgesetze in den neuen Bundesländern (Einzelpläne 18, 25 und 31)

58.1

Der Bundesrechnungshof hat in den Jahren 1991 und 1992 in den neuen Bundesländern den Vollzug

- des Bundeserziehungsgeldgesetzes (BERzGG),
- des Bundesausbildungsförderungsgesetzes (BAföG),
- des Wohngeldsondergesetzes (WoGSoG),
- des Unterhaltsvorschußgesetzes (UVG) und
- des Bundeskindergeldgesetzes (BKGG)

bei Stellen der unmittelbaren und mittelbaren Landesverwaltung geprüft.

Die Bediensteten dieser Stellen mußten ihre Aufgaben zum Teil unter erschwerten Umständen erfüllen. Stellen waren unzureichend mit Räumen ausgestattet. Außerdem fehlten zunächst Gesetzestexte, Texte der Durchführungsanweisungen und der ministeriellen Rundschreiben sowie andere Arbeitsmaterialien. Die Durchführung der Gesetze erwies sich als schwierig, da die Bediensteten in den für sie neuen Bereichen der Verwaltungen keine Erfahrung und nur eine kurze Vorbereitungszeit hatten. Die Bediensteten erfüllten ihre Aufgaben mit großem Einsatz und, soweit es ihnen bei Berücksichtigung der genannten Umstände möglich war, im wesentlichen auch zufriedenstellend.

58.2

Zu den teilweise behebbaren Erschwernissen und Problemen führt der Bundesrechnungshof folgende Beispiele an:

Für die Ermittlung des für das **Erziehungsgeld** maßgeblichen Einkommens enthielten die zugrunde gelegten Verdienstbescheinigungen nicht die erforderlichen Angaben. Außerdem wurde nicht das Einkommen des maßgeblichen Zeitraumes berücksichtigt.

Auch bei der Durchführung des **Bundesausbildungsförderungsgesetzes** gab es Unsicherheiten, z. B. bei der Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen und beim Erlaß von Bescheiden. Die zuständigen Stellen erließen zum Teil endgültige statt der vorgeschriebenen vorläufigen Bescheide. Signierfehler bei der Datenerfassung führten bei rückwirkenden Änderungen von Bewilligungsbescheiden zu fehlerhaften Nachzahlungen und Rückforderungen.

Die **Wohngeldanträge** wurden beim Inkrafttreten des Wohngeldsondergesetzes in einem der Bundesländer nur oberflächlich durch nicht ausreichend geschultes Personal geprüft, um keine größeren Bearbeitungsrückstände entstehen zu lassen. Zu Unrecht gezahltes Wohngeld wurde später zurückgefordert, ohne zu prüfen, ob Vertrauensschutz der Empfänger dem

entgegenstand. Wohngeldstellen der neuen Bundesländer

- klärten anspruchrelevante Tatsachen (z. B. Wohnfläche, Heizungsart und wohngeldfähige Miete) nicht immer ausreichend auf,
- verkürzten den Regelbewilligungszeitraum in Fällen von Arbeitslosigkeit unterschiedlich, ohne daß Gründe hierfür erkennbar waren,
- berücksichtigten bei der Feststellung des Einkommens Einmalzahlungen nicht.

Einige Jugendämter hatten mit der Bearbeitung der Anträge auf **Unterhaltsvorschuß** mehrere Monate nach dem Inkrafttreten des Gesetzes wegen fehlenden Personals noch nicht begonnen. In vielen Fällen erhielten die Berechtigten keine ausreichenden Informationen (z. B. darüber, daß ein Antrag erforderlich ist).

Einrichtungen wie Allgemeine Ortskrankenkassen, Sparkassen, kommunale Krankenhäuser und ein Staatstheater, die **Kindergeld** an ihre Bediensteten auszahlen, hatten bei der Durchführung des Bundeskindergeldgesetzes Schwierigkeiten. Die Zahl der für die Bearbeitung zuständigen Stellen ist so groß, daß es bisher nicht gelang, alle Bearbeiter fachlich einzuweisen. Ferner befaßten sich die Sachbearbeiter bei fast allen der geprüften Stellen mit dem Kindergeld nur nachrangig neben anderen Aufgaben, so daß nicht genügend Zeit für Erwerb und Pflege der Kenntnisse im Kindergeldrecht zur Verfügung stand. Der Zusammenhang zwischen der Höhe des Kindergeldzuschlages und dem steuerlichen Kinderfreibetrag machte den meisten Kindergeldstellen Schwierigkeiten. Außerdem wurden

- ungeminderte Kindergeldzahlungen ohne die vorgeschriebenen Rückforderungsvorbehalte geleistet,
- anspruchrelevante Tatsachen nicht immer ausreichend geprüft,
- auch in den erforderlichen Fällen keine Leistungsbescheide erteilt, so daß die Berechtigten nicht prüfen konnten, ob sie die ihnen zustehenden Leistungen erhalten bzw. erhalten hatten,
- keine Auskunftsersuchen gestellt und keine Mitteilungen gefertigt, die der Verhinderung von Doppelzahlungen dienen.

58.3

Der Bundesrechnungshof hat die für die Bewilligung der Leistungen zuständigen Stellen bei der Anwendung der Vorschriften beraten. Ferner hat er den zuständigen Ministern des Bundes und der neuen Bundesländer Anregungen für die Ergänzung von Vorschriften gegeben. Feststellungen von Vollzugsmängeln haben die Minister durch Weisungen gegenüber den durchführenden Stellen umgesetzt.

Zur Zahlung von Kindergeld an Angehörige des öffentlichen Dienstes in den neuen Bundesländern hat der Bundesrechnungshof dem Bundesminister vorge-

schlagen, die Zuständigkeit für diesen Bereich auf die Bundesanstalt für Arbeit zu übertragen, die bereits das Kindergeld für die Mehrzahl der Berechtigten (diejenigen außerhalb des öffentlichen Dienstes) auszahlt.

58.4

Der Bundesrechnungshof ist bestrebt, die Einrichtung der Vorprüfung für den Bund nach § 56 Abs. 3 HGrG in den neuen Bundesländern voranzubringen.

59 Aufbau der Steuerverwaltung in den neuen Bundesländern (Kapitel 60 01)

59.1

Der Aufbau einer leistungsfähigen Finanzverwaltung in den neuen Bundesländern und in Berlin (Ost) ist eine wesentliche Voraussetzung dafür, daß die im Zusammenhang mit der Herstellung der Einheit Deutschlands angestrebten wirtschafts- und finanzpolitischen Ziele für die neuen Bundesländer erreicht werden. Dabei geht es nicht nur um die Einnahmen des Staates und die damit verknüpften Finanzierungsmöglichkeiten in den neuen Bundesländern. Es liegt vielmehr auch im Interesse der Wirtschaft, Wettbewerbseinflüsse durch unzulässige Steuerstundungen und betriebliche Finanzierungs- und Liquiditätsschwierigkeiten durch aufgelaufene Steuerrückstände zu vermeiden. Im übrigen können steuerliche Maßnahmen zur Förderung der Wirtschaft ihren Zweck nur dann erreichen, wenn über sie zeitnah entschieden wird.

59.2

Der Bundesrechnungshof und der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung haben daher die Arbeit der Finanzbehörden in den neuen Bundesländern seit Oktober 1990 begleitet, um auf Schwachstellen in der Aufbau- und Ablauforganisation hinzuweisen und Anregungen zu deren Beseitigung zu geben.

59.3

Über seine Erkenntnisse aus mehreren Untersuchungen zwischen Oktober 1990 und März 1992 hat der Bundesrechnungshof an den Rechnungsprüfungsausschuß und den Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages, den Finanzausschuß des Bundesrates, den Bundesminister der Finanzen und die obersten Finanzbehörden der neuen Bundesländer sowie Berlins wiederholt berichtet.

59.4

Darin hat der Bundesrechnungshof darauf hingewiesen, daß die Finanzverwaltung in den neuen Bundesländern in kürzester Zeit schon Beachtliches beim Aufbau einer Steuerverwaltung geleistet habe. Gleichwohl sei der Aufbau der Finanzverwaltung bei weitem noch nicht abgeschlossen.

Die Landesverwaltungen müßten noch erhebliche Anstrengungen unternehmen, um die personalwirtschaftliche Situation sowie die organisatorische und technische Infrastruktur zu verbessern. Die zunehmenden Aufgaben der Finanzämter in den neuen Bundesländern erforderten eine verstärkte Aufbauhilfe. Nach den bisherigen Erkenntnissen des Bundesrechnungshofes, die vom Bundesminister der Finanzen geteilt würden, werde der Aufbau einer wirksamen Steuerverwaltung in den neuen Bundesländern erst in einigen Jahren einen Stand erreicht haben, der den Finanzämtern erlauben werde, ihre gesetzlichen Aufgaben ordnungsgemäß zu erfüllen.

Die von den alten Bundesländern im Jahre 1992 beschlossene, noch intensivere Unterstützung beim Aufbau der Steuerverwaltung in den neuen Bundesländern müsse deshalb noch Jahre fortgesetzt werden.

Der Bundesminister der Finanzen sei entsprechend seiner Verpflichtung nach Artikel 15 Abs. 2 des Einigungsvertrages gehalten, den Aufbau der Steuerverwaltung zu fördern. Er solle deshalb verstärkt alle von ihm selbst gesehenen Möglichkeiten „der Übernahme koordinierender und leitender Funktionen“ wahrnehmen.

59.5

Der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages hat am 21. Mai 1992 die Stellungnahme des Bundesrechnungshofes zu dem Bericht des Bundesministers der Finanzen zustimmend zur Kenntnis genommen und den Bundesminister aufgefordert, bis zum 30. April 1993 über den weiteren Aufbau der Steuerverwaltung in den neuen Bundesländern schwerpunktmäßig zu berichten. Der Ausschuß erwartet, daß — neben der von den alten Bundesländern ab dem Jahre 1992 beschlossenen verstärkten Aufbauhilfe — der Bundesminister seiner koordinierenden und leitenden Funktion beim Aufbau der Steuerverwaltung in den neuen Bundesländern gemäß der in Artikel 15 Abs. 2 des Einigungsvertrages gegebenen Möglichkeiten weiterhin und verstärkt nachkommt.

59.6

Der Bundesrechnungshof wird die weitere Entwicklung beobachten.

60 Vergabe und Abwicklung von öffentlichen Aufträgen im Geschäftsbereich der Deutschen Reichsbahn

Die Deutsche Reichsbahn veranschlagte für das Jahr 1991 Beschaffungen von Material und Fahrzeugen

sowie die Vergabe von Bauaufträgen im Wert von insgesamt rd. 6 Mrd. DM.

Der Bundesrechnungshof prüft seit November 1990 die Abwicklung von Beschaffungs- und Vergabevorgängen im Geschäftsbereich der Deutschen Reichsbahn. Er hat dabei festgestellt, daß in der Phase des Übergangs von der „Planwirtschaft“ zur „Marktwirtschaft“ eine Reihe von Mängeln und Schwierigkeiten auftraten. Wesentliche Ursache hierfür war, daß geschulte, mit den neuen Vorschriften vertraute Kräfte fehlten, so daß die erforderlichen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, Leistungsbeschreibungen, Ausschreibungen, Preisprüfungen, Abnahmen und Abrechnungen nicht oder nur unzureichend durchgeführt wurden.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen,

- unverzüglich geeignete Mitarbeiter der Deutschen Bundesbahn für die Unterstützung der Deutschen Reichsbahn auf allen Ebenen zur Verfügung zu stellen,
- bei der Deutschen Bundesbahn geeignete Kräfte der Deutschen Reichsbahn durch Ausbildung am Arbeitsplatz für ihre Aufgaben zu schulen,
- nicht hinreichend vorbereitete Beschaffungen und Baumaßnahmen zu unterlassen oder erst nach eingehender Untersuchung zu verwirklichen,
- den Informationsfluß zwischen der Zentrale, den Direktionen und den Dienststellen zu verbessern,
- die Steuerung und Verwaltung der Mittelplanung und des -abflusses sowie die Umsetzungen der Mittel bei Mehr- oder Minderverbrauch in andere Vorhaben den neuen haushaltswirtschaftlichen Erfordernissen anzupassen sowie
- im Bereich der Material- und Lagerwirtschaft die zum Teil sehr großen Lagerbestände abzubauen.

Die Vorstände der Deutschen Bundes- und Reichsbahn sowie der Bundesminister für Verkehr haben die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und Maßnahmen zur Beseitigung der Mängel eingeleitet.

Der Bundesrechnungshof wird die Entwicklung weiter beobachten und sich von der Wirksamkeit der eingeleiteten Maßnahmen überzeugen.

61 Organisation und Handhabung des Liegenschaftswesens im Geschäftsbereich der Deutschen Reichsbahn

Die Deutsche Reichsbahn ist ebenso wie die Deutsche Bundesbahn verpflichtet, nicht oder nicht sofort benötigte bahneigene Grundstücke, Gebäude und Räume nach kaufmännischen Grundsätzen zu verwerten. Voraussetzung hierfür sind vor allem eine ordnungsgemäße und aktuelle Bestandserfassung der bahn-

eigenen Liegenschaften sowie eine leistungsfähige Organisation des Liegenschaftswesens in der Verwaltung der Deutschen Reichsbahn.

Der Bundesrechnungshof hat sich in der ersten Hälfte des Jahres 1991 einen ersten Eindruck von der Organisation und Handhabung des Liegenschaftswesens bei der Hauptverwaltung und ausgewählten Direktionen der Deutschen Reichsbahn verschafft. Die festgestellten Unzulänglichkeiten und Fehler hat er dem Vorstand der Deutschen Reichsbahn (Vorstand) mitgeteilt und zugleich Vorschläge zu ihrer Behebung unterbreitet. Dabei hat er besonders auf folgende Schwachstellen der Organisation und Handhabung des Liegenschaftswesens aufmerksam gemacht:

- Die vorhandenen Liegenschaftsbücher waren häufig lückenhaft und unvollständig.
- Nutzungsänderungen der Grundstücke waren zum überwiegenden Teil seit Jahren nicht mehr erfaßt.
- Vermögensrechtliche Ansprüche an Grund und Boden wurden vielfach pauschal angemeldet, ohne daß zuvor — zur Vermeidung von späterem Verwaltungsaufwand — die Rechtslage überschlägig geprüft worden war.
- Vermarktungsfähige Immobilien waren nicht nach einheitlichen Regelungen und auch nicht vollständig erfaßt.
- Die Gestaltung und Abwicklung von Mietverträgen wies erhebliche Mängel auf.

Der Vorstand hat die Feststellungen des Bundesrechnungshofes anerkannt und erläuternd insbesondere darauf verwiesen, daß in der DDR und damit auch bei der Deutschen Reichsbahn die Eigentumsverhältnisse an Grund und Boden eine untergeordnete Rolle gespielt hätten. Es seien lediglich Verträge über unentgeltliche Rechtsträgerwechsel, Grunderwerb zu staatlich festgelegten Preisen sowie Miete und Pacht mit unerheblichen Erträgen geschlossen worden. Liegenschaftsbuch und Immobilienwirtschaft hätten daher bei weitem nicht die Bedeutung gehabt, die ihnen bei der Deutschen Bundesbahn zugemessen werde. Erst Ende des Jahres 1990 habe auch die Deutsche Reichsbahn mit einer wirtschaftlichen Nutzung ihrer Immobilien und der dazu erforderlichen Organisation ihres Liegenschaftswesens begonnen, dessen Aufgaben, Strukturen und Verfahren wegen der vorgesehenen Zusammenführung beider Bahnen im wesentlichen von der Deutschen Bundesbahn zu übernehmen waren.

Zugleich hat der Vorstand dargelegt, welche Maßnahmen er zur Behebung der Mißstände ergriffen hat. Dabei habe er auch weitgehend die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes berücksichtigt. Weiterhin strebe er an,

- Grund und Boden der Deutschen Reichsbahn bis Ende des Jahres 1992 zu erfassen,
- die Liegenschaftsbücher mit den Unterlagen der Kataster- und Grundbuchämter bei den Kommunen bis Ende des Jahres 1994 abzustimmen,

- die DV-gestützten Verfahren beider Bahnen bis Ende des Jahres 1992 für die Immobilienwirtschaft und bis Ende des Jahres 1994 für das Liegenschaftsbuch zusammenzuführen und
- die Immobilienwirtschaft beider Bahnen bis Ende des Jahres 1992 organisatorisch anzugleichen.

Auch der Bundesminister für Verkehr (Bundesminister) hat die Bedeutung der Immobilienbewirtschaftung als wichtigen Zweig im Unternehmen Deutsche Reichsbahn betont. Die konsequente Vermarktung der Liegenschaften führe zu steigenden Einnahmen bei der Deutschen Reichsbahn und trage gleichzeitig zur wirtschaftlichen Belebung in den neuen Bundesländern bei. Die vom Vorstand eingeleiteten Maßnahmen zur Behebung der Mißstände hält der Bundesminister für geeignet, „die Mißstände der Vergangenheit Zug um Zug aufzuarbeiten“. Dies werde jedoch noch Jahre in Anspruch nehmen.

Angesichts der Auswirkungen, die eine sachgerechte Erfassung und Verwertung des umfangreichen Immobilienbesitzes der Deutschen Reichsbahn auf deren Wirtschaftsergebnis hat, wird der Bundesrechnungshof die Wirksamkeit der eingeleiteten Maßnahmen weiter verfolgen.

62 Personaleinsatz der Deutschen Bundespost POSTDIENST in den neuen Bundesländern

62.1

Die Deutsche Bundespost POSTDIENST (Postdienst) paßte im Jahre 1991 ihre Aufbau- und Ablauforganisation in den neuen Bundesländern der Organisation in den alten Bundesländern an. Regelungen für den Personaleinsatz waren zunächst von der früheren Deutschen Post übernommen worden. Personalwirtschaftlich wurden ein Personalabbau und eine Umschichtung von Personal aus der Verwaltung zu den Betriebsstellen angestrebt, weil im Verwaltungsdienst bei den Postämtern der früheren Deutschen Post im Verhältnis zu den Postämtern in den alten Bundesländern etwa doppelt so viele Kräfte eingesetzt waren. Nach dem Wirtschaftsplan für das Jahr 1991 sollten Anfang des Jahres insgesamt im Gebiet der neuen Bundesländer (ohne Berlin West) 75 500 Beschäftigte vorhanden sein. Am Jahresende waren 70 748 Beschäftigte (einschließlich Nachwuchskräfte) vorhanden.

62.2

Der Bundesrechnungshof hat in der ersten Jahreshälfte 1991 den Personaleinsatz bei Postämtern in den neuen Bundesländern geprüft und dabei vielfältige Mängel festgestellt.

62.3

Der Bundesrechnungshof hat der Generaldirektion POSTDIENST (Generaldirektion) seine Feststellungen im Juni 1991 mitgeteilt und sie aufgefordert, den Personaleinsatz stärker an den betrieblichen Erfordernissen zu orientieren, die Einstellung von Aushilfskräften und die Anerkennung von Überstunden auf das unbedingt notwendige Maß zu beschränken, den Dienst der Briefzusteller neu zu regeln sowie die Personalumschichtung vom Verwaltungs- in den Betriebsdienst zügiger voranzutreiben.

Im Hinblick darauf, daß die Personalaufwendungen in den neuen Bundesländern nach den Ansätzen im Wirtschaftsplan 1992 mit steigender Tendenz über den Umsatzerlösen liegen, hat der Bundesrechnungshof empfohlen, dem Personaleinsatz besondere Beachtung einzuräumen und Möglichkeiten für einen Personalabbau im Rahmen der Sozialregelungen zu nutzen.

62.4

Der Postdienst hat ab der zweiten Jahreshälfte 1991 neue Regelungen erlassen, die auf einen strafferen Personaleinsatz abzielen.

Der Bundesrechnungshof wird die Einhaltung der Vorschriften in den neuen Bundesländern erneut prüfen.

63 Bauunterhaltung der Deutschen Bundespost in den neuen Bundesländern

63.1

Im Zuge der Herstellung der Einheit Deutschlands errichteten die Deutsche Bundespost POSTDIENST (Postdienst) und die Deutsche Bundespost Telekom (Telekom) in den neuen Bundesländern Direktionen nach dem Vorbild von Direktionen in den alten Bundesländern. Jede Direktion erhielt eine Abteilung Hochbau mit von der Deutschen Post der DDR übernommenen Bediensteten. Diesen Bediensteten waren überwiegend Bauunterhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen in vorhandenen Liegenschaften übertragen. Sie erhielten dafür Unterstützung aus Direktionen der alten Bundesländer durch die Abordnung von Führungskräften sowie durch Beratungen und Schulungen. Die Generaldirektionen änderten und vereinfachten im Interesse schnellen Handelns und zur Förderung von Handwerk, Handel und Industrie aus den neuen Bundesländern zeitlich befristet die Anwendung der bei der Durchführung der Hochbaumaßnahmen der Deutschen Bundespost anzuwendenden Dienst- und Arbeitsvorschriften. Viele Baumaßnahmen konnten dadurch sofort begonnen und zügig abgeschlossen werden.

63.2

Der Bundesrechnungshof anerkennt die Leistungen des Postdienstes und der Telekom im Hochbau in den neuen Bundesländern. Er stellte bei seinen Prüfungen jedoch fest, daß für eine ordnungsgemäße und wirtschaftliche Erledigung der Bauaufgaben ausreichend erfahrene Bedienstete noch fehlten. Das hatte zur Folge, daß Planung, Vergabe, Überwachung und Abnahme der Leistungen in vielen Fällen mangelbehaftet waren und noch nicht vollständig den Anforderungen genügten, die an eine technisch und wirtschaftlich einwandfreie Durchführung und Abrechnung der Bauunterhaltung gestellt werden müssen.

63.3

Der Bundesrechnungshof hat die Dienststellen in den neuen Bundesländern bei seinen Prüfungen beraten und auf die Mängel hingewiesen. Er hat die Generaldirektionen gebeten, dafür zu sorgen, daß die Regelungen und Bestimmungen für wirtschaftliches Bauen und die Abrechnung der Bauleistungen sowie Vorschriften der Verdingungsordnung für Bauleistungen eingehalten werden. Die dazu notwendigen umfassenden Fachkenntnisse über die wettbewerbsgemäße Ausrichtung des Verwaltungshandelns müssen den von der Deutschen Post übernommenen Bediensteten verstärkt durch Fachkräfte aus Direktionen der alten Bundesländer vor allem auf der Sachbearbeiterebene und durch deren ständige Anwesenheit für längere Zeit in den neuen Bundesländern vermittelt werden. Eine Beratung in ausgewählten Einzelfällen sowie die gelegentliche Anwesenheit einzelner Bediensteter aus Direktionen der alten Bundesländer und die Aus- und Fortbildung des Personals in Seminaren hält der Bundesrechnungshof aufgrund seiner Prüfungserfahrungen für nicht ausreichend.

63.4

Die Generaldirektion POSTDIENST hat mitgeteilt, zur Beseitigung der festgestellten Mängel seien Bauzentren in Erfurt und Potsdam anstelle der Abteilungen bei den Direktionen errichtet, Bedienstete aus Direktionen der alten Bundesländer abgeordnet, Schulungsmaßnahmen mit Schwerpunkten im Bauvertragsrecht, im öffentlichen Baurecht und Bauordnungsrecht sowie ergänzende Schulungsmaßnahmen durch „Learning by doing“ mit Unterstützung durch die abgeordneten Bediensteten durchgeführt worden.

Die Generaldirektion Telekom hat die Feststellungen anerkannt. Sie hat ausgeführt, zur Beseitigung der Mängel seien verstärkt Maßnahmen zur Personalgewinnung betrieben sowie erfahrene Bedienstete aus den alten Bundesländern abgeordnet worden. Sie beabsichtige, die Aufgaben in der Bauunterhaltung teilweise auf die im Jahre 1991 gegründete Deutsche Telekom Planungs- und Bauorganisations-GmbH zu übertragen, so daß nach entsprechender Einarbeitungsphase die Aufgabenerledigung ordnungsgemäß erfolgen werde.

63.5

Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, daß die festgestellten Mängel schnell und wirksam beseitigt werden.

Er wird die weitere Entwicklung in den neuen Bundesländern, insbesondere die Beachtung der Vorschriften nach der Verdingungsordnung für Bauleistungen, besonders beobachten.

64 Nutzung postalischer Liegenschaften in den neuen Bundesländern für nichtdienstliche Zwecke

64.1

Ein hoher Anteil der in das Sondervermögen Deutsche Bundespost übergegangenen Immobilien der Deutschen Post der DDR (zwischen 5,3 v. H. und 17,6 v. H. je nach Direktionsbezirk) waren postdienstlich nicht zweckgebundene Objekte (Kinderbetreuungs-, Sport- und Ferieneinrichtungen sowie Wohngebäude — im weiteren postzweckfremde Objekte genannt). Diese Immobilien wurden zunächst dem Unternehmen Deutsche Bundespost POSTDIENST übertragen, bei dem die Liegenschaftsreferate der Direktionen in den neuen Bundesländern für die Verwaltung zuständig waren. Allgemeine Regelungen für diesen Bereich hat das Direktorium der Deutschen Bundespost (Direktorium) im Rahmen seiner Zuständigkeit für das Sozialwesen zu treffen.

64.2

Der Bundesrechnungshof hat in der ersten Jahreshälfte 1991 in allen Direktionsbezirken der neuen Bundesländer die Wirtschaftlichkeit der Nutzung und Verwaltung von über 400 postzweckfremden Objekten geprüft.

64.2.1

Nach den verfügbaren Unterlagen über die Einnahmen und Ausgaben des zweiten Halbjahres 1990 und ersten Halbjahres 1991 sowie den Mittelanforderungen im Haushaltsjahr 1991 überstiegen die Ausgaben für die geprüften postzweckfremden Objekte die entsprechenden Einnahmen.

64.2.2

Der Bundesrechnungshof hat — soweit die Verluste nicht auf niedrige Wohnungsmieten zurückzuführen sind — folgende Ursachen für zu niedrige Einnahmen und zu hohe Ausgaben festgestellt:

- Posteigene Immobilien wurden ohne Entgelt fremdgenutzt.
- Objekte wurden trotz vorliegender Angebote nicht ausgelastet oder vermarktet.

— Die Zuschüsse der Gemeinden und die Elternbeiträge deckten die Kosten für Kinderbetreuungs-einrichtungen bei weitem nicht.

— Die Ämter haben den Personalbestand — insbesondere bei Ferieneinrichtungen — unzureichend dem Bedarf und Auslastungsgrad der Objekte angepaßt.

— Sporteinrichtungen wurden Vereinen kostenlos überlassen, obwohl die Deutsche Bundespost das Personal und die Finanz- und Sachmittel für den Unterhalt und das Betreiben der Objekte stellte.

— Sportvereine verpachteten mit oder ohne Duldung der Deutschen Bundespost posteigene Immobilien und Einrichtungen an Dritte und vereinnahmten die Entgelte für sich.

64.2.3

Der Bundesrechnungshof hat den Direktionen auf den Einzelfall bezogene Sofortmaßnahmen empfohlen.

64.3

Das Direktorium hat die Feststellungen im wesentlichen anerkannt und auf die Unvermeidlichkeit von Mängeln bei dem damaligen Umstellungsprozeß sowie auf teilweise ungeklärte Vermögensverhältnisse verwiesen. Inzwischen seien vielfältige Abhilfemaßnahmen eingeleitet worden. So seien z. B. zwei Bauzentren mit zentraler Zuständigkeit für die bau- und liegenschaftsrechtliche Objektnutzung und -verwaltung in den neuen Bundesländern eingerichtet worden.

Das Direktorium hat inzwischen im Grundsatz über die Verwertung der Kinderbetreuungs-, Sport- und Ferieneinrichtungen entschieden und über das Bauzentrum Potsdam detailliert Vermarktungsmaßnahmen angekündigt.

Bei Wohnungen sei eine Entscheidung über die endgültige Objektverwertung erst nach Abschluß der Ermittlungen über die Wirtschaftlichkeit der Eigen-nutzung oder Vermarktung unter Beachtung einschlägiger Vorschriften möglich. Mieterhöhungen und die Umlegung von Betriebskosten würden bereits zu Mehreinnahmen führen.

64.4

Der Bundesrechnungshof erwartet, daß künftig durch Fachaufsicht sichergestellt wird, daß die getroffenen Regelungen nach wirtschaftlichen Grundsätzen umgesetzt werden.

Beratungstätigkeit des Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung

Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (Bundesbeauftragter) wirkt durch Vorschläge, Gutachten oder Stellungnahmen auf eine wirtschaftliche Erfüllung der Bundesaufgaben und eine dementsprechende Organisation der Bundesverwaltung einschließlich ihrer Sondervermögen und Betriebe hin.

Die Tätigkeit des Bundesbeauftragten bestimmt sich nach den Richtlinien der Bundesregierung vom 26. August 1986 (MinBlFin 1986 S. 198).

Im Berichtszeitraum hat der Bundesbeauftragte u. a. folgende Bereiche untersucht:

65 Verlagerung der Planung und der Durchführung von Infrastrukturmaßnahmen des Bundes auf Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts

65.1

Für die Planung und Durchführung von Infrastrukturmaßnahmen des Bundes wurden im Geschäftsbereich des Bundesministers für Verkehr drei Gesellschaften und im Geschäftsbereich des Bundesministers für Post und Telekommunikation eine Gesellschaft privater Rechtsform gegründet. Der Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau plant die Gründung einer privatrechtlichen Gesellschaft für den Bau von Hochbauten für die Verfassungsorgane in Berlin.

Auf eine Bitte des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages hin hat der Bundesbeauftragte die Gesellschaften im Hinblick auf ihre rechtliche Zulässigkeit und unter den Gesichtspunkten der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit geprüft. Der Bericht des Bundesbeauftragten wurde in der 38. Sitzung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 29. April 1992 behandelt.

65.2

Während die Gesellschaften im Geschäftsbereich des Bundesministers für Verkehr für sachlich abgrenzbare Aufgaben in den neuen Bundesländern — Planung und Baudurchführung der „Verkehrsprojekte Deutsche Einheit“ — gegründet wurden und im Grundsatz zeitlich begrenzt sind, hat die Planungsgesellschaft im Geschäftsbereich des Bundesministers für Post und Telekommunikation für einen nicht begrenzten Zeitraum die Planung, Baudurchführung sowie Verwaltung von Hochbauten und anderen Immobilien insbesondere der Deutschen Bundespost Telekom (Tele-

kom) zum Gesellschaftsgegenstand. In keinem Fall ist vorgesehen, den Gesellschaften hoheitliche Aufgaben zu übertragen.

Alle Planungsgesellschaften wurden in Form von Gesellschaften mit beschränkter Haftung eingerichtet und befinden sich im Alleinbesitz der öffentlichen Hände. Ihre Einnahmen stammen nahezu ausschließlich aus öffentlichen Haushalten.

Bei der Gesellschaft für die Planung und den Bau von Bundesfernstraßen in den neuen Bundesländern wurde eine Aufteilung der Verwaltungskosten zwischen dem Bund und dem jeweils zuständigen Bundesland vereinbart, die von der bei der Auftragsverwaltung üblichen Regelung abweicht. Danach werden die Geschäftskosten der Gesellschaft im Ergebnis zur Hälfte übernommen. Dadurch wird der Bundeshaushalt voraussichtlich insgesamt stärker belastet.

65.3

65.3.1

Nach Auffassung des Bundesbeauftragten fehlt für die Regelung über die Aufteilung der Geschäftskosten der Planungsgesellschaft für den Bundesfernstraßenbau zwischen dem Bund und dem jeweiligen Bundesland eine gesetzliche Grundlage. Nach Artikel 104 a Abs. 5 GG haben die Bundesländer die Verwaltungskosten der Auftragsverwaltung zu tragen. Der Bund hätte demnach neben den Investitionsausgaben lediglich die damit zusammenhängenden Zweckausgaben zu übernehmen. Die mit der Planungsgesellschaft und den betroffenen Bundesländern vertraglich vereinbarte Finanzierung wird aber zu höheren Bundesleistungen führen.

Der Bundesbeauftragte hat angeregt, die Beteiligung des Bundes an der Planungsgesellschaft für den Bundesfernstraßenbau zeitlich zu befristen. Zumindest sollte die Beteiligung des Bundes in Zeitabständen auf ihre Zweckmäßigkeit hin überprüft werden.

65.3.2

Der Bundesbeauftragte hat ferner darauf hingewiesen, daß die Verlagerung von staatlichen Aufgaben auf Gesellschaften des privaten Rechts zu einer Beeinträchtigung der parlamentarischen Gestaltungs- und Kontrollbefugnisse führen kann.

So wird die Einflußnahme des Parlaments wesentlich durch Vorentscheidungen — z. B. die vom Aufsichtsrat beschlossenen Wirtschaftspläne — beeinträchtigt. Wegen der damit verbundenen Einengung des

Gestaltungsspielraums des Haushaltsgesetzgebers hat der Bundesbeauftragte ausgeführt, daß in jedem Fall wirkungsvolle Steuerungsinstrumente geschaffen werden sollten.

65.3.3

Der Bundesbeauftragte hält in einer Übergangszeit in den neuen Bundesländern die Gründung privatrechtlicher Gesellschaften für die Planung und Baudurchführung von Infrastrukturmaßnahmen des Bundes für vertretbar. Dies beruht vor allem auf der Einschätzung, daß die angestrebte zügige Erstellung verkehrlicher Infrastruktur gesamtwirtschaftliche Vorteile bewirkt, die höhere Erstellungskosten in gewissem Umfang ausgleichen können.

Allerdings hat der Bundesbeauftragte auch auf eine Reihe von möglichen Schwachpunkten und Gefahren solcher privatrechtlichen Lösungen hingewiesen, denen nach Möglichkeit rechtzeitig entgegengewirkt werden müsse.

Für eine rasche Planung ist es unabdingbar, daß genügend Fachpersonal zur Verfügung steht. Privatrechtliche Planungsgesellschaften werden aufgrund ihrer Unabhängigkeit von Stellenplänen und den besoldungs- und tarifrechtlichen Bestimmungen des öffentlichen Dienstes schneller geeignetes Personal, vor allem auch aus Fachbehörden in den alten Bundesländern, gewinnen können als die Behörden in den neuen Bundesländern. Die voraussichtlich aufgrund des Vergütungsgefüges wesentlich höheren Personalausgaben der Gesellschaften lassen sich letztlich nur durch wirkliche Zeitgewinne bei der Planung und dem Bau von öffentlicher Infrastruktur gesamtwirtschaftlich rechtfertigen. Da den Behörden für Planfeststellungsverfahren, Baugenehmigungen und -abnahmen und andere hoheitliche Tätigkeiten große Bedeutung für die Vermeidung „zeitlicher Leerläufe“ zukommt, müssen aber auch die Behörden in den neuen Bundesländern zügig aufgebaut werden. Die Gefahr, daß die Planungsgesellschaften die dafür benötigten Fachkräfte bei den Baubehörden der neuen Bundesländer abwerben könnten, ist nicht auszuschließen.

Ferner hat der Bundesbeauftragte auf die Schnittstelle zwischen hoheitlicher und fachtechnischer Bauverwaltung hingewiesen, die dazu zwingt, daß sich ggf. zwei Stellen mit gleichen Sachverhalten befassen. Er hat empfohlen, dieser möglichen Schwachstelle besondere Aufmerksamkeit zu widmen.

Außerdem hat der Bundesbeauftragte darauf hingewiesen, daß es sich bei der Gründung der Planungsgesellschaften lediglich formal um eine Privatisierung öffentlicher Aufgaben handelt. Hinsichtlich ihres Gesellschaftsgegenstandes nehmen die Gesellschaften eine Monopolstellung ein. Die fehlende Konkurrenz durch andere Privatunternehmen erzeugt nicht den sonst in der freien Wirtschaft gegebenen Zwang zur Entwicklung rationeller Methoden. So hält der Bundesbeauftragte die zeitlich und sachlich unbeschränkte Beauftragung der Planungsgesellschaft des Bundesministers für Post und Telekommunikation für

bedenklich. Die Gesellschaft hat die Möglichkeit, aus ihrem Monopol für Bauaufträge der Telekom Gewinne zu erzielen, ohne daß vorher festgelegt wäre, wie diese zu verwenden sind.

Der Bundesbeauftragte hält aus vorgenannten Gründen sowie zur Sicherstellung sachgerechter, interessenneutraler Planung und der Einhaltung von Budget- und Terminvorgaben die Einrichtungen von Kontrollinstanzen, die von der Unternehmensleitung unabhängig sind und deren Ergebnisse auch den Eigentümern und dem Parlament uneingeschränkt zur Verfügung stehen müssen, für unerlässlich.

65.4

Der Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau hat den Bericht des Bundesbeauftragten begrüßt und als hilfreich bezeichnet.

Auch der Bundesminister für Verkehr hat den Bericht im wesentlichen begrüßt. Er hat sein Interesse hervorgehoben, die Verwaltungskosten der Planungsgesellschaft für den Bundesfernstraßenbau niedrig zu halten. Kontrollmechanismen im Sinne der Anregungen des Bundesbeauftragten seien vorgesehen. Eine Monopolstellung der Gesellschaft könne er allerdings nicht erkennen, da Planungs- und Bauaufträge im Wettbewerb ausgeschrieben würden und ab einer bestimmten Höhe — wie bei Ausgaben für die Auftragsverwaltungen — dem Bundesminister zur Zustimmung vorgelegt werden müßten.

Zur Frage der rechtlichen Zulässigkeit der Finanzierungsregelung der Planungsgesellschaft für den Bundesfernstraßenbau hat der Bundesminister für Verkehr die Auffassung vertreten, daß es sich bei den Mehraufwendungen um eine freiwillige Leistung des Bundes aufgrund der besonderen Rahmenbedingungen in den neuen Bundesländern handle. Insofern genüge eine Veranschlagung im Haushalt. Zudem solle die Planungsgesellschaft auch Maßnahmegesetze für Projekte Deutsche Einheit vorbereiten. Deren Vorbereitung sei aber, da es sich um Bundesgesetze handle, Bundesaufgabe.

Eine Einengung der parlamentarischen Gestaltungs- und Kontrollbefugnisse sieht der Bundesminister für Verkehr nicht als gegeben an. Die vom Aufsichtsrat genehmigten Wirtschaftspläne könnten sich nur in dem vom Haushaltsplan des Bundes vorgegebenen Rahmen bewegen. Entsprechendes gelte für die Wirtschaftspläne der Sondervermögen Deutsche Bundesbahn und Deutsche Reichsbahn.

Eine zeitliche Befristung des erhöhten Engagements des Bundes im Falle der Fernstraßenprojekte Deutsche Einheit hält der Bundesminister für Verkehr für nicht möglich. Allerdings werde er entsprechend der Anregung des Bundesbeauftragten in angemessenen Zeitabständen überprüfen, ob die Projekte von den Straßenbauverwaltungen der Länder zu Ende geführt werden könnten.

Der Bundesminister der Finanzen hat sich bei der Frage der rechtlichen Zulässigkeit der Finanzierung der Planungsgesellschaft für den Fernstraßenbau wie

der Bundesminister für Verkehr geäußert und darauf hingewiesen, daß die Gesellschaft Maßnahmegesetze des Bundes vorbereite und begründe.

Zur Frage der parlamentarischen Gestaltungs- und Kontrollbefugnisse hat der Bundesminister der Finanzen die Haltung des Bundesbeauftragten unterstützt, effektive Kontrollmöglichkeiten des Parlaments und der Verwaltung vorzusehen. Die von den Gesellschaften aufzustellenden Wirtschaftspläne dürften keine den Haushaltsgesetzgeber bindende Wirkung entfalten.

Der verwaltungsmäßigen Kontrolle müsse insbesondere durch die nach § 65 BHO vorgeschriebene Repräsentanz von Vertretern der Bundesregierung in den Gesellschafterversammlungen und Aufsichtsräten der Gesellschaft Rechnung getragen werden.

Der Bundesminister für Post und Telekommunikation hat zu der Kritik des Bundesbeauftragten an der monopolartigen, zeitlich und sachlich unbegrenzten Einrichtung der Planungsgesellschaft für Hochbauten der Telekom nicht Stellung genommen. Zu der Frage der nicht geregelten Gewinnverwendung hat er ausgeführt, daß diese Entscheidung die Gesellschafterversammlung treffe. Da die Telekom alleiniger Gesellschafter sei, würden auch die Interessen des Bundes angemessen vertreten.

65.5

Der Bundesbeauftragte erkennt die Bemühungen des Bundesministers für Verkehr an, die Verwaltungskosten der Planungsgesellschaft für den Bundesfernstraßenbau niedrig und kontrollierbar zu halten. Daten, die einen Vergleich mit den bisher geleisteten Ausgaben für den Bundesverkehrswegebau ermöglichen, liegen noch nicht vor. Erste Ergebnisse der Tätigkeit der Planungsgesellschaften legen aber die Vermutung nahe, daß mit wesentlichen Steigerungen der Kosten für das Planungsmanagement zu rechnen ist.

Die Auffassung des Bundesministers für Verkehr, eine Monopolstellung der Planungsgesellschaften sei aufgrund der Ausschreibungspflicht für Planungs- und Bauaufträge nicht gegeben, hält der Bundesbeauftragte für unzutreffend. Der Umstand, daß den Planungsgesellschaften durch Gesellschaftsvertrag bestimmte Aufgaben des Bundes übertragen sind, schließt Konkurrenz aus. Der Bundesbeauftragte bedauert, daß der Bundesminister für Post und Telekommunikation sich zu dieser Feststellung nicht geäußert hat.

Der Bundesbeauftragte hat Zweifel, ob die Auffassung des Bundesministers für Verkehr, die Zahlungen des Bundes für Verwaltungsleistungen der Planungsgesellschaft für den Bundesfernstraßenbau bedürften als freiwillige Leistung keiner weiteren gesetzlichen Regelung, rechtlich haltbar ist. Er hält eine weitere Prüfung für geboten.

Der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages hat aufgrund des Berichtes des Bundesbeauftragten den Bundesminister für Verkehr aufgefordert, die

rechtliche Zulässigkeit der Finanzierung der Planungsgesellschaft zu überprüfen.

Nach wie vor sieht der Bundesbeauftragte Einschränkungen bei den parlamentarischen Kontrollmöglichkeiten gegenüber den Planungsgesellschaften. Diese könnten besonders dann erheblich sein, wenn im Einzelfall dem Bundesrechnungshof keine Prüfungsrechte gemäß § 104 Abs. 1 Nr. 3 BHO zugestanden werden.

Der Bundesbeauftragte begrüßt die Absicht des Bundesministers für Verkehr, die Zweckmäßigkeit der Planungsgesellschaft für den Bundesfernstraßenbau in angemessenen Zeitabständen zu überprüfen.

Nicht anschließen kann er sich der Auffassung des Bundesministers für Post und Telekommunikation, im Falle der Planungsgesellschaft der Telekom sei bei der Gewinnverwendung das Bundesinteresse dadurch gewahrt, daß die Telekom alleiniger Gesellschafter sei. Auf jeden Fall sollte aber bereits vorher festgelegt sein, wie die Gewinne verwendet werden sollen.

Der Bundesbeauftragte und der Bundesrechnungshof werden die weitere Entwicklung beobachten.

66 Typische Mängel bei der Ermittlung des Personalbedarfs in der Bundesverwaltung

66.1

Die Personalausgaben in der Bundesverwaltung, einschließlich Bundeswehr, Deutsche Bundesbahn, Deutsche Bundespost und Bundesanstalt für Arbeit betrugen im Jahre 1991 über 120 Mrd. DM. Der zutreffenden Ermittlung des Personalbedarfs kommt als Grundlage für die Personalausgaben besondere Bedeutung zu.

Der Bundesrechnungshof hatte bei einer Vielzahl von Prüfungen bei der Personalbedarfsermittlung in verschiedenen Verwaltungen gleichartige Mängel festgestellt.

Der Bundesminister des Innern hat im November 1989 das „Handbuch für die Personalbedarfsermittlung in der Bundesverwaltung“ herausgegeben. Der Rechnungsprüfungsausschuß des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages hat am 8. März 1990 in einem Beschluß die Erwartung ausgesprochen, daß die Bundesverwaltung bei der Personalbemessung die Hinweise dieses Handbuches berücksichtigt. In Ergänzung zu dem Handbuch hat der Bundesbeauftragte die Feststellungen des Bundesrechnungshofes der letzten 15 Jahre in einem Gutachten „Typische Mängel bei der Personalbedarfsermittlung in der Bundesverwaltung“ zusammengefaßt, das als Band 4 seiner Schriftenreihe Anfang des Jahres 1992 erschienen ist.

Der Bundesbeauftragte hat in seinem Gutachten empfohlen:

- Vor der Ermittlung des Personalbedarfs für bestehende Aufgaben sollte grundsätzlich eine Organisationsuntersuchung durchgeführt werden, bei der die Aufbau- und Ablauforganisation, die Arbeitsbedingungen, die Arbeitsverfahren sowie die Arbeitsmittel auf ihre Angemessenheit untersucht werden sollten.
- Die Arbeiten für die Ermittlung des Personalbedarfs sind vollständig und geordnet zu dokumentieren. Die Dokumentation ist so zu gestalten, daß die Untersuchungsmethode, die Ergebnisse und die Entscheidungen lückenlos nachvollziehbar sind und ein einmal begründeter Personalbedarf schnell und wirtschaftlich an veränderte Arbeitsgegebenheiten angepaßt werden kann.
- Die für eine systematische Ermittlung des Personalbedarfs erforderlichen, häufig komplexen und zeitaufwendigen Untersuchungen sind rechtzeitig umfassend zu planen und in logisch geordnete Schritte zu gliedern. Die Aufgaben des Bemessungsbereichs sind genau abzugrenzen, die Bedeutung und Ziele personalwirtschaftlicher Untersuchungen sind dem betroffenen Personal rechtzeitig vor Beginn der Untersuchungen zu erläutern, und die an den Erhebungen unmittelbar beteiligten Mitarbeiter sind in die Verfahren umfassend einzuweisen.
- Die Stichprobenerhebungen müssen repräsentativ sein; insbesondere müssen die in die Untersuchung einzubeziehenden Erhebungszeiträume, Organisationseinheiten, Arbeitsbedingungen und Personen einen Querschnitt für den Anwendungsbereich bilden.
- Bei der Auswahl des Untersuchungsverfahrens für die Ermittlung des Personalbedarfs ist zwischen dem mit dem Verfahren verbundenen Aufwand und der für den Untersuchungsbereich vertretbaren Treffsicherheit der Ergebnisse abzuwägen. Soweit möglich und zweckmäßig, ist der Personalbedarf mit den analytischen Berechnungsverfahren zu ermitteln.
- Die Verrichtungen oder Objekte, für die Vorkommenshäufigkeiten zu ermitteln sind (Fallzahlen), müssen sorgfältig ausgewählt und die Mengen so genau wie möglich und zweckmäßig ermittelt werden. Dabei sind möglichst objektiv feststellbare Daten zu wählen, die von den Mitarbeitern nicht unkontrolliert beeinflusst werden können und bei denen ein hinreichender Zusammenhang zum Zeitbedarf für die Aufgabenerledigung besteht.
- Bei der Ermittlung der Bearbeitungszeit (Grundzeit) ist auf eine repräsentative Erfassung der Mitarbeiter des betroffenen Bereichs zu achten. Dabei sind vor allem die Personalstruktur, die Beschäftigungsdauer und die Einsatzzeiten der Mitarbeiter sowie die Arbeitsorganisation zu berücksichtigen. Verteilzeiten (Zeiten, die nicht unmittelbar den Einzeltätigkeiten zuzurechnen sind, wie z. B. das Lesen von Dienstvorschriften) dürfen nur dann bei der Ermittlung des Personalbedarfs berücksichtigt werden, wenn die Grundzeiten mit sachgerechten Methoden gesondert und hinreichend zuverlässig ermittelt sind. Zu prüfen ist, inwieweit festgestellte Leerzeiten (z. B. arbeitsmangel- und arbeitsablaufbedingte Wartezeiten) erholungswirksam nutzbar sind und ob sie ganz oder teilweise mit den Erholungszeiten verrechnet werden können.
- Neben den maßgeblichen Größen für die Personalbedarfsermittlung (mittlere Bearbeitungszeit, Fallzahlen und Arbeitszeit einer Normalarbeitskraft) sind ggf. zusätzlich erforderliche Zuschläge und Abschläge (z. B. für örtliche Besonderheiten, Wartezeiten) genau zu definieren, eingehend zu untersuchen und nachprüfbar zu begründen.
- Für Personalausfälle darf Personalbedarf grundsätzlich nur dann angesetzt werden, wenn der Zeitbedarf für die Erledigung der Tätigkeiten mit geeigneten Methoden zutreffend und hinreichend zuverlässig ermittelt worden ist. Auch ist zu prüfen, ob aus wirtschaftlichen und belastungsspezifischen Gründen besondere örtliche, dienststellen- oder funktionsspezifische Ausfallwerte angebracht sind.
- Im Interesse der Aktualität der Personalbedarfsermittlung müssen Bemessungsvorgaben und Personalbedarfsberechnungen regelmäßig überprüft werden. Angezeigte personalwirtschaftliche Maßnahmen sind alsbald zu ergreifen.
- Der Personalwirtschaftsdienst ist zweckmäßig zu organisieren und personell angemessen auszustatten, weil nach den bisherigen Erfahrungen der Nutzen qualifizierter Untersuchungen den hierfür erforderlichen Aufwand bei weitem überwiegt, selbst bei einer Erhöhung des Personalbedarfs in diesem Bereich.

66.3

Der federführende Bundesminister des Innern hat in Übereinstimmung mit den Bundesressorts mitgeteilt, daß die Bedeutung einer objektivierten, ausreichend zuverlässigen und transparenten Personalbedarfsermittlung angesichts der begrenzten Ressourcen anerkannt werde. Es solle „den obersten Bundesbehörden die Möglichkeit eingeräumt werden, unter Beachtung des relativ jungen Beschlusses des Rechnungsprüfungsausschusses künftig die ebenfalls noch neuen Arbeits- und Orientierungshilfen des Handbuches für die Personalbedarfsermittlung in der Bundesverwaltung anzuwenden“.

Der Bundesminister der Finanzen hat sich der Stellungnahme des Bundesministers des Innern angeschlossen. Er hat darauf hingewiesen, daß für die Haushaltsverhandlungen Planstellen und Stellen nach den Hinweisen im Handbuch zu begründen seien. Bei der Beurteilung von Führungsaufgaben, sonstigen Einzelaufgaben sowie für Aufgabenbereiche, die neu geschaffen würden, könne nicht auf das analytische Berechnungs-, sondern allein auf das

analytische Schätzverfahren zurückgegriffen werden. Diese Fälle bildeten den Schwerpunkt der Personalberatungen bei Aufstellung des Haushalts. Er hat zugesagt, er werde sich verstärkt bemühen, bei der Erarbeitung von Personalbedarfsberechnungen durch die Ressorts und deren Anwendung auf vorhandene Personalbestände mitzuwirken, damit bei der Haushaltsaufstellung aus Personalbedarfsberechnungen die erforderlichen Schlußfolgerungen gezogen werden könnten.

66.4

Der Bundesbeauftragte erkennt nicht die Schwierigkeiten, die der Einführung einer zuverlässigen und transparenten Personalbedarfsermittlung entgegenstehen. Widerstände sind besonders mühsam zu überwinden, soweit in bestehende oder vermeintliche Besitzstände eingegriffen wird. Daher sollte auch bereits bei der Bereitstellung neuer Planstellen darauf geachtet werden, daß durch eine hinreichend zuverlässige Ermittlung des Personalbedarfs kostenträchtige Personalüberhänge vermieden werden.

Der Bundesbeauftragte und der Bundesrechnungshof werden die weitere Entwicklung beobachten.

67 Einsparungen beim Einsatz von Informationstechnik (Kapitel 10 08, 13 04, 13 05)

67.1

Bundesbehörden, die Haushaltsmittel für den Einsatz der Informationstechnik (IT) im Bundeshaushaltsplan veranschlagen, haben nach den Richtlinien der Bundesregierung für den Einsatz der IT in der Bundesverwaltung Rahmenkonzepte aufzustellen. Sie haben dem Bundesbeauftragten Gelegenheit zu geben, dazu Stellung zu nehmen. Der Bundesbeauftragte hat im Jahre 1991 insgesamt rd. 120 Konzepte zur Begutachtung erhalten und zu mehr als 60 Konzepten eine Stellungnahme abgegeben. Die Umsetzung der Empfehlungen des Bundesbeauftragten führt zur Einsparung von Haushaltsmitteln in Millionenhöhe.

Stellungnahmen, über die nachfolgend berichtet wird, haben über den beschriebenen Einzelfall hinaus auch für andere Verwaltungen Bedeutung.

67.2 Bundessortenamt im Bereich des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten

67.2.1

Das Bundessortenamt (Sortenamt) plante, ein vorhandenes Großrechnersystem durch einen Rechner desselben Herstellers mit einem herstellerunabhängigeren Betriebssystem (UNIX) zu ersetzen. Zudem sollten bereits mit diesem Betriebssystem ausgestattete Rechner durch leistungstärkere ersetzt werden. Das

Sortenamt veranschlagte für diese Maßnahmen rd. 1,5 Mio. DM. Es wollte die entsprechenden Aufträge ohne Wettbewerb an den bisherigen Hersteller vergeben und begründete dies vor allem mit fachlichen und terminlichen Schwierigkeiten sowie mit zusätzlichen Kosten für den Ersatz vorhandener Peripheriegeräte und für Umschulungsmaßnahmen.

67.2.2

Der Bundesbeauftragte hat den Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (Bundesminister) darauf hingewiesen, daß die Ausführungen des Sortenamtes insgesamt nicht dazu geeignet seien, eine Beschaffung ohne Wettbewerb zu begründen. Auch habe das Sortenamt die Einsatzmöglichkeiten von UNIX-Systemen anderer Hersteller nur unzureichend untersucht. Zumindest solle mit dem bisherigen Hersteller über Preisnachlässe verhandelt werden.

67.2.3

Der Bundesminister hat die Hinweise des Bundesbeauftragten aufgegriffen und das Sortenamt veranlaßt, mit dem Hersteller noch einmal über das Angebot zu verhandeln. Zusätzlich hat das Sortenamt weitere Hersteller aufgefordert, ein Angebot abzugeben.

Aufgrund eines danach vorgelegten neuen Angebotes und aufgrund von Lieferproblemen des ursprünglich vorgesehenen Herstellers änderte das Sortenamt seine Planungen und erteilte einem anderen Hersteller den Zuschlag. Hierfür waren auch die größere Herstellerunabhängigkeit sowie der geringere Umstellungsaufwand gegenüber der Lösung mit dem zunächst geplanten System ausschlaggebend. Das Angebot umfaßte den Austausch der nicht weiterverwendbaren DV-Geräte, eingehende Schulungsmaßnahmen sowie eine umfassende Unterstützung des Sortenamtes bei der Systemumstellung. Der Kaufpreis lag um rd. 210 000 DM oder 14 v. H. niedriger als zuvor veranschlagt.

Der Bundesminister hat im wesentlichen ausgeführt, die Differenz zwischen dem ursprünglichen Mittelantrag und der endgültigen Auftragssumme beruhe auf der atypischen Situation dieses Wettbewerbs (Lieferschwierigkeiten beim ursprünglich vorgesehenen Hersteller und Bestreben des neuen, mit seinem Angebot „den Einstieg in die öffentliche Verwaltung“ zu finden) und dem engagierten Einsatz des Sortenamtes.

67.2.4

Da der geschilderte Sachverhalt bei der Vergabe von DV-Leistungen nicht selten vorzufinden ist, empfiehlt der Bundesbeauftragte, derartige Aufträge nur unter Wettbewerbsbedingungen zu vergeben. Der Bundesbeauftragte wird im Rahmen seiner gutachtlichen Tätigkeit diesen Beschaffungsproblemen besondere Aufmerksamkeit widmen.

67.3 Behörden im Bereich des Bundesministers für Post und Telekommunikation

67.3.1

67.3.1.1

Das Zentralamt für Zulassungen im Fernmeldewesen (Zentralamt) plante, sein automatisiertes Zulassungsverfahren weiterzuentwickeln und um ein Bildschirmtextsystem zu erweitern. Hierfür veranschlagte es für die Jahre 1992 bis 1994 Ausgaben in Höhe von rd. 15 Mio. DM. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen mit finanziellen Bewertungen stellte das Zentralamt nicht an. Insbesondere wurden die personellen Auswirkungen nicht geprüft.

67.3.1.2

Das Bundesamt für Post und Telekommunikation (Bundesamt) veranschlagte rd. 17 Mio. DM für verschiedene Vorhaben der Informationstechnik. Hier waren in vielen Fällen Nutzen und Ziele der geplanten Maßnahmen nicht hinreichend dargestellt.

67.3.2

Der Bundesbeauftragte hat in beiden Fällen gebeten, durch aussagefähige Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen die Notwendigkeit der geplanten Vorhaben zu begründen und insbesondere beim Verfahren für Zulassungen im Fernmeldewesen Personaleinsparungsmöglichkeiten zu untersuchen.

67.3.3

Der Bundesminister für Post und Telekommunikation (Bundesminister) hat die Hinweise des Bundesbeauftragten aufgegriffen und die Rahmenkonzepte für die vorstehenden Maßnahmen grundlegend überarbeitet lassen.

Als Ergebnis wurden

- die Erweiterung des Verfahrens beim Zentralamt um das Bildschirmtextsystem zurückgestellt,
- die Einrichtung von zusätzlich rd. 28 Dienstposten aufgrund des Einsatzes des automatisierten Zulassungsverfahrens beim Zentralamt für nicht erforderlich erklärt und
- zwei Vorhaben des Bundesamtes als nicht mehr notwendig angesehen.

67.3.4

Der Bundesminister hat erklärend darauf hingewiesen, daß zum Zeitpunkt der Erstellung der Rahmenkonzepte „nicht alle Planungsgrößen und Planungsalternativen verifizierbar“ gewesen seien und die Behörden erstmalig ein Rahmenkonzept erstellt hätten.

67.3.5

Nach den Darlegungen des Bundesministers werden Personalausgaben in Höhe von rd. 2,4 Mio. DM jährlich sowie bis zum Jahre 1994 Sachausgaben in Höhe von rd. 11 Mio. DM vermieden.

Bedeutsame Fälle, in denen die Verwaltung Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt ist

68 Bewirtschaftung von Munition (Einzelplan 06 und 08)

Der Bundesrechnungshof hat beim Bundesgrenzschutz, bei der Bundeszollverwaltung, beim Bundeskriminalamt und bei den Bereitschaftspolizeien der Länder im Rahmen einer Querschnittsprüfung die Bewirtschaftung von Munition untersucht.

Im wesentlichen hat er festgestellt:

- Die Munitionsbestände sind teilweise weit überhöht. So werden Munitionsarten bevorratet, die seit Jahren nicht mehr benötigt werden, und Bestände vorgehalten, die den Ausbildungs- und Übungsbedarf für mehrere Jahre abdecken. Dies ist u. a. auf Mängel bei der Bedarfsermittlung (z. B. Nichtberücksichtigung des Bestandes) zurückzuführen.
- Soweit die Bevorratung durch Sollvorgaben geregelt ist, entsprechen diese teilweise nicht mehr dem derzeitigen Bedarf und sind daher als Dispo-

sitionsgrundlage für eine bedarfsgerechte Bevorratung nicht geeignet.

- Bei Leucht-, Signal- sowie Reizstoffmunition wird dem Gesichtspunkt der begrenzten Gebrauchszeit nicht ausreichend Rechnung getragen. So sind Munitionsbestände im Beschaffungswert von mehreren hunderttausend DM vorhanden, deren Gebrauchszeit zum Teil seit mehr als zehn Jahren abgelaufen ist.
- Die Munitionsbestandskarteien stimmen teilweise mit den vorhandenen Munitionsmengen nicht überein. Dies ist zum einen darauf zurückzuführen, daß der Munitionsverbrauch nicht zeitnah eingetragen wird, zum anderen darauf, daß ausgelagerte Bestände unberücksichtigt bleiben. Die festgestellten Differenzen beliefen sich in einem Einzelfall auf mehr als 1 Million Patronen.
- Die Beschaffungsstellen der Länder nutzen bei der Beschaffung von Munition die Möglichkeiten des Wettbewerbs weitgehender als die geprüften Ver-

waltungen des Bundes (u. a. durch Ausschreibung im Amtsblatt der EG) und erzielen zum Teil wesentlich günstigere Preise.

Der Bundesminister der Finanzen und der Bundesminister des Innern haben zugesagt, die festgestellten Schwachstellen zu beheben.

Aufgrund der Feststellungen des Bundesrechnungshofes haben die geprüften Verwaltungen bereits für das Haushaltsjahr 1991 sowie für die Folgejahre auf beabsichtigte Beschaffungen von Munition ganz oder teilweise verzichtet. Allein eine Verwaltung hat im Haushaltsjahr 1991 rd. 3 Mio. DM eingespart und die Planungsansätze für die Haushaltsjahre 1992 bis 1995 um rd. 8 Mio. DM verringert.

69 Materialausstattung der Gruppe Fernmeldewesen im Bundesgrenzschutz und Zusammenlegung von Grenzschutzverwaltungsstellen (Kapitel 06 25)

69.1

Die Materialausstattung der Gruppe Fernmeldewesen im Bundesgrenzschutz mit Waffen, Munition und ABC-Schutzausstattung ist in den jeweiligen Ausstattungsnachweisungen festgelegt. Entsprechend diesen Vorgaben wurde die Gruppe u. a. mit 225 Maschinenpistolen, 15 Signalpistolen einschließlich der dazugehörigen Munition sowie mit 4 Sätzen ABC-Gerät für den Spürdienst ausgestattet.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesminister des Innern (Bundesminister) vorgeschlagen, die Ausstattung nach der Aufgabenstellung der Gruppe Fernmeldewesen zu bemessen und die Ausstattungsmengen zu vermindern.

Der Bundesminister ist den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes nachgekommen. Er hat die Ausstattungsnachweisungen fortgeschrieben und die Ausstattung um 173 Maschinenpistolen verringert sowie auf die Ausstattung mit Signalpistolen ganz verzichtet. Zugleich hat er die zugehörige Munitionsausstattung entsprechend verringert. Die Ausstattung mit ABC-Gerät für den Spürdienst hat er aufgehoben. Das nicht mehr benötigte Material ist abgezogen und zur Ausstattung anderer Bundesgrenzschutz-Dienststellen verwendet worden. Dadurch ergeben sich Einsparungen durch an anderer Stelle nicht neu zu beschaffendes Material in Höhe von rd. 250 000 DM.

69.2

Für die Betreuung der Gruppe Fernmeldewesen war im Standort Swisttal-Heimerzheim die Grenzschutzverwaltungsstelle Swisttal 2 zuständig. Für die übrigen in derselben Grenzschutzunterkunft untergebrachten Bundesgrenzschutz-Dienststellen und Einheiten war die weitere Grenzschutzverwaltungsstelle Swisttal 1 eingerichtet.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesminister eine Organisationsüberprüfung mit dem Ziel der Zusammenlegung der beiden Grenzschutzverwaltungsstellen zum Zwecke der Personaleinsparung empfohlen. Des weiteren hat er angeregt, Verfügungen einer Grenzschutzverwaltung zur Gewährung von Dienst- und Arbeitsbefreiung bei bestimmten religiösen Feiern sowie an kirchlichen Festtagen, die keine gesetzlichen Feiertage sind, aufzuheben.

Der Bundesminister ist den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt. Er hat die Grenzschutzverwaltungsstellen Swisttal 1 und Swisttal 2 zum 1. April 1991 organisatorisch zusammengefaßt und den Gesamtbestand der Dienstposten reduziert. Ferner hat er die Verfügungen zur Dienst- und Arbeitsbefreiung aufheben lassen. Insgesamt ergeben sich bei den Personalausgaben Einsparungen von jährlich etwa 205 000 DM.

70 Art der Personalbedarfsermittlung beim Deutschen Patentamt

Das Deutsche Patentamt (Amt) wies in seinen Unterlagen zum 31. Dezember 1989 einen Bedarf von rd. 2 200 Arbeitskräften aus. Es hat rd. 13 v. H. seines Personalbedarfs nach analytischen Methoden entsprechend dem vom Bundesminister des Innern im Jahre 1989 herausgegebenen „Handbuch für die Personalbedarfsermittlung in der Bundesverwaltung“ bemessen. Den restlichen Teil seines Personalbedarfs stellte das Amt noch nach sonstigen Methoden, größtenteils nach dem sogenannten „Budgetierungsverfahren“, fest. Danach übertrug es den größten Teil der genehmigten Planstellen und Stellen — meist unverändert — als Bedarf in das folgende Haushaltsjahr.

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes sind die Ergebnisse der Personalbemessung des Amtes im allgemeinen nicht geeignet, den notwendigen Personalbedarf zu begründen, weil

- das vorrangig angewandte „Budgetierungsverfahren“ nicht den allgemein anerkannten Methoden der Personalbedarfsermittlung entspricht,
- die Personalbemessung im wesentlichen nicht nachvollziehbar dokumentiert ist,
- der Personalbedarf überwiegend nicht an zwischenzeitliche organisatorische Änderungen angepaßt worden ist und
- Anpassungen des Personalbedarfs an veränderte Fallzahlen nicht regelmäßig durchgeführt worden sind.

Nach den Erkenntnissen des Bundesrechnungshofes könnte und sollte das Amt seinen Personalbedarf zu einem großen Teil analytisch ermitteln. Voraussetzungen hierfür wären eine vollständige Erfassung und Beschreibung der für eine analytische Bemessung geeigneten Aufgaben, deren systematische Gliederung in Arbeitsschritte und die Darstellung von Arbeitsabläufen, damit für die einzelnen Aufgaben Fallzahlen (Bearbeitungshäufigkeiten) und mittlere

Bearbeitungszeiten hinreichend genau ermittelt werden können.

Der Bundesrechnungshof hat dem Amt empfohlen, die vorhandenen Ansätze einer systematischen Personalbedarfsermittlung fortzuentwickeln und eine regelmäßige Überprüfung des Personalbedarfs sicherzustellen.

Der Bundesrechnungshof hält die für die Organisation und Personalwirtschaft beim Amt bereitgehaltene Personalkapazität für nicht ausreichend. Er hat deshalb dem Amt ferner empfohlen, die notwendigen personellen Voraussetzungen zu schaffen, um künftig die Personalbemessung angemessen durchführen zu können.

Das Amt und der Bundesminister der Justiz (Bundesminister) haben grundsätzlich anerkannt, daß die bisherigen Personalbemessungen nicht den allgemein anerkannten, auch im „Handbuch für die Personalbedarfsermittlung in der Bundesverwaltung“ dargestellten Anforderungen genügen. Das Amt werde deshalb der Anregung des Bundesrechnungshofes folgen, den Personalbedarf künftig — soweit angemessen und wirtschaftlich vertretbar — nach analytischen Methoden ermitteln, regelmäßig überprüfen und das Zustandekommen der Personalbemessungsvorgaben vollständig und nachvollziehbar dokumentieren. Hierzu werde es eine ausreichende Personalausstattung des mit der Personalwirtschaft betrauten Referats im Rahmen der gegebenen Möglichkeiten sicherstellen, wobei auch die Einschaltung externer Berater erwogen werde.

Der Bundesminister hat allerdings auf den hohen Aufwand für die Personalbedarfsermittlung und auf die Schwierigkeit hingewiesen, das hierzu geeignete Personal in erforderlichem Umfang kurzfristig zur Verfügung zu stellen.

Das Amt hat inzwischen seine Bemühungen verstärkt, die Personalbedarfsermittlung in weiterem Umfang auf gesicherte Grundlagen zu stellen und dabei allgemein anerkannte, insbesondere analytische Methoden anzuwenden. Für den großen Bereich der Patentprüfer — fast ein Drittel seiner Beschäftigten — hat es entsprechende Untersuchungen schon eingeleitet.

Der Bundesrechnungshof wird die Umsetzung der eingeleiteten Maßnahmen beobachten.

71 Beschaffung von Datenverarbeitungsgeräten

Der Bundesrechnungshof hat bei der Deutschen Bundesbahn stichprobenweise geprüft, ob sie vor der Beschaffung von DV-Geräten Wirtschaftlichkeitsberechnungen durchführte und die Wirtschaftlichkeit laufender Mietverträge überwachte. Über derartige Prüfungen beim Bundesminister der Verteidigung und bei der Bundesanstalt für Arbeit hatte er in seinen Bemerkungen 1986 und 1989 berichtet (Drucksache 10/6138 Nr. 78.16 und Drucksache 11/5383 Nrn. 60.4 und 60.5).

Die Deutsche Bundesbahn wendete jährlich erhebliche Mittel auf, um DV-Geräte zu mieten. Sie untersuchte in einigen Fällen nur unzureichend, ob der Abschluß oder die Fortführung von Mietverträgen wirtschaftlicher ist als ein Kauf der Geräte. Sie ging in diesen Fällen insbesondere von einer zu kurzen Nutzungsdauer der Geräte aus und versäumte, bei bestehenden Mietverträgen nach Ablauf der fest vereinbarten Laufzeit günstigere Mietbedingungen zu verlangen oder die Geräte zu kaufen. In Einzelfällen zahlte die Deutsche Bundesbahn unter Berücksichtigung der Verzinsung das Doppelte des Betrages, den sie als Kaufpreis hätte entrichten müssen. In den untersuchten Fällen entstanden in der Vergangenheit vermeidbare Ausgaben von insgesamt rd. 2 Mio. DM.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß laufende Verträge weiterhin überhöhte Kosten verursachten. Er hat den Vorstand der Deutschen Bundesbahn aufgefordert, soweit noch möglich eine kostengünstigere Überlassung anzustreben.

Die Deutsche Bundesbahn hat daraufhin bislang gemietete Geräte zum Zeitwert gekauft. Allein in den vom Bundesrechnungshof untersuchten Fällen können dadurch bis zum Jahre 1994 rd. 2 Mio. DM eingespart werden.

Der Bundesrechnungshof hat dem Vorstand der Deutschen Bundesbahn außerdem empfohlen, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um die aufgezeigten Schwachstellen künftig zu vermeiden. Der Vorstand hat zugesagt, dieser Empfehlung zu folgen.

72 Ansprüche des Bundes aus Verträgen anläßlich der Fertigung des Kampfpanzers „Leopard 2“ für Dritte (Kapitel 14 02 und 14 20)

Die Bundesrepublik Deutschland vereinbarte mit zwei europäischen Staaten (Partnerstaaten), bei der Beschaffung, Nutzung und Weiterentwicklung des Waffensystems „Kampfpanzer Leopard 2“ zusammenzuarbeiten. Die Abkommen über die Zusammenarbeit enthalten auch Vereinbarungen über Ansprüche aufgrund von Leistungen, die ein Partnerstaat im Rahmen der Zusammenarbeit erbringt.

Die Bundesrepublik Deutschland hat außerdem gegen die Hersteller des Waffensystems Vergütungsansprüche, wenn diese bei der Fertigung für Dritte bundeseigene Sonderbetriebsmittel und Sonderanlagen verwenden.

Der Bundesrechnungshof hat geprüft, ob die den Partnerstaaten in Rechnung gestellten Kosten den Leistungen der Bundesrepublik Deutschland in vollem Umfang entsprechen und der Bundesminister der Verteidigung (Bundesminister) alle bestehenden Ansprüche gegen die Hersteller geltend machte. Er hat festgestellt, daß der Bundesminister

— die Beteiligung der Partnerstaaten an den Erstellungskosten der technischen Dienstvorschriften

unzureichend vereinbart hatte und seine Ansprüche deshalb zunächst nicht durchsetzen konnte,

- einen Partnerstaat nicht — wie vereinbart — an allen Kosten für die „Entwicklungstechnische Betreuung“ des Waffensystems hälftig beteiligte,
- den von einem Partnerstaat zu tragenden Anteil an den Entwicklungs- und Serienreifmachungskosten des digitalen Ballistikerns nicht anforderte,
- die im Serienvertrag mit den Herstellern vereinbarten Vergütungen wegen der Verwendung bundeseigener Sonderbetriebsmittel und Sonderanlagen nicht verlangte.

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister aufgefordert, alle Ansprüche in voller Höhe geltend zu machen.

Der Bundesminister ist der Aufforderung gefolgt. Das hat dazu geführt, daß im Zeitraum zwischen den Jahren 1986 und 1991 dem Bundeshaushalt ein Gesamtbetrag in Höhe von rd. 10,7 Mio. DM zugeflossen ist.

73 Beschaffung von Einrichtungsgegenständen für Liegenschaften der Bundeswehr (Kapitel 14 12 Titel 515 01 und 812 01)

In den Haushaltsjahren 1985 bis einschließlich 1990 wurden für die Beschaffung von Geräten, Ausrüstungs- und Ausrüstungsgegenständen für Liegenschaften der Bundeswehr jährlich etwa 150 Mio. DM veranschlagt und auch ausgegeben. Im Jahre 1991 betrugen die Ausgaben rd. 134 Mio. DM. Etwa 30 v. H. der Ausgaben entfielen auf die Beschaffung von Einrichtungsgegenständen wie Schränken, Tischen, Sitz- und Liegemöbel („Allgemeines Möblierungsgerät“).

Der Bundesrechnungshof hat untersucht, ob die Bestände an derartigen Einrichtungsgegenständen Beschaffungen im bisherigen Umfang rechtfertigten und ob künftig Einsparungen möglich sind.

Er hat festgestellt, daß der Bundesminister der Verteidigung (Bundesminister) in den Wehrbereichen zum großen Teil über so hohe Bestände an Einrichtungsgegenständen verfügte, daß derzeit Neubeschaffungen zurückgestellt werden können. So hatte der Bundesminister im Jahre 1990 über rd. 100 000 Unterkunftsschränke mehr als er für die Ausstattung der Soldatenunterkünfte benötigte. Ein Wehrbereich mit rd. 29 000 Büroplätzen hatte mit rd. 75 000 Aktenschränken einen gleich hohen Bestand wie ein größerer Wehrbereich mit rd. 39 000 Büroplätzen. Der Grund für die Mehrbestände lag darin, daß dem Bundesminister der nötige Überblick über die Bestände und den Bedarf fehlte, um die Bewirtschaftung der Einrichtungsgegenstände sachgerecht zu steuern. Seine Vorgaben für eine bedarfsgerechte Ausstattung der Liegenschaften mit Einrichtungsgegenständen und für die Aufstellung der Beiträge zum Haushaltsvoranschlag waren unzureichend.

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister gebeten, die aufgezeigten Mängel in der Bewirtschaftung der Einrichtungsgegenstände abzustellen.

Der Bundesminister hat Mängel in der Bewirtschaftung eingeräumt. Die Ursache seiner unzureichenden Kenntnis sieht er in der Delegierung der Aufgaben auf seinen nachgeordneten Geschäftsbereich. Zur Beseitigung der erkannten Mängel will er für eine sachgerechte Kontrolle und Lenkung bei der Bewirtschaftung des gesamten Liegenschaftsmaterials sorgen und insbesondere die Vorgaben für eine bedarfsgerechte Ausstattung der Liegenschaften mit Einrichtungsgegenständen sowie das Verfahren bei der Aufstellung des Haushalts verbessern. Der Bundesminister beabsichtigt, aufgrund der Feststellungen des Bundesrechnungshofes seine Ausgaben für Einrichtungsgegenstände künftig erheblich zu vermindern. Für das Jahr 1993 hat er im Regierungsentwurf des Haushaltsplanes bereits einen im Vergleich zum Haushaltsjahr 1991 um 30 Mio. DM geringeren Betrag veranschlagt.

Der Bundesrechnungshof wird die Angelegenheit weiterhin beobachten.

74 Bevorratung von Wehrmaterial (Kapitel 14 15 u. a.)

Dem Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung lagen im Frühjahr 1991 Beschaffungsforderungen des Heeres für Verschleißteile im Wert von rd. 30 Mio. DM vor, obwohl diese mit einer Überschreitung des Soll-Bestands in den Heeresdepots um mindestens 50 v. H. bereits erheblich überbevorratet waren. In beträchtlichem Umfang waren für dieses Material noch keine Verträge geschlossen.

Der Bundesrechnungshof empfahl dem Bundesminister der Verteidigung (Bundesminister) eine Stornierung der Beschaffungsforderungen, für die noch keine Verträge geschlossen waren. Bereits geschlossene Verträge sollten auf mögliche Vertragsänderungen (Auftragsstornierung, Ersatzlieferung, Lieferung zu einem späteren Zeitpunkt) überprüft werden, um nicht bedarfsgerechte Beschaffungen noch zu verhindern oder rückgängig zu machen.

Der Bundesminister folgte der Empfehlung des Bundesrechnungshofes, stornierte noch nicht in Verträge umgesetzte Beschaffungsforderungen und konnte so fest eingeplante Ausgaben in Höhe von 6,6 Mio. DM vermeiden. Bei den bereits vertraglich vereinbarten Beschaffungsforderungen konnte allerdings lediglich ein Auftrag im Wert von 1 200 DM rückgängig gemacht werden.

Der Bundesminister hat darüber hinaus ein DV-Programm eingerichtet, mit dessen Unterstützung nicht bedarfsgerechte Beschaffungen künftig vermieden werden sollen.

Der Bundesrechnungshof wird die Wirksamkeit des DV-Programms beobachten.

75 Dringlichkeitsbeschaffungen

Die Teilstreitkraft Heer läßt Geräte, Fahrzeuge und Waffensysteme sowohl von ihren Heeresinstandsetzungswerken als auch von Firmen der gewerblichen Wirtschaft instand setzen.

Die benötigten Ersatzteile stellt die Bundeswehr in der Regel aus ihrer Bevorratung zur Verfügung. Bei Versorgungsengpässen kann hiervon abgewichen werden, um eine kurzfristige Belieferung zu ermöglichen.

In diesen Fällen dürfen die Instandsetzungsfirmen nach Zustimmung des Materialamtes des Heeres die benötigten Teile als sogenannte Dringlichkeitsbeschaffungen ohne Wertgrenzen selbst einkaufen. Die Firmen berechnen dabei auf ihre Einstandspreise Zuschläge, die zum Teil über 40 v. H. liegen.

Die Heeresinstandsetzungswerke dürfen bei Versorgungsengpässen ebenfalls die für die Instandsetzung benötigten, aber aus der Bevorratung der Bundeswehr nicht lieferbaren Ersatzteile innerhalb bestimmter Wertgrenzen selbst einkaufen.

Der Bundesrechnungshof hat seit Jahren den Bundesminister der Verteidigung (Bundesminister) darauf hingewiesen, daß bei Dringlichkeitsbeschaffungen schon wegen der Zuschlagsätze höhere Preise bezahlt werden müssen als bei den Bevorratungsbeschaffungen des Bundesamtes für Wehrtechnik und Beschaffung (Bundesamt). Auch die Preise bei der Deckung des kurzfristigen Bedarfs der Heeresinstandsetzungswerke lagen höher als die vom Bundesamt erzielten.

Der Bundesrechnungshof hatte deshalb in seinen Bemerkungen 1988 (Drucksache 11/3056 Nr. 21.2.2) eine einschneidende Beschränkung der Dringlichkeitsbeschaffungen gefordert. Die vom Bundesminister daraufhin getroffenen Maßnahmen schufen keine Abhilfe.

Daher hat der Bundesrechnungshof im Jahre 1990 erneut gefordert,

- Dringlichkeitsbeschaffungen durch Instandsetzungsfirmen und entsprechende Beschaffungen durch Heeresinstandsetzungswerke lediglich noch bis zu einer Wertgrenze von 4 000 DM statt bisher 20 000 DM zu gestatten,
- den kurzfristig benötigten Ersatzteilbedarf, der über diese Wertgrenze hinausgeht, nur noch vom Bundesamt beschleunigt beschaffen zu lassen.

Der Bundesminister hat die Anregung nunmehr aufgegriffen und ein neues Verfahren mit der Bezeichnung „Sofort-Materialbeschaffungsforderung“ ab 1. Mai 1992 eingeführt. Dabei werden künftig bevorzugt, aber kurzfristig nicht lieferbare Ersatzteile nicht mehr von den Instandsetzungsfirmen, sondern durch das Bundesamt beschafft. Entsprechendes gilt für die Heeresinstandsetzungswerke bei Auftragswerten von mehr als 4 000 DM.

Da der Auftragswert der Dringlichkeitsbeschaffungen im Jahre 1990 rd. 5 Mio. DM betrug, erwartet der

Bundesrechnungshof allein durch den Wegfall der Industriezuschläge Einsparungen in Millionenhöhe.

Der Bundesrechnungshof wird die Umsetzung der vom Bundesminister getroffenen Neuregelung beobachten.

76 Nutzung von Fantrainer-Flugzeugen in der Bundeswehr

Der Bundesrechnungshof hatte in seinen Bemerkungen 1985 (Drucksache 10/4367 Nr. 30) u. a. festgestellt, daß der Bundesminister der Verteidigung (Bundesminister) ein neues Ausbildungsflugzeug (Fantrainer) für mehr als 13 Mio. DM hatte entwickeln lassen, für das es keinen militärischen Bedarf gab. Das Ausbildungsflugzeug wurde nicht beschafft. Der Deutsche Bundestag hatte die Bemerkung im Jahre 1986 zustimmend zur Kenntnis genommen (Plenarprotokoll 10/222 S. 17169 ff. i. V. m. Drucksache 10/5619 zu Nr. 30).

Im Jahre 1988 übertrug der Bundesminister die Feststellung der Eignung von Bewerbern für den fliegerischen Dienst einer privaten Fluggesellschaft. Trotz des Wegfalls dieser Aufgabe, die als eigentliche Begründung für die Nutzung der Fantrainer-Flugzeuge genannt worden war, wollte aber die Rüstungsabteilung des Bundesministers auf Vorschlag des Koordinators für die deutsche Luft- und Raumfahrt beim Bundesminister für Wirtschaft zwei Flugzeuge dieses Modells über einen Zeitraum von drei Jahren nutzen, obwohl die Teilstreitkraft Luftwaffe auch hierfür keinen militärischen Bedarf sah.

Der Bundesrechnungshof hat im Februar 1991 dem Bundesminister daher empfohlen, auf den Abschluß eines Nutzungsvertrages zu verzichten; Ausgaben in Höhe von rd. 1 Mio. DM könnten gespart werden.

Der Bundesminister ist nach mehrfacher Erinnerung am 28. Januar 1992 den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt und hat auf die beabsichtigte Nutzung der Fantrainer-Flugzeuge verzichtet. Gleichzeitig hat er angeordnet, daß die Mitteilungen des Bundesrechnungshofes in seinem Geschäftsbericht in Zukunft zeitgerecht aufzubereiten sind.

77 Förderung der Technikfolgenabschätzung und Forschungsplanung (Kapitel 30 02 Titel 526 02)

77.1

Der Bundesminister für Forschung und Technologie (Bundesminister) fördert seit dem Jahre 1985 Projekte der Technikfolgenabschätzung, mittels derer die unmittelbaren und mittelbaren technischen, wirtschaftlichen, ökologischen, sozialen und humanen Folgen technologischer Entwicklung für die Bewältigung von Zukunftsaufgaben abgeschätzt werden sollen. Aus dem dafür eingerichteten Titel förderte er auch verschiedene Projekte im Bereich der Alternsfor-

schung, die mit der Zielsetzung der Technikfolgenabschätzung nicht vereinbar und nicht eindeutig zu Vorhaben aus eigenen Fachprogrammen und zu Projekten anderer Ressorts abgegrenzt waren, z. B. des damaligen Bundesministers für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit.

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister darauf hingewiesen, künftig die Förderziele genauer zu beschreiben und zu den Aufgaben anderer Ressorts abzugrenzen. Das entspricht dem Grundsatz der Haushaltsklarheit und ist auch Voraussetzung für eine wirkungsvolle Erfolgskontrolle.

Der Bundesminister hat erwidert, daß er wegen der Einstufung der Problematik als Querschnittsaufgabe die anfängliche Finanzierung aus dem Titel „Technikfolgenabschätzung und Forschungsplanung“ für notwendig gehalten habe. Er habe nunmehr die derzeit laufenden oder bewilligten Projekte der Altersforschung an den Bundesminister für Familie und Senioren übergeben und werde bei eventuellen Neuansträgen nur noch im Rahmen der Förderziele und der daraus abgeleiteten Fachprogramme tätig werden. Damit sei für den Bereich der Altersforschung sichergestellt, daß Koordinationsmängel zwischen den verschiedenen Ressorts künftig nicht aufträten.

77.2

Seit dem Jahre 1987 fördert der Bundesminister den Aufbau einer Technikfolgenabschätzung-Datenbank (TA-Datenbank) durch das Kernforschungszentrum Karlsruhe. Die TA-Datenbank soll Informationen aus dem In- und Ausland über Einrichtungen, Projekte und Veröffentlichungen zur Technikfolgenabschätzung liefern.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß die Informationen für die TA-Datenbank lückenhaft, teilweise sehr verzögert erfaßt wurden und fast nur das Inland betrafen. Der Bundesminister unterrichtete das Kernforschungszentrum Karlsruhe nicht über alle von ihm geförderten Projekte zur Technikfolgenabschätzung; umgekehrt war nicht gewährleistet, daß er die TA-Datenbank für Recherchen bei Planung und Durchführung seiner eigenen Projekte nutzte.

Der Bundesrechnungshof hat angeregt, eine grundsätzliche Vorgabe zur Aufnahme von Informationen in die TA-Datenbank sowie zu deren Nutzung zu erstellen. Der Ausbau der TA-Datenbank im Rahmen der weiteren Projektfinanzierung über längere Zeit und ausschließlich durch den Bund ist nicht gerechtfertigt, weil der Nutzerkreis über den Bundesbereich hinausgeht und zusätzliche Projekte bei institutionell geförderten Zuwendungsempfängern grundsätzlich zeitlich begrenzt werden sollten.

Der Bundesminister hat mitgeteilt, daß er den Vorschlag zur besseren Nutzung aufgegriffen und durch Hausanordnung geregelt habe, daß vor Planung und Bewilligung jedes neuen Vorhabens zur Technikfolgenabschätzung in der TA-Datenbank im Hinblick auf vorhandene ähnliche Themen und insbesondere auf Doppelförderungen recherchiert werde. Das Kernforschungszentrum Karlsruhe werde künftig die Datenbank des Bundesministers zu Forschungsvorha-

ben monatlich auswerten und regelmäßig bei internationalen Partnern Informationen abfragen. Damit werde die TA-Datenbank aktueller und die Attraktivität für potentielle Nutzer steige. Ab Januar 1993 werde diese TA-Datenbank nicht mehr als zusätzliches Projekt beim Kernforschungszentrum finanziert, sondern aus dessen Grundfinanzierung, die nicht allein vom Bund zu tragen ist, weitergeführt.

77.3

Der Bundesminister vergab für die Studie „Arbeitsmarktwirkungen moderner Technologien“ in den Jahren von 1986 bis 1989 zehn Aufträge mit einem Volumen von insgesamt 5,1 Mio. DM. Darin sollten die Auswirkungen von technischen Entwicklungen bei Fertigungsprozessen und Produkten auf Unternehmen, Wirtschaftsbereiche und Gesamtwirtschaft dargestellt werden. Der Bundesrechnungshof hat bemängelt, daß der Bundesminister die Aufgabe nicht eindeutig beschrieben und die in vier Forschungselemente untergliederten Untersuchungen nicht ausreichend koordiniert und nicht zielgerichtet zu einem Gesamtergebnis verknüpft hatte. Dadurch sei die Ausgangsfrage nach den gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen des technischen Fortschritts nicht beantwortet worden.

Der Bundesminister hat zugesagt, aufgrund der gesammelten Erfahrungen künftig auf eine methodisch zweckmäßigere Planung und Koordinierung von Vorhaben zu achten.

78 Gründung von Planungsgesellschaften durch die Deutsche Bundesbahn/ Deutsche Reichsbahn

78.1

Die Deutsche Bundesbahn und die Deutsche Luft-hansa erwogen im Juni 1989, den seit dem Jahre 1982 betriebenen Airport-Express weiter auszubauen und eine gemeinsame Gesellschaft für dessen Betrieb und Vermarktung zu gründen. Eine Projektgruppe untersuchte die Durchführbarkeit des Vorhabens. An der Projektarbeit wirkte die Deutsche Bundesbahn durch eine mit Zustimmung des Bundesministers für Verkehr (Bundesminister) im Juni 1990 gegründete Planungsgesellschaft mbH mit, deren Stammkapital die Deutsche Bundesbahn zu 100 v. H. hielt. Die Mitarbeiter waren beurlaubte Bedienstete der Deutschen Bundesbahn.

Die Prognoserechnungen der Projektgruppe führten zu der Erkenntnis, daß eine gemeinsame Betriebsgesellschaft keine Gewinne erzielen könne. Die Planungsgesellschaft empfahl dem Vorstand, von der Gründung eines gemeinsamen Unternehmens abzu-sehen. Die Geschäftstätigkeit der Planungsgesellschaft ruht seitdem.

Der Bundesrechnungshof hat dem Vorstand dargelegt, auch wenn die Deutsche Bundesbahn nicht durch eine selbständige Planungsgesellschaft vertreten gewesen wäre, hätte sie in der Projektgruppe ebenso wirksam wie ihre Partner mitarbeiten können, zumal das Personal der Gesellschaft aus Mitarbeitern der

Deutschen Bundesbahn bestand. Dadurch hätten Kosten vermieden werden können.

78.2

In einem weiteren Fall beabsichtigten die Vorstände der Deutschen Bundesbahn und der Deutschen Reichsbahn, den Eisenbahn-Fährverkehr beider Bahnen im Ostseeraum in einer gemeinsamen Betriebsgesellschaft zusammenzuführen. Sie zogen die Gründung einer Planungsgesellschaft Ostseefährverkehre mbH in Erwägung mit der Aufgabe der „Erstellung einer Marketing- und Unternehmenskonzeption als entscheidungsreife Vorlage zur wirtschaftlichen Optimierung der Ostseeverkehre“.

Der Bundesminister stimmte im August 1991 im Einvernehmen mit dem Bundesminister der Finanzen der Gründung der Planungsgesellschaft zu.

Der Bundesrechnungshof hat die Notwendigkeit einer eigens zu gründenden Planungsgesellschaft auch in diesem Fall bezweifelt und darauf hingewiesen, daß bei beiden Bahnen genügend Sachverstand vorhanden sein dürfte, der Aufgabenstellung gerecht zu werden. Außerdem könnte zu Einzelfragen auch auf andere Weise externer Sachverstand hinzugezogen werden.

78.3

Die Vorstände der Bahnen haben den Ausführungen des Bundesrechnungshofes zugestimmt. Sie haben erklärt, Planungsgesellschaften nur in Ausnahmefällen und bei außergewöhnlichen Umständen zu gründen. Von der Gründung einer Planungsgesellschaft Ostseefährverkehre haben sie abgesehen und die erforderlichen Untersuchungen einer aus Vertretern beider Eisenbahnverwaltungen gebildeten Projektgruppe übertragen.

78.4

Der Bundesrechnungshof wird die Entwicklung weiter beobachten.

79 Erhebung einer Filmabgabe von der Videowirtschaft

Die Filmförderungsanstalt (Anstalt), eine bundesunmittelbare juristische Person des öffentlichen Rechts,

untersteht der Rechtsaufsicht des Bundesministers für Wirtschaft (Bundesminister). Sie erhebt zur Finanzierung ihrer Ausgaben neben der Filmabgabe der Filmtheater aufgrund der seit 1. Januar 1987 geltenden Fassung des Filmförderungsgesetzes auch von der Videowirtschaft eine Filmabgabe (sogenannte Videoabgabe) auf der Ebene des Letztanbieters, hauptsächlich der Videotheken.

Der Bundesrechnungshof hatte in seinen Bemerkungen 1990 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung der Anstalt (Drucksache 11/7810 Nr. 70) beanstandet, daß trotz hohen Verwaltungsaufwandes eine rechtzeitige und vollständige Erhebung der Videoabgabe nicht gewährleistet ist. Er hatte angeregt, für den Fall der Verlängerung der Erhebungsdauer der nach geltendem Recht am 31. Dezember 1992 auslaufenden Videoabgabe das Filmförderungsgesetz dahingehend zu ändern, daß

- die Abgabenschuld von den Letztanbietern auf die Hersteller oder Großhändler verlagert und
- der Anstalt die Möglichkeit eingeräumt wird, im Falle der Auskunftsverweigerung den Umsatz als Festsetzungsgrundlage für die Videoabgabe im Wege der Schätzung zu ermitteln.

Im Referentenentwurf zur Änderung des Filmförderungsgesetzes von Anfang September 1991 war für wesentliche Teilbereiche noch immer das vom Bundesrechnungshof beanstandete Erhebungsverfahren vorgesehen. Erst in der Kabinettsvorlage vom 29. Oktober 1991 ist dann — auch durch neuerliches Einwirken des Bundesrechnungshofes — seinen Vorschlägen in vollem Umfang entsprochen worden.

Der Bundesminister ist damit den Anregungen des Bundesrechnungshofes und der entsprechenden Aufforderung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages vom 9. Oktober 1991 (Drucksache 12/1286 S. 23) in dem Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Filmförderungsgesetzes gefolgt, der dem Deutschen Bundestag zur Verabschiedung vorliegt.

Soweit das Gesetz in der vorliegenden Fassung beschlossen wird, werden der Anstalt — durch Mehreinnahmen bei vollständiger Erhebung der Videoabgabe nach derzeitigen Schätzungen — statt bisher rd. 6,5 Mio. DM künftig rd. 16,5 Mio. DM jährlich für Förderzwecke zur Verfügung stehen. Darüber hinaus wird sich der Verwaltungsaufwand (bisher rd. 10 000, künftig rd. 50 bis 100 Abgabepflichtige) erheblich vermindern.

Die Bemerkungen sind vom Großen Senat des Bundesrechnungshofes beschlossen worden.

Frankfurt am Main, 18. September 1992

Bundesrechnungshof

Dr. Zavelberg