

11. 10. 99

Fz

Unterrichtung**durch den Bundesrechnungshof****Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 1999
zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
(einschließlich der Feststellungen zur Jahresrechnung des Bundes 1998)****Inhaltsverzeichnis**

	Nummer	Seite Zusammen- fassung	Seite Volltext
Vorbemerkung			7
Zusammenfassungen		10	
Teil I			
Feststellungen zur Haushalts- und Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 1998	1	10	36
Feststellungen zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes	2	11	48
Verschuldung der öffentlichen Haushalte in der Bundesrepublik Deutschland nach der Einführung der einheitlichen Europäischen Währung	3	12	63
Teil II			
Feststellungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung		13	66
Bundeskanzler und Bundeskanzleramt			
Einsatz von Controllinginstrumenten auf der Grundlage der Kosten- und Leistungsrechnung	4	13	66
Leistungen der Deutschen Welle an freie Mitarbeiter in der Rundfunkproduktion	5	13	67
Beteiligung des Bundes an einer Kapitalgesellschaft	6	13	70
Zuwendungen an die „Weimar 1999 – Kulturstadt Europas GmbH“	7	13	71

Zugeleitet mit Schreiben des Bundesrechnungshofes – I 1–20 81 02 (99) – vom 11. Oktober 1999 gemäß § 97 Abs. 1 der Bundeshaushaltsordnung.

	Nummer	Seite Zusammen- fassung	Seite Volltext
Prüfung des Jahresabschlusses von Zuwendungsempfängern des Bundes in der Rechtsform eines Vereins oder einer Stiftung durch Wirtschaftsprüfer.....	8	13	73
Auswirkungen von Mittelkürzungen auf ein Bauvorhaben der Stiftung Preußischer Kulturbesitz.....	9	14	74
Auswärtiges Amt			
Zuwendungen an das UNESCO-Institut für Pädagogik.....	10	14	77
Nutzung von Liegenschaften durch Zweigstellen des Goethe-Instituts e.V. im Ausland.....	11	14	78
Bundesministerium des Innern			
Projektmanagement und Projektcontrolling in der Bundesverwaltung.....	12	14	80
Förderung von Leistungszentren für den Spitzensport.....	13	15	81
Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundesamtes für Kartographie und Geodäsie.....	14	15	85
Zuwendungen an private Organisationen für die Ausbildung der Bevölkerung in Erster Hilfe und zu Pflegehilfskräften.....	15	15	87
Unterstützung deutscher Minderheiten in Nachfolgestaaten der UdSSR.....	16	15	89
Beschaffung von Sanitätsmaterial beim Bundesgrenzschutz.....	17	15	92
Erstattung von Beförderungsauslagen nach dem Bundesumzugskostengesetz.....	18	16	93
Bundesministerium der Justiz			
Umsetzung der EG-Pauschalreiserichtlinie in deutsches Recht...	19	16	95
Bundesministerium der Finanzen			
Durchführen von Baumaßnahmen durch die Zoll- und Verbrauchsteuerabteilung einer Oberfinanzdirektion.....	20	16	97
Verwaltungskostenerstattung an Länder.....	21	16	100
Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen.....	22	16	101
Wirtschaftlichkeit und Kassensicherheit eines neuen Zollzahlstellenverfahrens.....	23	17	104
Erhebung der Autobahnbenutzungsgebühr durch Mobile Kontrollgruppen der Zollverwaltung.....	24	17	107
Kontrolle der Umsatzbesteuerung ausländischer Kraftomnibusse im Personenverkehr.....	25	17	109
Zollamtliche Erfassung des Auslandsflugverkehrs auf inländischen Landeplätzen.....	26	17	110
<i>Prüfung des Jahresabschlusses von Zuwendungsempfängern des Bundes in der Rechtsform eines Vereins oder einer Stiftung durch Wirtschaftsprüfer.....</i>	<i>s. 8</i>	<i>s. 13</i>	<i>s. 73</i>
<i>Vergütungen und Ausgleichszahlungen im Rentenzahlverfahren.....</i>	<i>s. 36</i>	<i>s. 20</i>	<i>s. 127</i>
<i>Allgemeine Finanzverwaltung.....</i>	<i>s. 76–82</i>	<i>s. 28–29</i>	<i>s. 202–216</i>

	Nummer	Seite Zusammen- fassung	Seite Volltext
Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie			
Fördermaßnahmen im Mittelstandsbereich.....	27	18	112
<i>Leistungen des Bundes als Ausgleichsmaßnahme für die Re- gion Bonn</i>	s. 55	s. 23	s. 156
Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten			
Zuweisungen nach dem Gesetz über die Verwendung von Gasöl durch Betriebe der Landwirtschaft.....	28	18	114
Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung			
Förderung von Vermittlungsagenturen für Langzeitarbeitslose und andere schwervermittelbare Arbeitslose	29	18	115
Anrechnung von Einkünften aus Haus- und Grundbesitz bei Leistungen nach dem Bundesversorgungsgesetz	30	18	117
Erstattung für die Ausstellung und Verteilung von Haushalts- scheckheften	31	19	118
Zuschuß des Bundes an die Künstlersozialkasse.....	32	19	119
Zuschüsse zu den Beiträgen zur Rentenversicherung der in Werkstätten beschäftigten Behinderten.....	33	19	121
Betriebsprüfungen in der gesetzlichen Rentenversicherung	34	19	122
Aufwendungen für Verwaltungsausgaben.....	35	19	124
Vergütungen und Ausgleichszahlungen im Rentenzahlverfahren	36	20	127
Vorschüsse auf Auslandsrenten	37	20	128
Erstattung von Aufwendungen der gesetzlichen Rentenversiche- rung im Rahmen des Versorgungsausgleichs	38	20	130
<i>Bundesanstalt für Arbeit</i>	s. 83–85	s. 30	s. 218–222
<i>Bundesversicherungsanstalt für Angestellte</i>	s. 86	s. 30	s. 224
<i>Bundesknappschaft und Seekasse</i>	s. 87	s. 31	s. 228
Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen			
Anwendung des Verwaltungskostengesetzes beim Luftfahrt- Bundesamt.....	39	20	131
Einwirkungsmöglichkeiten auf Beteiligungsunternehmen des Bundes nach Veränderungen in der Beteiligungsstruktur.....	40	20	133
Doppelförderungen bei Ausbaumaßnahmen der Bundesschie- nenwege.....	41	21	135
Anwendung der Lohngleitklausel bei Bauverträgen der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung.....	42	21	137
Einsatz von Seeschiffen im Geschäftsbereich des Bundes- ministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen.....	43	21	138
Neubau einer Residenz.....	44	21	139
Umbaumaßnahmen für die Außenstelle Berlin des Bundes- ministeriums für Wirtschaft.....	45	21	140

	Nummer	Seite Zusammen- fassung	Seite Volltext
Nutzung von Dokumentationsdaten für Baumaßnahmen des Bundes.....	46	21	142
Planung der Baumaßnahmen für das Bundesverwaltungsgericht in Leipzig	47	22	144
Verkehrszeichen an Bundesfernstraßen.....	48	22	147
Überbauung der Bundesautobahn A 7.....	49	22	149
Maßnahmen an Ortsdurchfahrten beim Bau von Ortsumgehungen im Zuge von Bundesstraßen.....	50	22	150
Bau einer Ortsumgehung.....	51	23	151
Zahlungen des Bundes zur Städtebauförderung an ein Land.....	52	23	153
Vergabe technischer Gebäudeausrüstung	53	23	154
Berücksichtigung von Lebensversicherungsbeiträgen im Wohngeldrecht.....	54	23	154
Leistungen des Bundes als Ausgleichsmaßnahme für die Region Bonn.....	55	23	156
Bundeseisenbahnvermögen			
Jahresabschluß 1998 des Bundeseisenbahnvermögens	56	24	160
Bundesministerium der Verteidigung			
Zusammenlegung der Standortverwaltungen Kastellaun und Idar-Oberstein.....	57	24	164
IT-Netze in Liegenschaften der Bundeswehr.....	58	24	165
Bedarfsermittlung, Beschaffung und Einsatz von Frachtkontainern	59	24	167
Vergabe und Nutzung teilstreitkraftübergreifender Transportleistungen	60	25	170
Versorgungsleistungen für das deutsche Heereskontingent IFOR/SFOR.....	61	25	172
Entwicklung und Beschaffung des Wechselladersystems „MULTI“.....	62	25	174
Verwertung des Kampf- und Schulungsflugzeuges „Alpha Jet“..	63	25	177
Technische Materialprüfung von Radkraftfahrzeugen	64	25	179
Wirtschaftlichkeit der Systeminstandsetzungszentren des Heeres	65	25	181
Überzähliges Material in den wehrtechnischen Dienststellen.....	66	26	184
Aussonderung und Verwertung von Sanitätsmaterial der Bundeswehr	67	26	186
Verwertung der Ersatzteilbestände des Waffensystems F-104 Starfighter.....	68	26	188
Behandlung ziviler Patienten in Sanitätseinrichtungen der Bundeswehr in Bosnien-Herzegowina.....	69	26	190
Finanzierung der Tauchtiefenvergrößerung bei U-Booten der Klasse 212	70	26	191
Bevorratung von Versorgungsartikeln für die Marine.....	71	26	194

	Nummer	Seite Zusammen- fassung	Seite Volltext
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktor- sicherheit			
Nachvollziehbarkeit des Verwaltungshandelns	72	27	195
Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend			
Personalkosten der Lehrkräfte an Zivildienstschulen	73	27	197
Bundesministerium für Bildung und Forschung			
Zweckentsprechende und wirtschaftliche Mittelverwendung öffentlich finanzierter Einrichtungen	74	27	199
Finanzierung der Stiftung Deutsch-Amerikanisches Akademi- sches Konzil	75	27	201
Allgemeine Finanzverwaltung			
Besteuerung ausländischer Körperschaften mit inländischem Grundbesitz	76	28	202
Besteuerung bei Betriebsveräußerung und Betriebsaufgabe	77	28	205
Besteuerung von Abfindungen in den neuen Bundesländern	78	28	207
Informationsaustausch und Zusammenarbeit bei den Finanz- ämtern in den neuen Bundesländern	79	28	210
Prüfung der D-Markeröffnungsbilanzen durch die Finanzämter in den neuen Bundesländern	80	28	212
Sonderabschreibungen nach dem Fördergebietgesetz bei Ein- künften aus Vermietung und Verpachtung	81	29	214
Steuerbefreiung für Wirtschaftsförderungsgesellschaften in den neuen Bundesländern	82	29	216
Bundesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts			
Bundesanstalt für Arbeit			
Berufskraftfahrer und Dienstfahrzeuge	83	30	218
Erteilung von Arbeitserlaubnissen an ausländische Arbeitneh- mer	84	30	220
Gewährung von Arbeitslosengeld bei Saisonarbeitslosigkeit	85	30	222
Bundesversicherungsanstalt für Angestellte			
Durchführung des Widerspruchsverfahrens bei der Bundesver- sicherungsanstalt für Angestellte	86	30	224
<i>Betriebsprüfungen in der gesetzlichen Rentenversicherung</i>	<i>s. 34</i>	<i>s. 19</i>	<i>s. 122</i>
<i>Aufwendungen für Verwaltungsausgaben</i>	<i>s. 35</i>	<i>s. 19</i>	<i>s. 124</i>
<i>Vorschüsse auf Auslandsrenten</i>	<i>s. 37</i>	<i>s. 20</i>	<i>s. 128</i>
Bundesknappschaft und Seekasse			
Personalbedarfsermittlung bei bundesunmittelbaren Trägern der Rentenversicherung	87	31	228

	Nummer	Seite Zusammen- fassung	Seite Volltext
Teil III			
Weitere Prüfungsergebnisse.....		32	232
Bundesministerium des Innern			
Zuwendungen für den Hilfszug des Deutschen Roten Kreuzes ...	88	32	232
Kosten der Erstaufnahme von Spätaussiedlern	89	32	233
Arbeiten am Problem des Datumswechsels zum Jahr 2000 in der Informationstechnik	90	32	234
Bundesministerium der Finanzen			
Organisation der Bundesforstverwaltung	91	32	235
Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung			
Pflichtbeitrag zur Rentenversicherung selbständig Tätiger	92	33	236
Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen			
Zuwendungen an die Deutsche Bahn AG für den Ausbau der Strecke Hamburg – Berlin durch das Eisenbahn-Bundesamt	93	33	237
Hinweise und Empfehlungen für die Korruptionsbekämpfung im Straßenbau.....	94	33	238
Empfehlungen für die Bauüberwachung im Straßenbau	95	33	238
Bundesministerium der Verteidigung			
Infrastrukturbedarf der Bundeswehr	96	34	239
Änderung der Rüstungsverfahren durch die neue Aufgaben- verteilung zwischen Bundesministerium und nachgeordnetem Bereich	97	34	239
Wirtschaftlichkeit der Planung und Ausführung bei Hochbau- maßnahmen Einsatz von Projektmanagern	98	34	241
Bundesministerium für Gesundheit			
Planung der dauerhaften Unterbringung des Bundesinstituts für Arzneimittel und Medizinprodukte in Bonn	99	35	242
Bundesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts			
Bundesanstalt für Arbeit			
Neuorganisation des Beschaffungswesens	100	35	243
Effizienz der Vermittlungstätigkeit der Arbeitsämter	101	35	243

Vorbemerkung

1. Gegenstand der Bemerkungen

Der Bundesrechnungshof hat bedeutsame Prüfungsergebnisse in Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung zusammengefaßt. Die Feststellungen zur Haushalts- und Vermögensrechnung des Bundes, die für die Entscheidung über die Entlastung besondere Bedeutung haben, erstrecken sich auf das Haushaltsjahr 1998 (s. Teil I).

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

Über inzwischen ausgeräumte Beanstandungen sowie die Beratungstätigkeit der Präsidentin des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung berichtet der Bundesrechnungshof dann, wenn die ihnen zugrundeliegenden Sachverhalte Aufschluß über die Haushalts- und Wirtschaftsführung in bestimmten Bereichen geben oder den Sachverhalten beispielhafte Bedeutung zukommt, Beschlüsse des Bundestages nach § 114 Abs. 2 BHO jedoch nicht vorgeschlagen werden (s. Teil III – Weitere Prüfungsergebnisse –).

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

Den Beiträgen sind auf den blauen Seiten Zusammenfassungen vorangestellt.

2. Politische Entscheidungen

Politische Entscheidungen im Rahmen des geltenden Rechts unterliegen nicht der Beurteilung durch den Bundesrechnungshof. Prüfungserkenntnisse, die die Voraussetzungen oder Auswirkungen derartiger Entscheidungen betreffen, können aber eine Überprüfung durch die zuständigen Stellen gerechtfertigt 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 Par-

laments Rechnung, „den Haushaltsausschuß laufend über solche Prüfungsergebnisse zu unterrichten, die zu gesetzgeberischen Maßnahmen geführt haben oder für anstehende Gesetzesvorhaben von Bedeutung sind“ (s. z. B. Beschlußempfehlung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages zu den Jahresrechnungen 1995 und 1996 und zu den Bemerkungen 1997 – Drucksache 13/10904 zu B.).

3. Prüfungsumfang und Prüfungsrechte

3.1

Die Prüfung des Bundesrechnungshofes erstreckt sich auf alle Einzelpläne des Bundeshaushaltsplans, Sondervermögen des Bundes, bundesunmittelbare und sonstige juristische Personen des öffentlichen Rechts des Bundes und die Betätigung des Bundes bei privatrechtlichen Unternehmen.

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

3.2

Der Bundesrechnungshof setzt für seine Prüfungstätigkeit Schwerpunkte und macht von der Möglichkeit Gebrauch, seine Prüfungen auf Stichproben zu beschränken (§ 89 Abs. 2 BHO). Die Tatsache, daß einige Ressorts in diesen Bemerkungen umfangreicher, andere dagegen weniger oder gar nicht behandelt werden, läßt nicht den Schluß zu, daß die Ressorts unterschiedliches Gewicht auf die Einhaltung der für die Haushalts- und Wirtschaftsführung geltenden Vorschriften und Grundsätze gelegt haben.

Ziel des Bundesrechnungshofes ist es, im Verlauf größerer Zeitabschnitte alle wesentlichen Bereiche der Haushalts- und Wirtschaftsführung zu erfassen und die Stichproben so auszuwählen, daß sie ein aussagekräftiges Bild des jeweiligen Teilbereichs vermitteln. Die Berichterstattung über mehrere Jahre hinweg läßt eher erkennen, wie sich die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes insgesamt entwickelt hat.

4. Beratungstätigkeit

Neben seinen Prüfungsaufgaben übt der Bundesrechnungshof Beratungsfunktionen gegenüber der Regierung und insbesondere dem Parlament aus (§§ 88 Abs. 2

BHO, 1 Satz 2 BRHG). Diese Aufgabe erfüllt er vor allem auf zwei Wegen:

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

Der Bundesrechnungshof nimmt an den Verhandlungen des Bundesministeriums der Finanzen mit den Ressorts über die Haushaltsvoranschläge auf Referatsleiterebene und an den Berichterstattegesprächen zur Vorbereitung der Verhandlungen des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages teil und bringt dabei Prüfungserkenntnisse in die Haushaltsberatungen ein.

Im Jahre 1998 hat der Bundesrechnungshof außerdem dem Haushaltsausschuß bzw. dem Rechnungsprüfungsausschuß des Deutschen Bundestages oder den Berichterstattern 24 Berichte zugeleitet.

5. Weiterverfolgung früherer Prüfungsfeststellungen

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

Um die Umsetzung seiner Prüfungsfeststellungen zu dokumentieren, erstellt der Bundesrechnungshof seit dem Jahre 1997 – zusätzlich zu seiner jährlichen Berichterstattung nach § 97 BHO – einen Ergebnisbericht. Darin werden in gestraffter und übersichtlicher Form die Ergebnisse der Finanzkontrolle dargestellt und die von der Bundesregierung gezogenen Folgerungen aufgezeigt.

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

Der Haushalt der EU in Höhe von rd. 83,5 Mrd. ECU im Jahre 1998 (das entspricht etwa 164,5 Mrd. DM) wird überwiegend durch die Mitgliedstaaten finanziert, wobei der Anteil der Bundesrepublik Deutschland etwa ein Drittel beträgt. Teile davon fließen als Fördermittel wieder an die Bundesrepublik Deutschland zurück. Die Prüfung der Haushaltsmittel der EU obliegt dem Europäischen Rechnungshof. Für den Bundesrechnungshof ergeben sich ebenfalls Prüfungsrechte, die sich auf die Ausübung der Mitgliedsrechte durch die Bundesregierung beziehen sowie auf die Bewirtschaftung von EU-Mitteln durch nationale Stellen.

Die Zusammenarbeit zwischen Europäischem Rechnungshof und den Rechnungshöfen der Mitgliedstaaten der EU wird durch den EG-Vertrag geregelt (Artikel 248 Abs. 3).

Der Bundesrechnungshof arbeitet mit dem Europäischen Rechnungshof und den Rechnungshöfen der Mitgliedstaaten der EU u. a. im sogenannten „Kontaktausschuß“ der Präsidenten zusammen, in dem die Rechnungshöfe Grundlagen und Modalitäten des Zusammenwirkens festlegen. Eine durch den Kontaktausschuß eingesetzte Arbeitsgruppe hat unter Vorsitz des Bundesrechnungshofes Vorschläge zur Verbesserung der praktischen Zusammenarbeit erarbeitet, die im Oktober 1998 vom Kontaktausschuß angenommen wurden.

7. Zusammenarbeit mit anderen Prüfungseinrichtungen

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

8. Mitwirken des Bundesrechnungshofes bei der Prüfung von internationalen Einrichtungen

Die Bundesrepublik Deutschland ist Mitglied einer Vielzahl von inter- und supranationalen Einrichtungen. Im Haushaltsjahr 1998 erhielten diese (ohne EU) aus dem Bundeshaushaltsplan Mittel in Höhe von 6,3 Mrd. DM. Die Prüfungsrechte des Bundesrechnungshofes als Organ der nationalen Finanzkontrolle beziehen sich auf die Zahlung der Mittel an die internationalen Organisationen und auf die Ausübung der Mitgliedsrechte des Bundes durch die zuständigen Bundesministerien in den Gremien dieser Organisationen. Dagegen unterliegt die Verwendung der Mittel durch die internationalen Organisationen nicht der Prüfung durch die nationalen Rechnungshöfe, sondern der Kontrolle durch die jeweiligen externen Prüfungsorgane der Organisationen.

Der Bundesrechnungshof stellt in mehreren Fällen haupt- oder nebenamtliche Prüfer für die Prüfungsorgane internationaler Einrichtungen. Er strebt an, dies insbesondere für die Prüfung solcher Organisationen zu erreichen, die für den Bundeshaushalt von finanziellem Gewicht sind und bei denen die Prüfung auch der Wirtschaftlichkeit von besonderer Bedeutung ist. Im Jahre 1999 sind ein Beamter als Mitglied und ein Beamter als hauptamtlicher Prüfer beim Internationalen Rechnungsprüfungsamt der NATO tätig. Nebenamtlich wirken Beamte des Bundesrechnungshofes u. a. bei der Prüfung der Organisation der Vereinten Nationen für industrielle Entwicklung (UNIDO) mit.

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

9. Einrichtung von Prüfungsämtern des Bundes

Aufgrund des Gesetzes zur Fortentwicklung des Haushaltsrechts von Bund und Ländern (Haushaltsrechts-

Fortentwicklungsgesetz) vom 22. Dezember 1997 wird die Prüfungstätigkeit des Bundesrechnungshofes seit dem 1. Januar 1998 durch Prüfungsämter des Bundes, die seiner Dienst- und Fachaufsicht unterstellt sind, unterstützt und ergänzt.

Diese Prüfungsämter haben gegenüber den geprüften Stellen dieselben Prüfungsbefugnisse wie der Bundesrechnungshof. Im Rahmen der übertragenen Prüfungsaufgaben sind die neuen Prüfungsämter (in Berlin, Frankfurt, Hamburg, Hannover, Koblenz, Köln, Magdeburg, München und Stuttgart) an die Stelle von 75 Vorprüfungsstellen getreten, die Teile der Bundesverwaltung

waren, fachlich jedoch dem Bundesrechnungshof unterstanden. Außerdem haben sie die Aufgaben übernommen, die bisher nach § 56 Abs. 3 Haushaltsgrundsätzegesetz in der bis 31. Dezember 1997 geltenden Fassung von den Vorprüfungsstellen der Länder ausgeführt wurden. Durch die Reform werden mittelfristig jährlich etwa 50 Mio. DM eingespart werden können. Trotz der Verringerung des eingesetzten Personals ist durch die Reform schon jetzt die Effektivität der Finanzkontrolle des Bundes gestiegen. Obwohl sich die Prüfungsämter des Bundes noch im Aufbau befinden, enthalten die Bemerkungen in beachtlichem Umfang auch Prüfungsergebnisse dieser Prüfungseinrichtungen.

Zusammenfassung

Teil I

1 Feststellungen zur Haushalts- und Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 1998

1.1 Vorlage der Haushaltsrechnung 1998

Das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) hat dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat am 30. März 1999 gemäß Artikel 114 Abs. 1 GG die Haushalts- und Vermögensrechnung für das Haushaltsjahr 1998 als Grundlage für das parlamentarische Verfahren zur Entlastung der Bundesregierung vorgelegt.

1.2 Ordnungsmäßigkeit der Jahresrechnung 1998

Der Bundesrechnungshof hat hinsichtlich des kassenmäßigen Ergebnisses keine für die Entlastung der Bundesregierung wesentlichen Abweichungen zwischen den Beträgen festgestellt, die in diesen Rechnungen und Büchern aufgeführt sind; dies gilt auch für die Rechnungen der Sondervermögen. Soweit die Einnahmen und Ausgaben stichprobenweise geprüft wurden, waren diese im allgemeinen ordnungsgemäß belegt.

Allerdings wurden in der Jahresrechnung des Bundesministeriums einzelne unzutreffende oder unvollständige Angaben bei den Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen festgestellt. In Einzelfällen wurden haushaltsrechtliche Vorschriften nicht zutreffend angewendet. Die für die Rechnungslegung zuständigen Stellen sind weiterhin aufgefordert, die einschlägigen haushaltsrechtlichen Bestimmungen mit der gebotenen Sorgfalt zu beachten.

1.3 Haushaltsführung

Im Haushaltsjahr 1998 lagen die Ausgaben mit 456,9 Mrd. DM um rd. 0,1 Mrd. DM über dem veranschlagten Soll von 456,8 Mrd. DM. Die Einnahmen (ohne Einnahmen aus Krediten) entsprachen mit 400,3 Mrd. DM annähernd dem Soll-Ansatz. Das Finanzierungsdefizit betrug 56,6 Mrd. DM und lag damit rd. 0,1 Mrd. DM höher als geplant.

Im Rahmen seiner Prüfung der Haushalts- und Vermögensrechnung 1998 hat der Bundesrechnungshof insbesondere folgende Feststellungen getroffen:

Ausgabereste

Für das Haushaltsjahr 1998 wurden Ausgabereste in Höhe von rd. 11,4 Mrd. DM gebildet (1997: 10,5 Mrd. DM). Die übertragbaren Mittel zum Ende des Haushaltsjahres 1998 belaufen sich auf rd. 13,7 Mrd. DM. Der Anstieg der Ausgabereste bedeutet eine zusätzliche Belastung für den nachfolgenden Haushalt. Als Folge der Einführung der flexiblen Haushaltsinstrumente in

den Verwaltungskapiteln des Bundeshaushalts werden die Ausgabereste voraussichtlich weiter zunehmen (Nr. 1.3.2 der Bemerkungen).

Einführung flexibler Haushaltsinstrumente

Angesichts der positiven Erfahrungen mit den Modellvorhaben zur Einführung flexibler Haushaltsinstrumente wurden diese Instrumente mit dem Haushaltsgesetz 1998 erstmals in größerem Umfang in den Verwaltungskapiteln eingeführt. Einbezogen wurden 117 Kapitel mit Ist-Ausgaben von rd. 26,3 Mrd. DM (5,8 v. H. des Gesamthaushalts). Mit der Flexibilisierung verbunden ist zum einen die Erweiterung der Deckungsfähigkeit, zum anderen die generelle Übertragbarkeit der in die Flexibilisierung einbezogenen Ausgaben. Bei Inanspruchnahme der Ausgabereste hat das Bundesministerium in Abweichung zur bisherigen Haushaltspraxis eine Deckung im Gesamthaushalt zugesagt. Als Ausgleich für die flexibleren Bewirtschaftungsmöglichkeiten mußten die Verwaltungsbehörden eine Effizienzrendite in Höhe von 453 Mio. DM erbringen. Der Bundesrechnungshof prüft derzeit die flächendeckende Einführung der flexiblen Haushaltsinstrumente und wird hierzu in seinen Bemerkungen 2000 berichten (Nr. 1.3.3 der Bemerkungen).

Über- und außerplanmäßige Ausgaben

Im Haushaltsjahr 1998 wurden überplanmäßige Ausgaben in Höhe von rd. 1,3 Mrd. DM und außerplanmäßige Ausgaben in Höhe von 9,9 Mrd. DM geleistet. Das entspricht rd. 2,5 v. H. des Ausgaben-Solls von 456,8 Mrd. DM. Im Vergleich zum Vorjahr hat sich die Gesamtsumme der über- und außerplanmäßigen Ausgaben ohne Zustimmung des Bundesministeriums verringert (Nr. 1.3.4 der Bemerkungen).

Globale Minderausgaben

Neben der als globale Minderausgabe veranschlagten Effizienzrendite und den einzelplanspezifischen globalen Minderausgaben in den Einzelplänen des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie sowie des Bundesministeriums für Bildung und Forschung ist eine globale Minderausgabe in Höhe von rd. 68,9 Mio. DM aufgrund einer haushaltsgesetzlichen Sperre bei den Kosten der Datenverarbeitung ausgebracht worden. Die Haushaltsrechnung enthält keine Übersicht, aus der erkennbar ist, in welchem Umfang die in den Verwaltungskapiteln zugelassenen Flexibilisierungsmöglich-

keiten genutzt wurden, um die Einsparungen in den Einzelplänen zu erbringen. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sollte der Haushaltsgesetzgeber aussagekräftige Informationen über die Erwirtschaftung globaler Einsparvorgaben erhalten, um ggf. Schlußfolgerungen für künftige Einsparmöglichkeiten ziehen zu können (Nr. 1.3.5 der Bemerkungen).

Verpflichtungsermächtigungen

Nach der Haushaltsrechnung wurden im Haushaltsjahr 1998 bei veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen von 113,1 Mrd. DM tatsächlich Verpflichtungen von rd. 69,5 Mrd. DM – das entspricht rd. 61,5 v. H. – eingegangen. Die in den letzten Jahren zu beobachtende Tendenz einer verhältnismäßig geringfügigen Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen hat sich etwas abgeschwächt. Der Bundesrechnungshof hat in diesem Zusammenhang festgestellt, daß in der Vergangenheit eingegangene Verpflichtungen von den Ressorts zumindest in Einzelfällen nicht ordnungsgemäß gebucht worden sind. Das Bundesministerium hat auf einen entsprechenden Hinweis mitgeteilt, die Ressorts zu einer Überprüfung der tatsächlichen Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen in den Haushaltsrechnungen 1997 und 1998 aufzufordern und die notwendigen Korrekturen im Rahmen der Rechnungslegung 1999 vorzunehmen (Nr. 1.3.6.1 der Bemerkungen).

Im Rahmen des Haushaltsvollzugs 1998 hat das Bundesministerium für Verkehr eine Verpflichtungsermächtigung in Anspruch genommen, die bereits im Haushaltsjahr 1997 und vorsorglich im Haushaltsjahr 1998 für dieselbe Maßnahme veranschlagt worden war. Die Verpflichtungsermächtigung wurde im Jahre 1998 jedoch nicht mehr benötigt, weil der ihr zugrundeliegende Vertrag noch im Jahre 1997 abgeschlossen worden war. Der Bundesrechnungshof hält die Inanspruchnahme dieser nur vorsorglich ausgebrachten Verpflichtungsermächtigung für ein anderes Vorhaben ohne Prüfung der Voraussetzungen für eine über- oder außerplanmäßige Maßnahme für haushaltsrechtlich bedenklich. Auch die vom Bundesministerium vorgeschlagene vorherige

Konsultierung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages erscheint nicht ausreichend, um eine ausdrückliche Ermächtigung des Haushaltsgesetzgebers zu ersetzen (Nr. 1.3.6.3 der Bemerkungen).

1.4 Inanspruchnahme von Kreditermächtigungen, Nettokreditaufnahme

Die im Rahmen des Haushaltsvollzugs in Anspruch genommene Nettokreditaufnahme lag mit 56,43 Mrd. DM um 30 Mio. DM über der Kreditermächtigung im Haushaltsgesetz 1998 (56,40 Mrd. DM). Die Neuverschuldung war um rd. 0,7 Mrd. DM niedriger als die Summe der Investitionsausgaben (57,1 Mrd. DM). Die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze des Artikels 115 GG wurde damit auch im Haushaltsvollzug eingehalten.

Die dem Bundesministerium für das Haushaltsjahr 1999 zur Verfügung stehende fortgeltende Kreditermächtigung nach § 18 Abs. 3 BHO beträgt rd. 10,2 Mrd. DM. Der Bundesrechnungshof hat wiederholt vorgeschlagen, eine solche fortgeltende Kreditermächtigung nur dann in Anspruch zu nehmen, wenn die für das laufende Haushaltsjahr veranschlagte Ermächtigung zur Nettokreditaufnahme verbraucht ist. Im Haushaltsgesetz 1999 ist nunmehr festgelegt, daß die Bundesregierung auf eine vorhandene Restkreditermächtigung ohne Zustimmung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages über die bewilligte Nettokreditaufnahme hinaus nur noch in Höhe von 0,5 v. H. des Ausgabevolumens zurückgreifen kann. Die Beteiligung des Haushaltsausschusses ist aus Sicht des Bundesrechnungshofes begrüßenswert, wenn auch hierdurch weiterhin nicht die – haushaltsrechtlich bedenkliche – Ansammlung von Restkreditermächtigungen ausgeschlossen wird.

1.5 Gesamtverschuldung

Die Verschuldung des Bundes aus seinen Finanzkrediten betrug Ende des Jahres 1998 rd. 954 Mrd. DM. Einschließlich der Finanzschulden der Sondervermögen von 500 Mrd. DM, für die der Bund einzustehen hat, beläuft sich die Verschuldung zum Jahresende 1998 damit auf rd. 1 454 Mrd. DM.

2 Feststellungen zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes

2.1

Die Ausgabenstruktur im Bundeshaushalt hat sich in den letzten Jahren deutlich verschlechtert. Die Zins- und Sozialausgaben beanspruchen einen immer größer werdenden Anteil an den Gesamtausgaben. Mehr als drei Viertel der Steuereinnahmen müssen mittlerweile für diese beiden Bereiche eingesetzt werden (Nr. 2.2 der Bemerkungen). Auf der Einnahmenseite sind die Steuereinnahmen deutlich hinter den Erwartungen zurückgeblieben. Darüber hinaus ist ein stetiger Rückgang des gesamten Steueraufkommens des Bundes zu beobachten. Dies ist insbesondere auf die Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab dem Jahre 1995 sowie auf weitere

Reformmaßnahmen wie die Regionalisierung des Schienenpersonennahverkehrs und die Neuregelung und Verbesserung des Familienleistungsausgleichs zurückzuführen (Nr. 2.3.1 der Bemerkungen). Die Einnahmen aus Vermögensverwertungen sind demgegenüber erheblich angestiegen. Allein die Einnahmen aus dem Verkauf von Beteiligungen (Privatisierungseinnahmen) erreichen in den Jahren 1998 und 1999 zusammen fast 50 Mrd. DM (Nr. 2.3.2 der Bemerkungen).

Das ungünstiger gewordene Verhältnis der Einnahmen zu den Ausgaben führt zum Anwachsen der strukturellen Deckungslücken. Seit dem Jahre 1991 bewegt sich die jährliche Nettokreditaufnahme zum Teil deutlich über

50 Mrd. DM (Nr. 2.4 der Bemerkungen). Aufgrund der hohen jährlichen Neuverschuldung sowie dem Aufbau von Schulden in Sondervermögen außerhalb des Bundeshaushalts, die der Bund zu tragen hat, wird die Bundesschuld einschließlich der Sondervermögen zum Ende des Jahres 1999 auf rd. 1,5 Billionen DM steigen. Der Schuldenstand hat sich damit innerhalb der letzten 10 Jahre etwa verdreifacht. Der Bund trägt dann rd. zwei Drittel (64 v. H.) der öffentlichen Gesamtverschuldung; dieser Verschuldungsanteil liegt um rd. 10 Prozentpunkte über dem des Jahres 1989 (Nr. 2.5 der Bemerkungen).

2.2

Angesichts der weiter steigenden Verschuldung des Bundes sowie der hohen Finanzierungsdefizite stellt sich die Frage, ob sich die verfassungsrechtliche Obergrenze für die Neuverschuldung in Form der Summe der Investitionsausgaben hinreichend ausgewirkt hat. Der in der Bundeshaushaltsordnung konkretisierte Investitionsbegriff umfaßt Sachinvestitionen und Finanzierungshilfen. Das so ermittelte Volumen der investiven Ausgaben liegt in den 90er Jahren zwischen rd. 56 und 67 Mrd. DM jährlich (Nr. 2.6.1 der Bemerkungen). Die Investitionen in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen erreichen dagegen eine erheblich geringere Größenordnung (1997: rd. 8 Mrd. DM) (Nr. 2.6.2 der Bemerkungen).

2.3

Bei der Ermittlung der zur Bestimmung der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze herangezogenen Investitionsausgaben werden die Wertminderungen der Investitionsgüter nicht abgesetzt, obwohl Wertverluste an den hergestellten oder beschafften Investitionsgütern ihren gesamtwirtschaftlichen Nutzen mindern und daher bei ökonomischer Betrachtung vom Brutto-Investitionsvolumen abzuziehen wären. Derzeit noch bestehende Schwierigkeiten bei der Kalkulation der Abschreibungen könnten mit einer Verbesserung der Vermögensrechnung auf der Grundlage betriebswirtschaftlicher Bewertungsmaßstäbe überwunden werden (Nr. 2.6.3 der Bemerkungen).

Den Investitionsausgaben stehen außerdem erhebliche Einnahmen aus Vermögensverwertungen einschließlich der Veräußerung von beweglichen und unbeweglichen

Sachen gegenüber, die bei der Ermittlung der Verschuldungsgrenze nicht abgezogen werden. Dies ist nicht unbedenklich, denn damit bleiben vermögensmindernde Tatbestände, die die Wirkung von Desinvestitionen haben, bei der Festlegung der jährlichen Kreditobergrenze unberücksichtigt. Die Erlöse aus Vermögensverwertungen liegen in den Jahren 1997 bis 1999 zwischen 13 und 26,4 Mrd. DM (Nr. 2.6.4 der Bemerkungen).

Ebenfalls als Absetzungen von der Summe der Investitionsausgaben in Betracht kommen Rückflüsse aus Darlehensvergaben und der Inanspruchnahme von Gewährleistungen. Sie betragen im Zeitraum 1997 bis 1999 jeweils jährlich bei den Darlehen zwischen 4,7 und 6 Mrd. DM und bei den Gewährleistungen rd. 2 Mrd. DM (Nrn. 2.6.5 und 2.6.6 der Bemerkungen). In jedem Fall abzuziehen wären Zuweisungen und Zuschüsse Dritter für Investitionen (rd. 0,25 Mrd. DM/Jahr), da nur eigenfinanzierte Investitionen einer Kreditfinanzierung zugänglich sind (Nr. 2.6.6 der Bemerkungen). Auch Unschärfen bei der Veranschlagung sowie Flexibilisierungsmöglichkeiten im Haushaltsvollzug können dazu führen, daß die Gesamtinvestitionen und damit die Verschuldungsgrenze tendenziell zu hoch ausgewiesen werden. Dies betrifft Veranschlagungen nach dem Schwergewicht, globale Minderungen sowie die Zulassung von gegenseitiger Deckungsfähigkeit zwischen konsumtiven und investiven Ausgaben (Nrn. 2.6.8.1 bis 2.6.8.3 der Bemerkungen).

2.4

Allein die Einbeziehung der den jeweiligen Investitionsausgaben gegenüberstehenden Einnahmen bei der Ermittlung der Kreditobergrenze ergäbe in den Jahren 1997 und 1998 eine deutlich niedrigere Verschuldungsgrenze von 29 bzw. 33 Mrd. DM. Im Haushaltsjahr 1999 läge die entsprechend bereinigte Verschuldungsgrenze (28,6 Mrd. DM) um rd. 25 Mrd. DM unter der geplanten Neuverschuldung von 53,5 Mrd. DM. Die derzeit nicht bezifferbaren Abschreibungen für den Vermögensverbrauch sind hierbei noch nicht berücksichtigt. Durch eine auf diese Weise verringerte Kreditobergrenze könnte das finanzpolitische Ziel einer nachhaltig verminderten Neuverschuldung, das dem Haushaltsentwurf 2000, dem Finanzplan bis 2003 und dem „Zukunftsprogramm 2000“ zugrunde liegt, wirksam unterstützt werden (Nr. 2.7 der Bemerkungen).

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

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

Damit die Bundesrepublik Deutschland ihre Verpflichtungen gegenüber der EG dauerhaft erfüllen kann, sind innerstaatliche Regelungen zwischen Bund und Ländern notwendig. Obwohl sich Bund und Länder ihrer gemeinsamen Verantwortung bereits seit Ende des Jahres 1992 bewußt sind, konnten sie noch immer keine Einigung über konkrete und verbindliche Verfahren zur Koordinierung ihrer Finanzpolitiken und zur innerstaatlichen Haftung für mögliche finanzielle Sanktionen der EG erzielen. Eine Konsenslösung ist derzeit noch nicht in Sicht.

Teil II

Feststellungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung

Bundeskanzler und Bundeskanzleramt

4 Einsatz von Controllinginstrumenten auf der Grundlage der Kosten- und Leistungsrechnung

Das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Amt) hat als eine der ersten Bundesverwaltungen im Dezember 1995 mit der Entwicklung eines Konzepts für ein Controllingsystem auf der Grundlage einer Kosten- und Leistungsrechnung begonnen. Ziele dieses Systems sind insbesondere eine verbesserte Planung, Steuerung und Kontrolle von Kosten und Leistungen und die Unterstützung des Haushaltsverfahrens bei Aufstellung und Vollzug. Seit Januar 1998 befindet sich das Verfahren nach Darstellung des Amtes im Wirkbetrieb. Die Kosten des Projekts beliefen sich bis Ende des Jahres 1998 auf etwa 4 Mio. DM.

Der Bundesrechnungshof mißt der Einführung von Controllinginstrumenten und einer Kosten- und Leistungsrechnung beim Amt eine große Bedeutung bei. Es handelt sich um ein Pilotprojekt, das Referenzcharakter für die gesamte Bundesverwaltung haben kann. Zum Projektstand hat er festgestellt, daß wesentliche Teile der geplanten Ziele und fachlichen Anforderungen bisher noch nicht umgesetzt wurden. Die Führungsebenen brachten dem Controllingsystem bisher nur eingeschränkte Akzeptanz entgegen. Es ist erforderlich, das Controllingprojekt weiterzuentwickeln, die Akzeptanz zu verbessern und den Wirkbetrieb schrittweise den erforderlichen Zielsetzungen anzunähern. Hierzu hat der Bundesrechnungshof dem Amt Hinweise gegeben.

5 Leistungen der Deutschen Welle an freie Mitarbeiter in der Rundfunkproduktion

Bei der Erstellung von Rundfunksendungen in Hörfunk und Fernsehen setzt die Deutsche Welle neben festangestellten auch freie Mitarbeiter im technischen Bereich, in der Redaktionsarbeit und bei der Präsentation/Moderation von Sendungen ein. Im Jahre 1997 z.B. zahlte die Deutsche Welle im Rahmen ihrer Programmausgaben rd. 76 Mio. DM an Honoraren und Sozialleistungen für freie Mitarbeit.

Der Bundesrechnungshof hat zahlreiche Überzahlungen festgestellt, die vorwiegend auf eine fehlerhafte Anwendung geltender Regelungen sowie auf eine unzureichende Kontrolle ihrer Einhaltung zurückgingen. Auch Regelungsmängel waren – wenn auch in geringerem Umfang – ursächlich für aufgetretene Fehler.

6 Beteiligung des Bundes an einer Kapitalgesellschaft

Der Bund ist mit 35 v. H. an der Rundfunk-Orchester und -Chöre GmbH, Berlin, beteiligt. Die Gesellschaft wurde im Zusammenhang mit der durch die Wiedervereinigung erforderlichen Neuordnung des Rundfunks gegründet.

Der Bund und seine drei Mitgesellschafter, zwei Landesrundfunkanstalten und das Land Berlin, haben sich im Gesellschaftervertrag verpflichtet, den Finanzbedarf der Gesellschaft entsprechend ihrer Anteile zu decken. Der Beitrag des Bundes betrug bisher rd. 20 Mio. DM im Jahr.

Mit der Neuordnung ist die Zuständigkeit des Bundes für einen „gesamtdeutschen Rundfunk“ auf die Länder übergegangen. Die Voraussetzungen für eine Bundesbeteiligung sind damit nicht (mehr) gegeben.

7 Zuwendungen an die „Weimar 1999 – Kulturstadt Europas GmbH“

Die Kosten- und Finanzierungsplanung der Gesellschaft „Weimar 1999 – Kulturstadt Europas GmbH“ war unzureichend. Erwartete Einnahmen waren zu hoch und vorgesehene Ausgaben zu niedrig angesetzt. Im Jahre 1996 bestand kein funktionierendes Rechnungswesen. Dazu notwendige Nacharbeiten zogen sich bis zum Jahre 1999 hin. Der Bund hat seine Aufsichtspflicht als Gesellschafter und Zuwendungsgeber nicht ausreichend wahrgenommen. Er hat seine Zuwendungen von ursprünglich vorgesehenen 16 auf über 29 Mio. DM erhöht.

8 Prüfung des Jahresabschlusses von Zuwendungsempfängern des Bundes in der Rechtsform eines Vereins oder einer Stiftung durch Wirtschaftsprüfer

Die Jahresrechnung von Zuwendungsempfängern des Bundes in der Rechtsform eines Vereins oder einer Stiftung wird teilweise durch Wirtschaftsprüfungsunternehmen geprüft, ohne daß es hierfür eine gesetzliche Notwendigkeit gibt. Auch sachlich ist die Inanspruchnahme der spezifischen Fachkenntnisse von Wirtschaftsprüfern grundsätzlich nicht erforderlich. Bei zügiger Prüfung der ohnehin vorgeschriebenen Nachweise über die Verwendung der Mittel durch den zuständigen Zuwendungsgeber können, insbesondere mit geringem Zuwendungsvolumen, diese Ergebnisse auch eine geeignete Grund-

lage für die Entscheidung über die Entlastung des Vorstands sein. Bei Wegfall der Prüfungen können erhebliche Beträge eingespart werden.

9 Auswirkungen von Mittelkürzungen auf ein Bauvorhaben der Stiftung Preußischer Kulturbesitz

Die Stiftung Preußischer Kulturbesitz führt in Berlin ein umfangreiches Bauvorhaben durch. Dieses wird zur

Hälfte durch Finanzierungsbeiträge des Bundes getragen.

Aufgrund von kurzfristigen Kürzungsvorgaben des Bundes im Jahre 1994 wurden die Baumittel der Stiftung für das Jahr 1995 um 20 auf 100 Mio. DM abgesenkt. In der Folge mußte die laufende Baumaßnahme der Gemäldegalerie um mehr als ein Jahr verlängert werden. Dies machte Eingriffe in die bereits abgeschlossenen Verträge notwendig und führte zu Mehrkosten in Höhe von rd. 9 Mio. DM.

Auswärtiges Amt

10 Zuwendungen an das UNESCO-Institut für Pädagogik

Das Bundesministerium fördert seit geraumer Zeit das in Hamburg ansässige UNESCO-Institut für Pädagogik (UIP), das sich im Auftrag der UNESCO mit Erwachsenen- und Weiterbildung, Alphabetisierung und außerschulischer Grundbildung beschäftigt. Den Gesamtetat des Instituts finanzierte das Bundesministerium bis zum Jahre 1997 mit jährlichen Beträgen von rd. 2,1 Mio. DM regelmäßig zu mehr als der Hälfte. Der Bund leistet mit jährlich rd. 69 Mio. DM die zweithöchsten Mitgliedsbeiträge für die UNESCO.

Während Ziele, Arbeitsschwerpunkte und Personal des UIP von der UNESCO bestimmt werden, decken deren Finanzierungsbeiträge nur rd. ein Viertel der Ausgaben des Instituts. Der Bund trägt einen mehr als doppelt so hohen Finanzierungsanteil, ist aber im wesentlichen auf die Rolle des Geldgebers beschränkt. Im Unterschied hierzu finanziert die UNESCO zwei Schwesterinstitute des UIP in Genf und Paris zum überwiegenden Teil selbst, da diese nicht durch entsprechend großzügige Leistungen der Sitzländer bezuschußt werden. Die UNESCO strebt im Wege eines Regierungsabkommens mit der Bundesrepublik Deutschland eine Festschreibung der Bundesleistungen für das UIP an, obwohl sie sich des „überkommenen Ungleichgewichts“ gegenüber der Finanzierung der beiden Schwesterinstitute bewußt ist.

Der Bundesrechnungshof stellte ein erhebliches Bundesinteresse an einer Förderung des UIP im bisherigen Umfang in Frage. Weder hat das Auswärtige Amt unmittelbar ein eigenes inhaltliches Interesse an der Arbeit

des UIP, noch kann es über dessen Organe maßgeblichen Einfluß auf die Institutsarbeit nehmen.

11 Nutzung von Liegenschaften durch Zweigstellen des Goethe-Instituts e. V. im Ausland

Das vom Bund finanzierte Goethe-Institut e. V. unterhält in 76 Ländern ein Netz von 135 Zweigstellen, die in bundeseigenen und angemieteten Liegenschaften untergebracht sind.

Die gegenwärtigen Verfahrensabläufe bei der Ermittlung des Raumbedarfs für die Zweigstellen im Ausland sind zu aufwendig und erschweren bedarfsgerechte Unterbringungslösungen, da mehrere Ressorts hieran mitwirken. Das Bundesministerium sollte aufgrund seiner Ressortverantwortung allein dafür zuständig sein, zu prüfen, ob der angemeldete Raumbedarf schlüssig und außenkulturpolitisch notwendig ist.

In einigen Fällen unterließen es das Bundesministerium und das Goethe-Institut e. V. trotz Veränderung maßgeblicher Bedingungen, den ursprünglich ermittelten Raumbedarf zu aktualisieren. Obwohl sich beispielsweise in einem Fall die Zahl der Sprachkursteilnehmer im Zeitraum 1990 bis 1997 halbiert hatte, forderte das Bundesministerium den Zuwendungsempfänger erst aufgrund der Beanstandung des Bundesrechnungshofes auf, den im Jahre 1991 ermittelten Raumbedarf für die Zweigstelle zu überarbeiten.

Das Goethe-Institut sollte über eine Vollkostenrechnung verfügen, die alle Unterbringungskosten der Zweigstellen im Ausland ausweist.

Bundesministerium des Innern

12 Projektmanagement und Projektcontrolling in der Bundesverwaltung

Einmalige, neuartige, komplexe oder fachübergreifende Aufgaben können in der Regel besser in projektspezifischen Organisationsformen als in herkömmlichen

Linienorganisationen bearbeitet werden. Projektorientierte Organisationsformen sind zeitlich befristet und bündeln die für die Projektdurchführung notwendigen personellen und sachlichen Kapazitäten sowie die Verantwortung. Koordinierungs- und Abstimmungsaufwand wird hierdurch deutlich vermindert. Projektmanagement

und Projektcontrolling sichern eine effizientere und schnellere Bearbeitung.

Der Bundesrechnungshof hat bei einer querschnittlichen Prüfung festgestellt, daß projektbezogene Organisationsformen bisher die Ausnahme bildeten. Soweit Instrumente des Projektmanagements zum Einsatz kamen, waren Planung und Überwachung der Ziele, Kosten und Termine noch nicht ausreichend.

Durch stärkere Nutzung projektspezifischer Organisations- und Controllingformen könnten geeignete Aufgaben wirtschaftlicher und wirksamer erledigt werden.

13 Förderung von Leistungszentren für den Spitzensport

Das Bundesministerium hat im Jahre 1996 in Abstimmung mit dem Deutschen Sportbund eine Konzeption zur Neuordnung der mit Bundesmitteln geförderten Bundesleistungszentren erarbeitet. Drei Jahre später (bis Mitte des Jahres 1999) ist das Konzept für die Einrichtungen des Wintersports in Bayern noch immer nicht umgesetzt worden.

Die Höhe der Bundesförderung entspricht nicht der Nutzung durch die Sportler, für deren Förderung der Bund zuständig ist. Beispielsweise erhalten die beiden Leistungszentren mit dem geringsten Nutzungsanteil des Bundes den höchsten Anteil an Bundeszuwendung. Dies entspricht nicht den Grundsätzen über die Förderung von Bundesleistungszentren.

Spitzensportverbände oder Durchführungsorganisationen zahlen für vom Bund geförderte Einrichtungen bei Veranstaltungen bisher keine oder nur geringe Nutzungsentgelte.

14 Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundesamtes für Kartographie und Geodäsie

Das Bundesamt für Kartographie und Geodäsie hat bei der Abrechnung von Projekten, Abschlagszahlungen und Bewirtungsausgaben Grundsätze des Haushaltsrechts nachhaltig verletzt. So war z. B. ein Projekt zur Erstellung und Vermarktung digitaler kartographischer Datensätze auch 3½ Jahre nach Projektabschluß noch nicht abgerechnet. Abschlagszahlungen wurden jahrelang nicht abgerechnet und ausstehende Rückforderungen gingen nicht ein. In zwei Fällen führten Mitarbeiter eine Dienstreise nicht durch, für die sie Abschlagszahlungen erhalten hatten. Sie zahlten die erhaltenen Abschläge von 2 500 DM erst drei Jahre später zurück.

Das für die Dienst- und Fachaufsicht zuständige Bundesministerium hat es nicht vermocht, die Mängel abzustellen.

15 Zuwendungen an private Organisationen für die Ausbildung der Bevölkerung in Erster Hilfe und zu Pflegehilfskräften

Das Bundesministerium fördert die Ausbildung der Bevölkerung in Erster Hilfe und zu Pflegehilfskräften. Im

Jahre 1998 betrugen die Zuwendungen hierfür insgesamt über 21 Mio. DM. Den ausbildenden privaten Organisationen werden pro Kursteilnehmer Pauschalbeträge gezahlt, deren Angemessenheit nicht nachvollziehbar ist. Die Pauschalen wurden aus Durchschnittswerten ermittelt, ohne daß es Vorgaben über förderfähige Leistungsstandards gibt. Die Ausbildungskurse werden nicht im Wettbewerb vergeben.

16 Unterstützung deutscher Minderheiten in Nachfolgestaaten der UdSSR

Das Bundesministerium förderte seit dem Jahre 1990 investive Maßnahmen in den Herkunftsgebieten von Rußlanddeutschen mit über 500 Mio. DM. Für den Zeitraum vom Jahre 1999 bis 2002 waren zum Zeitpunkt der Prüfung weitere rd. 200 Mio. DM vorgesehen.

Finanziert wurden auch Infrastrukturmaßnahmen, z. B. Einrichtungen für die Wasser- und Stromversorgung, für die vertragsgemäß grundsätzlich die russische Seite zuständig gewesen wäre. Hierdurch entstanden schwer zu lösende Probleme für die Eigentumsübertragung, erhebliche Verzögerungen und vermeidbare Mehrausgaben.

Mit Projektmitteln geförderte Betriebe kommen ihren Verpflichtungen zur Abführung von Gewinnanteilen nicht wie vorgesehen nach. Die beabsichtigte Privatisierung von Betrieben ist noch nicht angelaufen. Das Bundesministerium hat einzelne Betriebe errichten lassen, deren Behauptung am Markt ohne weitere deutsche Unterstützung zweifelhaft ist. Ein im Jahre 1994 begonnenes und auf rd. 2,5 Mio. DM geschätztes Ziegeleiprojekt sollte bis zu seiner Inbetriebnahme mehr als 13 Mio. DM kosten. Nachdem bis zum April des Jahres 1999 mehr als 9 Mio. DM ausgegeben wurden, hat das Bundesministerium beschlossen, das Projekt nicht mehr zu fördern. Ein Vertragspartner des Bundesministeriums hat als Projektträger auf Fehlentwicklungen zu spät reagiert.

17 Beschaffung von Sanitätsmaterial beim Bundesgrenzschutz

Für die Beschaffung von Sanitätsmaterial beim Bundesgrenzschutz (BGS) hält das Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern (Beschaffungsamt) eine eigene, personalaufwendige Beschaffungsorganisation mit etwa 14 Mitarbeitern vor. Daneben beschafft es Sanitätsmaterial für zehn weitere Bedarfsträger. Rund 60 v. H. der Beschaffungen von Arznei- und Verbandmitteln (Sanitätsverbrauchsmaterial) entfielen im Jahre 1997 auf den BGS. Sanitätsgerät wurde zu rd. 80 v. H. für den BGS beschafft. Die zentrale Beschaffung von Sanitätsverbrauchsmaterial wird im Zuge der Neuorganisation des BGS und der damit einhergehenden Verringerung von BGS-Dienststellen mit eigenem Sanitätsdienst an Bedeutung verlieren.

Bei Beschaffung des Sanitätsverbrauchsmaterials über das Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung und die acht Bundeswehrkrankenhausaerzien könnte der Bedarf für den BGS und die weiteren Bedarfsträger mit abgedeckt werden. Im Beschaffungsamt ließen sich dadurch Personal- und Sachkosten von jährlich über 1 Mio.

DM, bei Übernahme sämtlicher Beschaffungsaufgaben, d. h. einschließlich Sanitätsgerät, sogar bis zu 1,6 Mio. DM einsparen.

18 Erstattung von Beförderungsauslagen nach dem Bundesumzugsgesetz

Der Bund ersetzt den Bundesbediensteten bei dienstlich veranlaßten Umzügen die notwendigen Beförderungsauslagen. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß

die Erstattung aus verschiedenen Gründen in vielen Fällen zu unwirtschaftlichen Ausgaben führt.

Er hat deshalb eine Zentralisierung der Bearbeitung, die Einführung einer Höchstmenge für das Umzugsgut, Verfahrensverbesserungen sowie den Bediensteten alternativ zu gewährende Kostenpauschalen vorgeschlagen. Das Bundesministerium der Verteidigung schätzt das Einsparpotential für seinen Bereich bei Umsetzung der Vorschläge des Bundesrechnungshofes auf über 30 Mio. DM jährlich.

Bundesministerium der Justiz

19 Umsetzung der EG-Pauschalreiserichtlinie in deutsches Recht

Der Bund setzte die sogenannte Pauschalreiserichtlinie der EG, die die Mitgliedstaaten verpflichtete, eine geeignete Insolvenzversicherung für Pauschalreisende zu schaffen, erst verspätet in deutsches Recht um. Das hat beim Bund zu vermeidbaren Ausgaben von 14,6 Mio. DM geführt.

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, daß das Bundesministerium frühzeitig erkennbare Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht nur unzureichend in die Entscheidungsfindung bei der EG eingebracht und insbesondere darauf verzichtet hat, auf längere Umsetzungsfristen hinzuwirken. Mit den Umsetzungsarbeiten hat es verspätet begonnen.

Bundesministerium der Finanzen

20 Durchführen von Baumaßnahmen durch die Zoll- und Verbrauchsteuerabteilung einer Oberfinanzdirektion

Das Bundesministerium beauftragte die in Bausachen unerfahrene Zoll- und Verbrauchsteuerabteilung einer Oberfinanzdirektion mit der Errichtung von fünf Gebäuden. Ziel war eine möglichst kurze Bauzeit. Deshalb sollte ein Generalunternehmer die Gebäude schlüsselfertig in Systembauweise errichten.

Die Oberfinanzdirektion folgte dieser Vorgabe. Hierbei unterliefen ihr schwerwiegende Verstöße gegen Vergabe- und Haushaltsrecht. Sie vergab insgesamt Bauaufträge in Höhe von rd. 23 Mio. DM freihändig und damit ohne ausreichenden Wettbewerb. Die Gesamtkosten für eines der Gebäude erhöhten sich von 6,5 auf 8 Mio. DM, weil wesentliche Leistungen nachträglich in Auftrag gegeben wurden. Die Baumaßnahmen hätten – einschließlich der Nachtragsleistungen – ausgeschrieben werden müssen.

21 Verwaltungskostenabrechnung an die Länder

Der Bund zahlt für die Erledigung seiner Bauaufgaben den Ländern sogenannte Entschädigungen u. a. auch für Entwicklungen von DV-Verfahren. In vier Ländern gaben die zuständigen Oberfinanzdirektionen insgesamt rd. 10,5 Mio. DM aus dem Einzelplan des Bundesministeriums für DV-Beschaffungen aus, obwohl keine

einvernehmlichen Abstimmungen und qualifizierten Begründungen vorlagen.

Darüber hinaus wurden in zwei Ländern Doppelvergütungen und in zwei Ländern unzutreffende Kostenverteilung festgestellt. Diese Abrechnungsfehler führten zu nicht gerechtfertigten Ausgaben des Bundes in Höhe von rd. 4,3 Mio. DM.

Das Bundesministerium hat seine Fachaufsicht gegenüber seinen Oberfinanzdirektionen nicht wirkungsvoll wahrgenommen.

22 Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen

Das Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen verwendete Stellen, die wegen der Wiedervereinigung und wegen des Geldwäschegesetzes zweckgebunden bewilligt worden waren, ohne personalwirtschaftliche Untersuchungen und ohne Zustimmung des Haushaltsgesetzgebers für anderweitige Aufgaben. Ferner waren erhebliche Personalüberhänge im Verwaltungsbereich vorhanden.

Darüber hinaus hatte das Bundesaufsichtsamt auf umfassende und grundlegende Veränderungen der aufsichtsrechtlichen Rahmenbedingungen im Zusammenhang mit einer gesetzlichen Neuordnung im Jahre 1994 organisatorisch nur unzureichend reagiert. Durch eine systematische organisatorische Neuausrichtung sollten eine der veränderten Rechtslage gerecht werdende, verbes-

serte Versicherungsaufsicht erreicht, die Aufbauorganisation deutlich gestrafft und Rationalisierungspotentiale ausgeschöpft werden.

23 Wirtschaftlichkeit und Kassensicherheit eines neuen Zollzahlstellenverfahrens

Mit der Einführung des „Neuen IT-unterstützten Zollzahlstellenverfahrens (NIZZA)“ im Jahre 1996, mit dem Zölle, Verbrauchs- und Einfuhrumsatzsteuern in Höhe von jährlich etwa 120 Mrd. DM erfaßt und abgerechnet werden, konnte wegen seiner Komplexität und zeitraubender Auseinandersetzungen zwischen dem Bundesministerium und dem Auftragnehmer über Fehlerursachen bei der Programmierung erst drei Jahre später als geplant zugesagt begonnen werden.

Obwohl sich die Gesamtausgaben von ursprünglich rd. 25 Mio. DM bis zum Jahre 2003 fast verdoppeln sollen, wurde eine erst zu Beginn der Einführung im Jahre 1996 und damit verspätet erstellte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht mehr aktualisiert.

Das Bundesministerium will mögliche Personaleinsparungen durch repräsentative personalwirtschaftliche Untersuchungen konkretisieren lassen und anschließend über deren Realisierung entscheiden.

Der Austausch bereits erfaßter oder aufbereiteter Daten würde weitere Optimierungs- und Einsparpotentiale eröffnen; mangels zentralem Datenmanagement sowie wegen unzureichender Anbindung an andere IT-Verfahren können sie aber noch nicht realisiert werden.

Die Zentralen Prüfstellen konnten ihre im Kassenwesen des Zolls unverzichtbare Aufsicht wegen fachfremder Tätigkeiten und technischer Probleme von NIZZA nicht ausreichend wahrnehmen. Lang dauernde Systemausfälle und unzureichende Vorkehrungen gegen unbefugten Datenzugriff gefährden die Kassensicherheit.

24 Erhebung der Autobahnbenutzungsgebühr durch Mobile Kontrollgruppen der Zollverwaltung

Mobile Kontrollgruppen der Zollverwaltung unterstützen das Bundesamt für Güterverkehr und kontrollieren, ob Lastkraftwagen die Autobahnbenutzungsgebühr entrichtet haben. Diese Gebühren können an über 5 500 Zahlstellen – überwiegend Tankstellen – entrichtet werden. Daneben werden Zahlungen in rd. 140 mobilen Zahlstellen (sogenannten „Cash Quick PT Terminals“) in Dienstfahrzeugen entgegengenommen. Davon gehören 46 zur Zollverwaltung.

Die mit dem Betrieb der mobilen Terminals verbundenen Förmlichkeiten über Bedienerkarte, Ausgabe von

Gebührenbescheinigungen, Bestands- und Anschreibelisten, Einlieferungsverzeichnisse und Verwaltung von Handvorschüssen verursachen einen Aufwand, der in keinem Verhältnis zu den vereinnahmten Gebühren steht. Darüber hinaus sind die Terminals sehr benutzerunfreundlich und nur schwer in den Dienstkraftwagen unterzubringen. Einige Kontrollgruppen waren deshalb auch dazu übergegangen, die Terminals in der Dienststelle zu deponieren und etwaige Gebührenschuldner an die nächste stationäre Begleichungsstelle zu begleiten.

25 Kontrolle der Umsatzbesteuerung ausländischer Kraftomnibusse im Personenverkehr

Um die Umsatzbesteuerung ausländischer Busunternehmer, insbesondere aus Staaten außerhalb der EU, die mit ihren im Inland zurückgelegten Fahrstrecken im Personenverkehr steuerpflichtig sind, sicherzustellen, sind die für die Steueraufsicht zuständigen Zolldienststellen seit dem Jahre 1995 mit Straßenkontrollen beauftragt. Sie haben die festgestellten Daten den Finanzbehörden zu übermitteln.

Die damit betrauten Mobilen Kontrollgruppen machen von diesen Kontrollen sehr uneinheitlich und insgesamt nur unzureichend Gebrauch.

Das Bundesministerium hat bisher nicht ausreichend auf die umsatzsteuerliche Bedeutung dieser Kontrollen hingewiesen und auf eine höhere Kontrolldichte hingewirkt.

26 Zollamtliche Erfassung des Auslandsflugverkehrs auf inländischen Landeplätzen

Luftfahrzeuge im nichtgewerblichen Personenverkehr oder -gelegenheitsverkehr, die in das Inland einfliegen, können auf einem vom Bundesministerium bestimmten Flugplatz landen. Auf diesen „besonderen Landeplätzen“ sind keine Zollstellen eingerichtet, die Zollkontrolle wird stichprobenweise wahrgenommen.

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes unterrichten die Flugplatzverwaltungen die zuständigen Zolldienststellen nicht oder so spät über Drittlandseinfüge wie auch -ausflüge, daß es den Beamten häufig nicht möglich war, derartige Kontrollen vorzunehmen. Die Erhebung von Einfuhrabgaben und die Einhaltung der zollrechtlichen Verbote und Beschränkungen bei der Ein- und Ausfuhr waren somit nicht gewährleistet.

Die Zahl dieser Landeplätze sollte verringert werden, soweit nur geringe Flugbewegungen stattfinden. Bei den verbleibenden Landeplätzen muß die Möglichkeit zollamtlicher Kontrollen sichergestellt werden.

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie

27 Fördermaßnahmen im Mittelstandsbereich

Die Bundesregierung fördert den gewerblichen Mittelstand mit dem Ziel, die Wettbewerbsfähigkeit von Existenzgründern sowie kleinen und mittleren Unternehmen über eine Stärkung ihrer Leistungs- und Innovationsfähigkeit zu verbessern. Auf der Ebene des Bundes wurden im November 1998 insgesamt 45 Förderprogramme durchgeführt, davon 19 im unmittelbaren Verantwortungsbereich des Bundesministeriums, 8 Darle-

hensprogramme des ERP-Sondervermögens, 7 Förderprogramme anderer Ressorts und 11 Programme, die die Förderbanken des Bundes aus eigenen Mitteln finanzierten.

Die Förderlandschaft ist nur schwer überschaubar; die Förderprogramme sind in ihrer Zielrichtung nicht hinreichend präzisiert und aufeinander abgestimmt. Das Programmangebot sollte verschlankt und auf wenige, überschaubare „Grundförderprogramme“ zurückgeführt werden.

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten

28 Zuweisungen nach dem Gesetz über die Verwendung von Gasöl durch Betriebe der Landwirtschaft

Nach dem Gesetz über die Verwendung von Gasöl (Dieselkraftstoff) durch Betriebe der Landwirtschaft erhalten diese Betriebe eine Verbilligung des für bestimmte Zwecke verbrauchten Gasöls. Die Durchführung des Gesetzes obliegt den Ländern.

Eine landwirtschaftliche Betriebsgesellschaft, deren alleiniger Anteilseigner das Land Berlin ist und die

rd. 22 000 ha landeseigener Stadtgutflächen verwaltet und bewirtschaftet, erhält jährlich aus Bundesmitteln rd. 700 000 DM Gasölverbilligung.

Nach dem Gesetzeswortlaut ist dies zwar zulässig. Es war vom Gesetzgeber nicht beabsichtigt, daß die öffentliche Hand sich gegenseitig subventioniert. Juristische Personen des privaten Rechts sollten zum Bezug von Gasölverbilligung nur berechtigt sein, soweit die Anteile nicht von der öffentlichen Hand gehalten werden.

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung

29 Förderung von Vermittlungsagenturen für Langzeitarbeitslose und andere schwervermittelbare Arbeitslose

Das Bundesministerium förderte im Jahre 1998 im Rahmen des Programms „Erprobung zusätzlicher Wege in der Arbeitsmarktpolitik“ erstmals Vermittlungsagenturen auf kommunaler Ebene, die zusätzlich zu den bestehenden Vermittlungseinrichtungen der Bundesanstalt für Arbeit und denen der örtlichen Sozialhilfeträger tätig werden. Mit der Förderung sollten exemplarische Erkenntnisse gewonnen werden, inwieweit Arbeitslose mit Vermittlungshemmnissen durch intensivere und individuellere Betreuung auf zusätzlich akquirierte Stellen des ersten Arbeitsmarktes vermittelt werden können. Das Bundesministerium bewilligte für insgesamt neun Vermittlungsprojekte Zuwendungen in Höhe von mehr als 37 Mio. DM.

Der Bundesrechnungshof hat drei Vermittlungsprojekte mit einem Fördervolumen von insgesamt mehr als 18 Mio. DM geprüft und u.a. festgestellt, daß die geförderten Agenturen das Ziel der Vermittlung von

Arbeitslosen auf zusätzlich akquirierte Stellen des ersten Arbeitsmarktes bisher nur in geringem Umfang erreichten. Die bisherigen Vermittlungsergebnisse stehen nach Auffassung des Bundesrechnungshofes in keinem angemessenen Verhältnis zu dem betriebenen Aufwand.

30 Anrechnung von Einkünften aus Haus- und Grundbesitz bei Leistungen nach dem Bundesversorgungsgesetz

Bei einigen Leistungen nach dem Bundesversorgungsgesetz (Ausgleichsrente, Schadensausgleich, Elternrente) wird das Einkommen der Berechtigten mindernd berücksichtigt. Zu diesem Einkommen zählen auch die Einkünfte aus Haus- und Grundbesitz.

Diese Einkünfte wurden in fast allen geprüften Fällen fehlerhaft berechnet. Der Bundesrechnungshof führt die Fehlerhaftigkeit des Verwaltungshandelns in erster Linie darauf zurück, daß die hier anzuwendende Vorschrift des § 12 Ausgleichsrentenverordnung wegen ihrer Anlehnung an das Einkommensteuerrecht übermäßig kompliziert und verwaltungsaufwendig ist.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium empfohlen, die Vorschrift mit dem Ziel der Vereinfachung zu überarbeiten. Er hat dazu mehrere Vorschläge unterbreitet.

31 Erstattung für die Ausstellung und Verteilung von Haushaltsscheckheften

Ab 1. Januar 1997 wurden die Rahmenbedingungen für die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in privaten Haushalten neu gestaltet und das Haushaltsscheckverfahren eingeführt. Der Haushaltsscheck sollte der Vereinfachung des Meldeverfahrens bei der Sozialversicherung und der Zahlung der entsprechenden Beiträge dienen und insbesondere zur Schaffung von mehr sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen in privaten Haushalten beitragen.

Die Aufwendungen der Rentenversicherungsträger für die Ausstellung und Verteilung von Haushaltsscheckheften werden vom Bund erstattet; zusätzlich trägt der Bund Ausgaben für eine das Verfahren begleitende Öffentlichkeitsarbeit.

Die in das Haushaltsscheckverfahren gesetzten Erwartungen haben sich nicht erfüllt. Trotz des nicht unerheblichen Einsatzes von Bundesmitteln in Höhe von 3 Mio. DM bis zum 30. Juni 1998 wurde das Verfahren in Privathaushalten wenig verwandt. Das Haushaltsscheckverfahren ist gescheitert.

32 Zuschuß des Bundes an die Künstlersozialkasse

Selbständige Künstler und Publizisten sind unter bestimmten Voraussetzungen in der Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung pflichtversichert. Die Beiträge tragen die Künstler und Publizisten – ebenso wie Arbeitnehmer – nur zur Hälfte. Die andere Hälfte wird durch die Künstlersozialabgabe der Unternehmer (Vermarkter) und den gesetzlich festgelegten Zuschuß des Bundes finanziert. Die Künstlersozialabgabe beruht dabei auf den von Vermarktern gezahlten Honoraren (Fremdvermarktung). Der Zuschuß des Bundes wird hingegen aus den Entgelten der Versicherten abgeleitet, die diese ohne Einschaltung von Vermarktern unmittelbar von Endabnehmern für ihre Werke und Leistungen, Eigentums- oder Nutzungsrechte erhalten (Selbstvermarktung).

Bei der Festsetzung des Vomhundertsatzes für den Bundeszuschuß ging der Gesetzgeber von der Vorstellung aus, daß der Anteil der Selbstvermarktung an den Einnahmen der Künstler und Publizisten bei etwa 50 v. H. liege und somit vom Bund der halbe „Arbeitgeberanteil“ an den Renten-, Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträgen zu übernehmen sei. Dementsprechend wurde der Zuschuß ab dem Jahre 1988 im Künstlersozialversicherungsgesetz auf 25 v. H. der Ausgaben der Künstlersozialkasse festgesetzt.

Obwohl der Selbstvermarktungsanteil tatsächlich nur rd. 30 v. H. betrug, hat das Bundesministerium nicht darauf hingewirkt, daß der Bundeszuschuß auf 15 v. H. der Ausgaben der Künstlersozialkasse gesenkt wurde.

33 Zuschüsse zu den Beiträgen zur Rentenversicherung der in Werkstätten beschäftigten Behinderten

Behinderte, die in Werkstätten für Behinderte (Werkstätten) beschäftigt sind, unterliegen der Versicherungspflicht in der gesetzlichen Rentenversicherung. Ihre Beiträge werden zum Teil aus Bundesmitteln gezahlt.

In den Werkstätten befindet sich eine nicht unerhebliche Anzahl von Behinderten, bei denen die Behinderung und der Aufenthalt in den Werkstätten auf Unfallfolgen zurückzuführen sind, für die ein Dritter ganz oder teilweise verantwortlich ist. Für die Beitragszahlungen des Bundes für Behinderte, die aufgrund von Unfallfolgen mit Drittverschulden in Werkstätten beschäftigt sind, gehen die zivilrechtlichen Schadensersatzansprüche wegen einer Gesetzeslücke nicht auf ihn über; dem Bund entgehen dadurch nach Berechnungen des Bundesrechnungshofes Erstattungsansprüche in einer Größenordnung von bis zu 8,6 Mio. DM jährlich.

34 Betriebsprüfungen in der gesetzlichen Rentenversicherung

Die Rentenversicherungsträger sind der ihnen seit dem Jahre 1996 übertragenen gesetzlichen Aufgabe, mindestens alle vier Jahre in den Betrieben Prüfungen auf die Richtigkeit der Beitragszahlungen durch den Arbeitgeber (Betriebsprüfungen) durchzuführen, nur unzureichend nachgekommen. Wegen der unterlassenen Betriebsprüfungen sind Beitragsansprüche verjährt. Der allein im Kalenderjahr 1996 dadurch entstandene finanzielle Schaden wurde für den gesamten Bereich der Rentenversicherung auf etwa 85 Mio. DM geschätzt. Das Bundesministerium hat es versäumt, die gesetzlich übertragene Aufgabe auf vollständigen Vollzug hin zu überwachen und ergebnisabhängig entsprechende Abhilfemaßnahmen zu treffen.

35 Aufwendungen für Verwaltungsausgaben

Aus wirtschaftlichen Gründen strebten die Rentenversicherungsträger an, die Zahl ihrer verschiedenartigen Programmierkreise von vier auf zwei zu verringern. Zu diesem Zweck bildete im Juni 1996 der Programmierkreis der Bundesversicherungsanstalt mit einem anderen Programmierkreis eine Arbeitsgemeinschaft. Gemeinsam sollte ein neues einheitliches Programmsystem bis zum 31. Dezember 1999 entwickelt werden. Die Bundesversicherungsanstalt versäumte es, vorbereitende und projektbegleitende Untersuchungen anzustellen, den Aufwand sowie die Vorteile dieses Vorhabens zu bewerten und zu quantifizieren sowie Grundlagen für Erfolgskontrollen schaffen. Sie veranschlagte die Ausgaben für die Zusammenarbeit im Haushaltsjahr 1998 auf 80 Mio. DM, ohne zuvor angemessene Planungen zu erstellen, die zwingend notwendige Ermittlung der Gesamtausgaben durchzuführen und die Aufsichtsbehörde über das Vorhaben zu unterrichten.

Um den Nutzen der Zusammenlegung der zwei Programmierkreise abschätzen zu können, wären Entschei-

dungen über die Fortführung der Zusammenarbeit auf der Grundlage aussagefähiger und überprüfbarer Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu treffen. Außerdem ist das Vorhaben ohne die geforderten Planungen und Kostenschätzungen nicht etatreif.

36 Vergütungen und Ausgleichszahlungen im Rentenzahlverfahren

Der Postrentendienst der Deutschen Post AG erhält für das Rentenzahlverfahren von den Trägern der gesetzlichen Arbeiter- und Angestelltenversicherung Vergütungen. Eine unabhängige Prüfungseinrichtung hat für die Jahre 1992 bis 1998 Umstände überprüft, die für die Feststellung einer angemessenen Vergütung des Postrentendienstes von Bedeutung sind. In dem im Mai 1998 vorgelegten Gutachten hat sie dies den Beteiligten dargestellt. Die Beteiligten konnten sich erst nach Ablauf eines Jahres und auch nur über einen Teil der Folgerungen einigen, die sich aus dem Gutachten ergeben. Strittig sind insbesondere die von der Deutschen Post AG erzielten Zinserträge aus Rentengeldern.

Weitere Verzögerungen bei der Durchsetzung der von den Rentenversicherungsträgern beanspruchten Restforderung von mehr als 70 Mio. DM können nicht länger hingenommen werden. Dies gilt um so mehr, als sich bereits die Erstellung des Gutachtens um rd. zweieinhalb Jahre verzögerte und Teilzahlungen erst im Juni 1999 erfolgten.

37 Vorschüsse auf Auslandsrenten

Die Träger der gesetzlichen Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten haben über Jahre hinweg dem

Postrentendienst der Deutschen Post AG Vorschüsse für im Inland zu zahlende Auslandsrenten vorzeitig zur Verfügung gestellt. Sie haben durch diese verfrühten Zahlungen jahrelang Zinsverluste hingenommen.

38 Erstattung von Aufwendungen der gesetzlichen Rentenversicherung im Rahmen des Versorgungsausgleichs

Bei einer Ehescheidung befindet das Familiengericht über den Versorgungsausgleich zwischen den ehemaligen Ehegatten. Wenn der ausgleichsverpflichtete Ehegatte Anwartschaften auf beamtenrechtliche oder ähnliche Versorgungsansprüche erworben hat, stehen Teile davon dem ausgleichsberechtigten Ehegatten zu. Im gleichen Maße in dem sich die Anwartschaften des ausgleichsverpflichteten Ehegatten vermindern, werden für den begünstigten Ehegatten Anwartschaften in der gesetzlichen Rentenversicherung begründet (sogenanntes Quasisplitting).

Spätere Zahlungen der gesetzlichen Rentenversicherungsträger an den ausgleichsberechtigten Ehegatten sind von den Trägern der Versorgungslast (Beamtenversorgung, Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes, kirchliche Versorgungsträger u. a.) zu erstatten.

Zwischen der Erstattungsanforderung der Rentenversicherungsträger und dem Eingang der Zahlungen liegen zum Teil erhebliche Zeiträume, die sich teilweise über mehr als ein halbes Jahr erstrecken.

Um frühere Zahlungen zu erreichen, sollten der Fälligkeits- und der Verjährungszeitpunkt der Forderungen in einer neuen Rechtsverordnung festgelegt werden. Bis heute liegt kein Verordnungsentwurf vor.

Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen

39 Anwendung des Verwaltungskostengesetzes beim Luftfahrt-Bundesamt

Die Gebühreneinnahmen des Luftfahrt-Bundesamtes decken die Gesamtausgaben nur zu rd. 24 v. H. Wesentliche Ursache hierfür ist, daß die Gebühren aufgrund unzureichender Kalkulationsverfahren nicht kostendeckend sind. Es fehlt z. B. eine Kosten- und Leistungsrechnung, mit der die Kosten der Amtshandlungen ermittelt werden könnten. Außerdem wurden neue Amtshandlungen bisher nicht in das Gebührenverzeichnis aufgenommen, sondern gebührenfrei erbracht.

Es ist notwendig, ein Gebührenkonzept umzusetzen, das den Vorgaben des Luftverkehrsgesetzes entspricht, und als Grundlage hierfür eine Kosten- und Leistungsrechnung einzuführen. Da diese Arbeiten noch längere Zeit in Anspruch nehmen werden, sollte die Kostenverordnung auf Basis vorhandener Informationen vorab novelliert werden, um den niedrigen Deckungsgrad der Ausgaben zu verbessern.

40 Einwirkungsmöglichkeiten auf Beteiligungsunternehmen des Bundes nach Veränderungen in der Beteiligungsstruktur

Die europäische Liberalisierung der Wirtschaft erleichtert multinationale Unternehmenszusammenschlüsse auch für sogenannte Staatsbetriebe. In diesen Fällen kann es zu Einschränkungen der Kontroll- und Einflußmöglichkeiten des/der jeweiligen nationalen staatlichen Anteilseigner(s) und zur Verringerung von Informations- und Erhebungsrechten des nationalen Rechnungshofes kommen, wenn die Beteiligungsverwaltung keine entsprechenden Vereinbarungen mit den Unternehmen abschließt. Eine Beratung der Beteiligungsverwaltung des Bundes und des Parlaments durch den Bundesrechnungshof wird in diesen Fällen künftig nur eingeschränkt möglich sein.

Durch die Gründung von Holdinggesellschaften und die Ausgründung von Betriebsbereichen wurden aus großen unmittelbaren Bundesbeteiligungen mittelbare Beteiligungsgesellschaften. In diesen Fällen können – wie

bereits geschehen – dem Bund und seinen Überwachungsorganen wichtige Einflußmöglichkeiten verloren gehen, wenn nicht durch unternehmensinterne Regelungen von vornherein Vorsorge getroffen wird. Obwohl der Bund weiterhin erhebliche öffentliche Mittel gewährt, besitzt er z. B. nicht das Recht, an der Bestellung des Abschlußprüfers dieser Gesellschaften mitzuwirken, da er bei mittelbaren Bundesbeteiligungen nicht Gesellschafter ist.

41 Doppelförderungen bei Ausbaumaßnahmen der Bundesschienenwege

Nach dem Investitionszulagengesetz hat die Deutsche Bahn AG bei bestimmten begünstigten Investitionen in den neuen Bundesländern Anspruch auf Investitionszulagen. Außerdem finanziert der Bund Investitionen in die Schienenwege der Deutschen Bahn AG mit Zuwendungen. Der subsidiäre Charakter der Zuwendungen schließt jedoch eine Doppelförderung durch den Bund aus.

Die Deutsche Bahn AG hatte in den vorgelegten Verwendungsnachweisen keine Investitionszulagen ausgewiesen. Somit wurden die zuwendungsfähigen Kosten nicht vermindert. Eine Doppelförderung in erheblichem Umfang war die Folge. Die genaue Höhe wird noch ermittelt.

42 „Anwendung der Lohngleitklausel bei Bauverträgen der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung“

Bei der Vergabe von bestimmten Bauleistungen kann ein Preisvorbehalt in Form einer sogenannten „Lohngleitklausel“ vereinbart werden. Steigen die Löhne, wird die Vergütung nach Maßgabe des jeweils vertraglich festgelegten „Änderungssatzes“ angepaßt. Der Änderungssatz darf jedoch nur die Folgen der Lohnsteigerung kompensieren. Die Vereinbarung eines höheren Änderungssatzes verstößt gegen gesetzliche Bestimmungen. Ein derartiger Bauvertrag ist insoweit unwirksam.

Da den Bediensteten der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung weder die gesetzlichen Grundlagen noch eine Formel für die Errechnung des Änderungssatzes bekannt waren, konnte im Rahmen der Angebotswertung eine Prüfung des Änderungssatzes auf Zulässigkeit nicht durchgeführt werden. Deshalb wurde nicht erkannt, daß die Bieter grundsätzlich überhöhte Änderungssätze angeboten hatten. Der aus diesem Grunde unzulässig in Rechnung gestellte, überwiegend bereits bezahlte Betrag beläuft sich allein bei den geprüften, in den Jahren 1994 bis 1998 abgeschlossenen Verträgen auf insgesamt mehr als 10 Mio. DM.

43 Einsatz von Seeschiffen im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen

Die seegängigen Schiffe der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung sowie des Bundesamtes für Hydrographie verursachen Gesamtkosten in Höhe von jährlich etwa

190 Mio. DM. Zur Senkung dieser Kosten hat der Bundesrechnungshof empfohlen, die Standorte der Seeschiffe zu optimieren, die Vorgaben für die Aufgabenerledigung genauer an den Bedarf anzupassen und die ämterübergreifende Zusammenarbeit zu verbessern. Da der ämterübergreifende Einsatz von Seeschiffen in der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung noch immer erheblichen Vorbehalten begegnet, hat der Bundesrechnungshof ergänzend vorgeschlagen, durch die Einrichtung eines zentralen Schiffeinsatzmanagements sicherzustellen, daß unnötige Paralleleinsätze von Seeschiffen offenkundig werden und unterbleiben.

44 Neubau einer Residenz

Die Bauverwaltung hatte einem Generalunternehmer den Auftrag für den Neubau einer Residenz für den Leiter der deutschen Auslandsvertretung in den USA in Höhe von 8,1 Mio. US-Dollar erteilt. Die Herstellungskosten stiegen im Verlauf der Bauausführung durch 185 Nachtragsaufträge auf 16,8 Mio. US-Dollar. Dies führte auch zu einer Erhöhung des Architektenhonorars.

Nachträgliche Ergänzungen und Änderungen von Bauaufträgen – insbesondere bei Generalunternehmern – haben besonders hohe Kostensteigerungen zur Folge. Dies gilt vor allem für die USA, weil dort wegen des Fehlens mittelständischer Bauunternehmer der Generalunternehmer Einsatz üblich ist und deshalb zur Kostensicherheit eine Baumaßnahme erst dann ausgeschrieben wird, wenn die Planung im Detail ausgereift und vollständig ist.

45 Umbaumaßnahmen für die Außenstelle Berlin des Bundesministeriums für Wirtschaft

Das unter Denkmalschutz stehende ehemalige Regierungskrankenhaus der DDR wurde für die Außenstelle Berlin des Bundesministeriums für Wirtschaft hergerichtet. Diese erste größere Baumaßnahme für die Unterbringung der Bundesregierung in Berlin stand unter einem hohen, politisch begründeten Termindruck. Die Bauverwaltung gab für den ersten Bauabschnitt Gesamtkosten von rd. 150 Mio. DM und eine Planungs- und Bauzeit von 15 Monaten an.

Um dieses Ziel zu erreichen, ließ die Bauverwaltung zahlreiche Regelungen sowie Rechtsvorschriften außer acht. Beispielsweise wurde weitgehend auf öffentliche Ausschreibungen verzichtet. In der Folge kam es zu Minderleistungen des Generalplaners und überteuerten Bauleistungen. Es entstanden Mehrkosten in zweistelliger Millionenhöhe. Dennoch verlängerte sich die Planungs- und Bauzeit auf 36 Monate. In dieser Zeit hätte die Baumaßnahme auch regelgerecht durchgeführt werden können.

46 Nutzung von Dokumentationsdaten für Baumaßnahmen des Bundes

Bereits seit 20 Jahren sammelt die Bauverwaltung Daten geplanter und abgerechneter Bauobjekte, um mit Hilfe der fortgeschriebenen Daten die Beurteilung von Pla-

nungen und Kosten von Bundesbaumaßnahmen zu erleichtern und zu verbessern.

Das Bundesministerium gab der Bauverwaltung bislang nicht vor, ob und wie die Dokumentation im Einzelfall zu nutzen sei. Es setzte auch die Pflicht zum Bericht über die Daten abgerechneter ziviler Bundesbauten nicht durch. Die Datenerfassung durch das zuständige Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Bundesamt) weist erhebliche Lücken auf. Überwiegend sind Planungsdaten dokumentiert, die nicht den tatsächlichen Bestands- und Abrechnungsdaten entsprechen.

Die Länder halten ebenfalls eine Datensammlung vor, die mit entsprechender Datenbanktechnik wie die Dokumentation des Bundes ausgestattet ist. Die dafür federführende Zentralstelle für Bedarfsbemessung und Wirtschaftliches Bauen des Landes Baden-Württemberg (Zentralstelle) bietet zusätzliche Unterstützungen für die Auswertung der Daten an.

Bundesamt und Zentralstelle halten es für möglich, durch eine zentrale Datenerfassung und die Zusammenfassung der Datenbanken erhebliche Einsparpotentiale bei verbesserten Nutzungsmöglichkeiten zu erschließen. Die Zentralstelle bietet dem Bund die Zusammenarbeit an. Das Bundesministerium lehnte dies bislang ab.

47 Planung der Baumaßnahmen für das Bundesverwaltungsgericht in Leipzig

Auf Anregung des Bundesrechnungshofes hat das Bundesministerium die Baumaßnahme umgeplant und hierdurch Einsparungen in Höhe von 3,8 Mio. DM erzielt.

Darüber hinaus hat der Bundesrechnungshof im Juli 1998 auf überhöhte Kostenansätze in der vom Bundesministerium genehmigten, von freiberuflich Tätigen erstellten Planungsunterlage hingewiesen und eine Reduzierung der mit 174 Mio. DM veranschlagten Baukosten angeregt. Erst nach langem Widerstand und Aufforderung auch durch das Bundesministerium der Finanzen kürzte das Bundesministerium die geplanten Ausgaben bis Januar 1999 stufenweise auf rd. 150 Mio. DM.

Aufgrund neuer Prüfungserkenntnisse schätzte der Bundesrechnungshof im Februar 1999 die notwendigen Baukosten auf nur noch 123 Mio. DM. Die höhere Schätzung des Bundesministeriums geht im wesentlichen auf zu hohe Kostenberechnungen der freiberuflich Tätigen zurück. Aufgrund der überhöhten Planzahlen wurde auch das Honorar derselben – gemessen an 123 Mio. DM Gesamtbaukosten – um über 1 Mio. DM zu hoch berechnet und ausgezahlt.

Im April 1999 kürzte der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages die zu veranschlagenden Baukosten gegen den Widerstand des Bundesministeriums auf 135 Mio. DM.

48 Verkehrszeichen an Bundesfernstraßen

Die Bundesrepublik Deutschland hat sich in völkerrechtlich verbindlicher Form verpflichtet, das nationale Straßenverkehrsrecht so auszugestalten, daß möglichst

wenig Verkehrszeichen eingesetzt werden. Dennoch ist der Schilderwald vom Jahre 1996 von etwa 15 Millionen Verkehrsschildern bis zum Beginn des Jahres 1998 nach Schätzung des Bundesministeriums auf rd. 20 Millionen angewachsen. Ein großer Teil der aufgestellten Schilder ist überflüssig. Nach Schätzung des Bundesrechnungshofes wären Einsparungen in Höhe von insgesamt 100 bis 200 Mio. DM möglich gewesen.

Obwohl das Bundesministerium bereits in den 80er Jahren einen Modellversuch „Weniger Verkehrszeichen“ für den innerstädtischen Bereich unterstützt hat und ihm die Problematik zu vieler Verkehrsschilder seit langem bekannt ist, hat es ein weiteres Anwachsen der Überbeschilderung an Bundesfernstraßen hingenommen.

49 Überbauung der Bundesautobahn A 7

Kosten für den Bau und die Unterhaltung von Bundesfernstraßen trägt der Bund. Mit Zustimmung des Bundesministeriums läßt die Straßenbauverwaltung der Freien und Hansestadt Hamburg (Land) beim Bau der vierten Elbtunnellöhre alle nördlich an den Elbtunnel anschließenden Fahrbahnen der Bundesautobahn A 7 (Nordrampe) auf insgesamt 160 m überbauen. In diese Überbauung wird ein rd. 10 m hohes Betriebsgebäude integriert.

Unter Berücksichtigung aller für die Planung maßgeblichen Kriterien hätten eine rd. 40 m lange Überbauung zur Aufnahme des neuen Betriebsgebäudes ausgereicht und Kosten von etwa 20 Mio. DM vermieden werden können. Die längere Überbauung stellt vor allem eine Verbesserung des städtebaulichen Umfeldes dar. Für solche Baumaßnahmen ist nicht der Bund, sondern das Land zuständig.

Darüber hinaus plant die Straßenbauverwaltung, im Anschluß an die Überbauung der Nordrampe weitere 2,5 km der vorhandenen Bundesautobahn im Bereich der Stadtteile Bahrenfeld und Othmarschen zu einem späteren Zeitpunkt zu überbauen. Sie rechnet bei diesem Projekt mit Kosten von etwa 500 Mio. DM und jährlichen Unterhaltungskosten von fast 8 Mio. DM. Bereits seit dem Jahre 1996 versucht die Straßenbauverwaltung, eine Finanzierung des Projekts aus dem Bundeshaushalt zu erreichen.

Dieses Projekt stellt eine städtebauliche Maßnahme dar, für die der Bund nicht zuständig ist, und deren Kosten demzufolge das Land zu tragen hat.

50 Maßnahmen an Ortsdurchfahrten beim Bau von Ortsumgehungen im Zuge von Bundesstraßen

Die Straßenbauverwaltungen der Länder planen und bauen im Auftrag des Bundes neue Ortsumgehungen im Zuge von Bundesstraßen. Diese ersetzen und entlasten die bisherigen Ortsdurchfahrten. Mit der Verkehrsfreigabe von Ortsumgehungen haben die Länder die Ortsdurchfahrten nach Bundesfernstraßengesetz in die sich aus dem Landesrecht ergebende Straßenklasse abzustufen. Damit endet die Baulast des Bundes. Bis zur Abstufung

fung hat der Bund die Ortsdurchfahrten in dem durch die Verkehrsbedeutung gebotenen Umfang ordnungsgemäß zu unterhalten.

Der Bundesrechnungshof hat zehn Baumaßnahmen von Ortsumgehungen mit einer Gesamtlänge von rd. 50 km in vier Bundesländern geprüft. Er hat festgestellt, daß die Straßenbauverwaltungen dieser Länder noch unmittelbar vor dem Bau von Ortsumgehungen oder vor der Abstufung umfangreiche Um- oder Ausbauten bisheriger Ortsdurchfahrten vornahmen, die teilweise weit über notwendige Unterhaltungsmaßnahmen hinausgingen. Eine Straßenbauverwaltung baute zudem zwei Straßen im nachgeordneten Netz und eine Wegeüberführung, deren verkehrliche Notwendigkeit nicht nachgewiesen war. Insgesamt trug der Bund Aufwendungen in Höhe von rd. 5 Mio. DM zu Unrecht.

51 Bau einer Ortsumgehung

Seit der letzten Fortschreibung des Bedarfsplans für die Bundesfernstraßen im November 1993 weist das Bundesministerium für den Bau einer Ortsumgehung Ratzeburg der Bundesstraße 208 als Maßnahme des „Vordringlichen Bedarfs“ aus. Die Gesamtkosten schätzt die Straßenbauverwaltung des Landes je nach Variante auf rd. 21 bis rd. 95 Mio. DM.

Wegen des geringen Verkehrswertes und eines für Bundesfernstraßenprojekte nicht ausreichenden Nutzen-Kosten-Verhältnisses hat das Land Schleswig-Holstein Mitte des Jahres 1995 die Planungen zur Linienführung eingestellt.

Da der Bundesrechnungshof keine Anhaltspunkte für eine entscheidende Verbesserung des Verkehrswertes und der Wirtschaftlichkeit seit dem Jahre 1995 sieht, hält er es für geboten, auf den Bau einer Ortsumgehung Ratzeburg endgültig zu verzichten und die geplante Maßnahme aus dem Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen zu streichen. Damit könnte der Bund mindestens 21 Mio. DM einsparen oder für andere vordringliche Maßnahmen im Bundesfernstraßennetz einsetzen.

52 Zahlungen des Bundes zur Städtebauförderung an ein Land

Der Bund gewährt den Ländern Finanzhilfen zur Städtebauförderung. Die Länder sind ermächtigt, die zuständige Bundeskasse zur Auszahlung der notwendigen Mittel an die Landeskasse anzuweisen, sobald diese für fällige Zahlungen benötigt werden. Die Länder haben die Finanzhilfen unverzüglich, spätestens innerhalb von 30 Tagen, an die Städte und Gemeinden als Letztempfänger weiterzuleiten.

Eines von drei geprüften Bundesländern rief in den Jahren 1994 und 1996 Bundesmittel in nicht benötigter Höhe und zudem wesentlich zu früh ab. So verfügte die Landeskasse im Monatsdurchschnitt der Jahre 1994 und 1996 über einen Bestand an nicht benötigten Bundesmitteln in zweistelliger Millionenhöhe. Nach überschläglichen Berechnungen des Bundesrechnungshofes führte dies zu Zinsverlusten für den Bund von insgesamt rd. 1,6 Mio. DM.

53 Vergabe Technischer Gebäudeausrüstung

Die Bauverwaltungen der Länder vergeben im Auftrag des Bundes Aufträge über das Erstellen und Warten von Anlagen der Technischen Gebäudeausrüstung. Mehrere Länder bestimmten den Leistungsumfang nicht ausreichend. Dadurch entstanden Mehrausgaben in Höhe von rd. 800 000 DM; außerdem wurden Bieter benachteiligt.

Bei der Wertung des Wettbewerbsergebnisses berücksichtigten die Bauverwaltungen ausschließlich die jeweiligen Gesamtangebotssummen für das Erstellen und für die Wartung der Anlagen. Sie beauftragten jeweils den Mindestfordernden mit der Erstellung der Anlage und nahmen dabei an, die hausverwaltende Dienststelle werde diesen Auftragnehmer auch mit der Wartung beauftragen. Tatsächlich schloß aber keine der hausverwaltenden Dienststellen einen Wartungsvertrag zu den angebotenen Konditionen ab.

54 Berücksichtigung von Lebensversicherungsbeiträgen im Wohngeldrecht

Aufgrund einer zu extensiven, nicht gesetzeskonformen Auslegung des Wohngeldgesetzes durch die dazu erlassenen Verwaltungsvorschriften des Bundes werden Beamte in den meisten Bundesländern – zwei Länder wenden diese nicht an – bei der Wohngeldgewährung besser gestellt als andere abhängig Beschäftigte. Infolge der Regelung in den Verwaltungsvorschriften werden auch lediglich der zusätzlichen Alterssicherung dienende Lebensversicherungsbeiträge von Beamten den Beiträgen von Arbeitnehmern zur gesetzlichen Rentenversicherung gleichgestellt und bei der Wohngeldberechnung pauschal einkommensmindernd zugunsten der Beamten berücksichtigt.

Die im Bundesgebiet uneinheitliche Rechtsanwendung führt auch innerhalb der Beamtenschaft zur Ungleichbehandlung. Die derzeitige Verwaltungspraxis verursacht außerdem jährliche Mehrausgaben in Millionenhöhe. Das Bundesministerium hat trotz mehrfacher Aufforderung des Bundesrechnungshofes über Jahre hinweg nichts unternommen, um eine einheitliche gesetzeskonforme Rechtsanwendung sicherzustellen.

55 Leistungen des Bundes als Ausgleichsmaßnahme für die Region Bonn

Der Bund verpflichtete sich gegenüber der Region Bonn, die Folgen der Verlagerung von Parlament und Teilen der Regierung angemessen auszugleichen. Er stellt dafür bis zum Jahre 2004 insgesamt 2,81 Mrd. DM zur Verfügung. Aus diesen Mitteln wurde ab März 1996 ein Investitionshilfeprogramm auf der Grundlage der gemeinsamen Richtlinie des Bundesministeriums für Wirtschaft und des damaligen Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau finanziert. Das Programm sah die Gewährung zinsverbilligter Darlehen durch eine Förderbank des Bundes an kleine und mittlere Unternehmen in der Förderregion vor. Der Bund stellte

zum Ausgleich der Zinsverbilligung zunächst 10 Mio. DM zur Verfügung. Dieser Betrag war bereits zwei Monate nach Programmbeginn ausgeschöpft. Wegen der anhaltenden Nachfrage nach verbilligten Darlehen wurden weitere Bundesmittel in Höhe von 10 Mio. DM bereitgestellt, um das Programm fortzuführen. Eine neue Richtlinie vom Oktober 1996 begrenzte die Zielgruppe auf forschungs- und entwicklungsintensive kleine und mittlere Unternehmen.

Die Förderbank wick bei der Darlehensvergabe mit Billigung der beteiligten Bundesministerien von den vereinbarten Ausgleichsgrundsätzen ab. Die Kreditsumme und die damit verbundene Zinsverbilligung standen häufig in einem Mißverhältnis zur Anzahl der neu eingerichteten Arbeitsplätze. Viele Vorhaben wären auch ohne öffentliche Fördermittel durchgeführt worden. Sie erscheinen zudem nicht geeignet, die angestrebte Wirtschaftsstruktur in der Region Bonn zu entwickeln. Außerdem waren die neu geschaffenen Arbeitsplätze häufig weder quantitativ noch qualitativ an den mit dem Umzug von Parlament und Regierung zu verlagernden Arbeitsplätzen orientiert. Auch nach der Änderung der Förderrichtlinie verfehlten viele Kreditzusagen die festgelegte Zielsetzung.

Bundeseisenbahnvermögen

56 Jahresabschluß 1998 des Bundeseisenbahnvermögens

Die Ausgaben des Bundeseisenbahnvermögens im Jahre 1998 umfaßten rd. 25,0 Mrd. DM. Sie wurden in Höhe von rd. 17,5 Mrd. DM aus dem Bundeshaushalt und in

Höhe von rd. 7,5 Mrd. DM durch eigene Einnahmen gedeckt. Das Bundeseisenbahnvermögen benötigte höhere Leistungen aus dem Bundeshaushalt als geplant, da der Verkauf seiner Anteile an den Eisenbahnwohnungsgesellschaften zum Jahresende 1998 nicht mehr zustande kam.

Die Liegenschaften der ehemaligen Sondervermögen Deutsche Bundesbahn und Deutsche Reichsbahn wurden im August 1996 mit Abschluß einer Rahmenvereinbarung auf das Bundeseisenbahnvermögen und die Deutsche Bahn AG aufgeteilt. Die buchhalterische Erfassung des Immobilienbestands konnte bis zum Ende des Jahres 1998 noch nicht abgeschlossen werden, weil nach Angaben des Bundeseisenbahnvermögens noch Abstimmungsbedarf mit einer Tochtergesellschaft der Deutschen Bahn AG bestand. Für Immobilienverkäufe hat das Bundeseisenbahnvermögen – wie vom Bundesrechnungshof empfohlen – Vorkehrungen getroffen, um festzuhalten, inwieweit die Verkaufserlöse über oder unter den Buchwerten liegen. Somit hat das Bundeseisenbahnvermögen intern die Voraussetzungen geschaffen zu erkennen, ob für die bei ihm verbliebenen Grundstücke eine Erlöserwartung von 13,4 Mrd. DM realistisch war.

Die Übergabe der Liegenschaften durch die Deutsche Bahn AG an das Bundeseisenbahnvermögen sollte nun möglichst rasch abgeschlossen werden. Der Rechnungsprüfungsausschuß des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages hat das Bundesministerium am 23. April 1999 nochmals aufgefordert, unverzüglich darauf hinzuwirken, daß die Erfassung des zu verwertenden Immobilienbestandes in der Buchhaltung des Bundeseisenbahnvermögens vervollständigt werden kann.

Bundesministerium der Verteidigung

57 Zusammenlegung der Standortverwaltungen Kastellaun und Idar-Oberstein

Die Standortverwaltung Kastellaun kann aufgelöst werden. Deren Aufgaben sollten der Standortverwaltung Idar-Oberstein übertragen werden. Hierdurch könnten insgesamt 29,5 Dienstposten und dadurch jährlich etwa 2 Mio. DM eingespart werden. Nach der Zusammenlegung wären zusätzliche Einsparungen an Dienstposten für Arbeiter möglich. Die Zusammenlegung wird weder die truppennahe wirtschaftliche Versorgung und verwaltungsmäßige Betreuung der vorhandenen Einrichtungen noch die ordnungsgemäße Bewirtschaftung der von der Bundeswehr genutzten Liegenschaften beeinträchtigen.

58 IT-Netze in Liegenschaften der Bundeswehr

Für Planung, Erstellung und Betrieb von IT-Netzen in ihren Liegenschaften wendet die Bundeswehr jährlich Haushaltsmittel in zweistelliger Millionenhöhe auf. Die Bemühungen des Bundesministeriums, dienststellen-

übergreifende Liegenschaftsnetze einzuführen und ihren Betrieb jeweils zentral durch das Fernmeldesystem der Bundeswehr durchführen zu lassen, konnten bisher nicht durchgesetzt werden. Vielmehr ging der nachgeordnete Bereich weiter unkoordiniert vor und richtete auf einzelne Verfahren oder Organisationsbereiche bezogene Inselösungen ein. Hierdurch und aufgrund fehlender Standards bei den IT-Netzkomponenten blieben erhebliche Rationalisierungsmöglichkeiten ungenutzt.

59 Bedarfsermittlung, Beschaffung und Einsatz von Frachtcontainern

Die erweiterten Aufgaben der Bundeswehr erforderten einen verstärkten Einsatz von Frachtcontainern. Die Bedarfsbegründungen im Containerkonzept waren jedoch lückenhaft. Die Hälfte der bundeswehreigenen Frachtcontainer war entweder defekt oder nicht zugelassen, ihre Instandsetzung schlecht koordiniert. Soweit Einsatzdaten verfügbar waren, zeigten sie eine zu geringe Nutzung der Container für deren eigentlichen Verwendungszweck, den Transport. Ohne Berücksichtigung

kostengünstigerer Alternativen und auf der Basis fehlerhafter Vergleichsrechnungen wurden 500 neue Frachtcontainer beschafft. Dadurch entstanden dem Bund vermeidbare Ausgaben.

Die Bundeswehr betrieb sehr aufwendig und teilweise an ungünstigem Standort als Terminals bezeichnete Containerlager.

60 Vergabe und Nutzung teilstreitkraftübergreifender Transportleistungen

Durch teilstreitkraftübergreifende Organisation und durch Vergabe von Transportleistungen an zivile Expeditionen sollen die Kosten der Straßentransporte gesenkt werden. Doch ist eine Reihe von Mängeln zu beheben. So wurden Transportleistungen unkoordiniert ausgeschrieben, ein Rahmenvertrag fehlerhaft erweitert, unabgestimmte Transportsysteme parallel betrieben, Transportbedarf und -auslastung ungenau ermittelt und überdimensionierte Transportmittel eingesetzt. Ein seit Jahren vorgesehenes Transportplanungs- und -steuersystem war immer noch nicht eingeführt.

61 Versorgungsleistungen für das deutsche Heereskontingent IFOR/SFOR

An der militärischen Absicherung des Friedensprozesses in Bosnien-Herzegowina beteiligte sich auch das Heer im Rahmen der IFOR/SFOR-Kräfte mit einem Kontingent von mehr als 2000 Soldaten. Eine Prüfung ihrer Versorgung ergab Mängel, die insbesondere das Zuweisungsverfahren von Haushaltsmitteln, die Bargeldversorgung, die dezentrale Beschaffung, Buchungen bei der Verpflegungsgeldbewirtschaftung sowie die Führung der Betreuungseinrichtungen durch die Truppe und kirchliche Vereine betrafen. Diese Mängel hatten vermeidbare Mehraufwendungen und Einnahmeverluste in Millionenhöhe zur Folge.

62 Entwicklung und Beschaffung des Wechselladersystems „MULTI“

Mit der neuen Generation ungepanzierter Radfahrzeuge der Bundeswehr wurde unter der Bezeichnung „MULTI“ auch ein Wechselladersystem entwickelt, das mit einem finanziellen Gesamtvolumen von rd. 1,5 Mrd. DM bis zum Jahre 2015 beschafft werden sollte.

Eine Prüfung dieses Rüstungsvorhabens ergab u. a. wenig begründete, aber kostentreibende militärische Forderungen und Beschaffungsplanzahlen. Der Wettbewerb wurde für eine vorgezogene Beschaffung von 358 Fahrzeugen und dadurch zumindest auch für die Beschaffung weiterer 416 Fahrzeuge ausgesetzt. Wegen unzureichender Erprobung des Wechselladersystems vor der Beschaffung entstanden vermeidbare Mehrkosten, Zinsnachteile und Abschreibungsverluste von insgesamt rd. 12 Mio. DM.

Die wesentlichen Vorteile des neuen Fahrzeugs stellen sich nur ein, wenn mindestens fünf Wechselladerpritschen pro Fahrzeug zur Verfügung stehen, beschafft wurden jedoch nur jeweils zwei Pritschen.

Wegen weiterer technischer Probleme sind die Fahrzeuge trotz des geltend gemachten dringenden Bedarfs bis heute nicht wie vorgesehen einsetzbar.

63 Verwertung des Kampf- und Schulungsflugzeuges „Alpha Jet“

Ende des Jahres 1990 entschied das Bundesministerium, das seit etwa elf Jahren genutzte Waffensystem „Alpha Jet“ aus der Nutzung zu nehmen, da für dieses Kampf- und Schulungsflugzeug in der Luftwaffe keine Aufgaben mehr gesehen wurden. Die Stilllegung begann im Jahre 1992. Noch aus dem Flugbetrieb heraus wurden 50 der Flugzeuge an Portugal abgegeben, die Mehrzahl der übrigen 113 Flugzeuge wurde in einem Fliegerhorst stillgelegt und dort seitdem einer aufwendigen Stillstandswartung unterzogen.

Obwohl die Kosten der Stilllegung und Stillstandswartung bis Ende des Jahres 1998 auf mehr als 10 Mio. DM aufgelaufen waren, verzögerte sich die Entscheidung über die endgültige Verwertung des Waffensystems und seiner Komponenten. Gleichzeitig verminderten sich die Erlöserwartungen. Inzwischen ist zu befürchten, daß etwaige Verkaufserlöse die Vorhaltekosten nicht mehr decken.

64 Technische Materialprüfung von Radkraftfahrzeugen

Die Kosten für die Technische Materialprüfung von Wehrmaterial erreichen dreistellige Millionenbeträge. Am Beispiel der Radkraftfahrzeuge zeigten sich erhebliche Mängel in der Aufgabenstellung, Organisation, Steuerung und Durchführung der Materialprüfung, und zwar sowohl bei der bundeswehreigenen Prüforganisation als auch bei der Vergabe von Prüfleistungen an zivile Einrichtungen.

Die Technische Materialprüfung soll auf der Grundlage eines neuen Konzepts und einer neuen Grundsatzweisung reorganisiert werden.

65 Wirtschaftlichkeit der Systeminstandsetzungszentren des Heeres

Auf die Bitte des Bundesministeriums, dessen Bemühungen um eine kostengünstigere Instandsetzung von Heeresmaterial während eines sogenannten Market Testing zu begleiten, hat sich der Bundesrechnungshof mit drei der fünf Systeminstandsetzungszentren des Heeres befaßt. Zugleich hat er das Bundesministerium in der Vorbereitungsphase des Verfahrens für vier Instandsetzungsprogramme beraten.

Der Bundesrechnungshof hat eine Reihe von Mängeln in der Instandsetzungsplanung und -durchführung der Systeminstandsetzungszentren aufgezeigt und Verbesserungen angeregt. Von der Weiterführung des Market Testing zweier der vier Instandsetzungsprogramme hat er für den Fall abgeraten, daß die Industrie über ihre Herstellerrechte den Wettbewerb zu ihren Gunsten beeinflussen kann.

66 Überzähliges Material in den wehrtechnischen Dienststellen

Die wehrtechnischen Dienststellen verfügen über eine Geräte- und Materialausstattung mit einem Gesamtwert von weit mehr als 3 Mrd. DM, die seit dem Bestehen der Dienststellen ständig zunahm. Demgegenüber führten Strukturänderungen der Bundeswehr zu abnehmenden Aufgaben und Personalstärken.

Es zeigten sich praktische Schwierigkeiten mit den vorhandenen Steuerungsverfahren überzähliges Gerät und Material zu erkennen; dessen Aussonderung und Verwertung wurde verspätet und in zu geringen Quoten eingeleitet. Die unterschiedlichen Wege, die die Dienststellen zur Erweiterung ihrer Ausstattung nutzen konnten, wurden nicht ausreichend kontrolliert. Zudem wurde das Material in zu vielen Fällen verschrottet und der bundeseigenen Verwertungsfirma nicht zum Verkauf gemeldet.

67 Aussonderung und Verwertung von Sanitätsmaterial der Bundeswehr

Die Stärke- und Strukturanpassungen der Bundeswehr führten auch zu einer neuen Konzeption des Sanitätsdienstes. Hierdurch kam es zu erheblichen Überhängen an Sanitätsmaterial mit Beschaffungswerten in dreistelliger Millionenhöhe und Lagerhaltungskosten von mehreren zehn Millionen DM. Um unnötige Vorhaltekosten zu vermeiden und maximale Verwertungserlöse zu erzielen, muß überschüssiges Material möglichst kurzfristig erfaßt, ausgesondert und ggf. verwertet werden. Vermeidbare Defizite in den Datengrundlagen und Verfahren führten jedoch zu einer zu geringen Aussonderungs- und Verwertungsrate. Finanzielle Nachteile für den Bund in zweistelliger Millionenhöhe waren die Folge.

68 Verwertung der Ersatzteilbestände des Waffensystems F-104 Starfighter

Mit der Ablösung des Waffensystems F-104 Starfighter waren auch Ersatzteilbestände aufzulösen und zu verwerten. Vermeidbare Zeitverzögerungen, mangelhafte Bestandsführungen sowie Fehler und Versäumnisse bei der Formulierung, Verfolgung und Durchsetzung vertraglicher Vereinbarungen mit der Verwertungsfirma führten dazu, daß für die beiden letzten Lose der überschüssigen Ersatzteilbestände mit einem ursprünglichen Beschaffungswert von rd. 1,3 Mrd. DM nicht einmal der vereinbarte Garantierlös von 5 Mio. DM erzielt wurde.

69 Behandlung ziviler Patienten in Sanitätseinrichtungen der Bundeswehr in Bosnien-Herzegowina

Die Bundeswehr unterhält seit dem Jahre 1995 in Bosnien-Herzegowina ein Feldlazarett, das die Soldaten der

multinationalen Einsatzverbände versorgen soll. Im Rahmen freier Kapazitäten können auch Zivilpersonen medizinisch betreut werden. Von Anfang an stand fest, daß diese Patientengruppe nur gegen eine angemessene Kostenerstattung behandelt werden sollte. Dennoch versäumte es das Bundesministerium, rechtzeitig vor Einsatzbeginn ein praktikables Abrechnungsverfahren festzulegen. Bis Mitte des Jahres 1998 waren deshalb über 15 000 Behandlungsfälle noch nicht abgerechnet. Die Einnahmeausfälle belaufen sich auf rd. 4 Mio. DM. Aufgrund der verzögerten Rechnungstellung und zwischenzeitlich eingetretener Verjährung können nicht mehr alle Ansprüche verwirklicht werden.

70 Finanzierung der Tauchtiefenvergrößerung bei U-Booten der Klasse 212

Im Rahmen einer Rüstungsk Kooperation erwarb eine italienische Werft die Fertigungsunterlagen für den Bau von U-Booten der Klasse 212. Die hierfür dem Bund über mehrere Jahre zufließenden Erlöse werden entgegen den eindeutigen Grundsätzen des Haushaltsrechts am Bundeshaushalt vorbeigeführt. Nach einer Vereinbarung mit dem Bundesministerium verrechnet nämlich ein Werftenkonsortium diese Einnahmen mit den Kosten für die Tauchtiefenvergrößerung deutscher U-Boote.

Bei der Gegenüberstellung von Leistung und Gegenleistung übersah das Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung, daß der Verkaufserlös ohne Umsatzsteuer, die Bezahlung der Werkleistung für die Tauchtiefenvergrößerung aber einschließlich Umsatzsteuer erfolgt. Hierdurch entstand ein finanzielles Ungleichgewicht zu Lasten des öffentlichen Auftraggebers in Höhe von rd. 8 Mio. DM. Außerdem akzeptierte das Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung eine von dem Werftenkonsortium vorgeschlagene ungünstige Preisfortschreibung, die zusätzliche finanzielle Nachteile für den Bund in Millionenhöhe bewirkte.

71 Bevorratung von Versorgungsartikeln für die Marine

Depotbestände der Marine mit einem Beschaffungswert von über 500 Mio. DM sind überschüssig. Es handelt sich hierbei um frei verfügbare, verwendungsfähige Nichtverbrauchsgüter (ausgenommen Großgeräte und Waffensysteme wie Schiffe, Boote oder Flugzeuge) und Einzelverbrauchsgüter (z. B. Ersatz- und Austauschteile). Darüber hinaus nutzen die Dienststellen der Marine Nichtverbrauchsgüter mit einem Beschaffungswert von rd. 136 Mio. DM über das genehmigte Ausstattungssoll hinaus.

Die Materialüberschüsse und Übersollbestände verursachen erhöhte Betriebskosten. Außerdem entgehen dem Bund Verwertungserlöse in zweistelliger Millionenhöhe.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit

72 Nachvollziehbarkeit des Verwaltungshandelns

In den zurückliegenden Jahren hat der Bundesrechnungshof immer wieder festgestellt, daß das Bundesministerium und die ihm nachgeordneten Behörden, das Umweltbundesamt, das Bundesamt für Naturschutz und das Bundesamt für Strahlenschutz wirtschaftlich bedeut-

same Entscheidungen trafen, ohne die entscheidungserheblichen Sachverhalte und Erwägungen ausreichend zu dokumentieren.

Die Häufigkeit der aufgezeigten Mängel läßt auf grundsätzliche Defizite bei der Handhabung von Verwaltungsvorgängen im Geschäftsbereich des Bundesministeriums schließen.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

73 Personalkosten der Lehrkräfte an Zivildienstschulen

Für die derzeit mehr als 130 000 Zivildienstleistenden werden bundesweit an 20 Zivildienstschulen Einführungslehrgänge und bildungspolitische Veranstaltungen angeboten. Die etwa 140 Dozenten und Schulleiter an den Schulen sind Bundesbedienstete.

Die Lehrkräfte, überwiegend Angestellte, sind in die Vergütungsgruppe IIa/Ib BAT, die angestellten Schulleiter in die Vergütungsgruppe Ib/Ia BAT eingruppiert. Die Anforderungen an die Dozenten und die Schulleiter bleiben erheblich hinter den Anforderungen an Studienräte und Studiendirektoren zurück. Sachgerecht und angemessen wäre eine Eingruppierung entsprechend der Vergütungsgruppe IVb/IVa BAT für die Dozenten und IVa/III BAT für die Schulleiter.

Bundesministerium für Bildung und Forschung

74 Zweckentsprechende und wirtschaftliche Mittelverwendung öffentlich finanzierter Einrichtungen

Das Bundesministerium finanziert die Deutsche Agentur für Raumfahrtangelegenheiten GmbH (DARA) und die Stiftung Deutsch-Amerikanisches Akademisches Konzil (DAAK) aus Bundesmitteln. Es verließ sich darauf, daß die wirtschaftliche und zweckentsprechende Verwendung dieser Mittel zum einen durch die Prüfung der Jahresrechnungen durch Wirtschaftsprüfer, zum anderen durch die Tätigkeit beurlaubter oder pensionierter Beamter seines Hauses in leitenden und ausführenden Positionen bei den Einrichtungen sichergestellt sei. Eigene örtliche Prüfungen nahm es nicht vor.

Prüfungen bei den beiden Einrichtungen durch die damalige Vorprüfungsstelle des Bundesministeriums und den Bundesrechnungshof haben ergeben, daß diese vom Zeitpunkt ihrer Gründung an in nicht unerheblichem Umfang Ausgaben geleistet hatten, die mit dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit nicht vereinbar und für die Erfüllung ihrer Aufgaben nicht notwendig waren (zur Finanzierung des DAAK vgl. Nr. 75). Dies zeigt, daß bei öffentlich finanzierten Einrichtungen regelmäßige, bei neu gegründeten Einrichtungen möglichst frühzeitige örtliche Prüfungen durch das Bundesministerium unverzichtbar sind.

75 Finanzierung der Stiftung Deutsch-Amerikanisches Akademisches Konzil

Das im Jahre 1994 in der Rechtsform der Stiftung gegründete Deutsch-Amerikanische Akademische Konzil in Bonn (DAAK) soll dem Ausbau und der Vertiefung der deutsch-amerikanischen Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Wissenschaft und Forschung dienen. Das DAAK erhält als institutionelle Förderung Zuwendungen des Bundes zur Deckung seiner gesamten Ausgaben. Bei Errichtung des DAAK erklärte das Bundesministerium u. a. gegenüber dem Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages, die Einrichtung solle nach einer von der deutschen Seite finanzierten Anlaufzeit in gleicher Höhe aus beiden Ländern finanziert werden. Bis heute werden aber die Ausgaben der Stiftung allein aus dem Bundeshaushalt finanziert.

Das Konzept einer paritätischen Finanzierung dürfte selbst bei einer Intensivierung der Bemühungen um amerikanische Finanzierungsbeiträge nicht zu verwirklichen sein, solange die amerikanische Seite im Zweifel von einer Alleinfinanzierung durch den Bund ausgehen kann. Das Bundesministerium sollte deshalb das DAAK und die von ihm betreuten Projekte nur noch in der Höhe mit Finanzmitteln weiterfördern, wie diese auch von amerikanischer Seite zugesagt und eingebracht werden. Bei der Beurteilung über das weitere Vorgehen sollte das Bundesministerium auch eine Auflösung nicht ausschließen.

Allgemeine Finanzverwaltung

76 Besteuerung ausländischer Körperschaften mit inländischem Grundbesitz

Seit den 80er Jahren erwerben im Ausland ansässige Kapitalgesellschaften in steigendem Umfang inländische Grundstücke in besten Großstadtlagen, um bei möglichst geringer Steuerbelastung hohe Renditen zu erzielen. Die Erwerbs- oder Baukosten je Grundstück erreichen vielfach dreistellige, die jährlichen Mieteinnahmen zweistellige Millionenbeträge.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß es den ausländischen Kapitalgesellschaften weitgehend gelingt, sich trotz erheblicher Einnahmen aus der laufenden Vermietung und aus Grundstücksveräußerungen durch verschiedene rechtliche und tatsächliche Gestaltungen der Besteuerung zu entziehen.

Der Bundesrechnungshof gibt eine Reihe Empfehlungen für eine vollständigere Erfassung und zutreffende Besteuerung dieser Fälle.

77 Besteuerung bei Betriebsveräußerung und Betriebsaufgabe

Finanzämter in den neuen Bundesländern bearbeiteten Steuerfälle bei Betriebsveräußerung und Betriebsaufgabe meistens unzulänglich. Von den 450 eingesehenen Fällen waren über 70 v. H. zu beanstanden. Veräußerungsgewinne wurden nicht oder nicht zutreffend ermittelt. Eine gebotene Abgrenzung zwischen laufendem Gewinn und begünstigtem Veräußerungsgewinn fand nicht statt. Durch die unzulängliche Arbeitsweise wurden Steuern in vielen Fällen verspätet oder zu niedrig festgesetzt.

Obwohl das Umsatzsteuergesetz die Abgabe der Umsatzsteuererklärung binnen eines Monats nach Ablauf des kürzeren Besteuerungszeitraums vorsieht, ist es in den Finanzämtern in den neuen Bundesländern nicht möglich, Umsatzsteuererklärungen vor Beendigung des laufenden Kalenderjahres maschinell zu bearbeiten. Die im laufenden Kalenderjahr eingehenden Umsatzsteuererklärungen müssen daher manuell bearbeitet werden.

Darüber hinaus haben es die Finanzämter geduldet, daß die Steuerpflichtigen ihre Umsatzsteuererklärungen erheblich verspätet abgaben.

78 Besteuerung von Abfindungen in den neuen Bundesländern

Bei der Prüfung von Abfindungsleistungen an ausscheidende oder ausgeschiedene Arbeitnehmer in allen neuen Bundesländern hat der Bundesrechnungshof Erhebungen in 355 bedeutenden Einzelfällen mit ermäßigt besteuerten Abfindungen – im Einzelfall bis zu 1,65 Mio. DM – durchgeführt.

Er hat festgestellt, daß die Finanzämter in den neuen Bundesländern die Voraussetzungen für die begünstigte Besteuerung von Arbeitnehmerabfindungen regelmäßig nicht prüfen. Sie haben bis in die jüngste Vergangenheit in keinem der untersuchten Fälle Prüfungshandlungen vorgenommen, obwohl eine intensive Prüfung in fast allen Fällen geboten war. In 68 v. H. dieser Fälle ergaben sich schon aus den Akten Hinweise auf unberechtigte Steuervergünstigungen. Hiernach haben die Finanzbehörden in den neuen Bundesländern bei vorsichtiger Schätzung mehr als 1 Mrd. DM Steuern nicht erhoben.

79 Informationsaustausch und Zusammenarbeit bei den Finanzämtern in den neuen Bundesländern

Der Bundesrechnungshof hat in allen neuen Bundesländern den Informationsaustausch zwischen den Veranlagungsstellen für Körperschaften (hier Kapitalgesellschaften) und den für die Besteuerung der jeweiligen Gesellschafter zuständigen Stellen untersucht. Nach seinen Feststellungen ist der für eine vollständige und rechtzeitige Steuererhebung notwendige Informationsaustausch zwischen den einzelnen Stellen der Finanzämter unzureichend.

Die häufigsten Beanstandungen waren das Fehlen gegenseitiger Mitteilungen über Leistungsbeziehungen zwischen Gesellschaft und Gesellschafter sowie das unvollständige oder fehlende Kontrollmaterial für Erwerbs- und Veräußerungsvorgänge bei Gesellschaftsanteilen.

Wegen der mangelhaften oder unterbliebenen gegenseitigen Unterrichtung sind Steuerausfälle in beträchtlicher Höhe zu befürchten.

80 Prüfung der D-Markeröffnungsbilanzen durch die Finanzämter in den neuen Bundesländern

Frühere Untersuchungen des Bundesrechnungshofes in den Jahren 1994/1995 hatten bei nahezu allen eingesehenen Besteuerungsfällen von Betrieben, die eine D-Markeröffnungsbilanz zu erstellen hatten, Hinweise auf Überbewertungen in den Eröffnungsbilanzen ergeben. Die Finanzämter waren dem regelmäßig – auch im Rahmen von Betriebsprüfungen – nicht nachgegangen. Dadurch mußten Steuerausfälle in Milliardenhöhe befürchtet werden. Aufgrund einer Bemerkung 1995 des Bundesrechnungshofes hatte der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages das Bundesministerium aufgefordert, mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln darauf hinzuwirken, daß bis zum Ablauf der Festsetzungsverjährungsfrist alle Wertansätze überprüft werden.

Die neuen Untersuchungen des Bundesrechnungshofes bei zwölf Finanzämtern in allen neuen Bundesländern ergaben, daß bei der Prüfung der Eröffnungsbilanzen im allgemeinen eine verbesserte Prüfungsintensität mit zum Teil beachtlichen Ergebnissen zu erkennen ist. In vielen der jetzt vom Bundesrechnungshof eingesehenen Fälle kam es – wie von ihm im Rahmen der ersten Erhebungen angenommen – zu Mehrergebnissen in (zum Teil dreistelliger) Millionenhöhe. Umfang und Qualität der Prüfung der Eröffnungsbilanzen sind jedoch immer noch prüferabhängig und in den Finanzämtern sehr unterschiedlich.

Die Finanzverwaltungen der neuen Bundesländer sind mithin der oben genannten Aufforderung des Haushaltsausschusses nur teilweise nachgekommen. Die durch die neuen Bundesländer durchgeführten Maßnahmen haben die befürchteten Steuerausfälle in Milliardenhöhe zwar begrenzt. Durch unterlassene und zum Teil fehlerhafte Prüfungshandlungen ist der dem Bund und den Ländern entstandene Schaden jedoch noch immer beträchtlich.

81 Sonderabschreibungen nach dem Fördergebietsgesetz bei Einkünften aus Vermietung und Verpachtung

Bei der Prüfung von Sonderabschreibungen nach dem Fördergebietsgesetz mußte der Bundesrechnungshof durchschnittlich rd. die Hälfte der eingesehenen Fälle mit Einkünften aus Vermietung und Verpachtung beanstanden. In die im Jahre 1998 durchgeführte Prüfung wurden 250 Fälle bei fünf Finanzämtern in den fünf neuen Bundesländern einbezogen.

In 18 v. H. der Fälle wurden die Bestimmungen des Fördergebietsgesetzes fehlerhaft angewendet. In 31 v. H. der Fälle wurden die Anspruchsvoraussetzungen unzureichend überprüft oder die in Anspruch genommenen Sonderabschreibungen nicht bzw. nur unvollständig aufgezeichnet und überwacht.

Die Fehler bestanden u. a. darin, daß die Finanzämter Sonderabschreibungen in einigen Fällen auch für die nach dem Fördergebietsgesetz nicht begünstigte Anschaffung von Altbauten im Privatvermögen gewährten und daß sie in weiteren Fällen nicht geprüft hatten, ob es sich bei angeschafften Gebäuden oder Gebäudeteilen um neue Wirtschaftsgüter im Sinne des Fördergebietsgesetzes handelte. Mehrfach ließen Finanzämter zu, daß Steuerpflichtige in die Bemessungsgrundlage für die Sonderabschreibungen ganz oder teilweise die Anschaffungs-

oder Herstellungskosten nicht begünstigter Wirtschaftsgüter (z. B. für Grund und Boden, für Einrichtungsgegenstände oder für selbstgenutzten Wohnraum) einbezogen hatten. Einige Finanzämter gewährten Sonderabschreibungen für Anzahlungen auf Anschaffungskosten und für Teilerstellungskosten, ohne daß die Steuerpflichtigen die tatsächliche Leistung der Anzahlung nachgewiesen oder nähere Angaben über entstandene Teilerstellungskosten gemacht hatten.

82 Steuerbefreiung für Wirtschaftsförderungsgesellschaften in den neuen Bundesländern

Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 1998 bei Finanzämtern in den neuen Bundesländern geprüft, ob die im Jahre 1993 neu geschaffene gesetzliche Regelung des § 5 (1) Nr. 18 Körperschaftsteuergesetz (KStG) zur Befreiung von Wirtschaftsförderungsgesellschaften von der Körperschaftsteuer zutreffend angewandt wird.

Von den 155 untersuchten Fällen hatten 41 Wirtschaftsförderungsgesellschaften eine Steuerbefreiung nach § 5 (1) Nr. 18 KStG beantragt. Die Finanzämter hatten 36 dieser Gesellschaften von der Körperschaftsteuer befreit. In fünf Fällen war eine Entscheidung über die Steuerbefreiung noch offen.

Die Steuerbefreiung war in 17 v. H. der geprüften Fälle, mit zum Teil erheblichen ertragsteuerlichen Auswirkungen, nicht gerechtfertigt. In weiteren 63 v. H. der Fälle war zweifelhaft, ob die Voraussetzungen für eine Befreiung vorlagen.

In der Mehrzahl der Fälle gewährten die Finanzämter Steuerbefreiungen, obwohl die tatsächlich ausgeübte Geschäftstätigkeit der Gesellschaften aus den vorliegenden Jahresabschlüssen, Lageberichten oder Prüfungsberichten der Wirtschaftsprüfer nicht oder nur unvollständig zu entnehmen war.

Daneben hatten die Finanzämter teilweise bereits auf der Grundlage des in den Gesellschaftsverträgen formulierten Gesellschaftszwecks Steuerbefreiungen ausgesprochen, deren Rechtmäßigkeit sie später im Veranlagungsverfahren nicht überprüften.

Außerdem entschieden sie vergleichbare Sachverhalte steuerlich unterschiedlich. Die Finanzämter beurteilten nicht einheitlich, ob die Wirtschaftsförderungsgesellschaften wirtschaftliche Geschäftsbetriebe betreiben dürfen, ohne ihren Anspruch auf Befreiung von der Körperschaftsteuer zu verlieren.

Bundesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts

Bundesanstalt für Arbeit

83 Berufskraftfahrer und Dienstfahrzeuge

Die Bundesanstalt setzt Berufskraftfahrer und Dienstfahrzeuge unwirtschaftlich ein. Insbesondere bei Kurier- und Versorgungsfahrten zwischen den Dienststellen sowie bei der Beförderung von Mitarbeitern zu Fortbildungsveranstaltungen und zum Außendienst entstehen der Bundesanstalt höhere Kosten als beim Einsatz anderer Verkehrsmittel. Die von der Bundesanstalt festgelegten Mindestfahrleistungen sind für einen wirtschaftlichen Betrieb der Fahrzeuge zu niedrig. Bei der Beschaffung von Dienstfahrzeugen für die Präsidenten der Landesarbeitsämter überschreitet die Bundesanstalt durch den sogenannten „Präsidentenbonus“ die Preisobergrenzen des Bundes.

Durch eine weitgehende Vergabe der Transporte an Beförderungsunternehmen und eine Erhöhung der Mindestfahrleistungen der Dienstfahrzeuge könnte die Zahl der Berufskraftfahrer und Fahrzeuge gesenkt werden.

84 Erteilung von Arbeitserlaubnissen an ausländische Arbeitnehmer

Die Arbeitsämter dürfen Ausländern die zur Ausübung einer Beschäftigung erforderliche Arbeitserlaubnis nur erteilen, wenn sie sich überzeugt haben, daß deren Beschäftigung keine nachteiligen Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt hat und deutsche Arbeitnehmer sowie diesen gleichgestellte Ausländer (bevorrechtigte Arbeitnehmer) dafür nicht zur Verfügung stehen. Für die Prüfung haben die Arbeitsämter eine mindestens vierwöchige Frist einzuhalten.

Die Arbeitsämter führten die arbeitsmarktliche Prüfung häufig nicht oder nur schematisch durch und hielten die Prüffrist nicht ein. Die Vermittlung bevorzogter Arbeitnehmer wurde dadurch erschwert oder vereitelt und der Anstieg geringfügiger Beschäftigungen von Ausländern zu arbeits- und sozialversicherungsrechtlich bedenklichen Bedingungen begünstigt.

85 Gewährung von Arbeitslosengeld bei Saisonarbeitslosigkeit

Die Verfügbarkeit von Arbeitslosen in Wirtschaftszweigen, die saisonalen Schwankungen unterliegen, wird von den Arbeitsämtern häufig nicht oder nicht mit der gebotenen Intensität geprüft. Insbesondere wenn sich Arbeitslose als Saisonarbeitslose melden, unterbleiben vermittlerische Bemühungen, z. B. die Unterbreitung von Arbeitsangeboten, fast völlig, obwohl erfolgversprechende Vermittlungen auch in der Saisonpause möglich sind.

Einen tauglichen generellen Ansatz für angemessene und zugleich sozialverträgliche Lösungen bei Saisonarbeitslosigkeit sieht der Bundesrechnungshof in einer weiteren Flexibilisierung der Arbeitszeit in den betroffenen Wirtschaftszweigen. Die Bereitschaft zur Flexibilisierung könnte durch einen gesetzlichen Insolvenzschutz von Arbeitszeitguthaben wesentlich erleichtert und damit die Zahl wie auch die Zeitdauer der Entlassungen in Saisonpausen verringert werden. Dadurch würde auch ein Anreiz für Leistungsmißbrauch entfallen.

Bundesversicherungsanstalt für Angestellte

86 Durchführung des Widerspruchsverfahrens bei der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte

Die Bundesversicherungsanstalt hat den Erlaß von Widerspruchsbescheiden besonderen Ausschüssen unter Beteiligung ehrenamtlicher Mitglieder der Selbstverwaltung übertragen. Im Jahre 1997 waren insgesamt 240 Ausschüsse eingesetzt, die in 4005 Sitzungen rd. 100 000 Widerspruchsentscheidungen trafen. Die

Widerspruchsausschüsse folgten fast ausnahmslos den Vorschlägen und Bescheidentwürfen der Verwaltung. Das Einschalten der Widerspruchsausschüsse brachte eine Verlängerung der Bearbeitungszeit von zweieinhalb bis viereinhalb Wochen mit sich. Für ihr Tätigwerden entstanden zusätzliche Verwaltungskosten in Höhe von rd. 9 Mio. DM jährlich. Qualitätseinbußen bei den Widerspruchsbescheiden wären bei einem Verzicht auf die Widerspruchsausschüsse nicht zu befürchten.

Bundesknappschaft und Seekasse

87 Personalbedarfsermittlung bei bundesunmittelbaren Trägern der Rentenversicherung

Personalbedarfsermittlung bei der Bundesknappschaft

Die Bundesknappschaft ist Trägerin der knappschaftlichen Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung. In der Rentenversicherung trägt der Bund den Unterschiedsbetrag zwischen den Einnahmen und den Ausgaben.

Der bereits seit Jahrzehnten zu verzeichnende Strukturwandel mit sinkenden Beschäftigtenzahlen im Bergbau wirkt sich unmittelbar auf den Umfang der Geschäftstätigkeit der Bundesknappschaft aus. In den nächsten Jahren ist mit einem weiteren deutlichen Rückgang des Arbeitsvolumens zu rechnen.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß die von der Bundesknappschaft angewandten Verfahren zur Er-

mittlung ihres Personalbedarfs erhebliche Mängel aufweisen. Die sachgerechte und zeitnahe Anpassung des Personalbestandes an den abnehmenden Aufgabenumfang ist nicht gewährleistet.

Personalbedarfsermittlung bei der Seekasse

Die Zahl der bei der Seekasse in der Rentenversicherung Versicherten ist seit Jahren wegen des Strukturwandels in der Seeschifffahrt rückläufig. Diese Entwicklung wurde durch die Ausweitung des Zuständigkeitsbereichs auf die neuen Bundesländer nur vorübergehend unterbrochen und hat sich ab dem Jahre 1994 insgesamt fortgesetzt.

Die Seekasse hat ihren Personalbedarf nicht sachgerecht ermittelt, insbesondere keine anerkannten Verfahren angewandt, mit deren Hilfe der Personalbedarf an den zu erwartenden Rückgang der Arbeitsmengen angepaßt werden könnte.

Teil III

Weitere Prüfungsergebnisse

Bundesministerium des Innern

88 Zuwendungen für den Hilfszug des Deutschen Roten Kreuzes

Das Deutsche Rote Kreuz unterhielt einen Hilfszug mit zuletzt zehn Abteilungen als „überörtliche Einsatzreserve“, um eine flächendeckende Versorgung der Bevölkerung im Kriegsfall sicherzustellen. Nach der Auflösung des Warschauer Paktes und der Sowjetunion wurde der Zivilschutz neu konzipiert, ohne daß damit eine Verminderung der Anzahl der Hilfszugabteilungen oder eine Änderung der finanziellen Beteiligung des Bundes einherging.

Der Bundesrechnungshof hat die Ansicht vertreten, daß das örtliche Katastrophenschutzpotential der Länder ausreicht, um eine wirksame Hilfeleistung der Bevölkerung vor Ort zu gewährleisten. Er hat deshalb gefordert, die Förderung des Bundes für den Hilfszug einzustellen. Das Bundesministerium hat daraufhin den Vertrag über den Hilfszug nicht verlängert. Seit dem Haushaltsjahr 1998 werden dadurch jährlich rd. 3 Mio. DM eingespart.

89 Kosten der Erstaufnahme von Spätaussiedlern

Spätaussiedler werden nach ihrer Einreise nach Deutschland vorübergehend in Erstaufnahmeeinrichtungen untergebracht und versorgt. Der Bund finanziert sechs solcher Einrichtungen. Die darin vorgehaltenen Bettenkapazitäten sind dem durch Rückgang der Zahl an Spätaussiedlern verminderten Bedarf nur unzureichend angepaßt worden. Der Bundesrechnungshof hat gefordert, die bestehenden Überkapazitäten abzubauen und die Schließung von mindestens vier Einrichtungen zu prüfen. Das Bundesministerium hat Mitte des Jahres 1999 mitgeteilt, daß die Erstaufnahme von Spätaussiedlern an einem Standort zentralisiert werden soll, in einem anderen Standort würden die vorhandenen Auf-

nahmekapazitäten als Reserve vorgehalten. Die übrigen Erstaufnahmeeinrichtungen würden geschlossen. Wenn die vom Bundesministerium vorgesehenen Maßnahmen vollzogen sind, werden insgesamt rd. 15 Mio. DM jährlich eingespart.

90 Arbeiten am Problem des Datumswechsels zum Jahr 2000 in der Informationstechnik

Die Verwendung zweistelliger Jahreszahlen kann wegen der weiten Verbreitung von Informationstechnik in der Bundesverwaltung beim Datumswechsel zum Jahr 2000 zu gravierenden Beeinträchtigungen führen.

Das zentrale Problem ist der fehlende zeitliche Spielraum, weil die notwendigen Umstellungsarbeiten sehr spät aufgenommen worden sind. Die Mehrzahl der Behörden hatte das Jahr-2000-Problem bis zum Frühjahr 1998 noch nicht in ihre IT-Planungen einbezogen. Entsprechende Konzepte und Projekte gab es nur in wenigen Fällen. Zumeist befanden sich die Arbeiten noch in frühen Phasen der Vorbereitung. Da Gewährleistungsklauseln zur Jahr-2000-Fähigkeit erst ab dem Frühjahr 1998 in Beschaffungsverträge aufgenommen worden waren, herrschte noch lange Unklarheit über die Jahr-2000-Fähigkeit der eingesetzten Informationstechnik. Das vorgesehene Personal sowie die eingeplanten Haushaltsmittel reichten bei weitem nicht für den zu bewältigenden Umstellungsaufwand aus. Insgesamt geht der Bundesrechnungshof von Kosten im hohen dreistelligen Millionenbereich für die Herstellung der Jahr-2000-Fähigkeit in der Bundesverwaltung aus.

Der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages hat den Bericht des Bundesrechnungshofes am 23. Juni 1999 nach ausführlicher Erörterung zur Kenntnis genommen und das Bundesministerium aufgefordert, dem Ausschuß über den Fortgang zu berichten.

Bundesministerium der Finanzen

91 Organisation der Bundesforstverwaltung

Organisation und Personaleinsatz der Bundesforstverwaltung orientierten sich bis in das Jahr 1998 an unzureichend begründeten, den Personalbedarf überzeichnenden Kriterien und an nur eingeschränkt übertragbaren Erfahrungswerten der Landesforstverwaltungen. Dadurch

unterblieben durch technische Fortschritte im Betriebsablauf möglich gewordene organisatorische Verbesserungen und Personaleinsparungen.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium auf den bestehenden Handlungsbedarf hingewiesen und konkrete Empfehlungen für eine wirtschaftliche Organisation

gegeben. In der Folge hat das Bundesministerium eine eingehende Überprüfung der bestehenden Organisationsstruktur veranlaßt und die Bundesforstverwaltung zum 1. Oktober 1998 in einer Weise umorganisiert, die dem Anliegen des Bundesrechnungshofes weitgehend Rech-

nung trägt. Diese Organisationsreform ermöglicht den Wegfall von über 120 Dienstposten und jährliche Haushaltseinsparungen von über 13 Mio. DM, die im Laufe der nächsten Jahre sukzessive durch Personalfluktuations und damit sozialverträglich erreicht werden sollen.

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung

92 Pflichtbeitrag zur Rentenversicherung selbständig Tätiger

In der Rentenversicherung brauchten versicherungspflichtige Selbständige mit einem sehr geringen Einkommen einen einkommensgerechten Beitrag von nur wenigen Pfennigen zu zahlen, um die Anwartschaft auf eine Rente wegen verminderter Erwerbsfähigkeit aufrechtzuerhalten. Dagegen mußten versicherungspflichtige Selbständige, die gar kein Einkommen erzielten, den Regelbeitrag, z. B. im Jahre 1998 in Höhe von monatlich

881,02 DM (West) bzw. 710,50 DM (Ost), zahlen. Ein Mindestbeitrag wie für freiwillig Versicherte war für diese Selbständigen nicht vorgesehen.

Der Bundesrechnungshof empfahl dem Bundesministerium, einen solchen Mindestbeitrag einzuführen, der dem Mindestbeitrag für freiwillig Versicherte entsprechen könne. Eine entsprechende gesetzliche Regelung ist zum 1. Januar 1999 in Kraft getreten. Dadurch wird mehr Beitragsgerechtigkeit hergestellt. Zudem dürften sich die Beitragseinnahmen der Rentenversicherungsträger jährlich um mehrere Millionen DM erhöhen.

Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen

93 Zuwendungen an die Deutsche Bahn AG für den Ausbau der Strecke Hamburg – Berlin durch das Eisenbahn-Bundesamt

Der Bund finanziert den Ausbau des Schienenwegenetzes mit Zuwendungen. Das Eisenbahn-Bundesamt (Bundesamt) prüft die bestimmungsgemäße und wirtschaftliche Verwendung der Mittel.

Der Bundesrechnungshof stellte bei der Strecke Hamburg – Berlin fest, daß die Deutsche Bahn AG bei verschiedenen Streckenabschnitten Bauaufträge nicht im Wettbewerb vergeben und den Bau teurer Betonfahrbahnen sowie anderer Ausbaumaßnahmen, die nicht erforderlich waren, veranlaßt hatte. Das Bundesamt hatte diese Verstöße gegen die der Zuwendung zugrundeliegenden Vorgaben bei seiner stichprobenweisen Verwendungsprüfung übersehen. Der Bundesrechnungshof empfahl dem Bundesamt, die Verwendung der Bundesmittel nochmals eingehender zu prüfen.

Nach erneuter Prüfung der Verwendungsnachweise konnten über 86 Mio. DM (davon rd. 10 Mio. DM Zinsen) von der Deutschen Bahn AG zurückgefordert werden.

94 Hinweise und Empfehlungen für die Korruptionsbekämpfung im Straßenbau

Korruption fügt der Volkswirtschaft große finanzielle Schäden zu. Korruptionsverhinderung und -bekämpfung haben daher einen hohen Stellenwert.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß bislang Vorgesetzte und Mitarbeiter in den Dienststellen nur wenig mit der Problematik der Verhinderung und Bekämpfung von Korruption vertraut sind.

Deshalb hat er Hinweise und Empfehlungen zur Korruptionsbekämpfung im Straßenbau herausgegeben. In dem Bericht beschreibt er Auffälligkeiten, die auf das Vorliegen von Korruption schließen lassen, zeigt Gefahren auf, die sich aus den jeweiligen Situationen ergeben können und empfiehlt Gegenmaßnahmen.

Das Bundesministerium hat die vom Bundesrechnungshof herausgegebenen Hinweise und Empfehlungen begrüßt und sieht darin einen wichtigen Beitrag zur Verhinderung und Bekämpfung der Korruption im Bereich des Straßenbaus.

95 Empfehlungen für die Bauüberwachung im Straßenbau

Der Bundesrechnungshof hat bei seinen Prüfungen immer wieder Defizite bei der Bauüberwachung im Straßenbau festgestellt. Dadurch entsteht dem Bund fortwährend finanzieller Schaden. Hauptursache sind der ständige Personalabbau in den Straßenbauverwaltungen und die damit verbundene Vergabe der entsprechenden Tätigkeiten an Ingenieurbüros, die nicht ausreichend kontrolliert werden. Eine weitere Ursache ist die unzureichende verwaltungsinterne Kontrolle durch die jeweiligen Vorgesetzten in den Ämtern.

Der Bundesrechnungshof hat die besonders häufigen Mängel der Bauüberwachung zusammengestellt. Er hat die zuständigen Dienststellen über Möglichkeiten beraten, die Bauüberwachung zu verbessern. Gleichzeitig hat er dem Bundesministerium empfohlen, sich über die unterschiedlichen Vorgaben der Länder sowie über Lö-

sungsansätze zur verbesserten Wahrnehmung der Dienst- und Fachaufsicht und der Bauüberwachung zu informieren und diese auszuwerten.

Das Bundesministerium hat die vom Bundesrechnungshof herausgegebenen Anregungen und Empfehlungen begrüßt und zugesagt, für ihre Umsetzung zu sorgen.

Bundesministerium der Verteidigung

96 Infrastrukturbedarf der Bundeswehr

96.1 Unterbringung des Kreiswehrrersatzamtes Kiel

Für die Unterbringung des seit vielen Jahren auf mehrere Einzelleigenschaften verteilten Kreiswehrrersatzamtes Kiel wollte das Bundesministerium zwei bundeseigene, von der Truppe geräumte Unterkunftsgebäude kostenaufwendig herrichten lassen.

Aufgrund der Bedenken des Bundesrechnungshofes hat das Bundesministerium seine Bauplanungen geändert und konnte dadurch Baukosten erheblich reduzieren (Einsparungen rd. 7 Mio. DM).

96.2 Verzicht auf eine Liegenschaft in Wiesbaden

Das Bundesministerium wird den Anregungen des Bundesrechnungshofes folgen und die bundeseigene repräsentative Liegenschaft im Zentrum Wiesbadens – nach Verlegung der hier untergebrachten Dienststellen in andere Bereiche – dem Allgemeinen Grundvermögen zur Verwertung zuführen.

97 Änderung der Rüstungsverfahren durch die neue Aufgabenverteilung zwischen Bundesministerium und nachgeordnetem Bereich

Das Konzept zur Straffung des Bundesministeriums sah u. a. auch vor, die Steuerung der Rüstungsvorhaben auf die Ämterebene zu übertragen. Gleichzeitig sollte die Gesamtverantwortung in den einzelnen Phasen der Vorhaben zwischen den Teilstreitkräften und der Bundeswehrverwaltung neu geregelt werden. Entsprechende Änderungen der Rüstungsverfahren wurden notwendig.

Eine Prüfung der Verfahrensänderungen und ihrer Auswirkungen in der Praxis hat gezeigt, daß zwar die damit verfolgten Ziele der Neuordnung, die Straffung der Aufgaben und der Organisation im Bundesministerium sowie die Konzentration der Verantwortlichkeiten im Rüstungsmanagement erreichbar sind. Es haben sich

jedoch noch Unschärfen in den Regelungen zu Zuständigkeiten und Kompetenzen des Managements sowie sehr unterschiedliche Handhabungen in der Anwendung der neuen Bestimmungen ergeben.

98 Wirtschaftlichkeit der Planung und Ausführung bei Hochbaumaßnahmen Einsatz von Projektmanagern

Der Bundesrechnungshof hat seine Prüfung der Baumaßnahmen des Bundesministeriums für die Strehla-sund-Kaserne in Parow bei Stralsund mit der Prüfung der Planung für das „Lehrgebäude Schiffstechnik“ fortgesetzt. Er hat gegenüber der von einem freiberuflich Tätigen erstellten Planung wirtschaftlichere Lösungen insbesondere in den Bereichen Schallschutz, Fassaden und Dächer vorgeschlagen.

Das Bundesministerium nahm die Einsparungsvorschläge des Bundesrechnungshofes nahezu ausnahmslos an. Hierdurch konnten Kosten in Höhe von rd. 1,6 Mio. DM eingespart werden. Die Überprüfung der Planung für zwei weitere Gebäude führte zu Einsparungen in Höhe von 1,4 Mio. DM.

Weitere Einsparungen wurden bereits in den Vorjahren erzielt. Mittlerweile summieren sich die Einsparungen, die auf Anregungen des Bundesrechnungshofes zurückgehen, auf insgesamt rd. 19,5 Mio. DM.

Das Bundesministerium hat wegen der in den letzten Jahren vom Bundesrechnungshof regelmäßig als mangelhaft beanstandeten Leistungen der Landesbauverwaltungen und wegen der unzureichenden Kontrolle mangelhafter Leistungen der freiberuflich Tätigen begonnen, im Rahmen von Pilotprojekten die ministerielle Fachaufsicht durch das Einschalten von Projektmanagern zu stärken.

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, daß im Rahmen einer Analyse dieser Pilotprojekte die Wirtschaftlichkeit des Einsatzes von Projektmanagern untersucht werden muß. Grundvoraussetzung für eine Wirtschaftlichkeit ist nach seiner Auffassung ein so frühzeitiger Einsatz dieser Projektmanager, daß sie noch Einfluß auf die Planung nehmen können.

Bundesministerium für Gesundheit

99 Planung der dauerhaften Unterbringung des Bundesinstituts für Arzneimittel und Medizinprodukte in Bonn

Der Bundesrechnungshof hat die Bundesregierung zu den Planungen für die beabsichtigte Unterbringung des Bundesinstituts für Arzneimittel und Medizinprodukte in Bonn beraten. Er hat festgestellt, daß die zunächst erwogene dauerhafte Anmietung einer bestimmten Liegen-

schaft unwirtschaftlich und mit Risiken verbunden gewesen wäre.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, einen Neubau auf bundeseigenem Gelände zu errichten. Die Baumaßnahme wurde inzwischen ausgeschrieben. Gegenüber der ursprünglich in Erwägung gezogenen langfristigen Anmietung wird der Neubau zu Einsparungen in zweistelliger Millionenhöhe führen.

Bundesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts

Bundesanstalt für Arbeit

100 Neuorganisation des Beschaffungswesens

Die Vielzahl der Beschaffungsstellen bei der Bundesanstalt führte zu unnötig hohem Verwaltungsaufwand und ungünstigen Lieferbedingungen. Entsprechend den Anregungen des Bundesrechnungshofes hat die Bundesanstalt im Mai 1999 begonnen, ihr Beschaffungswesen neu zu organisieren. Die Bedarfsfeststellung und die Durchführung der Beschaffung werden organisatorisch getrennt, wobei die Entscheidungen über den Bedarf dezentral getroffen und die Beschaffungsaufträge überwiegend zentral vergeben werden. Hierzu werden Ausführungsaufgaben aus der Hauptstelle ausgegliedert und in einer „Zentralen Beschaffungsstelle“ gebündelt.

Der Bundesrechnungshof erwartet, daß mit der Neuorganisation des Beschaffungswesens der Verwaltungsauf-

wand verringert und die Marktstellung der Bundesanstalt als Nachfrager von Gütern und Leistungen verbessert wird. Dadurch kann die Bundesanstalt sowohl die Ausgaben für Beschaffungen als auch die damit verbundenen Verwaltungsausgaben senken.

101 Effizienz der Vermittlungstätigkeit der Arbeitsämter

Der Bundesrechnungshof und das Vorprüfungsamt der Bundesanstalt für Arbeit haben erhebliche Mängel bei der Vermittlungstätigkeit der Arbeitsämter festgestellt und im Rahmen einer Beratung Vorschläge unterbreitet, wie die Stellenvermittlung effektiver und effizienter gestaltet und der Vermittlungserfolge gesteigert werden kann. Die Bundesanstalt für Arbeit hat die Vorschläge aufgegriffen.

Teil I

1 Feststellungen zur Haushalts- und Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 1998

1.0

Bei der Prüfung der Jahresrechnung für das Haushaltsjahr 1998 hat der Bundesrechnungshof keine für die Entlastung wesentlichen Abweichungen zwischen den Beträgen festgestellt, die in den Rechnungen und den Büchern aufgeführt sind; dies gilt auch für die Rechnungen der Sondervermögen. Soweit die Einnahmen und Ausgaben stichprobenweise geprüft wurden, waren diese im allgemeinen ordnungsgemäß belegt.

Die Ausgaben lagen im Vollzug des Haushalts 1998 mit 456,9 Mrd. DM geringfügig (rd. 0,1 Mrd. DM) über dem Soll, die Einnahmen (ohne Münzeinnahmen) erreichten mit 400,3 Mrd. DM das veranschlagte Soll. Zum Haushaltsausgleich trugen in erheblichem Umfang Einnahmen aus der Veräußerung von Beteiligungen und sonstigem Kapitalvermögen (22,5 Mrd. DM) sowie aus der Veräußerung von unbeweglichen und beweglichen Sachen (rd. 3,8 Mrd. DM) bei. Das im Haushaltsplan 1998 vorgesehene Finanzierungsdefizit von 56,5 Mrd. DM wurde um rd. 0,1 Mrd. DM überschritten. Es war um rd. 7,1 Mrd. DM geringer als im Vorjahr (63,7 Mrd. DM).

Die Nettokreditaufnahme entsprach mit 56,4 Mrd. DM dem veranschlagten Soll. Sie war im Haushaltsvollzug um rd. 0,7 Mrd. DM geringer als die Summe der Investitionsausgaben (57,1 Mrd. DM). Die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze wurde damit eingehalten. Dem Bundesministerium der Finanzen steht eine weitergeltende Restkreditermächtigung für das Haushaltsjahr 1999 in Höhe von rd. 10,2 Mrd. DM zur Verfügung, weil es – in Fortsetzung der bisherigen Praxis – die nicht ausgenutzten Kreditermächtigungen der Vorjahre in gleicher Höhe vor den bewilligten Ermächtigungen für das laufende Haushaltsjahr in Anspruch genommen hat.

Mit der Einführung der flexiblen Haushaltsinstrumente in den Verwaltungskapiteln des Bundeshaushalts werden vor allem die Deckungsfähigkeit und die überjährige Verfügbarkeit von Ausgabeermächtigungen erweitert. Der Bundesrechnungshof wird im Rahmen seiner Bemerkungen 2000 die bis dahin vorliegenden Erkenntnisse auswerten und prüfen, ob sich die mit der Neuregelung verbundenen Erwartungen im Hinblick auf eine effizientere und sparsamere Haushaltswirtschaft verwirklicht haben.

1.1 Stand der Entlastungsverfahren

1.1.1 Entlastung für die Haushaltsjahre 1996 und 1997

Der Deutsche Bundestag hat der Bundesregierung am 2. September 1998 (Plenarprotokoll 13/246) gemäß Artikel 114 GG i. V. m. § 114 BHO die Entlastung für das Haushaltsjahr 1996 erteilt. Die Entlastung des Bundesrates für das Haushaltsjahr 1996 am 28. November 1997 (Plenarprotokoll 719/97) erstreckte sich nur auf den Vollzug des Haushalts. Der Bundesrat hat sich wegen des Normenkontrollverfahrens im Zusammenhang mit der Kreditfinanzierung 1996 eine abschließende Stellungnahme nach Vorliegen der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vorbehalten (Plenarprotokoll 719/97 i. V. m. Drucksache 302/97, 302/1/97).

Für das Haushaltsjahr 1997 hat der Bundesrat am 5. Februar 1999 (Plenarprotokoll 734/99) und der Deutsche Bundestag am 8. September 1999 (Plenarprotokoll 14/52 i. V. m. Drucksache 14/1257) die Entlastung erteilt.

1.1.2 Vorlage der Haushaltsrechnung 1998

Das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) hat mit Schreiben vom 30. März 1999 dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat gemäß Artikel 114 Abs. 1 GG die Haushalts- und Vermögensrechnung für das Haushaltsjahr 1998 (Drucksache 14/737) als Grundlagen für das parlamentarische Verfahren zur Entlastung der Bundesregierung vorgelegt.

1.2 Ordnungsmäßigkeit der Jahresrechnung 1998 (Mitteilung nach § 97 Abs. 2 Nr. 1 BHO)

Die Jahresrechnung besteht aus der Haushaltsrechnung und der Vermögensrechnung. In der Haushaltsrechnung sind die im Haushaltsjahr gebuchten Einnahmen und Ausgaben den Ansätzen des Bundeshaushaltsplans unter Berücksichtigung der Haushaltsreste und der Vorgriffe gegenübergestellt (§ 81 BHO). In der Vermögensrechnung sind der Bestand des Vermögens und der Schulden zu Beginn und zum Ende des Haushaltsjahres sowie die Veränderungen während des Jahres nachgewiesen (§ 86 BHO).

Der Bundesrechnungshof hat die Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Vermögensrechnung für das Haushaltsjahr 1998 mit Unterstützung seiner Prüfungsämter geprüft. Er hat hinsichtlich des kassenmäßigen Ergebnisses keine für die Entlastung wesentlichen Abweichungen zwischen den Beträgen festgestellt, die in diesen Rechnungen und in den Büchern aufgeführt sind; dies gilt auch für die Rechnungen der Sondervermögen.

Allerdings hat er festgestellt, daß bei der Veranschlagung von Haushaltsmitteln und im Haushaltsvollzug in Einzelfällen haushaltsrechtliche Vorschriften nicht zutreffend angewendet wurden. In einem Fall wurden Mehrausgaben durch Einnahmerückflüsse finanziert und damit die Grundsätze der Bruttoveranschlagung und der Gesamtdeckung beeinträchtigt, ohne daß eine entsprechende haushaltsrechtliche Ermächtigung vorlag (vgl. Nr. 70 – Finanzierung der Tauchtiefenvergrößerung bei U-Booten der Klasse 212 –). Bei den in Anspruch genommenen Verpflichtungsermächtigungen sind zumindest in Einzelfällen Buchungen nicht vorgenommen worden, so daß die eingegangenen Verpflichtungen in der Haushaltsrechnung (vgl. Nr. 6.4 der Haushaltsrechnung) nicht zutreffend ausgewiesen werden (vgl. Nr. 1.3.6.1).

Soweit die Einnahmen und Ausgaben stichprobenweise geprüft wurden, waren diese im allgemeinen ordnungsgemäß belegt. Es ist aber – wie im Vorjahr – darauf hinzuweisen, daß formale Fehler, insbesondere bei den Feststellungsvermerken auf den begründenden Unterlagen oder bei der Vollständigkeit dieser Unterlagen, aber auch beim Ausfüllen der Vordrucke der Kassenanordnungen (Vorl. VV Nr. 2.6 zu § 34 BHO einschließlich Anlage) festgestellt wurden. Der Anteil der formalen Fehler beläuft sich bei rd. 14 500 geprüften Fällen auf insgesamt rd. 9 v. H.

Die Beauftragten für den Haushalt der Ressorts sowie der nachgeordneten Dienststellen sollten vom Bundesministerium – ggf. im Haushaltsaufstellungsschreiben oder im Haushaltsführungserlaß – erneut auf die Notwendigkeit hingewiesen werden, in ihrem Verantwortungs-

bereich die Vorschriften und Grundsätze für die ordnungsgemäße Veranschlagung und für die Bewirtschaftung der Haushaltsmittel hinreichend zu beachten (Vorl. VV Nr. 2; Nrn. 3.3.1 Satz 1 und 3.3.4 zu § 9 BHO; Vorl. VV Nr. 2 zu § 34 BHO einschließlich Anlage). Dies gilt auch für die Buchung der bei der Bewirtschaftung von Bundesmitteln eingegangenen Verpflichtungen (vgl. Richtlinie des BMF nach § 71 Abs. 1 Satz 2 BHO vom 16. Juli 1993).

1.3 Haushaltsführung

1.3.1 Abschlußergebnisse ¹⁾

Im Haushaltsgesetz (HG) 1998 vom 22. Dezember 1997 wurden die Einnahmen und Ausgaben des Bundes auf 456,8 Mrd. DM festgestellt und das Bundesministerium zu einer Nettokreditaufnahme bis zur Höhe von 56,4 Mrd. DM ermächtigt (vgl. **Übersicht 1**). Im Haushaltsvollzug entsprachen die Ist-Einnahmen (ohne Münzeinnahmen) annähernd dem veranschlagten Soll (400,3 Mrd. DM). Die Ist-Ausgaben waren um etwas über 0,1 Mrd. DM höher als veranschlagt. Gegenüber dem Vorjahr sind die Ist-Einnahmen um rd. 21,9 Mrd. DM (+ 5,8 v. H.) und die Ist-Ausgaben um rd. 15,0 Mrd. DM (+ 3,4 v. H.) gestiegen. Die Zinsausgaben (ohne Zinserstattungen) betrugen 56,3 Mrd. DM; d. s. rd. 2,6 Mrd. DM mehr als im Vorjahr. Sie lagen damit nur noch geringfügig (0,8 Mrd. DM) unter den Investitionsausgaben (Differenz im Vorjahr: rd. 2,6 Mrd. DM).

¹⁾ Die nachfolgenden Zahlen sind gerundet.

Übersicht 1: Wesentliche Abschlußergebnisse

Haushaltsjahr	1998			Vorjahr 1997		
	Soll	Ist	Abweichung	Soll	Ist	Abweichung
	Mrd. DM					
Ausgaben ²⁾	456,800	456,919	+ 0,119	444,835	441,919	- 2,916
davon – Zinsausgaben ³⁾	56,835	56,311	- 0,524	54,266	53,751	- 0,515
– Investitionsausgaben	58,138	57,123	- 1,015	58,680	56,379	- 2,301
Einnahmen ⁴⁾	400,314	400,317	+ 0,003	373,865	378,430	+ 4,565
– Steuereinnahmen	331,761	341,484	+ 9,723	330,204	331,068	+ 0,864
– Sonstige Einnahmen	68,553	58,833	- 9,720	43,661	47,362	+ 3,701
Saldo der durchlaufenden Mittel	–	0,037		–	0,042	
Finanzierungssaldo	- 56,486	- 56,565	+ 0,079	- 70,970	- 63,447	- 7,523
Münzeinnahmen	0,086	0,135		0,120	- 0,258	
Nettokreditaufnahme	56,400	56,430	+ 0,030	70,850	63,704	- 7,146

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

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

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

1.3.1.1 Finanzierungssaldo

Das im Haushaltsplan 1998 vorgesehene Finanzierungsdefizit (negativer Finanzierungssaldo) von 56,486 Mrd. DM wurde im Ist-Ergebnis um rd. 0,1 Mrd. DM⁵⁾ überschritten. Es war mit 56,565 Mrd. DM um rd. 6,9 Mrd. DM geringer als im Vorjahr (vgl. Nrn. 1.3 und 2.1.2 der Haushaltsrechnung). Bei einigen Einnahme- und Ausgabepositionen haben sich zum Teil erhebliche Abweichungen im Vergleich zum Soll ergeben.

1.3.1.2 Einnahmen

Bei den **Steuern und steuerähnlichen Abgaben** sind insgesamt Mehreinnahmen gegenüber dem Soll 1998 von rd. 9,8 Mrd. DM zu verzeichnen (vgl. Nr. 3.5.2.1 der Haushaltsrechnung). Mehreinnahmen von jeweils rd. 2 bis 3 Mrd. DM ergaben sich bei der Einkommensteuer, der Körperschaftsteuer, der Umsatzsteuer und der Einfuhrumsatzsteuer. Die steuerlichen Mehreinnahmen beruhen im wesentlichen auf der - im Haushaltsplan noch nicht berücksichtigten - Erhöhung des Mehrwertsteuersatzes ab 1. April 1998 zur Finanzierung des zusätzlichen Bundeszuschusses zur Rentenversicherung sowie auf der Zunahme der Einnahmen aus den Bundesanteilen an den übrigen Gemeinschaftsteuern. Gegenüber dem Vorjahr sind die Steuereinnahmen um 10,4 Mrd. DM (+ 3,1 v. H.) gestiegen, was ebenfalls auf die erwähnten steuerlichen Entwicklungen zurückzuführen ist. Deutlich zurückgegangen auf 20,6 Mrd. DM gegenüber 25,9 Mrd. DM im Jahre 1997 sind demgegenüber die Einnahmen des Bundes aus dem Solidaritätszuschlag. Dies beruht auf der Absenkung des Zuschlags von 7,5 auf 5,5 v. H. ab 1. Januar 1998.

Die **sonstigen Einnahmen** lagen bei 58,8 Mrd. DM und damit um rd. 9,7 Mrd. DM unter dem Soll 1998 (68,6 Mrd. DM). Dies ist vor allem zurückzuführen auf Mindereinnahmen in Höhe von rd. 8,8 Mrd. DM aus der Veräußerung von Anteilsrechten des Bundes und aus der Liquidation von Bundesunternehmen (Kapitel 60 02 Titel 133 01). Die im Haushaltsplan veranschlagten Einnahmen von 28,7 Mrd. DM wurden zum einen deshalb nicht erreicht, weil die vorgesehene Privatisierung der Deutschen Postbank AG auf das Jahr 1999 verschoben wurde. Zum anderen hat der Bund nur so viele Aktien der Deutschen Telekom AG an die Kreditanstalt für Wiederaufbau veräußert, daß die geplante Nettokreditaufnahme von 56,4 Mrd. DM eingehalten werden konnte. Die Einnahmen aus der Veräußerung dieser Aktien blieben daher mit 18,5 Mrd. DM deutlich unter dem geplanten Verkaufserlös von 23 Mrd. DM. Gegenüber dem Vorjahr sind die Gesamterlöse aus der Veräußerung von Beteiligungen und sonstigem Kapitalvermögen mit 22,5 Mrd. DM allerdings erheblich gestiegen (1997: 9,8 Mrd. DM). Auch die Einnahmen aus der Veräußerung von Immobilien und beweglichen Sachen lagen mit rd. 3,8 Mrd. DM über denen des Jahres 1997 in Höhe von 3,1 Mrd. DM (vgl. Nr. 2.3.2, Übersicht 3).

⁵⁾ Einschließlich Saldo der durchlaufenden Mittel (37,4 Mio. DM).

1.3.1.3 Ausgaben

Mehrausgaben gegenüber dem Haushalts-Soll sind insbesondere für **Zuweisungen und Zuschüsse** (ohne Investitionen) entstanden; ein erheblicher Teil (rd. 9,6 Mrd. DM) entfällt auf die Zuschüsse des Bundes an die Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten (bei Kapitel 11 13 Titel 656 09), weil nach dem Rentenreformgesetz 1999 ein zusätzlicher Bundeszuschuß an die Rentenversicherung zur Stabilisierung der Beitragsätze ab 1. April 1998 eingeführt worden ist. Mehrausgaben gab es zudem u. a. bei den Erstattungen von Verwaltungsausgaben des Bundeseisenbahnvermögens (rd. 2,3 Mrd. DM bei Kapitel 12 22 Titel 639 01) und bei der Arbeitslosenhilfe (rd. 1,9 Mrd. DM bei Kapitel 11 12 Titel 681 01).

Größere Minderausgaben haben sich beim Zuschuß an die Bundesanstalt für Arbeit (rd. 6,4 Mrd. DM bei Kapitel 11 12 Titel 616 31) aufgrund eines entsprechend geringeren Defizits der Bundesanstalt und bei den Zuschüssen zur Abdeckung der Schuldendienstverpflichtungen des Fonds „Deutsche Einheit“ (rd. 3 Mrd. DM) ergeben. Die von Bund und Ländern geleisteten Abführungen an den Fonds „Deutsche Einheit“ sind durch gesetzliche Änderung für die Jahre 1998 bis 2000 jeweils von 9,5 Mrd. DM auf 6,46 Mrd. DM abgesenkt worden.

Die Zinsausgaben lagen dank des niedrigen Zinsniveaus mit 56,3 Mrd. DM um rd. 0,5 Mrd. DM unter dem Soll. Die in § 2 Abs. 6 HG 1998 erstmals enthaltene Ermächtigung für das Bundesministerium, im Rahmen der Kreditfinanzierung im laufenden Haushaltsjahr ergänzende Verträge zur Optimierung der Zinsstruktur und zur Begrenzung von Zinsänderungsrisiken (Swapgeschäfte) mit einem Vertragsvolumen von höchstens 70 Mrd. DM abzuschließen, wurde nur in Höhe von rd. 1,7 Mrd. DM ausgeschöpft.

Die **Investitionsausgaben** weisen eine größere Mehrausgabe bei den Baukostenzuschüssen für Investitionen in die Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes aus (rd. 2,3 Mrd. DM bei Kapitel 12 22 Titel 891 01). Dies beruht auf einer - in den Soll-Ansätzen noch nicht berücksichtigten - teilweisen Umstellung von Investitionsdarlehen auf Baukostenzuschüsse. Demzufolge sind bei den Darlehen für Investitionen in die Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes Minderausgaben (rd. 1,8 Mrd. DM bei Kapitel 12 22 Titel 861 01) zu verzeichnen. Weitere Minderausgaben entstanden beim Beitrag des Bundes an die Deutsche Bahn AG zur Nachholung von Investitionen in das Sachanlagevermögen im Bereich der ehemaligen Deutschen Reichsbahn (rd. 2,2 Mrd. DM bei Kapitel 12 22 Titel 891 02). Damit wurde der wegen des Ausfalls der Einnahmen in Höhe von 1,6 Mrd. DM aus der Privatisierung der Eisenbahn-Wohnungsgesellschaften entstandene Mehrbedarf beim Zuschuß an das Bundeseisenbahnvermögen (Kapitel 12 22 Titel 639 01) gedeckt.

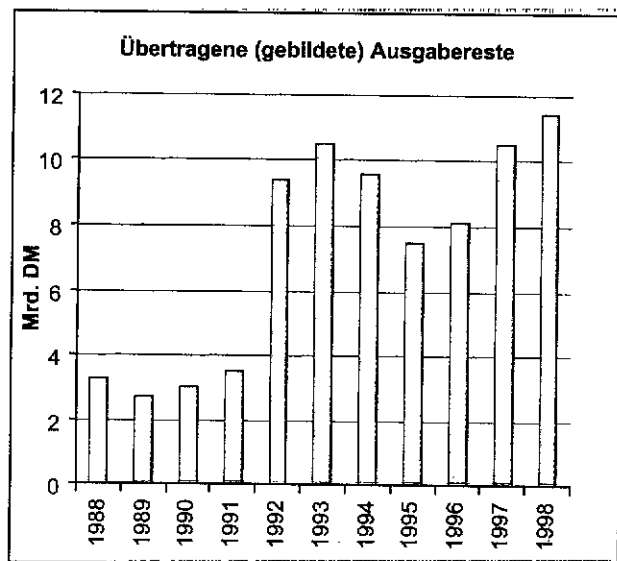
Die einzelnen Abweichungen sind unter Nr. 3.5 des Abschlußberichts sowie unter Nrn. 4.7 und 4.8 der Übersichten in der Haushaltsrechnung dargestellt.

1.3.2 Ausgabereste

Von den am Ende des Haushaltsjahres 1997 übertragbaren Mitteln in Höhe von 14,917 Mrd. DM wurden für das Haushaltsjahr 1998 Ausgabereste in Höhe von 11,394 Mrd. DM gebildet (davon 77,5 Mio. DM Reste aus flexibilisierten Ausgaben bei den Modellvorhaben, vgl. Nr. 3.3.2 der Haushaltsrechnung). Zum Ende des Haushaltsjahres 1998 weist die Haushaltsrechnung in das Folgejahr übertragbare Mittel in Höhe von 13,742 Mrd. DM aus (davon 977,6 Mio. DM Reste aus flexibilisierten Ausgaben)⁶⁾. Damit ergibt sich ein rechnungsmäßiges Jahresergebnis von -2,348 Mrd. DM (vgl. Nrn. 3.2.2 und Nr. 4.9 der Haushaltsrechnung). Dieses rechnungsmäßige Ergebnis des Haushaltsjahres 1998 ist aber nur vorläufig, weil nicht die tatsächlich übertragenen, sondern nur die übertragbaren Mittel ausgewiesen werden (vgl. § 83 Nr. 2 BHO). Die tatsächliche Bildung von Haushaltsresten und das daraus abgeleitete endgültige rechnungsmäßige Ergebnis des Jahres 1998 wird das Bundesministerium erst in der Haushaltsrechnung 1999 darlegen (vgl. Bemerkungen 1997, Drucksache 13/8550, Nr. 2.3.4; Haushaltsrechnung Nr. 2.2.2).

Die gebildeten Ausgabereste sind seit dem Jahre 1992 deutlich angestiegen (vgl. *Schaubild 1*). Die Ausgabereste belasten den Haushalt des folgenden Jahres in dem Ausmaß, in dem sie bei Inanspruchnahme entweder durch kassenmäßige Einsparungen im jeweiligen Einzelplan oder – wie bei den flexibilisierten Ausgaben – durch die Bereitstellung zusätzlicher Ausgabemittel gedeckt werden.

*Schaubild 1*⁷⁾



1.3.3 Einführung flexibler Haushaltsinstrumente

In den Haushaltsjahren 1995 bis 1997 wurden auf Bundesebene erstmals flexible Haushaltssteuerungsinstrumente

in Modellvorhaben erprobt, an denen fünf Verwaltungsbehörden mit unterschiedlicher Aufgabenstruktur teilnahmen. Mit den Vorhaben sollte untersucht werden, ob der Einsatz flexibler Haushaltsinstrumente einen Beitrag zur Verwaltungsvereinfachung und zu einem wirtschaftlicheren Mitteleinsatz leisten kann. Der Bundesrechnungshof hat die Modellvorhaben begleitend geprüft und unter Hinweis auf verschiedene Problembe- reiche insgesamt grundsätzlich positiv bewertet (vgl. Bemerkungen 1998, Drucksache 14/29 Nr. 91).

Angesichts der positiven Erfahrungen der Modellvorhaben sind im Bundeshaushalt 1998 in größerem Umfang Instrumente für einen flexiblen Haushaltsvollzug eingeführt worden. Die gesetzliche Grundlage hierfür bilden § 5 HG 1998 und das am 1. Januar 1998 in Kraft getretene Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz. Damit wurde für einen Großteil der Verwaltungsausgaben des Bundes die Möglichkeit eröffnet, flexible Bewirtschaftungsinstrumente unter- und überjährig einzusetzen. In die flexible Haushaltsführung einbezogen sind 117 Kapitel des Bundeshaushalts mit rd. 4 900 Titeln und einem Ausgabevolumen im Ist 1998 von rd. 26,3 Mrd. DM. Das sind rd. 5,8 v. H. der Gesamtausgaben des Bundeshaushalts 1998. Der überwiegende Teil des Bundeshaushalts mit den sogenannten Programmausgaben (z. B. Sozialleistungen, Finanzhilfen, Forschungs- und Wirtschaftsförderung, militärische Beschaffungen) wird von der Haushaltsflexibilisierung nicht umfaßt. Hier stehen die politischen Schwerpunktsetzungen des Gesetzgebers im Vordergrund, die die Verwaltung grundsätzlich binden und nicht durch Flexibilisierungsmöglichkeiten im Haushaltsvollzug verändert werden sollen.

Nach § 5 HG 1998 gilt für die in die Haushaltsflexibilisierung einbezogenen Kapitel

- eine gegenseitige Deckungsfähigkeit innerhalb der Personalausgaben (Hauptgruppe 4 ohne Gruppe 411: Aufwendungen für Abgeordnete), eines Großteils der sächlichen Verwaltungsausgaben (Hauptgruppe 5), der Ausgaben für sogenannte kleine Baumaßnahmen (Gruppe 711) und der sonstigen Investitionsausgaben (Hauptgruppe 8),⁸⁾
- eine gegenseitige Deckungsfähigkeit zwischen den genannten Hauptgruppen, Gruppen und Titeln bis zur Höhe von 20 v. H. der hier veranschlagten Ausgaben,
- eine Übertragbarkeit der in den angeführten Hauptgruppen, Gruppen und Titeln veranschlagten Ausgaben.

Die Übertragbarkeit ist nicht nur gesetzlich erweitert worden. Das Bundesministerium verzichtet darüber hinaus in Abweichung zur bisherigen Haushaltspraxis darauf, daß in Anspruch genommene Ausgabereste im betroffenen Einzelplan eingespart werden müssen. So können im Haushaltsjahr 1999 Ausgabereste, die im Rahmen der Flexibilisierungsinstrumente gebildet worden sind, gegen Deckung im Gesamthaushalt in Anspruch genommen werden⁹⁾. Zur Deckung der anfallenden Mehrausgaben sind im Haushalt 1999 zusätzliche Mittel in Höhe von 500 Mio. DM eingestellt worden (Kapitel 60 02 Titel 971 02).

⁶⁾ In der Haushaltsrechnung ist unter Nrn. 3.2.3 und 6.2 aufgrund eines Übertragungsfehlers ein um 17,1 Mio. DM zu niedriger Betrag (960,5 Mio. DM) ausgewiesen.

⁷⁾ Für das Jahr 1998 sind die übertragbaren Mittel ausgewiesen.

⁸⁾ In Einzelfällen sind auch Ausgaben der Hauptgruppe 6 (Zuweisungen und Zuschüsse ohne Investitionen) flexibilisiert.

⁹⁾ Vgl. Rundschreiben des BMF zur endgültigen Haushaltsführung 1999 vom 9. Juni 1999, GMBI. S. 426 ff., Nr. 3.3.

Die von den Flexibilisierungsmöglichkeiten erfaßten Ausgaben in den Verwaltungskapiteln verteilen sich auf die einzelnen Ausgabengruppen sehr unterschiedlich (vgl. **Übersicht 2**). Der Großteil entfällt auf die Personalaus-

gaben, dann folgen mit großem Abstand die sächlichen Verwaltungsausgaben. Die investiven Ausgaben (Hauptgruppen 7 und 8) erreichen nur einen Anteil von rd. 6 v. H.

Übersicht 2:

Flexibilisierte Ausgabengruppen innerhalb der Verwaltungskapitel	1998 (Soll) Mrd. DM	1998 (Ist) Mrd. DM	Abweichung Mrd. DM	1998 (Ist) v. H.
Personalausgaben (Hauptgruppe 4)	21,93	21,53	-0,40	81,8
Sächliche Verwaltungsausgaben (Hauptgruppe 5)	3,47	3,13	-0,34	11,9
Zuweisungen und Zuschüsse (Hauptgruppe 6)	0,10	0,09	-0,01	0,4
Baumaßnahmen (Hauptgruppe 7)	0,37	0,31	-0,06	1,2
Sonstige Investitionsausgaben (Hauptgruppe 8)	1,40	1,24	-0,16	4,7
Effizienzrendite (globale Minderausgabe)	- 0,453	-	+0,453	-
Flexibilisierte Ausgaben insgesamt	26,8	26,3	0,5	100

Die aufgrund der erhöhten Flexibilität bei der Haushaltsbewirtschaftung anfallenden Effizienzgewinne werden zugunsten des Gesamthaushalts teilweise abgeschöpft, indem in den jeweiligen Kapiteln 01 der betroffenen Einzelpläne eine sogenannte Effizienzrendite als globale Minderausgabe eingestellt wird. Die von den Ressorts zu erwirtschaftende Effizienzrendite im Haushalt 1998 betrug insgesamt 453 Mio. DM (vgl. Nr. 1.3.5). Das entspricht rd. 1,7 v. H. der flexibilisierten Ausgaben. Die Effizienzrendite soll in den Jahren 1999 bis 2001 von 483 auf 617 Mio. DM ansteigen; sie soll ab dem Jahr 2002 nicht mehr als globale Minderausgabe veranschlagt werden, sondern von dem Ausgabensoll bei den einzelnen Titeln der flexibilisierten Verwaltungskapitel abgesetzt werden.

Der Bundesrechnungshof untersucht in Fortsetzung seiner Prüfung der Modellvorhaben, welche haushaltswirtschaftlichen Auswirkungen die flächendeckende Einführung der flexiblen Haushaltsinstrumente hat. Er wird hierzu in den Bemerkungen 2000 berichten. Einen Schwerpunkt bildet hierbei die Frage, inwieweit die flexiblen Haushaltsinstrumente eine wirtschaftliche und sparsame Bewirtschaftung fördern.

Bereits jetzt läßt sich absehen, daß den Entlastungen im Haushaltsverlauf 1998 aufgrund der erwirtschafteten Effizienzrendite in Höhe von 453 Mio. DM sowie der Minderausgaben von rd. 500 Mio. DM (vgl. **Übersicht 2**) höhere Ausgabeermächtigungen gegenüberstehen, die in den folgenden Haushaltsjahren zu entsprechenden Mehrausgaben führen können. So belaufen sich die übertragbaren Ausgaben 1998 in den flexibilisierten Verwaltungskapiteln auf rd. 977,6 Mio. DM. Bei Inanspruchnahme dieser Ausgabereste würden im Gesamthaushalt der Folgejahre wegen der Deckungszusage entsprechend zusätzliche Ausgaben anfallen. Das Bundesministerium hat im Haushaltsführungsschreiben 1999¹⁰⁾ bereits die

Deckungszusage begrenzt, indem es für die Inanspruchnahme im Jahre 1998 gebildeter Ausgabereste, die auf Ausgabeermächtigungen des Bundeshaushalts 1997 beruhen, Deckung im Gesamthaushalt nur insoweit zur Verfügung stellt, als die Reste aus flexibilisierten Ausgaben 1997 – also bei den Modellvorhaben (77,5 Mio. DM) – gebildet worden sind.

1.3.4 Über- und außerplanmäßige Ausgaben

Im Haushaltsjahr 1998 wurden überplanmäßige Ausgaben in Höhe von rd. 1,3 Mrd. DM und außerplanmäßige Ausgaben in Höhe von rd. 9,9 Mrd. DM geleistet. Der Gesamtbetrag in Höhe von rd. 11,3 Mrd. DM entspricht rd. 2,5 v. H. des Haushalts-Solls (456,8 Mrd. DM).

Überplanmäßige Ausgaben sind insbesondere bei der Beteiligung des Bundes in der knappschaftlichen Rentenversicherung (rd. 280 Mio. DM bei Kapitel 11 13 Titel 656 03) und beim Wohngeld nach dem Wohngeldgesetz (rd. 276 Mio. DM bei Kapitel 25 02 Titel 642 01) entstanden. Bei den **außerplanmäßigen** Ausgaben sind insbesondere der zusätzliche Zuschuß des Bundes an die Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten (9,6 Mrd. DM bei Kapitel 11 13 Titel 656 09 apl.) sowie die Sachkostenzuschüsse für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (282 Mio. DM bei Kapitel 11 12 Titel 893 09) hervorzuheben. Die Sachkostenzuschüsse wurden im Frühjahr 1998 im Zuge eines Maßnahmenpakets zur Beschleunigung von Investitionen und zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit der Bundesanstalt für Arbeit außerplanmäßig zur Verfügung gestellt.

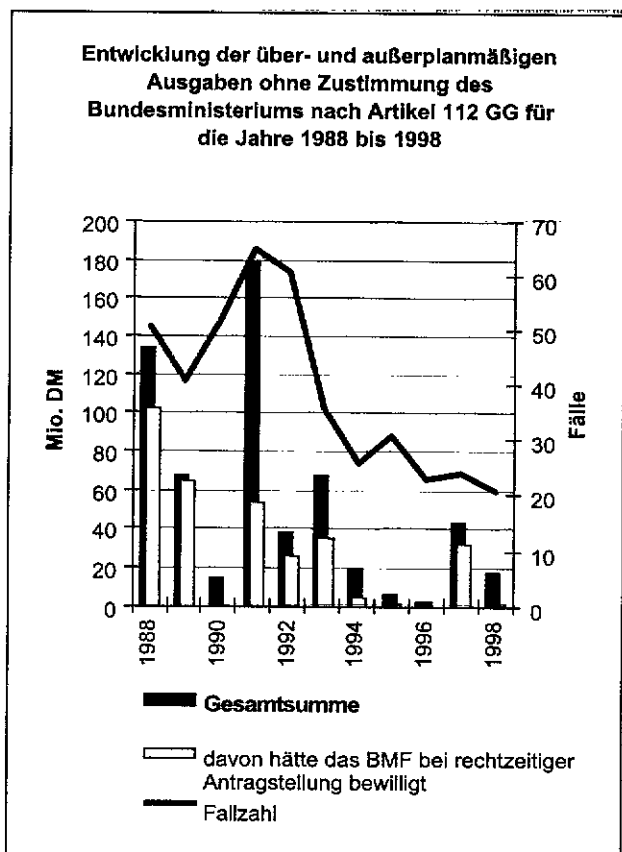
Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben wurden im Haushaltsjahr 1998 im Gesamthaushalt nicht in voller Höhe durch Minderausgaben gedeckt; es entstanden Mehrausgaben in Höhe von rd. 119,4 Mio. DM (vgl. Nr. 3.4.1 der Haushaltsrechnung).

¹⁰⁾ Vgl. Rundschreiben des BMF zur endgültigen Haushaltsführung 1999 vom 9. Juni 1999, GMBI. S. 426 ff., Nr. 3.3.

Von den im Haushaltsjahr 1998 entstandenen Haushaltsüberschreitungen wurden in 21 Fällen (Vorjahr 24 Fälle) insgesamt rd. 17,9 Mio. DM (Vorjahr rd. 43,7 Mio. DM) ohne die notwendige Zustimmung des Bundesministeriums geleistet, und zwar bei neun Einzelplänen. Das Bundesministerium hat in drei Fällen (rd. 2,2 Mio. DM) in der Haushaltsrechnung bestätigt, daß es bei rechtzeitiger Vorlage des Antrags seine Zustimmung zu einer Haushaltsüberschreitung erteilt hätte. In den verbliebenen 18 Fällen hat das Bundesministerium eine solche Erklärung nicht abgegeben, weil die Verwaltung nicht oder nicht hinreichend dargelegt und begründet hat, daß ein „unvorhergesehenes oder unabweisbares Bedürfnis“ für die geleisteten Ausgaben vorlag. Bei den Fällen, deren Ausgaben nicht auf einer gesetzlichen oder rechtlichen Verpflichtung beruhen, fanden die größten Titelüberschreitungen ohne Zustimmung des Bundesministeriums statt im Bereich des Bundesministeriums des Innern für die Herrichtung einer Liegenschaft (3,5 Mio. DM bei Kapitel 25 04 Titel 732 02) und im Bereich des Bundesministeriums der Verteidigung für die Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen (rd. 1,8 Mio. DM bei Kapitel 14 12 Titel 519 11).

Im Vergleich zum Vorjahr hat sich die Gesamtsumme der über- und außerplanmäßigen Ausgaben ohne Zustimmung des Bundesministeriums deutlich verringert. Auch die Fallzahl ist gesunken (vgl. *Schaubild 2*).

Schaubild 2



Unabhängig von diesem positiv zu bewertenden Rückgang weist der Bundesrechnungshof – wie in den Vorjahren – darauf hin, daß über- und außerplanmäßige

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

1.3.5 Globale Minderausgaben

Der mit dem Haushaltsgesetz 1998 vom 22. Dezember 1997 verabschiedete Haushaltsplan weist globale Minderausgaben (einschließlich der Effizienzrendite aus dem Bereich der flexibilisierten Ausgaben der Verwaltung; vgl. Nr. 1.3.3) in Höhe von insgesamt rd. 926 Mio. DM aus. Die in den Einzelplänen (jeweils im Kapitel 01) veranschlagte Effizienzrendite (insgesamt rd. 453 Mio. DM) wurde ausweislich der Haushaltsrechnung von den Ressorts erbracht. Die in den Einzelplänen des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (Einzelplan 09; rd. 204,1 Mio. DM), des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (Einzelplan 30; 200 Mio. DM) und der Allgemeinen Finanzverwaltung (Einzelplan 60; rd. 68,9 Mio. DM) ausgebrachten weiteren globalen Minderausgaben wurden ebenfalls erwirtschaftet. Die Einsparungen sind in der Haushaltsrechnung in bezug auf die Effizienzrendite und die globalen Minderausgaben in den Einzelplänen 09 und 30 vollständig und nachvollziehbar ausgewiesen (vgl. Nr. 4.11 der Haushaltsrechnung sowie – hinsichtlich der Effizienzrendite – Nr. 5 bei den jeweiligen Kapiteln 01 der Einzelpläne).

Die Einsparungen für die bei Kapitel 60 02 Titel 972 05 ausgebrachte globale Minderausgabe aufgrund der Sperre nach § 6 Abs. 9 HG 1998 (Titelgruppe 55: Kosten der Datenverarbeitung) werden zwar als Summe unter Nr. 4.11 der Haushaltsrechnung nachgewiesen. Allerdings ist dadurch nicht erkennbar, in welchem Umfang die in den Verwaltungskapiteln zugelassenen Flexibilisierungsmöglichkeiten – insbesondere die Deckungsfähigkeiten innerhalb oder zwischen den Hauptgruppen (§ 5 Abs. 2 und 3 HG 1998) – genutzt worden sind, um die Einsparungen in den jeweiligen Einzelplänen sicherzustellen. Dies ergibt sich nur aus den Erläuterungen in der Haushaltsrechnung zu den einzelnen Titeln der Titelgruppe 55. Angesichts der über 800 betroffenen Einzeltitel wäre aus Sicht des Bundesrechnungshofes eine zusammenfassende Übersicht hilfreich, die einen Gesamtüberblick über die Wirkung dieser Einsparvorgabe im Haushaltsvollzug ermöglicht. Eine vollständige und aussagekräftige Information über die Erwirtschaftung globaler Minderausgaben dient vor allem der wirksamen Ausübung des parlamentarischen Budgetrechts. Denn der Haushaltsgesetzgeber kann aufgrund hieraus gewonnener Erkenntnisse ggf. Schlußfolgerungen für künftige Einsparmöglichkeiten ziehen.

1.3.6 Verpflichtungsermächtigungen

1.3.6.1

Nach dem Haushaltsplan 1998 standen dem Bund Ermächtigungen zum Eingehen von Verpflichtungen, die

in künftigen Haushaltsjahren zur Leistung von Ausgaben führen können, in Höhe von insgesamt rd. 113,1 Mrd. DM zur Verfügung (vgl. Haushaltsrechnung Nr. 6.4, S. 1362). Der Betrag der Verpflichtungsermächtigungen war damit um rd. 24,9 Mrd. DM höher als im Vorjahr (88,2 Mrd. DM). Zu Lasten der Verpflichtungsermächtigungen wurden nach der Jahresrechnung im Haushaltsjahr 1998 Verpflichtungen in Höhe von rd. 69,5 Mrd. DM eingegangen. Auch dieser Betrag liegt deutlich über dem Vorjahreswert (rd. 45,3 Mrd. DM). Die Ermächtigungen wurden demnach zu rd. 61,5 v. H. (Vorjahr: rd. 51 v. H.) in Anspruch genommen.

Die Haushaltsrechnung weist allerdings die in Anspruch genommenen Verpflichtungsermächtigungen nicht vollständig aus. So fehlen z. B. Angaben zu den eingegangenen Verpflichtungen bei Kapitel 09 02 Titelgruppe 12 Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, obwohl die bei den Titeln 882 82 und 882 88 veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen von zusammen rd. 2,76 Mrd. DM (Soll 1998) tatsächlich weitgehend in Anspruch genommen wurden.

Das Bundesministerium hat hierzu mitgeteilt, die von den bewirtschaftenden Bundesländern gemeldeten Verpflichtungen hätten in den Haushaltsrechnungen 1997 und 1998 nicht mehr berücksichtigt werden können. Das zuständige Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie sei inzwischen gebeten worden, künftig sicherzustellen, daß alle eingegangenen Verpflichtungen entsprechend § 71 Abs. 1 BHO gebucht werden. Entsprechend der Anregung des Bundesrechnungshofes würden zudem alle Ressorts im Anschreiben zum Rechnungslegungsschreiben 1999 aufgefordert, die Jahresrechnungen 1997 und 1998 im Hinblick auf unzutreffende oder unterlassene Buchungen von in Anspruch genommenen Verpflichtungsermächtigungen nochmals zu überprüfen. Die erforderlichen Ergänzungen oder Korrekturen würden im Zuge der Rechnungslegung 1999 vorgenommen werden.

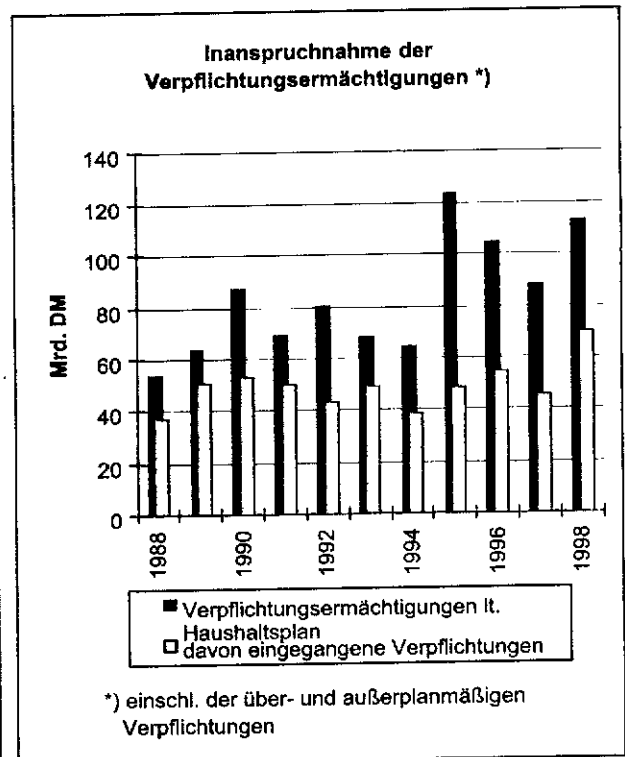
Der Bundesrechnungshof erwartet, daß die Ressorts künftig die eingegangenen Verpflichtungen ordnungsgemäß erfassen, damit der Haushaltsgesetzgeber zutreffend über die tatsächlichen Verbindungen für künftige Haushaltsjahre unterrichtet wird.

Insgesamt ist festzustellen, daß die in den letzten Jahren zu beobachtende Tendenz einer verhältnismäßig geringfügigen Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen sich abgeschwächt hat (vgl. *Übersicht 3* und *Schaubild 3*). Der Bundesrechnungshof sieht dennoch Anlaß, wie bereits im Vorjahr (vgl. Bemerkungen 1998 Nr. 1.3.5) darauf hinzuweisen, daß Verpflichtungen zur Leistung von Ausgaben nur dann veranschlagt werden sollen, wenn sie zur Erfüllung der Aufgaben notwendig sind (§ 6 BHO). Eine sorgfältige Prüfung der Etabilität von Verpflichtungsermächtigungen entspricht den Grundsätzen der Haushaltsklarheit, Haushaltswahrheit und nicht zuletzt der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit. Diese Gesichtspunkte gewinnen angesichts wachsender Verbindungen künftiger Haushalte durch eingegangene Verpflichtungen zunehmend an Bedeutung.

Übersicht 3: Verpflichtungsermächtigungen und deren Inanspruchnahme

Jahr	Verpflichtungsermächtigungen lt. Haushaltsplan	eingegangene Verpflichtungen (einschl. üpl./apl. VE)	
	Mrd. DM	Mrd. DM	v. H.
1988	53,6	37,4	69,8
1989	63,5	50,6	79,7
1990	87,2	52,9	60,7
1991	69,2	50,3	72,7
1992	80,4	43,1	53,6
1993	68,0	49,0	72,1
1994	64,5	38,3	59,4
1995	123,2	48,4	39,3
1996	104,5	54,4	52,1
1997	88,2	45,3	51,4
1998	113,1	69,5	61,5

Schaubild 3



1.3.6.2

In dem Betrag der eingegangenen Verpflichtungsermächtigungen von rd. 69,5 Mrd. DM sind über- und außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von 2,011 Mrd. DM (Vorjahr: 2,139 Mrd. DM) enthalten. Sie sind im wesentlichen bei folgenden Haushaltsstellen entstanden (vgl. *Übersicht 4*):

Übersicht 4: Wesentliche über- und außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigungen 1998

Zweckbestimmung	Verpflichtungsermächtigung	
	überplanmäßig	außerplanmäßig
	Mio. DM	
Sonderprogramm zur Schaffung zusätzlicher Ausbildungsplätze in den neuen Ländern (Kapitel 09 02 Titel 685 64)		103,1
Kapitalzuführung an die EXPO 2000 Hannover GmbH (Kapitel 09 02 Titel 682 27)		150,0
Lohnkostenzuschüsse an Arbeitgeber zur Wiedereingliederung Langzeitarbeitsloser (Kapitel 11 12 Titel 683 01)	150,0	
Erstattung der Kosten für Strukturanpassungsmaßnahmen nach den §§ 272 ff. SGB III (Kapitel 11 12 Titel 893 01)	663,0	
Sachkostenzuschüsse für ABM (Kapitel 11 12 Titel 893 09)		100,0
Sonderprogramm zur Schaffung zusätzlicher Ausbildungsplätze in den neuen Ländern (Kapitel 30 03 Titel 685 02)	94,1	
Elektronik-, Forschungs- und Entwicklungsvorhaben (Kapitel 30 06 Titel 683 17)	99,4	

1.3.6.3

Im Rahmen der Maßnahmen der Bundesregierung zur Beschleunigung von Investitionen hat das Bundesministerium für Verkehr (Kapitel 12 10 Titel 822 22) eine Verpflichtungsermächtigung in Höhe von 926 Mio. DM in Anspruch genommen, um die private Vorfinanzierung von weiteren Straßenbaumaßnahmen, insbesondere Ortsumgehungen, zu ermöglichen. Diese Verpflichtungsermächtigung war in Höhe von rd. 721 Mio. DM sowohl in den Haushalt 1997 als auch – vorsorglich – in den Bundeshaushalt 1998 eingestellt und somit doppelt veranschlagt worden. Damit sollte für etwaige Verzögerungen beim Vertragsabschluß zu einer in den Titelerläuterungen beider Haushaltspläne beschriebenen Baumaßnahme (Los 1 der Weserquerung Esenshamm) vorgesorgt werden. Die Verpflichtungsermächtigung wurde im Jahre 1998 jedoch nicht mehr benötigt, weil der von der Verpflichtungsermächtigung erfaßte Vertrag noch im Haushaltsjahr 1997 abgeschlossen worden war.

Der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages hat in seiner Sitzung am 25. März 1998 die vorgesehene Ausweitung der privaten Vorfinanzierung von Bun-

desfernstraßenmaßnahmen durch Inanspruchnahme der Verpflichtungsermächtigung zur Kenntnis genommen. Allerdings wurden im Haushaltsausschuß Zweifel an der haushaltsrechtlichen Zulässigkeit der Neubelegung dieser – nur vorsorglich doppelt ausgebrachten – Verpflichtungsermächtigung geäußert. Auch der Bundesrechnungshof hat gegenüber dem Bundesministerium Bedenken gegen die erneute Inanspruchnahme geltend gemacht. Eine Neubelegung hätte nach seiner Auffassung nur bei Vorliegen eines unvorhergesehenen und unabsehbaren Bedarfs – also unter den Voraussetzungen für das Eingehen über- oder außerplanmäßiger Verpflichtungen – (§ 38 Abs. 1 BHO) erfolgen dürfen.

Das Bundesministerium hat demgegenüber auf die uneingeschränkte Ermächtigung im Haushaltsplan hingewiesen. Es hält die Neubelegung von doppelt veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen grundsätzlich dann für vertretbar, wenn eine mißbräuchliche, dem mutmaßlichen Willen des Haushaltsgesetzgebers widersprechende Neubelegung der Verpflichtungsermächtigung vermieden wird. Dies könne dadurch sichergestellt werden, daß dem Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages „im Wege eines Kommunikations- und Konsultationsverfahrens“ Gelegenheit gegeben wird, eine beabsichtigte Neubelegung durch Kenntnisnahme zu bestätigen oder ihr zu widersprechen mit der Folge, daß dann von einer Neubelegung abgesehen ist.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist diese vom Bundesministerium vorgeschlagene Verfahrensweise haushaltsrechtlich bedenklich. Verpflichtungsermächtigungen sind nicht übertragbar und gelten grundsätzlich nur bis zum Ende des jeweiligen Haushaltsjahres; allerdings können nach der vorläufigen Verwaltungsvorschrift Nr. 5 zu § 16 BHO die mittelbewirtschaftenden Stellen Verpflichtungsermächtigungen vorsorglich in zwei Haushaltsjahren veranschlagen. Dies entspricht den Interessen der Haushaltspraxis, da bei der Haushaltsaufstellung häufig nicht abzuschätzen ist, ob bereits veranschlagte Verpflichtungsermächtigungen im laufenden Haushaltsjahr noch tatsächlich in Anspruch genommen werden können. Wird die Verpflichtung aber noch im laufenden Haushaltsjahr eingegangen, ist der Grund für die Doppelveranschlagung weggefallen. Daher sind diese Verpflichtungen auf die im neuen Haushaltsplan ausgebrachten Verpflichtungsermächtigungen anzurechnen, wie es auch die vorläufige Verwaltungsvorschrift Nr. 5 vorsieht.

Aus Gründen der Haushaltspraktikabilität wird damit eine – an sich systemwidrige – Doppelveranschlagung für dieselbe Maßnahme zugelassen. Die Regelung in den vorläufigen Verwaltungsvorschriften stellt jedoch grundsätzlich sicher, daß eine für das nächste Haushaltsjahr vorsorglich gegebene Ermächtigung des Haushaltsgesetzgebers, die mit Eingehen dieser Verpflichtung im laufenden Haushaltsjahr bereits verbraucht ist, entsprechend abgesetzt wird. Die Auffassung des Bundesministeriums, die Bestimmung habe als interne Verwaltungsvorschrift keine die Haushaltsermächtigung einschränkende Bindungswirkung, hält der Bundesrechnungshof nicht für überzeugend. Denn diese Regelung sichert ge-

rade das Budgetrecht des Gesetzgebers, der mit der vorsorglich erneuten Veranschlagung einer Verpflichtungsermächtigung für dieselbe Maßnahme den Gesamtverpflichtungsrahmen für den jeweiligen Titel nicht ausweiten will. Für eine Neubelebung der Verpflichtungsermächtigung mit der Folge einer entsprechenden Erhöhung des Ermächtigungsrahmens für die Verwaltung fehlt es daher an der erforderlichen Bewilligung durch den Gesetzgeber.

Das vom Bundesministerium für diesen Fall vorgeschlagene Konsultationsverfahren erscheint nicht ausreichend, um die fehlende Ermächtigung des Haushaltsgesetzgebers zu ersetzen. Die nur informatorische Einbindung des Haushaltsausschusses ersetzt nicht die haushaltsrechtliche Bewilligung des Deutschen Bundestages und des Bundesrates, die z. B. im Rahmen eines Nachtragshaushalts eingeholt werden könnte. Im übrigen kommt bei Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen eine über- oder außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigung in Betracht. Mit diesen haushaltsrechtlichen Möglichkeiten wird aus Sicht des Bundesrechnungshofes den Erfordernissen der Haushaltspraxis in ausreichendem Maße Rechnung getragen.

1.4 Inanspruchnahme von Kreditermächtigungen, Nettokreditaufnahme

Die Kreditermächtigungen, die dem Bundesministerium in den Jahren 1998 zur Deckung von Ausgaben, zur Tilgung und zur Marktpflege zur Verfügung standen, und deren Inanspruchnahme sind unter Nr. 3.3 der Vermögensrechnung ausgewiesen.

Das Haushaltsgesetz 1998 enthält eine Kreditermächtigung zur Deckung von Ausgaben in Höhe von 56,400 Mrd. DM. Im Haushaltsjahr 1998 wurden davon 46,186 Mrd. DM verwendet. Für das Haushaltsjahr 1999 stand somit zunächst noch ein Betrag in Höhe von 10,214 Mrd. DM zur Verfügung (vgl. *Übersicht 5*).

Von der Möglichkeit, ab Oktober des Haushaltsjahres Kredite unter Anrechnung auf die Kreditermächtigung des Folgejahres aufzunehmen (§ 2 Abs. 3 HG 1998), wurde nicht Gebrauch gemacht.

Die Ermächtigung zur Aufnahme von Krediten für den Ankauf von Schuldtiteln des Bundes im Wege der Marktpflege wurde im Jahre 1998 in Höhe des hierbei entstandenen Ausgabenüberhangs von 6,640 Mrd. DM in Anspruch genommen.

Übersicht 5: Kreditermächtigungen und Inanspruchnahme

	Ermächti- gungsbetrag 1998	in Anspruch genommen 1998	in Anspruch genommen 1997
	Mrd. DM		
Restliche Kreditermächtigung aus dem Vorjahr (§ 18 Abs. 3 BHO)	10,244	10,244	3,098
Kreditermächtigungen nach dem Haushaltsgesetz 1998			
– zur Deckung von Ausgaben (§ 2 Abs. 1) ¹¹⁾	56,400	46,186	60,606
– zur Tilgung (§ 2 Abs. 2) i. V. m. § 1 Abs. 2 RSchO	180,191 ¹²⁾	180,191	185,843
– zum Vorgriff auf das folgende Haushaltsjahr (§ 2 Abs. 3)	27,408	–	–
– zur Marktpflege (§ 2 Abs. 5)	6,640	6,640	3,048
Gesamtermächtigung	280,883		
Gesamtinanspruchnahme, zugleich Bruttokreditaufnahme in haushaltsmäßiger Abgrenzung		243,261 ¹³⁾	252,595
Tilgungen aus Kreditmarktmitteln		–186,831 ¹⁴⁾	–188,891
Nettokreditaufnahme in haushaltsmäßiger Abgrenzung	56,400	56,430 ¹⁵⁾	63,704
nachrichtlich: Summe der Ist-Ausgaben für Investitionen	58,138	57,123	56,379

- ¹¹⁾ Der Differenzbetrag zwischen Ermächtigung und Inanspruchnahme von 10,214 Mrd. DM ergibt die Restkreditermächtigung für das Jahr 1999.
- ¹²⁾ Das Tilgungs-Ist übersteigt das in der Finanzierungsübersicht bzw. im Kreditfinanzierungsplan des Haushaltsplans vorgesehene Tilgungs-Soll (175,916 Mrd. DM) um 4,275 Mrd. DM. Diese Mehrausgaben erhöhen gemäß § 1 Abs. 2 Reichsschuldenordnung den Ermächtigungsbetrag.
- ¹³⁾ Berücksichtigt ist bereits ein Betrag in Höhe von 0,639 Mrd. DM, der von der Ermächtigung des Jahres 1997 auf das Haushaltsjahr 1998 umgebucht wurde und ein in das Haushaltsjahr 1998 umgebuchter Betrag in Höhe von 0,891 Mrd. DM, der einer freien Ermächtigung des Jahres 1999 angerechnet wurde (§ 72 Abs. 6 BHO i. V. m. dem Haushaltsvermerk bei Kapitel 32 01).
- ¹⁴⁾ Der Betrag ergibt sich aus dem Tilgungssoll gemäß Finanzierungsübersicht bzw. im Kreditfinanzierungsplan (175,916 Mrd. DM), dem Mehrbetrag zwischen Tilgungs-Soll und kassenmäßigen Tilgungs-Ist (4,275 Mrd. DM) aufgrund § 1 Abs. 2 Reichsschuldenordnung sowie dem Ausgabeüberschuss bei der Marktpflege (6,640 Mrd. DM).
- ¹⁵⁾ Summe von in Anspruch genommener Restkreditermächtigung aus dem Vorjahr und in Anspruch genommener Kreditermächtigung zur Deckung von Ausgaben nach § 2 Abs. 1 HG 1998.

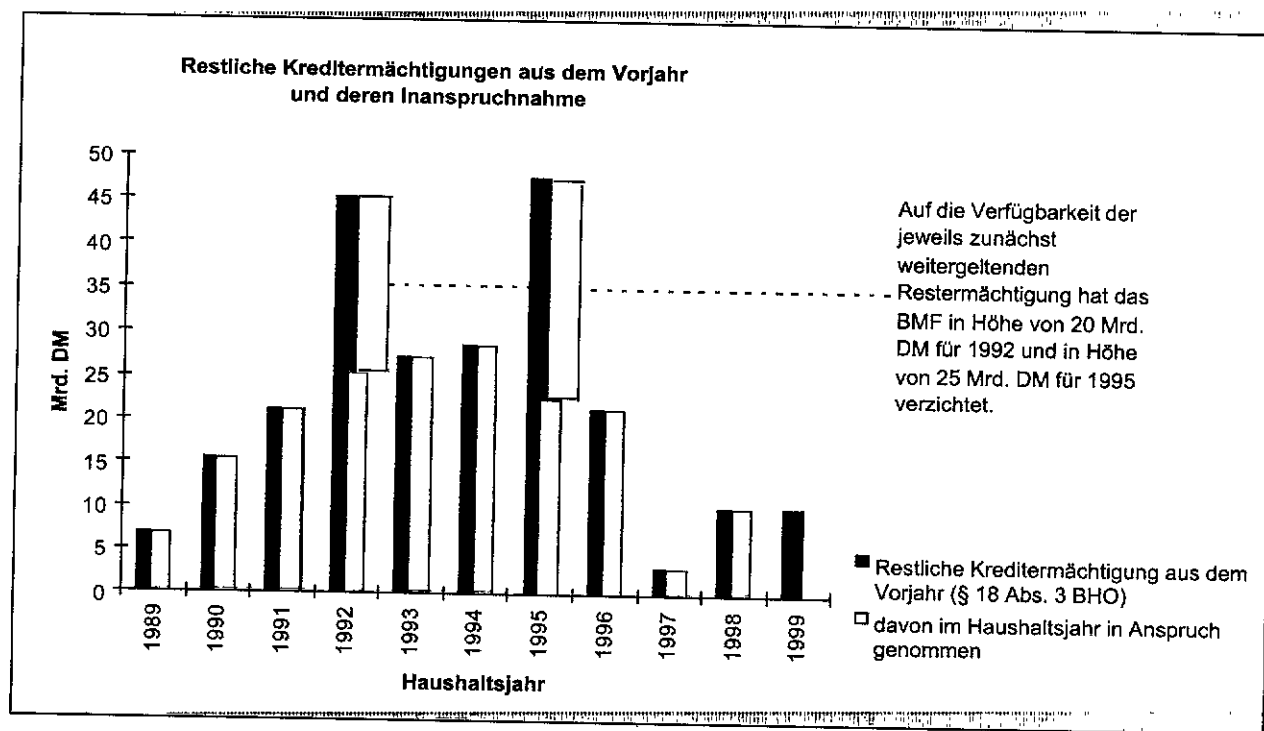
Dem Kreditrahmen zur Tilgung von fällig werden- den Krediten wachsen die vom Bund übernommenen Kredite für die Sondervermögen Erblastentilgungs- fonds, Fonds „Deutsche Einheit“, Bundeseseisenbahn- vermögen, ERP-Sondervermögen und Ausgleichs- fonds zur Sicherung des Steinkohleneinsatzes zu. In § 2 Abs. 7 HG 1998 ist erstmals die Möglichkeit eingeräumt worden, daß der Bund im Haushaltsjahr fällig werdende Kredite dieser fünf Sondervermögen bis zu dem in der Vorschrift ausgewiesenen Höchst- betrag zum Zwecke einer gemeinsamen Kreditauf- nahme als eigene Schulden in Form eines Schuldbei- trits übernimmt. Die Sondervermögen tragen die Zins- und Tilgungsleistungen für diese Schulden. Mit der geschaffenen Möglichkeit gemeinsamer Wertpa- pierbegebungen sollen bei entsprechender Markt- situation Zinsersparnisse insbesondere für die Sonder- vermögen realisiert werden. Die Ermächtigung von insgesamt rd. 66,2 Mrd. DM wurde in Höhe von. rd.

31,3 Mrd. DM genutzt (vgl. Nr. 3.2 der Vermögens- rechnung).

Im Haushaltsjahr 1998 war die Nettokreditaufnahme um 0,693 Mrd. DM niedriger als die Summe der für Investi- tionen ausgewiesenen Ausgaben. Die Verschuldungs- obergrenze nach Artikel 115 Abs. 1 Satz 2 GG wurde damit auch im Haushaltsvollzug eingehalten.

Die Ermächtigungen des Haushaltsgesetzes zur Aufnah- me von Krediten gelten bis zum Ende des nächsten Haushaltsjahres (§ 18 Abs. 3 BHO). Das Bundesministe- rium hat in den vorangegangenen Jahren im Einverneh- men mit der Bundesschuldenverwaltung jeweils zu- nächst die weitergeltende Kreditermächtigung des Vor- jahres in Anspruch genommen und damit in gleicher Höhe die für das laufende Haushaltsjahr erteilte Kredit- ermächtigung geschont. So hat es für das Jahr 1999 wie- der einen Ermächtigungsbetrag in Höhe von 10,214 Mrd. DM angespart (vgl. *Schaubild 4*).

Schaubild 4



Der Bundesrechnungshof vertritt die Auffassung, daß eine nach § 18 Abs. 3 BHO grundsätzlich bis zum Ende des nächsten Haushaltsjahres fortgeltende Kredit- ermächtigung aus dem Vorjahr nur dann in Anspruch ge- nommen werden kann, wenn die für das laufende Haus- haltsjahr veranschlagte Ermächtigung zur Nettokreditauf- nahme verbraucht ist (vgl. Bemerkungen 1997, Drucksache 13/8550 Nr. 2.5.1.2.1; Bemerkungen 1998, Drucksache 14/29 Nr. 1.4). Hierdurch würde die Fortgeltung nicht ausgenutzter Kreditermächtigungen des Vorjahres auch tatsächlich auf die gesetzlich vorgesehene Jahresfrist be- schränkt. Eine solche Vorgehensweise erscheint insbeson- dere im Hinblick auf die Sicherung des parlamentarischen Haushaltsbewilligungsrechts geboten.

Im Haushaltsgesetz 1999 (§ 2 Abs. 9) ist nunmehr be- stimmt, daß die neue Kreditermächtigung in Höhe des Betrags gesperrt ist, in dem die Restkreditermächtigun- gen des Vorjahres 0,5 v. H. der festgestellten Gesamt- ausgaben (1999: 485,7 Mrd. DM) übersteigen. Die Auf- hebung der Sperre bedarf der Zustimmung des Haus- haltsausschusses des Deutschen Bundestages. Danach kann die Bundesregierung eine vorhandene Restkredit- ermächtigung über die bewilligte Nettokreditaufnahme (1999: 53,5 Mrd. DM) hinaus nur noch in Höhe von 0,5 v. H. des Ausgabevolumens – d. s. im Jahre 1999 rd. 2,4 Mrd. DM – nutzen. Müßte im Jahre 1999 demnach eine höhere Nettokreditaufnahme als 55,9 Mrd. DM (53,5 Mrd. DM + 2,4 Mrd. DM) aufgenommen werden,

wäre dies nur mit Zustimmung des Haushaltsausschusses möglich.

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes ist die stärkere Einbindung des Haushaltsausschusses in das Verfahren der Nutzung von Restkreditermächtigungen zu begrüßen. Allerdings wird weiterhin im Haushaltsvollzug zunächst die weitergeltende Kreditermächtigung des Vorjahres verbraucht mit der Folge, daß Kreditermächtigungen – wie bisher – in steigendem Umfang angesammelt werden können. Ob die faktische Verlängerung der in § 18 Abs. 3 BHO auf ein Haushaltsjahr beschränkten Weitergeltung von Kreditermächtigungen mit Wortlaut und Regelungszweck der Vorschrift vereinbar ist, erscheint dem Bundesrechnungshof nach wie vor zweifelhaft. Fraglich ist auch, ob die Entscheidung des Haushaltsausschusses über einen zentralen haushaltswirtschaftlichen Punkt – wie der Freigabe zusätzlicher Kreditermächtigungen bei Überschreitung der geplanten Nettokreditaufnahme – die Befassung der gesetzgebenden Körperschaften Bundestag und Bundesrat im Rahmen eines Nachtragshaushalts ersetzen kann. Der Bundesrechnungshof wird daher die Umsetzung

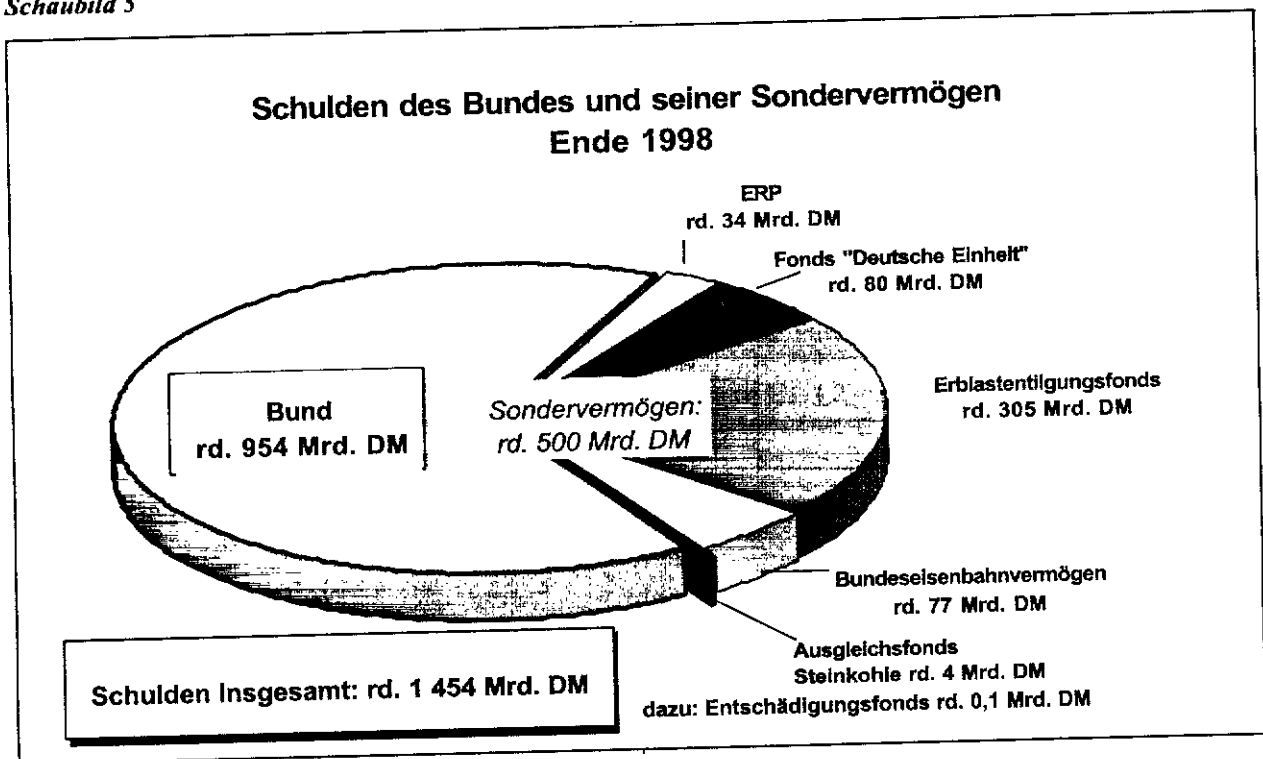
der neuen Regelung im Haushaltsvollzug 1999 aufmerksam beobachten und in den Bemerkungen zur Jahresrechnung 1999 ggf. hierzu nochmals Stellung nehmen.

1.5 Gesamtverschuldung

Die Gesamtverschuldung des Bundes (ohne Sondervermögen) am Ende des Haushaltsjahres 1998 betrug 957,983 Mrd. DM. Neben den Finanzkrediten des Bundes in Höhe von 954,348 Mrd. DM zählen hierzu die Verbindlichkeiten aus der Investitionshilfeabgabe (0,079 Mrd. DM), die Kassenverstärkungskredite (3,555 Mrd. DM) sowie die Schuldmitübernahme für den Ausgleichsfonds (0,001 Mrd. DM; Nr. 3.2 der Vermögensrechnung).

Die Finanzschulden der Sondervermögen betrugen Ende des Jahres 1998 rd. 500 Mrd. DM. Die Verschuldung des Bundes aus seinen Finanzkrediten sowie die Schulden der Sondervermögen des Bundes belaufen sich somit auf insgesamt rd. 1 454 Mrd. DM (vgl. *Schaubild 5*).

Schaubild 5



1.6 Abführungen der Deutschen Bundesbank

Die Deutsche Bundesbank hat im Haushaltsjahr 1998 von dem Bilanzgewinn des Geschäftsjahres 1997 (24,228 Mrd. DM) insgesamt 24,214 Mrd. DM an den Bund abgeführt. Davon wurden im Bundeshaushalt wie in den Vorjahren 7,0 Mrd. DM zur Ausgabenfinanzierung vereinnahmt. Der Mehrbetrag in Höhe von 17,214 Mrd. DM wurde entsprechend den gesetzlichen Vorschriften

(§ 4 Abs. 1 HG 1998, § 6 Abs. 1 Erblastentilgungsfondsgesetz) dem Erblastentilgungsfonds zur Zahlung seiner Zins- und Tilgungsverpflichtungen zugeführt.

1.7 Sondervermögen des Bundes

Ende des Haushaltsjahres 1998 wurden 15 Sondervermögen in unmittelbarer Bundesverwaltung oder von

Stellen außerhalb der Bundesverwaltung verwaltet (vgl. Nr. 4.2 der Haushaltsrechnung und Nr. 2.2.1 der Vermögensrechnung).

1.7.1

Die Fondsmittel des **ERP-Sondervermögens** dienen seit Abschluß der Wiederaufbauphase nach dem Zweiten Weltkrieg der allgemeinen Förderung von Investitions- und Innovationsvorhaben der deutschen Wirtschaft, insbesondere des Mittelstandes, durch Vergabe zinsgünstiger und langlaufender Investitionskredite. Mit der deutschen Vereinigung wurde das Kreditgeschäft des ERP-Vermögens erheblich erweitert.

Der Vermögensbestand zum Jahresende erhöhte sich von rd. 23,5 Mrd. DM im Jahre 1997 auf rd. 23,8 Mrd. DM im Jahre 1998. Die Verbindlichkeiten beliefen sich auf rd. 34,1 Mrd. DM; im Vorjahr rd. 33,6 Mrd. DM (vgl. Nr. 2.2.1.2 der Vermögensrechnung).

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

1.7.2

Aus dem Sondervermögen **Fonds „Deutsche Einheit“** wurden in den Jahren 1990 bis 1994 zum Ausgleich der Länderhaushalte im Beitrittsgebiet insgesamt 160,705 Mrd. DM geleistet. Der Fonds hatte hierzu Kredite in Höhe von 95 Mrd. DM aufgenommen. Die Leistungen an die neuen Bundesländer liefen im Jahre 1994 aus. Vom Jahre 1995 an sind nur noch die bestehenden Schuldendienstverpflichtungen (Zinsen und Tilgung) durch Schuldendienstzuschüsse aus dem Bundeshaushalt bis zur Tilgung zu erfüllen. Die Verbindlichkeiten des Sondervermögens haben sich von rd. 81,1 Mrd. DM im Jahre 1997 auf rd. 80,5 Mrd. DM Ende des Jahres 1998 verringert (vgl. Nr. 2.2.1.8 der Vermögensrechnung).

1.7.3

Das Sondervermögen **„Erblastentilgungsfonds“** ist aufgrund des Gesetzes über die Errichtung eines Erblastentilgungsfonds (ELFG) ab 1. Januar 1995 errichtet worden. In dem Fonds werden die Verbindlichkeiten des Kreditabwicklungsfonds, die Verbindlichkeiten der Treuhandanstalt aus Krediten, übernommenen Altkrediten und Ausgleichsforderungen und nach den Vorschriften im Altschuldenhilfe-Gesetz die Altverbindlichkeiten von Wohnungsunternehmen und privaten Vermietern im Beitrittsgebiet und die Altschulden für gesellschaftliche Einrichtungen im Beitrittsgebiet zusammengefaßt. Der Gesamtbetrag der bis Ende 1998 übernommenen Verbindlichkeiten (ohne Berücksichtigung von Tilgungen) beträgt rd. 353,7 Mrd. DM.

Zur Erfüllung der Zins- und Tilgungsverpflichtungen im Jahre 1998 in Höhe von rd. 87,7 Mrd. DM erhält der Fonds jährliche Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt in Höhe von 7,5 v. H. der bis zum Beginn des jeweiligen

Haushaltsjahres übernommenen Bruttoverbindlichkeiten. Die Zuführung des Bundes, die gemäß § 4 Abs. 2 HG 1998 um 5,1 Mrd. DM herabgesetzt wurde, betrug rd. 21,3 Mrd. DM (Vorjahr: 19,7 Mrd. DM). Nach § 4 Abs. 1 HG 1998, § 6 Abs. 1 Erblastentilgungsfondsgesetz werden die jährlichen Einnahmen aus dem Bundesbankgewinn ab dem Jahre 1995 ebenfalls dem Fonds zugeführt, soweit sie 7 Mrd. DM übersteigen. Im Jahre 1998 waren dies rd. 17,2 Mrd. DM. Neue Kredite hat der Fonds in Höhe von rd. 47 Mrd. DM aufgenommen. Zum Ende des Jahres 1998 haben sich die tatsächlichen Verbindlichkeiten gegenüber dem Vorjahr um rd. 22,8 Mrd. DM auf rd. 305,4 Mrd. DM verringert (vgl. Nr. 2.2.1.9 der Vermögensrechnung).

1.7.4

Das Sondervermögen **„Entschädigungsfonds“** ist aufgrund des Einigungsvertrages zum 1. August 1991 errichtet worden. Der Entschädigungsfonds hat die Rechte und Verpflichtungen übernommen, die sich für den Bund aus dem Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen (Vermögensgesetz) und dem Entschädigungs- und Ausgleichsleistungsgesetz ergeben. Das Vermögensgesetz regelt die Art und Weise der Rückgabe von Vermögenswerten, die in der DDR enteignet wurden; das Entschädigungs- und Ausgleichsleistungsgesetz ist die Grundlage für zu gewährende Entschädigungs- und Ausgleichsleistungen. Diese Leistungsansprüche sollen in der Regel durch Zuteilung von Schuldverschreibungen erfüllt werden, die ab dem Jahre 2004 in fünf gleichen Jahresraten getilgt werden. Zur Erfüllung seiner Verpflichtungen soll der Entschädigungsfonds ab dem Jahr 2004 Bundeszuschüsse in Höhe von rd. 12 Mrd. DM – verteilt auf fünf Jahre – erhalten.

Die Rücklagen des Sondervermögens zum 31. Dezember 1998 haben sich gegenüber dem Vorjahr um rd. 103 Mio. DM auf 151,1 Mio. DM verringert (vgl. Nr. 2.2.1.10 der Vermögensrechnung).

1.7.5

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

Der aufgrund der Prüfung des Bundesrechnungshofes im Vorjahr vom Bundesministerium berichtigte Vermögensbestand zum Ende des Jahres 1997 in Höhe von rd. 1,327 Mrd. DM verringerte sich zum 31. Dezember 1998 auf 1,174 Mrd. DM (vgl. Nr. 2.2.1.7 der Vermögensrechnung).

1.7.6

Über das **Bundeseisenbahnvermögen** wird unter Nr. 56 berichtet.

Zu den übrigen Sondervermögen Ausgleichsfonds, Ufi-Abwicklungserlös (Filmförderung), und Ausgleichsfonds zur Sicherung des Steinkohleneinsatzes liegen dem Bundesrechnungshof keine besonderen Prüfungserkenntnisse vor. Gleiches gilt für die Sondervermögen, die von Stellen außerhalb der Bundesverwaltung verwaltet werden. Dabei handelt es sich um das Zweckvermögen bei der Deutschen Siedlungs- und Landesrentenbank, das Zweckvermögen bei der Landwirtschaftlichen Rentenbank, das Treuhandvermögen für den Bergarbei-

terwohnungsbau, das Bergmannssiedlungsvermögen, das Westvermögen und den PDS-Rentenfonds.

1.8 Bundesbetriebe

Das Bundesministerium hat der Haushaltsrechnung jeweils unter Nr. 4.3 eine Übersicht über den Jahresabschluß bei den Bundesbetrieben beigelegt (§ 85 Nr. 3 BHO). Betriebszweck und Betriebsergebnisse sind aus **Übersicht 6** ersichtlich.

Übersicht 6: Bundesbetriebe

Bundesbetriebe	Zweck	Betriebskapital	Gewinn / Verlust
Wasserwerke Oerbke	Wasserversorgung für NATO-Truppenlager Fallingbistel und die Gemeinden Fallingbistel, Ostenholz, Oerbke, Bockhorn und Westenholz	31.12.1998: rd. 3,6 Mio. DM	31.12.1998: Gewinn 60 808 DM
Wirtschaftsbetriebe Meppen	Bewirtschaftung der Sicherheitszonen auf dem Schieß- und Erprobungsplatz Meppen	30.06.1998: rd. 8,4 Mio. DM	zum Ende des Landwirtschaftsjahres am 30. Juni 1998: Bilanzgewinn 50 976 DM
Kleiderkasse für die Bundeswehr	Versorgung der Selbsteinkleider der Bundeswehr und des Bundesgrenzschutzes mit vorschriftsmäßiger Dienstkleidung unter Verwendung der Bekleidungsentschädigung (Kapitel 14 11 Titel 516 01)	–	31.12.1997: Bilanzverlust: 757 200 DM 31.12.1998: in der Haushaltsrechnung nicht angegeben
Behördeneigene Kantinen (insgesamt fünf)	Verpflegung der Bediensteten	–	31.12.1998: Überschüsse: zwei Kantinen (insgesamt 11 636 DM), Verluste: drei Kantinen (19 280 DM)

2 Feststellungen zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes

2.0

Der Bundeshaushalt ist in zunehmendem Maße erheblichen finanzwirtschaftlichen Belastungen ausgesetzt. So hat sich die Ausgaben- und Einnahmenstruktur im Bundeshaushalt deutlich verschlechtert:

- Der Anteil der investiven Ausgaben an den Gesamtausgaben ist rückläufig und liegt mittlerweile unter dem Durchschnitt der letzten 20 Jahre, während die konsumtiven Ausgaben kontinuierlich wachsen. Die hohe Kreditfinanzierung in den Haushalten vor allem seit dem Jahre 1991 hat die Zins- und Tilgungsausgaben im Bundeshaushalt überproportional ansteigen lassen. Die Kosten der Arbeitslosigkeit mit ihren negativen Folgen für die Sozialversicherungssysteme treffen den Bundeshaushalt in Form steigender Sozialleistungen.

- Die Steuereinnahmen des Bundes haben sich gegenüber früheren Prognosen deutlich ungünstiger entwickelt; der Anteil des Bundes am gesamtstaatlichen Steueraufkommen ist merklich zurückgegangen, vor allem als Folge der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab dem Jahre 1995 sowie haushaltsrelevanter Reformmaßnahmen – wie der Regionalisierung des Schienenpersonennahverkehrs und der Neuordnung und Verbesserung des Familienleistungsausgleichs. Zum Ausgleich des sinkenden steuerlichen Deckungsanteils hat der Bund verstärkt Erlöse aus Vermögensverwertungen, insbesondere aus dem Verkauf von Beteiligungen, eingesetzt. Hierdurch werden Reserven für künftige Haushaltslasten aufgebraucht und notwendige Konsolidierungsschritte verzögert.

Die nachteiligen Entwicklungen bei den Ausgaben und Einnahmen führen zum Anwachsen der strukturellen Deckungslücken und engen die Haushalts-spielräume weiter ein. Als Folge der andauernden hohen Neuverschuldung wächst die Schuldenlast des Bundes einschließlich seiner Sondervermögen zum Ende des Jahres 1999 auf rd. 1,5 Billionen Mark an. Der Bund trägt dann rd. zwei Drittel der öffentlichen Gesamtverschuldung; der Schuldenanteil des Bundes an der Gesamtverschuldung hat sich damit innerhalb von zehn Jahren um rd. 10 Prozentpunkte erhöht.

Angesichts der unvermindert anwachsenden Verschuldung des Bundes sowie der hohen Finanzierungsdefizite stellt sich die Frage, ob sich die im Grundgesetz (Artikel 115) normierte Obergrenze für die Neuverschuldung in der Haushaltspraxis hinreichend ausgewirkt hat. Den zur Bestimmung der Kreditobergrenze herangezogenen Investitionsausgaben stehen erhebliche Einnahmen insbesondere aus Vermögensverwertungen gegenüber, die von der Summe der Investitionsausgaben nicht abgesetzt werden. Dies ist nicht unbedenklich, weil damit vermögensmindernde Tatbestände, die die Wirkung von Desinvestitionen haben, bei der Begrenzung der Kreditaufnahme unberücksichtigt bleiben. In den Haushaltsjahren 1998 und 1999 erzielt der Bund Einnahmen aus der Veräußerung seines Vermögensbestandes in Höhe von jeweils deutlich über 25 Mrd. DM. Hinzu kommen Rückflüsse aus Darlehensvergaben und der Inanspruchnahme von Gewährleistungen, die als Absetzungen von der Summe der ermittelten Investitionsausgaben ebenfalls in

Betracht kommen. In jedem Fall abzuziehen sind Zuweisungen und Zuschüsse Dritter für Investitionen.

Angesichts des anhaltenden Verschuldungsanstiegs und der künftigen finanzwirtschaftlichen Herausforderungen sollte die Finanzpolitik verstärkt Maßnahmen zur nachhaltigen Verminderung der Neuverschuldung ergreifen. Dies erfordern auch die stabilitätspolitischen Verpflichtungen Deutschlands aus dem Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt. Die Entscheidungen zum Entwurf des Haushalts 2000, zum Finanzplan bis 2003 und zum „Zukunftsprogramm 2000“ stellen einen wichtigen Schritt in diese Richtung dar.

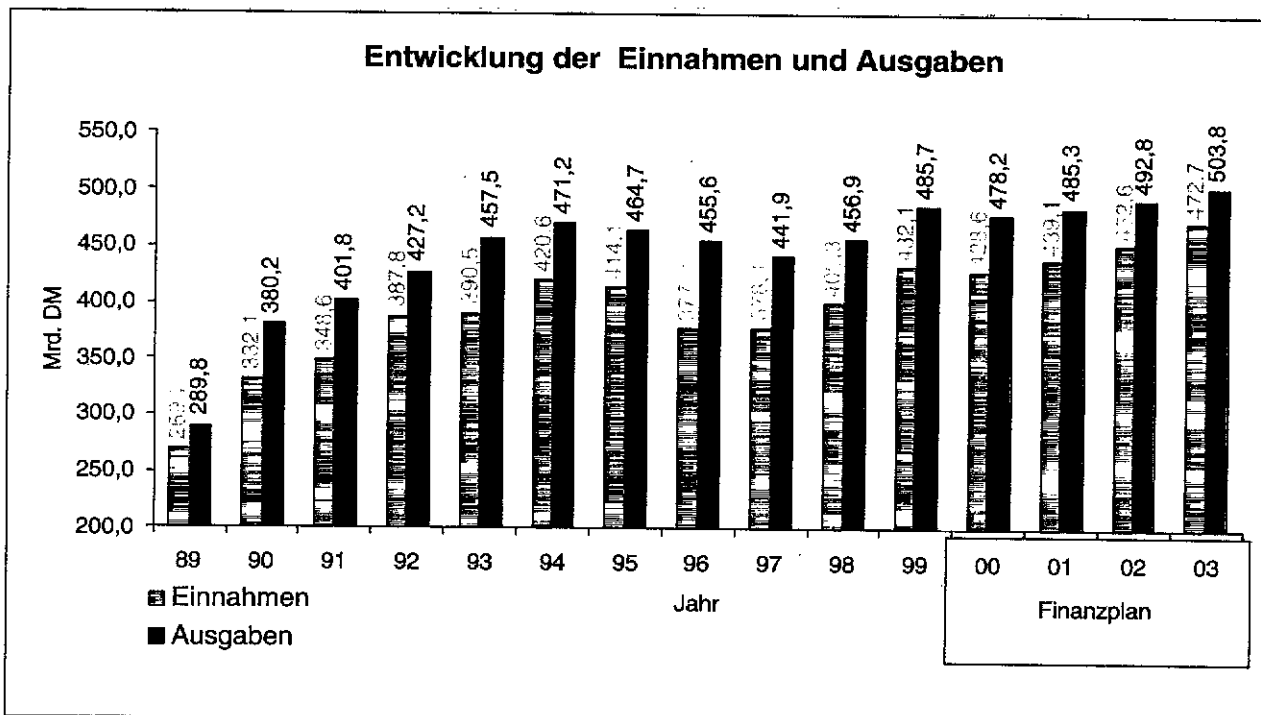
2.1 Ausgaben- und Einnahmenentwicklung, Finanzierungssaldo

Die Gesamtausgaben des Bundes steigen nach eher geringfügigen Veränderungen im Zeitraum der Jahre 1994 bis 1998 gemäß dem Haushaltsplan 1999 um rd. 29 Mrd. DM gegenüber dem Vorjahr (vgl. *Schaubild 1*). Die Einnahmen¹⁾ erhöhen sich danach im Jahre 1999 gegenüber dem Vorjahr um rd. 32 Mrd. DM.

Die Finanzierungsdefizite und die sich daraus ergebenden Nettokreditaufnahmen sind nach dem Höchststand im Jahre 1996 (78,5 bzw. 78,3 Mrd. DM) zurückgegangen (vgl. *Schaubild 2*, S. 50). Für das Haushaltsjahr 1999 ist ein Finanzierungsdefizit von 53,6 Mrd. DM und eine Nettokreditaufnahme von 53,5 Mrd. DM im Haushaltsplan vorgesehen.

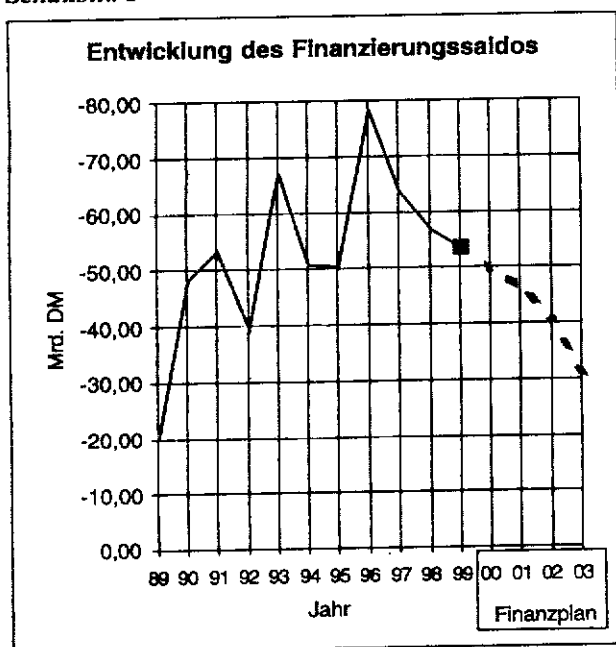
¹⁾ Ohne Einnahmen aus der Aufnahme von Krediten und ohne Münd-einnahmen.

Schaubild 1²⁾



²⁾ Ist-Ergebnisse bis einschließlich Haushaltsjahr 1998; Sollzahlen gemäß Haushaltsplan 1999, Haushaltsentwurf 2000; Daten des Finanzplans bis zum Jahre 2003.

Schaubild 2¹⁾



2.2 Ausgabenstruktur

In den letzten Jahren hat sich die Ausgabenstruktur im Bundeshaushalt deutlich verschlechtert (vgl. *Übersicht 1*).

Die Entwicklung von konsumtiven und investiven Ausgabeblöcken ist insbesondere in den letzten Jahren ge-

genläufig⁴⁾. Der Anteil der investiven Ausgaben an den Gesamtausgaben hat sich nach einem – absoluten und anteiligen – Zuwachs in den ersten Jahren nach der Wiedervereinigung stetig vermindert. Er fällt im Bundeshaushalt 1999 auf rd. 12 v. H. und liegt damit unter dem Durchschnitt der letzten 20 Jahre (vgl. *Übersicht 1, Spalte 6*).

Im Bereich der konsumtiven Ausgaben sind neben den steigenden Zinsbelastungen (vgl. *Übersicht 1, Spalte 2*) vor allem die Sozialausgaben (vgl. *Übersicht 1, Spalte 3*) überproportional gewachsen. Sie erreichen im Jahre 1999 fast die 200-Milliarden-Grenze und haben sich damit innerhalb von zehn Jahren mehr als verdoppelt, obwohl im Zuge des 1996 neugeregelten Familienleistungsausgleichs die Kindergeldleistungen in Höhe von rd. 20 Mrd. DM von der Ausgaben- auf die Einnahmen-seite verlagert wurden. Über 58 v. H. des Ausgabevolumens im Bundeshaushalt 1999 entfallen auf die Zins- und Sozialausgaben (vgl. *Übersicht 1, Spalte 5*). Ihr Ausgabenanteil ist damit in den letzten zehn Jahren um mehr als 13 Prozentpunkte angestiegen.

Damit muß ein immer größer werdender Anteil der Steuereinnahmen für Zins- und Sozialausgaben eingesetzt werden. In den 80er Jahren lag dieser Anteil noch bei 50 bis 55 v. H. Im Jahre 1999 sind über 22 v. H. für Zinsen und fast 54 v. H. für Sozialausgaben, also insgesamt mehr als drei Viertel (76,0 v. H.) der Steuereinnahmen für diese beiden Bereiche gebunden (vgl. *Übersicht 1, Spalte 8*) und stehen damit für die Finanzierung zukunftsbezogener Aufgaben (wie Investitionen, Bildungs-, Forschungs- und Technologieförderung) nicht mehr zur Verfügung.

¹⁾ Ist-Ergebnisse bis einschließlich Haushaltsjahr 1998; Sollzahlen gemäß Haushaltsplan 1999, Haushaltsentwurf 2000; Daten des Finanzplans bis zum Jahre 2003.

⁴⁾ Der Rückgang der Investitionsquote ist allerdings zum Teil auch darauf zurückzuführen, daß der Bund in den letzten Jahren Investitionen verstärkt über Steuervergünstigungen, Zinszuschüsse sowie Garantien und Bürgschaften gefördert hat.

Übersicht 1: Entwicklung wesentlicher Finanzkennzahlen

Jahr	2	3	4	5	6	7	8
	Zinsausgaben ¹⁾	Sozialausgaben	Investitionsausgaben	Zins-/Sozialquote ⁶⁾	Investitionsquote ⁷⁾	Zins-/Steuerquote ⁸⁾	Zins-/Sozial-Steuerquote ⁹⁾
	Mrd. DM			v. H.			
1980	14,2	75,2	31,5	41,4	14,6	8,1	50,7
1985	29,5	83,2	33,4	43,8	13,0	14,3	54,6
1989	32,6	97,6	36,2	44,9	12,5	13,2	52,7
1990 ¹⁰⁾	34,2	103,6	39,2	44,7	12,7	13,2	53,2
1991	41,5	137,3	61,5	44,5	15,3	13,1	56,3
1992	53,7	148,3	65,8	47,3	15,4	15,2	57,2
1993	53,2	172,7	65,1	49,4	14,2	14,9	63,5
1994	65,3	171,7	61,1	50,3	13,0	17,2	62,5
1995	79,7	177,6	66,5	55,4	14,3	21,8	70,3
1996	78,4	167,4	61,0	54,0	13,4	23,2	72,6
1997	78,7	166,7	56,4	55,5	12,8	23,8	74,1
1998	79,1	180,7	57,1	56,9	12,5	23,2	76,1
1999	82,9	199,7	58,2	58,2	12,0	22,3	76,0

¹⁾ Zinsausgaben auf die Bundesschuld und Zinserstattungen (ohne Länderanteil an den Zinserstattungen an den Fonds „Deutsche Einheit“).

⁶⁾ Anteil der Zins- und Sozialausgaben an den Gesamtausgaben.

⁷⁾ Anteil der Investitionsausgaben an den Gesamtausgaben.

⁸⁾ Anteil der auf die Zinsausgaben verwendeten Steuereinnahmen.

⁹⁾ Anteil der auf die Zins- und Sozialausgaben verwendeten Steuereinnahmen.

¹⁰⁾ Ohne übergeleiteten DDR-Haushalt 2. Halbjahr 1990 (72,1 Mrd. DM).

Eine Umkehr dieser ungünstigen Entwicklung wird immer schwieriger, denn der Anteil der rechtlich nicht gebundenen konsumtiven Ausgaben ist eher gering. Der Großteil der Ausgaben – insbesondere die Sozialleistungen, der Zins- und Tilgungsaufwand und die Personalaufwendungen, aber auch einzelne hohe Finanzhilfen wie die Kohlehilfen – beruht auf gesetzlichen oder vertraglichen Grundlagen. Hinzu kommen Vorbelastungen künftiger Haushalte durch eingegangene Verpflichtungen, durch steigende Versorgungslasten für Beamte des Bundes und der ehemaligen Sondervermögen Bahn und Post sowie durch übernommene Gewährleistungen. Der Bundesrechnungshof ist hierauf in seinen Bemerkungen 1998 ausführlich eingegangen (vgl. Drucksache 14/29 Nr. 2.4).

Ohne entschiedene – auch gesetzliche – Konsolidierungsmaßnahmen ist ein weiteres Ansteigen dieser

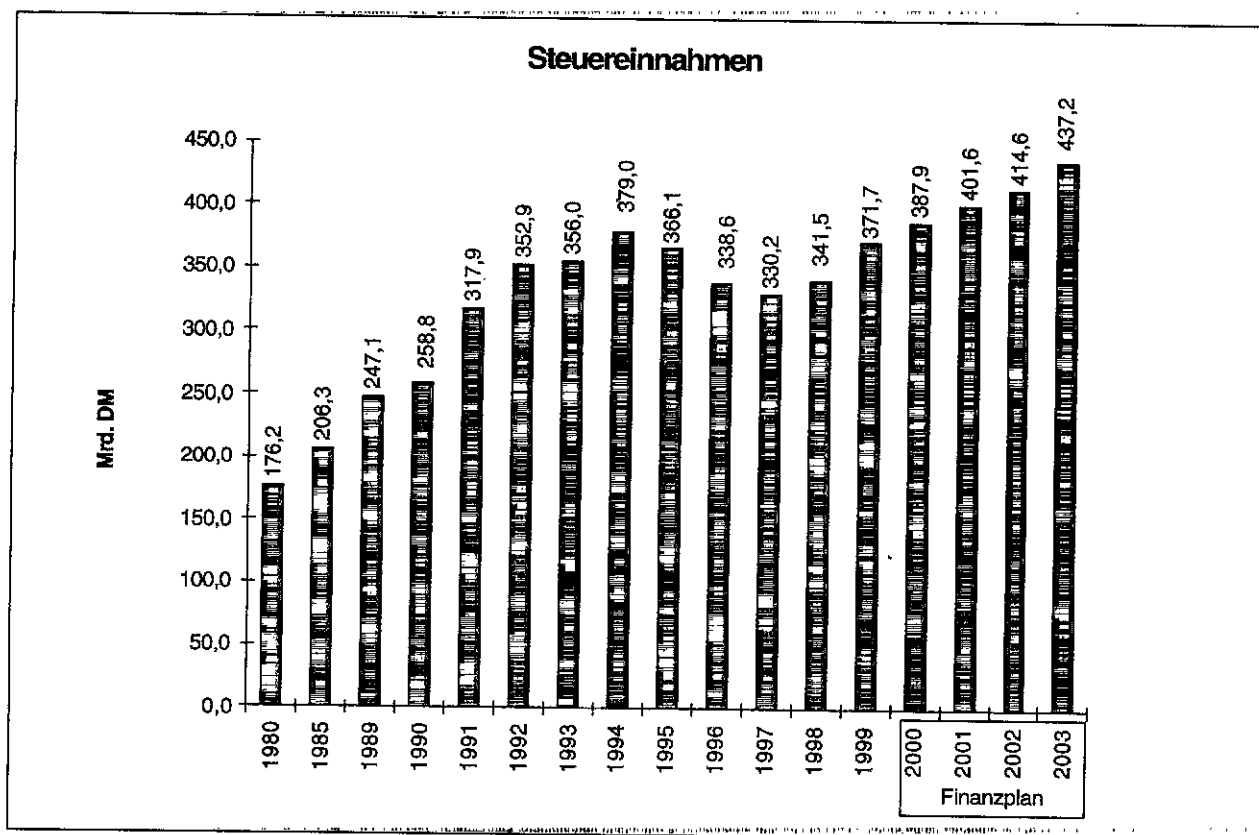
überwiegend konjunkturabhängigen Ausgaben für „Pflichtaufgaben“ und damit ein Anwachsen der strukturellen Deckungslücke nahezu unausweichlich.

2.3 Einnahmenstruktur

2.3.1 Entwicklung der Steuereinnahmen

Die Steuereinnahmen des Bundes haben sich von rd. 176 Mrd. DM im Jahre 1980 über rd. 247 Mrd. DM im Jahre 1989 auf 341,5 Mrd. DM im Jahre 1998 erhöht. Für das Jahr 1999 wird mit einem Zuwachs von rd. 31 Mrd. DM auf 372,5 Mrd. DM gerechnet (Haushaltssoll 1999: 371,7 Mrd. DM). Im Finanzplan ist bis zum Jahre 2003 ein Anstieg der Steuereinnahmen auf 437,2 Mrd. DM vorgesehen (vgl. *Schaubild 3*).

Schaubild 3



Der Anstieg der Steuereinnahmen ist in den letzten Jahren deutlich hinter den Erwartungen zurückgeblieben. In den neun Steuerschätzterminen seit Mai 1995 mußten die Steuereinnahmenprognosen zumeist erheblich nach unten korrigiert werden. Im Jahre 1999 liegt das Steueraufkommen des Bundes um rd. 75 Mrd. DM unter dem Betrag, der in der Steuerschätzung vom Mai 1995 für das Jahr 1999 erwartet worden war. Nach der Steuerschätzung vom Mai 1999 setzt sich dieser Trend fort; so entfallen allein auf den Bundeshaushalt in den Jahren 2000 bis 2002 steuerliche Mindereinnahmen von insgesamt 17,8 Mrd. DM gegenüber der letzten mittelfristigen Schätzung vom Mai 1998.

Der Bund hat seit Anfang der 90er Jahre eine Reihe von Reformvorhaben umgesetzt, in deren Rahmen die Länder zusätzliche Steueranteile erhalten haben, insbesondere

- die Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ab dem Jahre 1995 durch die Absenkung des Bundesanteils an den Steuern vom Umsatz von 63 auf 56 v. H. und die Erhöhung der Bundesergänzungszuweisungen,
- die Neuregelung und Verbesserung des Familienleistungsausgleichs ab dem Jahre 1996 durch eine weitere Absenkung des Bundesanteils an den Steuern vom Umsatz auf 50,5 v. H.

sowie

- die Regionalisierung des Schienenpersonennahverkehrs im Rahmen der Bahnreform ab dem Jahre 1996 durch die Überlassung eines Teils der jährlichen Einnahmen aus der Mineralölsteuer an die Länder (1999: 12,35 Mrd. DM).

Als Folge hiervon hat sich der Anteil des Bundes am gesamten Steueraufkommen von 48,2 v. H. im Jahre 1994 auf rd. 41 v. H. im Jahre 1998 vermindert (vgl. **Übersicht 2**). Im Jahre 1999 wird er leicht - auf 42,5 v. H. - ansteigen, weil die am 1. April 1998 in Kraft getretene

und dem Bund in vollem Umfang zustehende Mehrwertsteuererhöhung erstmals ganzjährig wirkt und die höhere Besteuerung des Energieverbrauchs ab 1. April 1999 das Steueraufkommen des Bundes erhöht. Allerdings stehen diesen zusätzlichen Steuereinnahmen Mehrbelastungen des Bundes beim Zuschuß an die Rentenversicherung gegenüber, die die Mehreinnahmen überkompensieren.

Die Entwicklung der Steuereinnahmen hat erhebliche Auswirkungen auf die Struktur der Finanzierungsinstrumente im Bundeshaushalt. Während in den 80er Jahren

Übersicht 2: Entwicklung des Bundesanteils am Steueraufkommen

	1985	1989	1994	1998	1999
	Mrd. DM				
Gesamtsteueraufkommen	437,2	535,5	786,2	833,0	876,8
Steuereinnahmen Bund	206,3	247,1	379,0	341,5	372,5
Ausgaben Bundeshaushalt	257,1	289,8	471,2	456,9	485,7
	v. H.				
Bundesanteil am Steueraufkommen	47,2	46,1	48,2	41,0	42,5
Steuerdeckungsgrad	80,2	85,3	80,4	74,7	76,4

Übersicht 3: Vermögensverwertungen

Jahr	Erlöse aus Veräußerung von Beteiligungen ⁽¹⁾	Erlöse aus Veräußerung unbewegl. Sachen	Erlöse aus Veräußerung bewegl. Sachen	Kapitalrückzahlungen ⁽²⁾	Vermögensverwertungen insg.	Anteil an Gesamteinnahmen	Anteil an Gesamtausgaben
	Mio. DM					v. H.	
1980	41	116	20	7	184	0,1	0,1
1981	48	136	21	2	207	0,1	0,1
1982	128	200	72	12	412	0,2	0,2
1983	-	151	72	3	226	0,1	0,1
1984	770	167	36	2	975	0,4	0,4
1985	2	200	23	5	230	0,1	0,1
1986	1 000	216	17	2	1 235	0,5	0,5
1987	2 527	144	13	1	2 685	1,1	1,0
1988	2 330	328	13	27	2 698	1,1	1,0
1989	328	202	15	27	572	0,2	0,2
1990	-	231	14	66	311	0,1	0,1
1991	602	308	23	65	998	0,3	0,2
1992	-	933	24	39	996	0,3	0,2
1993	123	804	25	-	952	0,2	0,2
1994	1 204	1 828	23	143	3 198	0,8	0,7
1995	11 882	2 368	178	1	14 429	3,5	3,1
1996	4 130	2 572	102	-	6 804	1,8	1,5
1997	9 776	2 648	462	153	13 039	3,4	3,0
1998	22 512	3 474	305	132	26 423	6,6	5,8
1999	26 959 ⁽³⁾	1 307	96	75	28 437	6,6	5,9

⁽¹⁾ Enthalten sind auch Einnahmen aus Kapitalherabsetzungen und der Abwicklung von Unternehmen.

⁽²⁾ Erlöse aus der Rückzahlung von Kapital- oder sonstigen Vermögensanteilen des Bundes.

⁽³⁾ Davon 6 930 Mio. DM aus dem Treuhandvermögen „Post-Nachfolgeunternehmen“ zur Finanzierung der Postunterstützungskassen.

in der Regel mehr als 80 v. H. der Ausgaben durch Steuereinnahmen gedeckt werden konnten, liegt der Steuerdeckungsgrad im Haushaltsjahr 1998 nur noch bei rd. 75 v. H. (vgl. **Übersicht 2**). Im Jahre 1999 wird er sich mit rd. 76,4 v. H. wegen der o. a. Steuermehreinnahmen leicht erhöhen.

2.3.2 Einnahmen aus Vermögensverwertungen

Die sinkende Steuerfinanzierung ist insbesondere durch in den letzten Jahren erheblich angestiegene Einnahmen aus der Veräußerung von Beteiligungen ersetzt worden (vgl. **Übersicht 3**).

Die Erlöse aus der Veräußerung von Beteiligungen und sonstigem Kapitalvermögen (sogenannte „Privatisierungseinnahmen“) werden in den Jahren 1998 und 1999 zusammen fast 50 Mrd. DM erreichen. Das ist weit mehr als die Summe aller Privatisierungseinnahmen im Zeitraum von 1950 bis 1997. Die Privatisierungseinnahmen, die im Zeitraum von 1980 bis 1989 insgesamt rd. 7,3 Mrd. DM betrugen, haben sich im Zeitraum von 1990 bis 1999 auf mehr als das Zehnfache – rd. 77,2 Mrd. DM – erhöht; damit hat dieser Einnahmenbereich mittlerweile eine sehr hohe Bedeutung für die Haushaltsfinanzierung gewonnen.

Auch die Erlöse aus der Veräußerung von Immobilien sind seit dem Jahre 1994 deutlich angestiegen. Bis Anfang der 90er Jahre wurden jährlich weniger als 1 Mrd. DM an Erlösen erzielt. Zwischenzeitlich waren die jährlichen Einnahmen auf fast 3,5 Mrd. DM (1998) gewachsen. Die hohen Einnahmen des Jahres 1998 sind allerdings zu einem maßgeblichen Teil (rd. 1,4 Mrd. DM) auf den Verkauf von verzinslichen Forderungen aus Kaufpreisstundungen zurückzuführen, die in den Vorjahren Käufern von Bundesliegenschaften gewährt worden waren. Für das Haushaltsjahr 1999 ist wieder ein geringerer Betrag (1,3 Mrd. DM) veranschlagt.

Der hohe Anteil von Einnahmen aus Vermögensverwertungen, die zur Haushaltsfinanzierung eingesetzt werden, ist finanzwirtschaftlich bedenklich.

- Der Einsatz insbesondere der Privatisierungserlöse zur Deckung laufender Ausgaben überdeckt die vor-

handenen strukturellen Deckungslücken im Haushalt und verzögert dadurch die zeitnahe Einleitung notwendiger Konsolidierungsmaßnahmen.

- Vermögensreserven, die auch für künftige Verpflichtungen benötigt werden, werden aufgebraucht.

So wird der Bund in den Jahren 1997 bis 1999 Aktien der Deutschen Telekom AG im Wert von insgesamt rd. 32 Mrd. DM veräußern (an die Kreditanstalt für Wiederaufbau). Nach dem Gesetz über die Errichtung einer Bundesanstalt für Post und Telekommunikation Deutsche Bundespost (BAPostG) fließen die Einnahmen des Bundes aus Dividenden und Aktienverkäufen aus dem Treuhandvermögen „Post-Nachfolgeunternehmen“ der Bundesanstalt zu und können zur Finanzierung ihrer Aufgaben nach § 3 Abs. 1 BAPostG, insbesondere und vorrangig zur Finanzierung der drei Postunterstützungskassen verwendet werden. Die Postunterstützungskassen erbringen Versorgungs- und Beihilfeleistungen an ehemalige Postbeamte. Auf diesen Zweck entfallen im Zeitraum der Jahre 1997 bis 1999 rd. 6,9 Mrd. DM¹⁴⁾. Der überwiegende Teil wird an den Bund abgeführt (§ 9 Abs. 4 BAPostG) und dient damit der allgemeinen Haushaltsfinanzierung.

2.4 Finanzierungsdefizit, Nettokreditaufnahme und Investitionsausgaben

Das ungünstiger gewordene Verhältnis der Einnahmen zu den Ausgaben bildet sich im Finanzierungssaldo und in der Nettokreditaufnahme ab. Nach einem Rückgang des Finanzierungsdefizits und der Nettokreditaufnahme in der zweiten Hälfte der 80er Jahre hat sich die Neuverschuldung mit der Herstellung der Deutschen Einheit wieder erheblich erhöht. Seit dem Jahre 1991 bewegt sich die jährliche Nettokreditaufnahme zum Teil deutlich über 50 Mrd. DM. Im Jahre 1999 wird sie nach der Haushaltsplanung in der Größenordnung von 5 Mrd. DM unter der verfassungsrechtlichen Grenze der Investitionsausgaben liegen, nachdem diese Grenze in den Jahren 1996 und 1997 jeweils deutlich über- und im Vorjahr nur geringfügig unterschritten wurde (vgl. **Übersicht 4**).

¹⁴⁾ Im Bundeshaushalt 1999 – Kapitel 60 04 Titel 133 01 – sind 6 930 Mio. DM aus dem Treuhandvermögen „Post-Nachfolgeunternehmen“ zur Finanzierung der Postunterstützungskassen eingeplant.

Übersicht 4: Entwicklung von Finanzierungsdefizit, Nettokreditaufnahme und Investitionen

	1980	1985	1989	1991	1994	1995	1996	1997	1998	1999
	Mrd. DM									
Finanzierungsdefizit ¹⁵⁾	27,6	22,7	20,0	53,2	50,6	50,5	78,5	63,4	56,6	53,6
Nettokreditaufnahme	27,1	22,4	19,2	52,0	50,1	50,1	78,3	63,7	56,4	53,5
Investive Ausgaben (= Verschuldungsgrenze)	31,5	33,4	36,2	61,5	61,1	66,5	61,0	56,4	57,1	58,2
Kreditinvestitionsquote (v. H.) ¹⁶⁾	86,0	67,1	53,0	84,6	82,0	75,3	128,4	112,9	98,8	91,9

¹⁵⁾ Nettokreditaufnahme einschließlich evtl. kassenmäßiger Überschüsse und Rücklagenbewegungen zuzüglich Münzeinnahmen.

¹⁶⁾ Verhältnis zwischen Investitionsausgaben und Nettokreditaufnahme.

2.5 Verschuldung und Schuldendienst

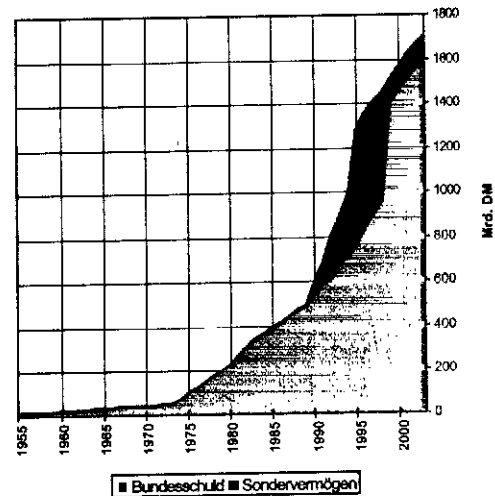
Die mehr als 20 Jahre andauernde hohe jährliche Neuverschuldung hat dazu geführt, daß die Finanzschulden des Bundes mit den sich daraus ergebenden Ausgaben für Zinsverpflichtungen weiter ansteigen. Ende des Jahres 1998 betrug die Gesamtverschuldung des Bundes rd. 954 Mrd. DM und die seiner Sondervermögen rd. 500 Mrd. DM. Nach der mit Wirkung ab 1. Juli 1999 gesetzlich geregelten Schuldenmitübernahme der drei Sondervermögen Erblastentilgungsfonds, Bundeseisenbahnvermögen und Ausgleichsfonds zur Sicherung des Steinkohleneinsatzes¹⁷⁾ wird die Bundesschuld am Ende des Jahres 1999 auf voraussichtlich insgesamt rd. 1 387 Mrd. DM wachsen. Einschließlich der außerhalb der Bundesschuld verbliebenen Sondervermögen wird der Gesamtschuldenstand des Bundes voraussichtlich rd. 1 505 Mrd. DM betragen. Die Gesamtverschuldung hat sich damit in den letzten zehn Jahren etwa verdreifacht (vgl. *Schaubild 4*).

Auch der Anteil der Verschuldung des Bundes und seiner Sondervermögen an der öffentlichen Gesamtverschuldung (Bund, Länder, Gemeinden) hat sich in den letzten Jahren deutlich erhöht (vgl. *Übersicht 5*). Während im Jahre 1980 nur die Hälfte der Gesamtverschuldung auf den Bund entfiel, ist diese Quote mittlerweile auf fast zwei Drittel angewachsen. Demgegenüber ist der Anteil der Länder und Gemeinden an der öffentlichen Verschuldung kontinuierlich zurückgegangen. Diese Entwicklung verdeutlicht, daß die öffentliche Verschuldung zunehmend und weit überwiegend im politischen Verantwortungsbereich des Bundes liegt. Dies ist auch

¹⁷⁾ Gesetz zur Eingliederung der Schulden von Sondervermögen in die Bundesschuld vom 21. Juni 1999 (BGBl. 1999 Teil I, S. 1384 f.).

Schaubild 4¹⁸⁾

Entwicklung der Verschuldung des Bundes und seiner Sondervermögen bis zum Jahre 2003



im Zusammenhang mit dem sinkenden Anteil des Bundes am Steueraufkommen zu sehen (vgl. Nr. 2.3.1).

Der Anstieg der Verschuldung des Bundes spiegelt sich vor allem im Schuldendienst (Zinsen und Tilgung) wider (vgl. *Übersicht 6*).

¹⁸⁾ Ist-Ergebnisse bis einschließlich Haushaltsjahr 1998; Sollzahlen gemäß Haushaltsplan 1999, Haushaltsentwurf 2000; Daten des Finanzplans bis zum Jahre 2003.

Übersicht 5: Entwicklung der Verschuldung¹⁹⁾

	1980	1989	1994	1998	1999
	Mrd. DM				
Gesamtverschuldung.....	463	925	1 645	2 259	2 340
Schuldenstand Bund einschl. Sondervermögen	233	498	1 004	1 454	1 505
darunter:					
– Schuldenstand Bund	230	491	713	954	1 387
– Schuldenstand Sondervermögen	3	7	291	500	118
Schuldenstand Länder und Gemeinden	223	420	620	784	814
Schuldenstand Zweckverbände.....	7	8	21	21	21
	v. H.				
Anteil Bund einschl. Sondervermögen an Gesamtverschuldung	50	54	61	64	64
Anteil Länder und Gemeinden an Gesamtverschuldung ...	48	45	38	35	35

¹⁹⁾ Jeweils zum Jahresende; 1999: Schätzwerte.

Übersicht 6: Schuldenstand, Bruttokreditaufnahme und Schuldendienst²⁰⁾

Jahr	Bundesschuld ²¹⁾	Bruttokredit- aufnahme ²²⁾	Schuldendienst			Nachrichtlich:
			insgesamt	Zinsen	Tilgung	Zins- erstattungen ²³⁾
			Mrd. DM			
1980	230,0	59,6	46,5	14,0	32,5	—
1985	392,4	68,0	74,8	29,2	45,6	—
1989	490,4	79,1	92,0	32,1	59,9	—
1990	542,2	128,5	116,0	34,2	81,8	—
1991	586,0	142,8	130,4	39,6	90,8	1,9
1992	606,7	129,4	134,6	43,8	90,8	9,9
1993	685,3	130,4	110,0	45,8	64,2	7,4
1994	712,5	127,9	130,9	53,1	77,8	12,2
1995	754,3	168,5	168,1	49,7	118,4	30,0
1996	833,2	189,6	162,1	50,9	111,4	27,5
1997	899,1	252,6	242,7	53,4	188,9	25,3
1998	954,4	243,3	236,4	56,3	186,8	22,9
1999	1 387,0	302,0	330,2	81,7	248,5	1,2
2000	1 437,3	297,3	326,5	78,7	247,8	1,1
2001	1 483,9	272,9	308,3	81,5	226,8	1,6
2002	1 525,3	302,8	347,9	86,3	261,6	1,3
2003	1 555,4	288,9	348,7	90,2	258,5	1,1

²⁰⁾ Ist-Ergebnisse bis einschließlich Haushaltsjahr 1998; Sollzahlen gemäß Haushaltsplan 1999, Haushaltsentwurf 2000; Daten des Finanzplans bis zum Jahre 2003.

²¹⁾ Ab 1999 einschließlich Sondervermögen Erblastentilgungsfonds, Bundeseisenbahnvermögen und Ausgleichsfonds zur Sicherung des Steinkohleneinsatzes.

²²⁾ Nettokreditaufnahme und kreditfinanzierte Tilgungen (ohne Tilgungen durch Bundesbankmehrgewinn).

²³⁾ Zahlungen aus dem Bundeshaushalt an Sondervermögen (einschl. Wohnungsbau Ost in den Jahren 1994 und 1995) zur Abdeckung von Zinsverpflichtungen.

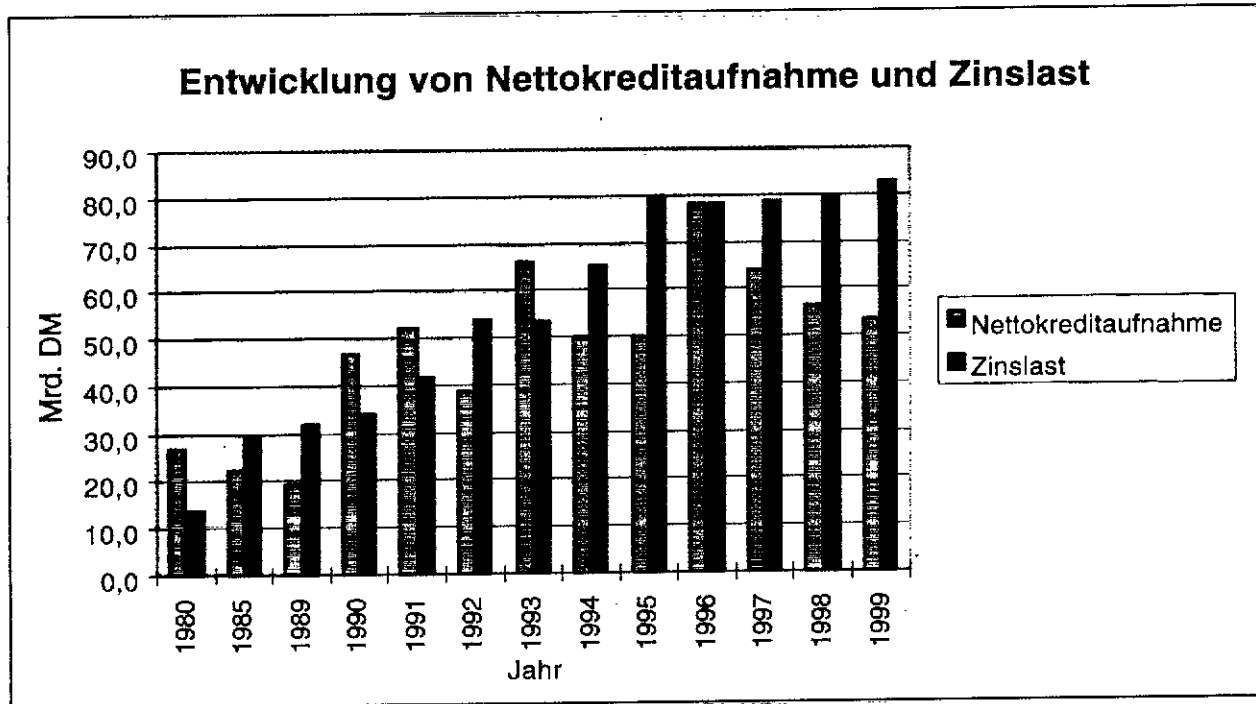
Im Jahre 1999 müssen rd. 330 Mrd. DM für Zins- und Tilgungsleistungen aufgewendet werden. Der Anstieg gegenüber dem Vorjahr um fast 94 Mrd. DM ist im wesentlichen auf die erwähnte Schuldenmitübernahme zurückzuführen. Der Schuldendienst, der im Jahre 1989 noch bei rd. 92 Mrd. DM lag, hat sich damit innerhalb von zehn Jahren mehr als verdreifacht.

Die Zinsausgaben sind von rd. 14 Mrd. DM im Jahre 1980 auf 32,1 Mrd. DM im Jahre 1989 angestiegen. In den 90er Jahren hat sich die Zinslast (Zinsen und Zinserstattungen) – auch bedingt durch die finanzwirtschaftlichen Folgen der Wiedervereinigung – erheblich schneller erhöht. Sie lag im Jahre 1998 schon bei 79,2 Mrd. DM; für das Jahr 1999 ist mit einem Anstieg auf rd. 83 Mrd. DM zu rechnen. Die Zinslast ist damit mehr als zweieinhalbmal so hoch wie im Jahre 1989. Auf das in den letzten Jahren stabile und historisch tiefe Zinsniveau ist zurückzuführen, daß die Zinsverpflichtungen des Bundes trotz des erheblich angewachsenen Schuldenbestands die 100-Milliarden-DM-Grenze noch nicht überschritten haben.

Angesichts der ebenfalls angewachsenen Bruttokreditaufnahme besteht für den Bundeshaushalt ein erhebliches Zinsänderungsrisiko. Bei einer für das Jahr 1999 geplanten Bruttokreditaufnahme von rd. 302 Mrd. DM bedeutet ein Zinsanstieg von nur einem Prozentpunkt rechnerisch eine zusätzliche jährliche Zinsbelastung von rd. 3 Mrd. DM.

Die hohe jährliche Neuverschuldung hat ein Anwachsen der strukturellen Verschuldung bewirkt. Dies wird am Verhältnis von Nettokreditaufnahme (vgl. **Übersicht 4**) und Schuldendienst deutlich. Lag die Neuverschuldung im Jahre 1980 mit 27,1 Mrd. DM noch erheblich über den Zinsausgaben von 14 Mrd. DM und um fast 20 Mrd. DM unter dem Schuldendienst (46,5 Mrd. DM), so reicht die Nettokreditaufnahme des Jahres 1999 in Höhe von 53,5 Mrd. DM bei weitem nicht mehr aus, um allein die Zinslast (1999: 82,9 Mrd. DM) zu decken (vgl. **Schaubild 5**, S. 56). Der Schuldendienst wird im Jahre 1999 durch die Einbeziehung der o. a. Sondervermögen auf rd. 330 Mrd. DM steigen.

Schaubild 5



2.6 Investitionen als Obergrenze der Nettokreditaufnahme

Angesichts der unvermindert anwachsenden Verschuldung des Bundes sowie der weiterhin hohen Finanzierungsdefizite stellt sich die Frage, ob die in der Verfassung geforderte Schuldenbegrenzung durch die Haushaltspraxis hinreichend umgesetzt wird.²⁴⁾

2.6.1 Haushaltsrechtlicher Investitionsbegriff

Die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen stellt die Regel-Obergrenze für die Nettokreditaufnahme dar (Artikel 115 GG). Eine Überschreitung ist nur zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zulässig.

Für den Bundeshaushalt – ebenso wie für die Haushalte der Länder – bildet die Summe der Investitionsausgaben damit die maßgebliche Steuerungsgröße für den Rahmen der zulässigen Nettoneuverschuldung.²⁵⁾

Der Investitionsbegriff des Artikel 115 GG orientiert sich am Grundsatz einer gerechten generationsübergreifenden Lastenverteilung. Dieser Grundsatz beruht auf dem Leitgedanken, daß öffentliche Investitionen als

langlebige Wirtschaftsgüter im Gegensatz zu konsumtiven Ausgaben auch in künftigen Jahren in Form von volkswirtschaftlichen Produktivitätssteigerungen gesamtwirtschaftlichen Nutzen bringen. Soweit Investitionen durch Kredite finanziert werden, entstehen hieraus zwar Belastungen künftiger Haushalte durch Zins- und Tilgungsausgaben; diese werden aber nach dieser Sicht durch einen besseren Kapitalstock und durch höhere Staatseinnahmen aufgrund des Zuwachses bei den privaten Einkommen ausgeglichen. Kreditfinanzierte Investitionen sollen danach einen Lastenausgleich zwischen Gegenwart und Zukunft bewirken.

Artikel 115 GG gibt nur einen Rahmen für die Kreditaufnahme vor. Dem Haushaltsgesetzgeber verbleibt bei der jährlichen Haushaltsaufstellung ein Ermessensspielraum. Hierbei hat er in konjunkturellen Normallagen die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts nach Artikel 109 Abs. 2 GG zu beachten, die eine Begrenzung der Neuverschuldung auch deutlich unterhalb der Investitionsausgaben notwendig machen können. Der in der Vergangenheit zu beobachtende kontinuierliche Schuldenanstieg auch in Zeiten eines günstigen Wirtschaftswachstums zeigt allerdings, daß diese Vorschrift in der Haushaltspraxis die Neuverschuldung nicht hinreichend wirksam begrenzt hat.

Ausgaben für Investitionen sind nach der gesetzlichen Definition (§ 13 Abs. 3 Nr. 2 BHO²⁶⁾:

- Ausgaben für Baumaßnahmen, soweit sie nicht militärische Anlagen betreffen,

²⁴⁾ Vgl. Jahresgutachten 1997/98 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Tz. 335–338. Auch die Bundesbank hat in ihrem Monatsbericht 4/99, S. 29 ff., 44, auf „institutionelle Mängel“ des Artikels 115 GG im Hinblick auf eine wirksame Kreditbegrenzungsfunktion hingewiesen.

²⁵⁾ Weitgehend unbestritten handelt es sich bei der gesetzlichen Konkretisierung des Investitionsbegriffs durch Artikel 115 GG und die §§ 10 HGrG, 13 BHO um eine Obergrenze, die keine Erweiterungen in Richtung der Ausweisung eines höheren Investitionsvolumens zuläßt; vgl. BVerfGE Bd. 79, S. 311; S. 337 f.

²⁶⁾ Inhaltsgleich mit § 10 Abs. 3 Haushaltsgrundgesetz (HGrG).

- Ausgaben für den Erwerb von beweglichen Sachen, soweit sie nicht als sächliche Verwaltungsausgaben veranschlagt werden oder soweit es sich nicht um Ausgaben für militärische Beschaffungen handelt,
- Ausgaben für den Erwerb von unbeweglichen Sachen,
- Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen und sonstigem Kapitalvermögen, von Forderungen und Anteilsrechten an Unternehmen, von Wertpapieren sowie für die Heraufsetzung des Kapitals von Unternehmen,
- Darlehensausgaben,
- Ausgaben für die Inanspruchnahme aus Gewährleistungen

sowie

- Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse zur Finanzierung von Investitionen Dritter (z. B. anderer Gebietskörperschaften oder Unternehmen).

Die Bestimmungen sind im Jahre 1990 als Umsetzung eines Regelungsauftrags des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 1989²⁷⁾ in Kraft getreten. Sie schreiben die geltenden Verwaltungsvorschriften zur ökonomischen Eingruppierung von Einnahmen und Ausgaben – den sogenannten Gruppierungsplan – für den Bereich der investiven Ausgaben fest. Die Abgrenzung entspricht weitgehend dem in der Finanzstatistik verwendeten Investitionsbegriff.

²⁷⁾ Urteil vom 18. April 1989 – 2 BvF 1/82 – in BVerfGE Bd. 79, S. 311 ff.

Die Investitionen umfassen:

- die Sachinvestitionen – das sind Ausgaben für Baumaßnahmen sowie für den Erwerb von beweglichen (vgl. Nr. 2.6.3) und unbeweglichen Sachen – als Investitionsausgaben im engeren Sinn

sowie

- die Finanzierungshilfen, zu denen Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen an Dritte (z. B. andere Gebietskörperschaften), Darlehensvergaben und Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen zählen.

Die wesentlichen Ausgabearten für Investitionen haben sich in den letzten 20 Jahren wie folgt entwickelt (vgl. **Übersicht 7**):

Der Schwerpunkt der Investitionsausgaben im Bundeshaushalt liegt danach bei den Investitionszuweisungen und -zuschüssen an den öffentlichen Bereich (insbesondere Länder) sowie an sonstige Empfänger (öffentliche Unternehmen, Private, Ausland). Auf diesen Sektor entfallen in der Regel 50 bis 60 v. H. des jährlichen Volumens der investiven Ausgaben. Diese Ausgaben haben bezogen auf den Gesamtstaat Investitionscharakter; aus Sicht des Bundes führen sie jedoch nicht unmittelbar zu einem Vermögenszuwachs, sondern vielmehr nur zu einem Zuwachs an Schulden, während das Vermögen anderer (Länder, Gemeinden, Wirtschaft) gesteigert wird.

Übersicht 7: Entwicklung der Ausgaben für Investitionen

Jahr	Sachinvestitionen		Finanzierungshilfen					Gesamt
	Bau- maßnahmen	Erwerb bewegl./ unbewegl. Sachen	Erwerb Beteiligungen	Darlehen	Gewähr- leistungen	Investitionen öffentl. Bereich	Investitionen sonstige Bereiche	
Mrd. DM								
1980	6,4	1,8	0,9	5,0	0,9	7,9	8,6	31,5
1985	5,8	1,6	1,9	6,0	2,7	6,3	9,1	33,4
1989	6,2	1,9	1,3	5,2	3,2	8,6	9,8	36,2
1991	8,6	2,4	2,8	5,4	3,4	22,7	16,2	61,5
1992	10,9	2,9	1,8	5,0	4,1	19,4	21,7	65,8
1993	10,0	2,5	1,4	4,9	7,9	18,2	20,2	65,1
1994	10,0	2,0	1,9	8,5	8,4	16,8	13,5	61,1
1995	10,3	1,9	1,4	9,0	6,6	23,8	13,5	66,5
1996	9,9	2,2	1,5	7,7	3,6	24,5	11,6	61,0
1997	10,3	1,9	1,4	7,0	5,4	20,5	9,9	56,4
1998	11,2	2,3	1,3	4,1	3,6	20,5	14,0	57,1
1999	11,6	2,5	1,2	5,0	4,1	19,6	14,2	58,2

Der erhebliche Anstieg der Investitionsausgaben im Jahre 1991 ist in erster Linie auf die Erhöhung dieser Investitionszuweisungen und -zuschüsse zugunsten des wirtschaftlichen Aufbaus in den neuen Bundesländern zurückzuführen.

2.6.2 Investitionen im System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen

Der in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) verwendete Investitionsbegriff weicht von dem haushaltsrechtlichen und dem finanzstatistischen Investitionsbegriff stark ab. In den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen umfassen die Bruttoinvestitionen nur die Anlageinvestitionen und die Vorratsveränderungen²⁸⁾. Dabei werden die Erlöse aus Veräußerungen von beweglichen und unbeweglichen Sachen als Desinvestitionen abgesetzt.

Keinen investiven Charakter haben in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen dagegen der Beteiligungs- oder Forderungserwerb, Darlehensvergaben, Gewährleistungsausgaben und Investitionszuschüsse an Dritte. Zivil nutzbare Militärinvestitionen werden allerdings als investive Ausgaben behandelt. Die Bruttoinvestitionssumme in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen liegt weit unter den Gesamtinvestitionsausgaben des Bundeshaushalts (1997: rd. 8 Mrd. DM nach VGR; 56,4 Mrd. DM nach haushaltsrechtlicher Abgrenzung).

2.6.3 Sachinvestitionen

Die Sachinvestitionen betrugen in den letzten Jahren zwischen 12 und 14 Mrd. DM (vgl. *Übersicht 7*); sie machen etwa 20 bis 25 v. H. der Investitionsausgaben des Bundes aus. Der Hauptteil – rd. 80 v. H. – der Sachinvestitionen entfällt auf die Hoch- und Tiefbaumaßnahmen des Bundes. Dabei stehen Maßnahmen zugunsten der Verkehrsinfrastruktur im Vordergrund (Straßen- und Wasserstraßenbau)²⁹⁾. Der deutliche Anstieg der Ausgaben nach der Wiedervereinigung ist im wesentlichen auf Maßnahmen für den Aufbau in den neuen Bundesländern sowie für den Parlaments- und Regierungsumzug zurückzuführen.

Zu den Sachinvestitionen gehört auch der Erwerb von unbeweglichen und beweglichen Sachen. Die jährlichen Ausgaben hierfür lagen in den letzten 20 Jahren zwischen 1 bis 3 Mrd. DM (vgl. *Übersicht 7*). Ausgaben für den Erwerb beweglicher Sachen werden erst ab einer bestimmten Wertgrenze den Investitionsausgaben zugerechnet (im Bundeshaushalt: 10 000 DM). Diese Wertgrenze ist seit 30 Jahren unverändert. Überlegungen, diese Wertgrenze auf 1 000 DM herabzusetzen, ist der Bundesrechnungshof entgegengetreten, da er die damit verbundene Ausweitung der Verschuldungsgrenze nicht für vertretbar hielt. Sie werden nicht weiterverfolgt, weil auch die Mehrheit der Finanzministerien der Bundesländer sich dagegen ausgesprochen hat.

²⁸⁾ Zu Vorratsveränderungen zählen staatliche Bevorratungen von volkswirtschaftlich bedeutsamen Gütern (z. B. nationale Mineralölreserve, Kernbrennstoffe).

²⁹⁾ Der Auf- und Ausbau der Infrastruktur in den Bundesländern wird im übrigen in erheblichem Umfang durch die Finanzierungshilfen des Bundes gefördert.

Von den Ausgaben für die Sachinvestitionen werden die Wertminderungen der Investitionsgüter nicht abgesetzt. Dies gilt auch für Investitionszuweisungen und -zuschüsse des Bundes an Dritte, die zum großen Teil in Sachinvestitionen fließen.

Investitionen können eine positive Zukunftswirkung nur in dem Ausmaß entfalten, in dem keine gegenläufigen Effekte, die diese Zukunftswirkung vermindern, entgegenstehen. Wertverluste an den hergestellten oder beschafften Investitionsgütern mindern jedoch ihren gesamtwirtschaftlichen Nutzen und wären daher grundsätzlich vom brutto ermittelten Investitionsvolumen abzuziehen. Die so ermittelten Nettoinvestitionen würden eine niedrigere Obergrenze für eine Kreditfinanzierung bilden³⁰⁾. Damit wäre sichergestellt, daß Ersatzinvestitionen zur Erhaltung des volkswirtschaftlichen Kapitalstocks nicht über zusätzliche Kredite finanziert würden. Die derzeit noch bestehenden Schwierigkeiten bei der Kalkulation der Abschreibungen könnten mit einer Verbesserung der Vermögensrechnung auf der Grundlage betriebswirtschaftlicher Bewertungsmaßstäbe, wie sie auch die Kosten- und Leistungsrechnung enthält, überwunden werden. Es dürfte sich hierbei um Beträge in Milliardenhöhe handeln³¹⁾.

Eine weitere Verbesserung der Vermögensrechnung wird sich im Bereich der Immobilien durch den bundesweiten Aufbau einer Liegenschaftsdatenbank ergeben, die der Bundesrechnungshof gefordert hat (vgl. Bemerkungen 1998, Drucksache 14/29, Nrn. 4 und 19). Diese Datenbank soll die wirtschaftliche Nutzung und Verwaltung der Liegenschaften verbessern. Hieraus können auch Angaben zum Bestand und zur Veränderung des Immobilienvermögens sowie zu den Abschreibungen auf Gebäude bereitgestellt werden.

Die Wertgrenze für den Erwerb beweglicher Sachen ist durch die fehlende Anpassung an die Preisentwicklung in ihrer Wirkung zur Begrenzung der Kreditaufnahme zurückgegangen. Sie sollte mittelfristig erhöht werden, um zu vermeiden, daß geringwertige Verbrauchsgüter ohne meßbaren wirtschaftlichen Wachstumseffekt mit langfristigen Krediten des Bundes finanziert werden.

2.6.4 Erwerb von Beteiligungen

Neben dem Aufwand für den Erwerb von beweglichen und unbeweglichen Sachen zählen die Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen und sonstigem Kapitalvermögen zu den investiven Ausgaben. Die jährlichen Ausgaben für diesen Zweck liegen in der Regel in einer Größenordnung von 1 bis 2 Mrd. DM (vgl. *Übersicht 7*).

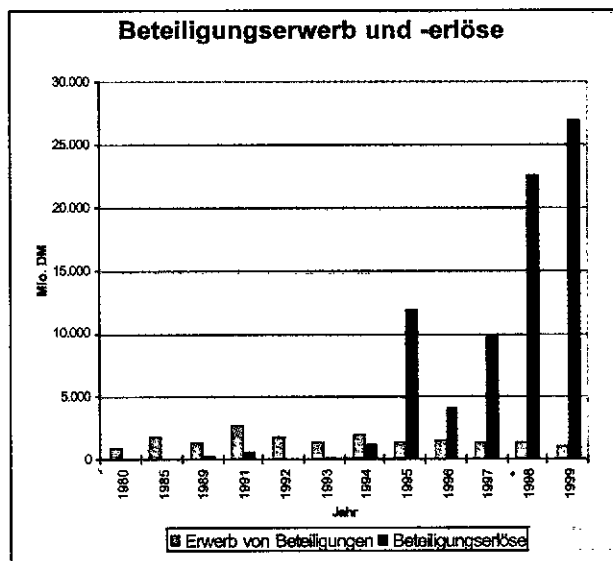
³⁰⁾ Vgl. Gutachten zum Begriff der öffentlichen Investitionen des Wissenschaftlichen Beirats beim BMF vom 26. April 1980 (BMF-Schriftenreihe, Heft 29, S. 43 f.).

³¹⁾ Nach Berechnungen des Rechnungshofes der Freien und Hansestadt Hamburg, in Jahresbericht 1994, Nr. 45 ff., betrug der Zeitwert der kreditfinanzierten Investitionen zum Schluß des Untersuchungszeitraums (1970–1992) nur noch rd. 45 v. H. der eingesetzten Mittel.

Zur Problematik des Wertverzehr vgl. auch Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen, Jahresbericht 1990/91, Nr. 7.3.2.2 f. sowie Landesrechnungshof Schleswig-Holstein, Bemerkungen 1994, Nr. 8.3.

Den Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen stehen Einnahmen aus der Veräußerung von Beteiligungen (Privatisierungseinnahmen) gegenüber. Diese Einnahmen werden nicht von den Ausgaben abgesetzt und wirken sich somit nicht auf die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze aus. Die in den letzten Jahren erzielten Einnahmen aus Privatisierung überschreiten die Ausgaben für den Beteiligungserwerb mittlerweile erheblich (vgl. *Schaubild 6*).

Schaubild 6



Da der Erwerb von Beteiligungen nach der gesetzlichen Definition eine Investition im Sinne von Artikel 115 GG ist, stellen Veräußerungen dieser Vermögensgüter haushaltswirtschaftlich „Desinvestitionen“ dar. Es wäre daher naheliegend, sie bei der Ermittlung der Kreditobergrenze entsprechend abzusetzen. Dies gilt auch für die Einnahmen aus dem Verkauf von beweglichen und unbeweglichen Sachen, deren Erwerb seinerzeit die verfassungsrechtliche Verschuldungsgrenze erhöht hat. Die Einnahmen aus diesen Verkäufen lagen in den letzten Jahren in der Größenordnung zwischen 1 und mehr als 3 Mrd. DM (vgl. *Übersicht 3*).

Die entsprechenden Beträge wären im Gegensatz zu den derzeit noch schwierig zu ermittelnden Nettoinvestitionen leicht zu berechnen. Betroffen wären hiervon die Erlöse aus der Veräußerung von Gegenständen, soweit sie in der Vermögensrechnung erfaßt sind, sowie Kapitalrückzahlungen, die nach der einheitlichen Haushaltssystematik des Bundes und der Länder in einer eigenen Obergruppe erfaßt werden (vgl. *Übersicht 3*). Insbesondere aufgrund der hohen Beteiligungserlöse der letzten Jahre würde sich die Kreditobergrenze deutlich – um 13 bis über 26 Mrd. DM für den Zeitraum 1997 bis 1999 – vermindern, wenn man die Erlöse aus Vermögensverwertung bei der Begrenzung der Nettokreditaufnahme entsprechend berücksichtigt (vgl. *Übersicht 8*).

Durch eine Absetzung der Einnahmen aus Vermögensverwertungen würden Verschuldungsgrenze und Netto-

Übersicht 8: Nettokreditaufnahme und Erlöse aus Vermögensverwertungen

	1997	1998	1999
	Mio. DM		
Investitionsausgaben (HGr. 7 und 8).....	56 379	57 123	58 196
Erlöse aus Vermögensverwertung (OGr. 13).....	13 039	26 423	21 507 ³²⁾
– darunter Beteiligungserlöse	9 776	22 512	20 029 ³²⁾
Investitionsausgaben abzgl. der Erlöse aus Vermögensverwertung	43 340	30 700	36 689

³²⁾ Ohne Einbeziehung der zur Finanzierung der Postunterstützungen eingesetzten Privatisierungserlöse aus dem Treuhandvermögen „Post-Nachfolgeunternehmen“ (6 930 Mio. DM), die nach den Regelungen zur Postreform bestimmungsgemäß eingesetzt werden.

vermögenszuwachs deutlich angenähert. Zudem würde sichergestellt, daß Privatisierungen vorwiegend aus ordnungspolitischen statt aus haushaltswirtschaftlichen Gründen erfolgen. Schließlich würde auch eine größere Übereinstimmung zum Investitionsbegriff in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (vgl. Nr. 2.6.2) erzielt.

2.6.5 Darlehen

Vom Bund gewährte Darlehen (vgl. *Übersicht 7*) werden – unabhängig von ihrem Verwendungszweck – als Investitionsausgaben behandelt und erhöhen damit die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze. Den vom Bund ausgereichten Darlehen stehen erhebliche Darlehensrückflüsse gegenüber. Sie betragen im Zeitraum 1997 bis 1999 jährlich zwischen 4,8 und 6 Mrd. DM (vgl. *Übersicht 9*, S. 60).

Darlehensgewährungen werden als Investitionsausgaben behandelt, auch wenn sie – wie z. B. bei den Darlehen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz – nicht für unmittelbare investive Zwecke eingesetzt werden. Die finanzwirtschaftliche Rechtfertigung für eine Kreditfinanzierung von Darlehen wird darin gesehen, daß der Bund als Kreditgeber mit der Darlehensvergabe Forderungen erwirbt, die künftige Haushalte entlasten.

Eine derartige Entlastung ist aber nur dann gegeben, wenn die Darlehensrückflüsse – also die Darlehenstilgungen – zur Begrenzung der Neuverschuldung oder zur Finanzierung neuer Investitionen eingesetzt werden. Folgerichtig müßten diese Rückflüsse vom Investitionsvolumen bei der Ermittlung der Kreditobergrenze berücksichtigt oder zur Tilgung von Altschulden, also außerhalb der Haushaltsfinanzierung, eingesetzt werden. Hierdurch würde eine Ausweitung des Kreditspielraums zugunsten der Finanzierung von konsumtiven Ausgaben ausgeschlossen.

Übersicht 9: Ausgaben und Rückflüsse aus Darlehen

	1997	1998	1999
	Mio. DM		
Darlehen an öffentlichen Bereich (insb. Länder)	1 116	1 009	1 048
Darlehen an sonstige Bereiche (insb. öffentliche Unternehmen)	5 916	3 123	3 948
(darunter: Darlehen an Ausland)	(2 633)	(2 577)	(2 339)
Darlehen insgesamt	7 032	4 132	4 996
Darlehensrückflüsse aus dem öffentlichen Bereich ...	1 039	1 072	1 052
Darlehensrückflüsse aus sonstigen Bereichen	4 949	3 683	4 858
(darunter: Rückflüsse aus dem Ausland)	(1 751)	(1 750)	(1 387)
Darlehensrückflüsse insgesamt	5 988	4 755	5 910

2.6.6 Gewährleistungen

Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen nach § 39 BHO dienen der Sicherung von volkswirtschaftlich förderungswürdigen Maßnahmen, insbesondere von Handels- und Kreditgeschäften³³⁾. Die Ausgaben für die Inanspruchnahme aus Gewährleistungen gelten als Investitionen. Die im Rahmen der übernommenen Gewährleistungen vom Bund zu erbringenden jährlichen Schadenszahlungen lagen in den letzten zehn Jahren zwischen rd. 3,2 und 8,4 Mrd. DM (vgl. Übersicht 7).

Auch bei den Ausgaben für vom Bund zu deckende vorläufige oder endgültige Schäden stehen erhebliche Einnahmen aus Entgelten und Gebühren, aus Zinszahlungen aus Umschuldungsabkommen sowie aus Rückflüssen aus regulierten Schäden und Umschuldungen in etwa gleicher Größenordnung gegenüber, die bei der Ermittlung der Kreditobergrenze nicht berücksichtigt werden (vgl. Übersicht 10).

Die haushaltsrechtliche Behandlung der Ausgaben für Gewährleistungen als Investitionsausgaben ist ökonomisch nicht unumstritten. So ist nicht ohne weiteres ersichtlich, daß Schadenszahlungen für außenwirtschaftliche Gewährleistungen den Kapitalstock der Bundesrepublik Deutschland entsprechend erhöhen.

³³⁾ Zum Umfang der übernommenen Gewährleistungen vgl. Bemerkungen 1998, Drucksache 14/29, Nr. 2.4.3.

Übersicht 10: Gewährleistungsausgaben und -einnahmen

	1997	1998	1999
	Mio. DM		
Ausgaben für die Inanspruchnahme aus Gewährleistungen	5 378	3 621	4 100
Einnahmen aus Gewährleistungen und Umschuldungen	5 119	4 300	4 100

Wie bei den Ausgaben für Darlehen erscheint es überlegenswert, die den Ausgaben gegenüberstehenden Einnahmen bei der Ermittlung der Kreditobergrenze zu berücksichtigen. Einzu beziehen wären die Entgelte und Gebühren sowie die Rückflüsse (Tilgungsleistungen der Drittschuldner) aus Schadensfällen einschließlich Umschuldungen. Diese betrugen im Zeitraum 1. Juli 1997 bis 30. Juni 1998 insgesamt rd. 2,2 Mrd. DM im Bereich der außenwirtschaftlichen Gewährleistungen³⁴⁾.

2.6.7 Nicht eigenfinanzierte Investitionen

Der Bund erhält für Investitionszwecke Zuweisungen aus dem öffentlichen Bereich sowie Beiträge und sonstige Zuschüsse Dritter. Hierzu gehören auch Investitionszuschüsse seitens der Europäischen Union.

In den Jahren 1997 bis 1999 beläuft sich die Summe der entsprechenden Einnahmen auf Größenordnungen von jährlich bis zu 250 Mio. DM (vgl. Übersicht 11). Es handelt sich demnach auch bei Einbeziehung der im Bundeshaushalt betragsmäßig veranschlagten EU-Investitionszuschüsse um eher geringe Größenordnungen³⁵⁾.

Übersicht 11: Einnahmen aus Zahlungen Dritter für Investitionen

	1997	1998	1999
	Mio. DM		
Zuweisungen aus dem öffentlichen Bereich (OGr. 33)...	—	—	—
Beiträge und sonstige Zuschüsse (OGr. 34)			
– Beiträge	5	5	5
– EU-Zuschüsse ³⁶⁾ ..	250	200	230
Summe	255	205	235

³⁴⁾ Davon 1,27 Mrd. DM für Entgelte und Gebühren, 0,95 Mrd. DM aus Rückflüssen; vgl. Finanzbericht 1999 Erl. I.4 zu Übersicht 4 (S. 312).

³⁵⁾ In Länderhaushalten erreichen diese Einnahmen aufgrund entsprechend hoher Bundeszuweisungen ein erhebliches Volumen (1998: 20,3 Mrd. DM).

³⁶⁾ Schätzung. Berücksichtigt sind nur im Soll veranschlagte Mittel. Der ganz überwiegende Teil der EU-Rückflüsse ist im Bundeshaushalt sowohl auf der Einnahmen- wie Ausgabenseite in Leertiteln veranschlagt, um eine Ausweitung des Haushaltsvolumens zu vermeiden.

Diese Beträge sind von der durch die Investitionsausgaben ermittelten Kreditobergrenze abzusetzen, da nur eigenfinanzierte Investitionen einer Kreditfinanzierung zugänglich sind³⁷⁾.

2.6.8 Unschärfen bei der Ermittlung der Investitionsausgaben

Auch Unschärfen bei der Veranschlagung sowie die Flexibilisierungsmöglichkeiten im Haushaltsvollzug können dazu führen, daß die Gesamtinvestitionen und damit die Verschuldungsgrenze im Rahmen der Haushaltsaufstellung tendenziell zu hoch ausgewiesen werden.

2.6.8.1 Veranschlagung nach Schwergewicht

Nach der Haushaltssystematik des Bundes können Ausgaben (und Einnahmen) nach dem Schwergewicht der Zweckbestimmung veranschlagt werden³⁸⁾. Dies eröffnet die Möglichkeit, im Rahmen der Haushaltsaufstellung konsumtive Ausgaben in Investitionsansätze einzubeziehen. So wurden die Ausgaben für Strukturanpassungsmaßnahmen nach dem Sozialgesetzbuch III im Einzelplan des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung (Einzelplan 11) bei ihrer Einführung im Jahre 1993 zunächst in vollem Umfang als Investitionen veranschlagt³⁹⁾. Nach wiederholten Diskussionen im Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages und auf Forderung des Bundesrechnungshofes nach einer ökonomisch korrekten Veranschlagung wurden die Ausgaben im Bundeshaushalt 1999 in zwei Titel innerhalb einer Titelgruppe aufgeteilt. Vom Sollbetrag in Höhe von 2 Mrd. DM wird nur noch ein Teilbetrag von 0,6 Mrd. DM – also 30 v. H. – als investive Ausgabe etatisiert.

Das Bundesministerium der Finanzen wird darauf zu achten haben, daß die Anwendung des „Schwerpunktprinzips“ in ähnlich gelagerten Fällen nicht zu Fehlveranschlagungen führt, die das Investitionsvolumen und damit die Kreditobergrenze des Artikel 115 GG in verschuldungsrelevantem Umfang verfälschen. Ggf. müssen Titelansätze – wie beschrieben – aufgeteilt werden.

2.6.8.2 Globale Minderausgaben

Auch die Veranschlagung globaler Minderausgaben kann zu einer tendenziell zu hohen Ausweisung der Investitionsausgaben führen. Insbesondere hohe globale Minderausgaben – wie z. B. im Nachtragshaushalt 1997 in Höhe von 5,1 Mrd. DM – sind ohne Eingriffe in Investitionsansätze kaum zu erwirtschaften. Gerade Investitionsausgaben sind vergleichsweise disponibel und können – anders als gesetzlich gebundene konsumtive Ausgaben etwa im Personalbereich oder im Bereich der Sozialtransfers – durch Bewirtschaftungsmaßnahmen zur Erfüllung von Einsparvorgaben herangezogen werden.

Es erscheint daher angezeigt, für globale Minderausgaben entsprechende anteilige Abzüge beim veranschlagten Investitionsvolumen vorzunehmen⁴⁰⁾ oder verbindlich festzulegen, daß zur Erwirtschaftung keine investiven Ausgaben herangezogen werden dürfen.

2.6.8.3 Deckungsfähigkeit

Nach § 20 Abs. 2 BHO können Ausgaben (und Verpflichtungsermächtigungen) jeweils für gegenseitig oder einseitig deckungsfähig erklärt werden, wenn ein verwaltungsmäßiger oder sachlicher Zusammenhang besteht oder eine wirtschaftliche und sparsame Verwendung gefördert wird. Im Bundeshaushalt sind bei zahlreichen Investitionstiteln Haushaltsvermerke mit einer Deckungsfähigkeit zu konsumtiven Ausgaben ausgebracht⁴¹⁾. Zudem ist bei den flexibilisierten Verwaltungsausgaben durch haushaltsgesetzliche Regelung die gegenseitige Deckungsfähigkeit zwischen konsumtiven und investiven Ausgaben bis zur Höhe von 20 v. H. zugelassen⁴²⁾. Der Bundesrechnungshof hat im Rahmen der Begleitung von Modellvorhaben zur Erprobung flexibler Haushaltsinstrumente in der Bundesverwaltung angeregt, die gegenseitige Deckungsfähigkeit zwischen konsumtiven und investiven Hauptgruppen zu überdenken und Investitionstitel z. B. nur gegenseitig untereinander und einseitig aus konsumtiven Titeln deckungsfähig zu machen (vgl. Bemerkungen 1998, Drucksache 14/29, Nr. 91.2).

Das Bundesministerium der Finanzen sollte beobachten, ob die für den Haushaltsvollzug eingeräumte Flexibilität im Ergebnis zu erheblichen Abweichungen zwischen veranschlagten und verausgabten Investitionen führt. Ggf. wären im Rahmen der Haushaltsaufstellung Maßnahmen zu treffen – z. B. durch eine restriktivere Zulassung von Deckungsvermerken –, die eine dem Haushaltsvollzug nicht entsprechende Veranschlagung von Investitionsausgaben ausschließen.

2.7 Gesamtauswirkungen auf die Kreditobergrenze

Berücksichtigt man alle den jeweiligen Investitionsausgaben gegenüberstehenden Einnahmen bei der Ermittlung der Kreditobergrenze, hätte dies erhebliche Auswirkungen. Insgesamt ergäbe sich für die Jahre 1997 bis 1999 eine deutlich verringerte Kreditobergrenze (vgl. *Übersicht 12*, S. 62). Sie würde die in den Jahren 1997 und 1998 tatsächlich in Anspruch genommene Nettokreditaufnahme um rd. 29 bzw. 33 Mrd. DM unterschreiten. Die für das Haushaltsjahr 1999 geplante Neuverschuldung von 53,5 Mrd. DM läge um rd. 25 Mrd. DM über der um die Einnahmen bereinigten Verschuldungsgrenze.

Von der sich so ergebenden Verschuldungsgrenze nach *Übersicht 12* wären noch die derzeit nicht bezifferbaren Abschreibungen für den Vermögensverbrauch abzu-

³⁷⁾ Vgl. Begründung der Bundesregierung zum Entwurf des Vierten Gesetzes zur Änderung der BHO vom 18. Juli 1990 (Drucksache 11/6939).

³⁸⁾ Vgl. Allgemeine Hinweise zum Gruppierungsplan und zum Funktionenplan, Ziff. 13.

³⁹⁾ Vgl. Haushalt 1998: Kapitel 11 12 Titel 893 01; Soll-Ansatz 1,5 Mrd. DM (Ist: 1,68 Mrd. DM).

⁴⁰⁾ Der Beitrag der Investitionsausgaben zur Erwirtschaftung einer – ohne spezifische Bewirtschaftungsvorgaben ausgebrachten – globalen Minderausgabe dürfte bei realistischer Einschätzung nicht unter rd. 20 v. H. liegen.

⁴¹⁾ Vgl. Schriftliche Antwort des BMF vom 30. Oktober 1997 – II A 1 – H 1322 – 87/97 (z.T. abgedruckt in Drucksache 13/8949, S. 12).

⁴²⁾ Für den Bundeshaushalt 1999 in § 5 Abs. 3 HG.

Übersicht 12: Auswirkungen auf die Kreditobergrenze nach Artikel 115 GG

	1997		1998		1999	
	Soll	Ist	Soll	Ist	Soll	
	Mrd. DM					
Investitionsausgaben (Verschuldungsobergrenze nach Artikel 115 GG).....	58,7	56,4	58,1	57,1	58,2	
abzüglich:						
– Erlöse aus Vermögensverwertungen (Nr. 2.6.4).....	13,1	13,0	36,4	26,4	21,5 ⁴³⁾	
– Einnahmen aus Darlehensrückflüssen (Nr. 2.6.5).....	4,2	6,0	4,3	4,8	5,9	
– Einnahmen aus Entgelten/Gebühren und Rückgriffsforderungen bei Gewährleistungen ⁴⁴⁾ (Nr. 2.6.6).....	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	
– Einnahmen aus Investitionszuweisungen und -zuschüssen Dritter (einschl. EU) (Nr. 2.6.7).....	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	
Verschuldungsgrenze (bereinigt um o. a. Einnahmen)	39,1	34,9	15,2	23,7	28,6	
Nettokreditaufnahme.....	70,9	63,7	56,4	56,4	53,5	
Differenz	31,8	28,8	41,2	32,7	24,9	

⁴³⁾ Ohne Einbeziehung der zur Finanzierung der Postunterstützungskassen eingesetzten Privatisierungserlöse aus dem Treuhandvermögen „Post-Nachfolgeunternehmen“ (6 930 Mio. DM), die nach den Regelungen zur Postreform bestimmungsgemäß eingesetzt werden.

⁴⁴⁾ Schätz/beträge.

setzen. Die dafür vorgenommenen Ersatzinvestitionen dienen lediglich dem Vermögenserhalt und haben keine zusätzlichen zukunftsbezüglichen Wirkungen.

Eine derartige Kreditobergrenze erscheint auf den ersten Blick bei der Aufstellung und dem Vollzug kommender Haushalte kurz- oder mittelfristig kaum erreichbar. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, daß die Abweichungen im wesentlichen auf dem hohen Einsatz von Einnahmen aus der Veräußerung von Beteiligungen für Zwecke der Haushaltsfinanzierung beruhen. Auf der Grundlage des neuen Finanzplans 1999 bis 2003 gehen diese Einnahmepositionen deutlich zurück. Daher könnte es einer auf nachhaltige Konsolidierung der Bundesfinanzen ausgerichteten Finanzpolitik durchaus gelingen, zumindest mittelfristig die Einnahmen aus Privatisierungen und sonstigen Vermögensverwertungen durch dauerhafte Entlastungsmaßnahmen auf der Einnahmen- und Ausgabe-seite zu ersetzen.

Die Bundesregierung hat mit den Beschlüssen zum Haushaltsentwurf 2000, zum Finanzplan bis 2003 sowie zu dem Zukunftsprogramm 2000 erste Maßnahmen zu einer Begrenzung der Ausgaben und einer kontinuierlichen Verringerung der Neuverschuldung ergriffen (vgl. **Schaubilder 1 und 2**). Auch die erklärte Absicht der Bundesregierung, mittelfristig einen Haushalt ohne Neuverschuldung anzustreben, ist aus Sicht des Bundesrechnungshofes zu begrüßen. Das Erreichen dieses anspruchsvollen Ziels erfordert allerdings eine konsequente Umsetzung der Konsolidierungspolitik in den kommenden Haushaltsjahren.

Zu einer nachhaltigen Konsolidierung gibt es auch angesichts der Teilnahme Deutschlands an der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion keine Alternative. Im Rahmen des im Sommer 1997 verabschiedeten Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes haben sich alle Mitgliedstaaten verpflichtet, die zur Erreichung und Sicherung einer auf Dauer tragbaren Finanzlage notwendigen wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen zu ergreifen (vgl. auch Nr. 3).

In ihrem Anfang des Jahres 1999 vorgelegten Stabilitätsprogramm hat die Bundesregierung eine Rückführung der gesamtstaatlichen Defizitquote auf 1 v. H. bis zum Jahre 2002 in Aussicht gestellt⁴⁵⁾. Dies entspricht bei einer Verteilung der Defizite jeweils zur Hälfte auf Bund (Bundeshaushalt, Sondervermögen, Sozialversicherung) sowie auf Länder und Gemeinden einem maximalen Finanzierungsdefizit beim Bund in der Größenordnung von jährlich 20 Mrd. DM. Damit ist der Rahmen für die im Bundeshaushalt noch anstehende Konsolidierungsaufgabe abgesteckt.

Eine durch die bereinigten Investitionsausgaben verringerte Kreditobergrenze könnte die nationalen Verschul-

⁴⁵⁾ Vgl. Deutsches Stabilitätsprogramm vom Januar 1999; in der Reihe: Volks- und Finanzwirtschaftliche Berichte (Herausgeber: Bundesministerium der Finanzen), S. 10 f. In der Modellrechnung auf S. 13 zur Defizitaufteilung auf die einzelnen Ebenen ist allerdings ein höherer Bundesanteil (rd. 75 v. H.) ausgewiesen als im Vorschlag der Bundesregierung zur innerstaatlichen Aufteilung des zulässigen Staatsdefizits im Rahmen eines mit den Bundesländern noch abzuschließenden Nationalen Stabilitätspaktes (Bund einschließlich Sozialversicherung: 50 v. H., Bundesländer einschließlich Kommunen: 50 v. H.).

zungsgrenzen des Artikels 115 GG und die internationalen Stabilitätsverpflichtungen Deutschlands besser in Übereinstimmung bringen. Eine praktische Umsetzung im Verfahren der Haushaltsaufstellung wäre ohne zeitintensive einfachgesetzliche oder gar verfassungsrechtliche Änderungen möglich.

Vor dem Hintergrund der aufgezeigten Auswirkungen der jährlichen Neuverschuldung auf die Verschuldungsentwicklung des Bundeshaushalts sollte darüber hinaus geprüft werden, ob der Investitionsbegriff des Artikels 115 GG gesetzlich stärker zu konkretisieren wäre insbesondere im Hinblick auf die Behandlung von Desinvestitionen (Vermögensveräußerungen oder -übertragungen) und solcher Maßnahmen, die ausschließlich der Substanzerhaltung dienen.

Das Bundesministerium hat die Feststellungen des Bundesrechnungshofes zur Entwicklung der Verschuldung und zu den hohen Finanzierungsdefiziten im Bundeshaushalt anerkannt. Zur strukturellen und dauerhaften Konsolidierung des Bundeshaushalts hält es die Aufgabe für vorrangig, die Einsparziele (30 bis 50 Mrd. DM in den Jahren 2000 bis 2003) des im Rahmen des Zukunftsprogramms 2000 beschlossenen Sparpakets in Form eines Haushaltssanierungsgesetzes verbindlich festzuschreiben. Die Frage einer stärkeren – ggf. auch gesetzlichen – Konkretisierung des Investitionsbegriffs bzw. einer Neuregelung des Artikels 115 GG in Anlehnung an die internationalen Stabilitätsverpflichtungen Deutschlands stehe auch angesichts anderer denkbarer Ansätze derzeit nicht im Vordergrund. Nach Auffassung des Bundesministeriums könnte eine Neufassung des

Artikels 115 GG in Betracht gezogen werden, wenn die tatsächlichen finanzpolitischen Eckdaten eine solche Neuregelung zulassen, die neue Regelung langfristig unter politischen und gesamtwirtschaftlichen Gesichtspunkten Bestand haben kann und die finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben einer solchen Neuregelung eindeutig definiert sind. Diese Voraussetzungen lägen zur Zeit nicht vor.

Der Bundesrechnungshof erkennt an, daß die Bundesregierung die Neuverschuldung in den nächsten Jahren nachhaltig zurückführen und bis zum Ende der nächsten Wahlperiode – also etwa ab dem Jahre 2006/2007 – einen ausgeglichenen Haushalt ohne Neuverschuldung erreichen will. Dieses finanzpolitische Ziel ist aber nur dann realisierbar, wenn die Verschuldungsgrenze des Artikels 115 GG in den kommenden Haushaltsjahren deutlich unterschritten wird. Die Entwicklung hat gezeigt, daß die bisherige Handhabung der Verschuldungsgrenze nicht zu einer wirksamen Eindämmung, sondern zu einer zunehmenden Ausweitung der Verschuldung des Bundes geführt hat. Vor diesem Hintergrund erscheint die vom Bundesrechnungshof angeregte Selbstverpflichtung unterhalb der Schwelle einer gesetzlichen Regelung durchaus zielführend. Die aufgezeigten Ansätze für eine Berücksichtigung der den Investitionsausgaben gegenüberstehenden Einnahmen bei der Ermittlung der Kreditobergrenze könnten hierfür eine praktikable Grundlage bilden. Sie könnten auch Bausteine sein für eine ggf. mittelfristig in Aussicht zu nehmende wirksamere gesetzliche Begrenzung der Neuverschuldung.

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

3.0

Seit der Einführung des Euro zum 1. Januar 1999 kann die EG gegenüber dem Bund bei unzureichender Haushaltsdisziplin Sanktionen in Milliardenhöhe verhängen. Obwohl sich Bund und Länder bereits seit Ende des Jahres 1992 ihrer gemeinsamen Verantwortung bewußt sind, konnten sie noch immer keine Einigung über konkrete und verbindliche Verfahren erzielen, mit denen innerstaatlich die insgesamt zulässige Verschuldung aufgeteilt und die Haftung für mögliche finanzielle Sanktionen der EG geregelt wird.

Vor dem Hintergrund erheblichen Konsolidierungsbedarfs können die von der Bundesregierung ergriffenen und im Rahmen des Haushaltsentwurfs 2000 und des Finanzplans bis 2003 angekündigten Sparmaßnahmen nicht nur dazu beitragen, den Bundeshaushalt zu konsolidieren, sondern auch die europäischen Stabilitätsziele schneller zu erreichen.

3.1 EG-rechtliche Grenzen für die Verschuldung der öffentlichen Haushalte

Zum 1. Januar 1999 haben mit der Bundesrepublik Deutschland elf Mitgliedstaaten¹⁾ der EU den Euro als einheitliche Europäische Währung eingeführt. Hiermit sind auch wirtschafts- und finanzpolitische Verpflichtungen der Mitgliedstaaten verbunden.

Die Europäische Zentralbank hat mehrfach daran erinnert, daß in einer Währungsunion zwischen souveränen Staaten „die Argumente für einen verantwortungsvollen Kurs in finanzpolitischen Fragen ein noch größeres Gewicht“ erhalten (vgl. zuletzt Monatsbericht Mai 1999, S. 50). Auch der Deutsche Bundestag hat dies so gesehen und deshalb seine Zustimmung zur Teilnahme der Bundesrepublik

¹⁾ Den Euro eingeführt haben Belgien, Deutschland, Finnland, Frankreich, Italien, Irland, Luxemburg, die Niederlande, Österreich, Portugal und Spanien. Die anderen Mitgliedstaaten der EU – Griechenland, Schweden, Dänemark und das Vereinigte Königreich – nehmen nicht teil, da sie entweder nicht alle Bedingungen erfüllt haben oder von ihrem Recht Gebrauch machen, erst zu einem späteren Zeitpunkt an der Währungsunion teilzunehmen.

Deutschland an der einheitlichen Europäischen Währung im April 1998 mit der Erwartung an die Bundesregierung verknüpft, daß diese darauf hinwirkt, daß eine tragbare Finanzlage der öffentlichen Haushalte nachhaltig und dauerhaft gewährleistet wird (Plenarprotokoll 13/230 i. V. m. Drucksache 13/10450, S. 4 f.).

Die Mitgliedstaaten haben erkannt, welche besondere Bedeutung eine solide Finanzpolitik erhält, wenn wirtschafts- und finanzpolitisch souveräne Staaten ihre getrennten Währungen und damit auch einen Ausgleichsmechanismus für unterschiedliche volkswirtschaftliche Entwicklungen aufgeben. Sie haben sich deshalb vertraglich verpflichtet, übermäßige Defizite im öffentlichen Sektor (Bund, Länder, Kommunen und Teile der Sozialversicherung) zu vermeiden und erhebliche finanzielle Sanktionen hinzunehmen, wenn sie den Anforderungen nicht gerecht werden.

Ob übermäßige öffentliche Defizite vorliegen, beurteilt der Rat anhand von Referenzwerten (öffentliches Finanzierungsdefizit maximal 3 v. H. des Bruttoinlandsproduktes [BIP] und öffentlicher Schuldenstand maximal 60 v. H. des BIP). Je nach Dauer und Umfang der übermäßigen öffentlichen Defizite können abgestufte Sanktionen in Form von unverzinslichen Einlagen oder Geldbußen verhängt werden, die z. B. für die Bundesrepublik Deutschland bei einer Überschreitung des Referenzwertes für das Defizitkriterium um rd. einen Prozentpunkt bereits zweistellige Milliardenbeträge erreichen könnten. Zu weiteren Einzelheiten wird auf Nr. 2.10 der Bemerkungen 1997 (Drucksache 13/8550) und Nr. 3 der Bemerkungen 1998 (Drucksache 14/29) verwiesen.

3.2 Innerstaatliche Regelungen zur Haushaltsdisziplin (innerstaatlicher Stabilitätspakt)

Gegentüber der EG treffen die Verpflichtungen zur Vermeidung übermäßiger Defizite und ggf. zur Leistung finanzieller Sanktionen die Bundesrepublik Deutschland als Mitgliedstaat, also den Bund. Innerstaatlich sind sich jedoch Bund und Länder darüber einig, daß sie gemeinsam dafür verantwortlich sind, übermäßige Staatsdefizite zu vermeiden. Dies ergibt sich u. a. aus dem Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Maastricht²⁾ vom 28. Dezember 1992. Hiernach ist die Verpflichtung der Bundesrepublik Deutschland zur Vermeidung übermäßiger öffentlicher Defizite auf der Grundlage einer Abstimmung zwischen Bund und Ländern zu erfüllen.

Zur praktischen Umsetzung der innerstaatlichen Verpflichtungen sind Regelungen zu treffen. Insbesondere ist verbindlich und konkret festzulegen, nach welchen Kriterien die für Deutschland insgesamt zulässige öffentliche Verschuldung und eventuelle Sanktionen der EG auf Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen aufzuteilen sind.

Nach mehrjährigen ergebnislosen Abstimmungsversuchen zwischen Bund und Ländern hat das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) im März 1998 den „Arbeitsentwurf eines Gesetzes über einen nationalen Stabilitätspakt zur Vermeidung öffentlicher Defizite“ vorgelegt. Das Bundesministerium hat darauf

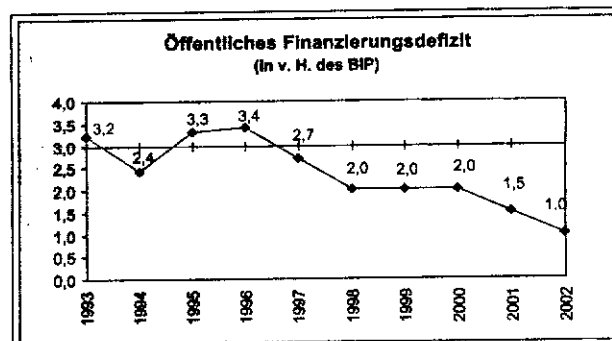
hingewiesen, daß sich die Länder wegen unterschiedlicher Interessen auf keine gemeinsame Position einigen könnten. Da eine Regelung nur im Einvernehmen mit den Ländern getroffen werden könne, sei eine Lösung nicht zu erzwingen.

Der Bundesrechnungshof hat bereits mehrfach auf die unbefriedigende Situation – insbesondere das Risiko, daß der Bund Sanktionen der EG womöglich alleine trägt – aufmerksam gemacht (Bemerkungen 1997, Drucksache 13/8550 Nr. 2.10 und Bemerkungen 1998, Drucksache 14/29 Nr. 3). Der Rechnungsprüfungsausschuß des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages hat daraufhin die Bundesregierung im April 1999 gebeten, „die Verhandlungen zu einer innerstaatlichen Regelung eines Stabilitätspakts zügig voranzutreiben“. Der Bundesrechnungshof hält die Lösung dieses Problems für dringend.

3.3 Entwicklung der gesamtstaatlichen öffentlichen Verschuldung in Deutschland

Das gesamtstaatliche öffentliche Finanzierungsdefizit in der Bundesrepublik Deutschland lag im Jahre 1998 einen Prozentpunkt unter dem Referenzwert und soll nach dem deutschen Stabilitätsprogramm vom Januar 1999³⁾ auf 1 v. H. des BIP bis zum Jahre 2002 zurückgehen (vgl. *Schaubild 1*).

Schaubild 1⁴⁾



Nach neueren vorläufigen Schätzungen und Annahmen des Bundesministeriums vom Juli 1999⁵⁾ könnten die Finanzierungsdefizite etwas schneller abgebaut werden, und zwar auf 1,5 v. H. im Jahre 2000, 1 v. H. im Jahre 2001, 1 v. H. im Jahre 2002 und 0,5 v. H. im Jahre 2003.

Der gesamtstaatliche öffentliche Schuldenstand hatte durch die Wiedervereinigung erheblich zugenommen und überstieg Ende des Jahres 1996 erstmals leicht den Referenzwert von 60 v. H. des BIP. Er liegt seither bei einem Wert knapp über dem Referenzwert und soll bis zum Jahre 2002 nach dem deutschen Stabilitätsprogramm kontinuierlich auf einen Wert knapp unter 60 v. H. abgebaut werden (vgl. *Schaubild 2*).

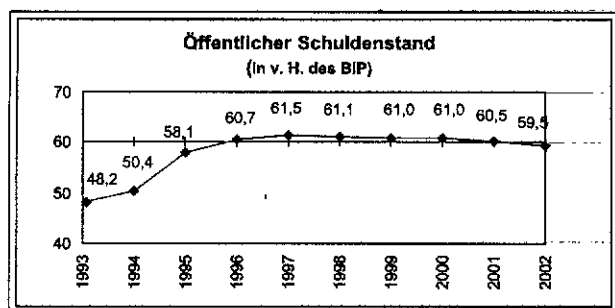
³⁾ Deutsches Stabilitätsprogramm vom Januar 1999, in der Reihe „Volks- und Finanzwirtschaftliche Berichte“ (Herausgeber: Bundesministerium der Finanzen), S. 10 ff.

⁴⁾ 1993 bis 1997 Istzahlen, 1998 vorläufiges Ist, 1999 bis 2002 Planzahlen laut Stabilitätsprogramm.

⁵⁾ Auf der Basis der Steuerschätzungen vom Mai 1999, der Ergebnisse des Finanzplanungsrates im Juni 1999 sowie des Kabinettsbeschlusses zum Bundeshaushalt 2000 und zur Finanzplanung bis zum Jahre 2003.

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

Schaubild 2^{6) 7)}



Trotz der günstigeren Prognosen für das Finanzierungsdefizit gehen die neueren vorläufigen Schätzungen des Bundesministeriums im Juli 1999 davon aus, daß die Verschuldungsquote im Jahre 1999 um einen halben Prozentpunkt höher liegen könnte. Die Schätzungen für die Jahre 2000 bis 2002 sind unverändert geblieben, und für das Jahr 2003 wird eine Verschuldungsquote von 58,5 v. H. erwartet.

⁶⁾ 1993 bis 1997 Istzahlen, 1998 vorläufiges Ist, 1999 bis 2002 Planzahlen laut Stabilitätsprogramm.

⁷⁾ Der starke Anstieg der öffentlichen Schulden im Jahre 1995 ist u. a. auf die Übernahme der Verbindlichkeiten der Treuhandanstalt und des Kreditabwicklungsfonds in den Erblastentilgungsfonds zurückzuführen; vgl. Bemerkungen 1997, Drucksache 13/8550 Nr. 2.7 und Schaubild 9 zu Nr. 2.9.

In ihrem am 16. Juni 1999 beschlossenen Konvergenzbericht⁸⁾ beurteilt die Bundesregierung ihr Stabilitätsprogramm vom Januar 1999 (Planungszeitraum bis zum Jahre 2002) und das der anderen Mitgliedstaaten insgesamt positiv. Es werde deutlich, „daß alle Mitgliedstaaten – sofern sie noch keine Haushaltsüberschüsse aufweisen – das mittelfristige Ziel eines nahezu ausgeglichenen Haushalts bzw. eines Haushaltsüberschusses anstreben. Mit einer solchen Haushaltsposition können im Falle eines Konjunkturabschwungs die automatischen Stabilisatoren ohne Gefährdung der 3 %-Obergrenze für das öffentliche Defizit ihre antizyklische Wirkung entfalten“.

Angesichts des hohen gesamtstaatlichen öffentlichen Schuldenstands und der weiterhin bestehenden strukturellen Defizite, insbesondere auch im Bundeshaushalt (vgl. Nrn. 2.4, 2.5) besteht dennoch weiterhin erheblicher finanzwirtschaftlicher Konsolidierungsbedarf. Das von der Bundesregierung für den Haushalt 2000 und den Finanzplan bis 2003 im Rahmen des „Zukunftsprogramms 2000“ beschlossene Sparpaket kann nicht nur dazu beitragen, den Bundeshaushalt zu konsolidieren, sondern auch die europäischen Stabilitätsziele schneller zu erreichen.

⁸⁾ Bericht der Bundesregierung vom 16. Juni 1999 über die Entwicklung der Konvergenz in der EU im Jahre 1999, Drucksache 14/1344 vom 26. Juni 1999.

Teil II

Feststellungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung

Bundeskanzler und Bundeskanzleramt (Einzelplan 04)

4 Einsatz von Controllinginstrumenten auf der Grundlage der Kosten- und Leistungsrechnung

4.0

Mit dem bisherigen Einsatz von Controllinginstrumenten im Presse- und Informationsamt der Bundesregierung können erst Teile der geplanten Ziele und fachlichen Anforderungen verwirklicht werden. Wesentliche Teilbausteine sind noch zu entwickeln und einzuführen, um die erforderlichen Zielsetzungen zu erreichen.

4.1

Das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Amt) hat als eine der ersten Bundesverwaltungen im Dezember 1995 mit der Entwicklung eines Konzeptes für ein Controllingsystem auf der Grundlage einer Kosten- und Leistungsrechnung begonnen. Ziele dieses Controllingsystems sind insbesondere eine verbesserte Planung, Steuerung und Kontrolle von Kosten und Leistungen und die Unterstützung des Haushaltsverfahrens bei Aufstellung und Vollzug. Durch größere Transparenz sollen Aufgaben effizienter bewältigt und Zielsetzungen schneller erreicht werden. Das System hat auch die Funktion, die Umstellung von einer inputorientierten Finanzmittelplanung auf eine outputorientierte Kostenplanung und eine Steuerung auf der Basis von Soll-Ist-Vergleichen zu unterstützen.

Grundlage des Controllingsystems soll ein Planungs- und Zielsystem sein, das für die einzelnen Aufgaben des Amtes abteilungsspezifische Planungen des Personal-, Sach- und sonstigen Ressourceneinsatzes ermöglicht. Daraus abgeleitete Zielvereinbarungen sollen Führung und Steuerung wesentlich verbessern. Als Instrument zur laufenden Information über Kosten und Leistungen sind periodische Berichte und Ad-hoc-Berichte vorgesehen, die jeweils empfängerorientiert Daten und Indikatoren bereitstellen. Für den Aufbau des Controllingsystems wurde eine Stabsstelle eingerichtet.

Grundbausteine des Controllingsystems sind Kostenarten-, Kostenstellen- und Kostenträgerrechnungen. Diese fußen auf einem einheitlichen, dezentralen Erfassungs- und Buchungssystem, das mittels integrierter Software sowohl Daten für die Kosten- und Leistungsrechnung als

auch für die kamerale Rechnungslegung bereitstellt, um Datenkonsistenz zu gewährleisten und Doppelerfassungen zu vermeiden. Seine Aufgaben (Kostenträger) hat das Amt in einem hierarchisch gegliederten Produktkatalog zusammengestellt, der auch Zusammenfassungen, z. B. nach Produktgruppen, vorsieht. Produktbeschreibungen sollen Angaben zu Produkteigenschaften und Zielgruppen sowie Qualitätskriterien (z. B. Akzeptanz, Vollständigkeit, Pünktlichkeit) bereitstellen. Das Amt will mit Hilfe eines Verrechnungssystems interne Leistungsbeziehungen realistisch abbilden und Personalkosten produktbezogen ermitteln. Zur Erfassung kalkulatorischer Kosten ist der Aufbau einer Anlagenbuchhaltung geplant.

Seit Januar 1998 befindet sich das Controllingsystem nach Darstellung des Amtes im Wirkbetrieb. Die Kosten des Projektes beliefen sich bis Ende des Jahres 1998 auf etwa 4 Mio. DM.

4.2

Der Bundesrechnungshof hat Einführungsstand und Einsatz des Controllingsystems im Amt geprüft. Dabei hat er insbesondere untersucht, welche Ziele bereits erreicht wurden und welche weiteren Schritte zur Optimierung der vorgefundenen Ansätze sowie zur Erreichung der geplanten Ziele notwendig sind. Der Bundesrechnungshof hat bei seiner Prüfung im wesentlichen festgestellt:

Die mit dem Controllingsystem verfolgte Zielsetzung, Planung, Steuerung und Kontrolle von Kosten und Leistungen zu unterstützen, hat das Amt bisher noch nicht erreicht. So sind Planungsgrößen und Sollwerte, an denen die tatsächlichen Istdaten gemessen und mögliche Abweichungen untersucht werden könnten, bisher nicht verfügbar. Auch ein empfängerorientiertes Berichtswesen und ergänzende Kennzahlen, mit denen Aufgabensteuerung und Leitungsentscheidungen unterstützt werden sollen, waren noch in der Entwicklung. Zwar liegt bereits ein umfangreicher Produktkatalog vor, die für die einzelnen Produkte angestrebten quantifizierbaren Qualitätskennzahlen befinden sich jedoch noch in Bearbeitung. Gleichmaßen waren die Ermittlung von Produktpreisen und die Bereitstellung von Daten für die Haushaltsplanung noch nicht realisiert. In den Bereichen Kostenarten- und Kostenträgerrechnung, Leistungsverrechnung sowie bei den vorgelagerten Aufgaben wie Personalkostenermittlung, Logistik und Anlagenbuchhaltung

bestehen teilweise noch offene Fragestellungen. Standardberichte liegen u. a. zu den Gesamt- und Personalkosten der Kostenträger sowie zu den Personalkosten je Kostenstelle vor.

Dem Controllingsystem wurde von den Führungsebenen bisher nur eingeschränkte Akzeptanz entgegengebracht. So waren Zielsetzungen oder spezielle Anforderungen an Berichtsformen und -inhalte von den Führungskräften noch nicht im erforderlichen Umfang an die Stabsstelle Controlling herangetragen worden. Auch bereits verfügbare Standardberichte wurden kaum für Führungs- und Steuerungsaufgaben genutzt. Im übrigen hatte sich die Mehrzahl der Abteilungsleiter noch nicht in größerem Umfang an Schulungen beteiligt.

4.3

Der Bundesrechnungshof mißt der Einführung von Controllinginstrumenten und einer Kosten- und Leistungsrechnung beim Amt eine große Bedeutung bei. Es handelt sich um ein anspruchsvolles und zentrales Pilotprojekt mit Referenzcharakter für die gesamte Bundesverwaltung. Der Bundesrechnungshof unterstützt die ehrgeizigen Ziele des Controllingverfahrens und erkennt auch nicht, daß in erheblichem Umfang Pionierleistungen erbracht werden, die andere Behörden der Bundesverwaltung später nutzen können. Insgesamt sieht der Bundesrechnungshof den methodischen und konzeptionellen Ansatz des Amtes für den Einsatz von Controllinginstrumenten als zweckmäßig für eine künftig stärker ergebnisorientierte Steuerung und Führung an.

Der Bundesrechnungshof hat zum Projektstand festgestellt, daß wesentliche Teile der geplanten Ziele und fachlichen Anforderungen noch nicht umgesetzt wurden. Es ist notwendig, das Controllingprojekt weiterzuentwickeln, die Akzeptanz zu verbessern und den Wirkbetrieb schrittweise den erforderlichen Zielsetzungen anzunähern. Hierzu hat der Bundesrechnungshof dem Amt folgende Hinweise gegeben:

Der gegenwärtige Projektstand sollte im Rahmen einer Fortschrittskontrolle kritisch erfaßt und in eine konkrete Projektplanung (Aufgaben-, Zeit- und Kostenplan) mit Prioritätensetzung für die noch offenen Bausteine und Ziele umgesetzt werden. Deren Realisierung sollte von der Leitungsebene gefördert und überwacht werden.

Die Projektarbeit sollte durch den Einsatz angemessener Projektmanagementinstrumente gestärkt und die Leitungsebene über Projektfortschritt und Zielerreichung regelmäßig unterrichtet werden. Bei maßgeblichen Abweichungen von der ursprünglichen Projektplanung ist die Leitungsebene in den Entscheidungsprozeß einzubeziehen.

Die Führungsebenen sollten das Projekt aktiv fördern. Hierfür ist es notwendig, daß sie ihren Informationsbedarf für ein geeignetes Berichtswesen festlegen und dieses zur Grundlage ihrer Entscheidungen machen.

Die Unterstützung der Haushaltsplanung, -ausführung und -überwachung sollte durch Verbindung des Controllingverfahrens mit dem bestehenden Haushaltsverfahren

weiter vorangebracht werden, um dem Ziel einer Umstellung auf eine outputorientierte Kostenplanung näher zu kommen.

Das Amt sollte die Kostenarten- und Kostenträgerrechnung, die interne Leistungsverrechnung sowie die vorgelagerten Bereiche Personalkostenermittlung, Logistik und Anlagenbuchhaltung weiterentwickeln und dabei die Anregungen des Bundesrechnungshofes aus dem Prüfungsverfahren mit aufgreifen.

4.4

Das Amt hat gegen die Ausführungen des Bundesrechnungshofes keine grundsätzlichen Bedenken erhoben. Hinsichtlich der eingeschränkten Akzeptanz und der noch nicht ausreichenden Unterstützung des Controllingsystems hat es darauf hingewiesen, daß es im Jahre 1998 drei verschiedene Amtschefs gegeben habe. Der derzeitige Amtschef wolle den Ausbau des Controllingsystems weiter voranbringen. Dabei seien die Hinweise des Bundesrechnungshofes zur Fortführung der Projektarbeit von Bedeutung.

4.5

Der Bundesrechnungshof mißt der Einführung geeigneter betriebswirtschaftlicher Instrumente in der Bundesverwaltung große Bedeutung zu. Er verfolgt den Aufbau solcher Verfahren und berät die Verwaltung auf diesem Gebiet. In den Bemerkungen 1997 (Drucksache 13/8550 Nr. 63) hat der Bundesrechnungshof querschnittlich über die „Einführung von Kosten- und Leistungsrechnungen in der Bundesverwaltung“ berichtet.

Mit dem Aufbau seines Controllingsystems nimmt das Amt eine Vorreiterrolle in der Bundesverwaltung ein. Deshalb wird der Bundesrechnungshof das Amt weiter beim Ausbau des Systems beraten.

5 Leistungen der Deutschen Welle an freie Mitarbeiter in der Rundfunkproduktion

(Kapitel 06 02 Titelgruppe 05;
ab Haushaltsjahr 1999
Kapitel 04 05 Titelgruppe 09)

5.0

Die Deutsche Welle beschäftigt in der Rundfunkproduktion jährlich über 6 000 freie Mitarbeiter, an die sie im Jahre 1997 Honorare und Sozialleistungen in Höhe von rd. 76 Mio. DM zahlte.

Die Deutsche Welle hat diese Leistungen häufig zu hoch festgesetzt, weil es an notwendigen Regelungen für die Bemessung der Honorare und Sozialleistungen fehlte oder bestehende Regelungen fehlerhaft waren. Geltende Regelungen wurden vielfach nicht beachtet.

5.1

Die Deutsche Welle beschäftigt bei der Herstellung und Verbreitung ihrer Rundfunkprogramme (Hörfunk und Fernsehen) neben ihren fest angestellten Mitarbeitern jährlich über 6 000 freie Mitarbeiter. Im Jahre 1997 zahlte die Deutsche Welle im Rahmen ihrer Programmausgaben rd. 76 Mio. DM an Honoraren und Sozialleistungen für freie Mitarbeit.

Der Bundesrechnungshof hat diese Leistungen in Stichproben geprüft. Er hat festgestellt, daß zum Teil Regelungen fehlten oder bestehende Regelungen fehlerhaft waren. In anderen Fällen wurden bestehende Regelungen nicht beachtet oder umgangen. Dadurch ist es zu erheblichen Überzahlungen gekommen.

5.2 Fehlende oder fehlerhafte Regelungen

5.2.1 Fehlende Vorgaben zur Vertragsform

Die Form der Verträge mit freien Mitarbeitern ist nicht vorgeschrieben. Die Deutsche Welle verzichtete weitgehend auf schriftliche Vereinbarungen. Dies erschwerte oder verhinderte eine spätere Kontrolle der mündlich abgeschlossenen Honorarverträge.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, Verträge mit freien Mitarbeitern künftig grundsätzlich schriftlich abzuschließen.

Die Deutsche Welle hat entgegnet, in bestimmten Arbeitsbereichen oder bei bestimmten Fallgestaltungen würden regelmäßig schriftliche Honorarverträge abgeschlossen. Außerdem sei die Klarheit im vertraglichen Rechtsverkehr mit den freien Mitarbeitern bereits durch die allgemeine Anerkennung der Honorarbedingungen und die von der Deutschen Welle erstellten Vergütungsmitteilungen gewährleistet. Die Deutsche Welle hat aber in Aussicht gestellt, den Kreis der Fälle, in denen Honorarverträge schriftlich abgeschlossen werden, auszuweiten.

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Einschätzung fest, daß die vertraglichen Vereinbarungen mit freien Mitarbeitern bislang nicht ausreichend dokumentiert werden. Er hält die allgemeinen Honorarbedingungen und die naturgemäß erst nach Leistungserbringung erstellten Vergütungsbescheinigungen grundsätzlich für nicht geeignet, Rechtsklarheit zu gewährleisten. Der Bundesrechnungshof hat keinen Bereich feststellen können, in dem Honorarverträge regelmäßig schriftlich abgeschlossen werden.

Der Bundesrechnungshof begrüßt die generelle Bereitschaft der Deutschen Welle, den Kreis der Fälle zu erweitern, in denen Honorarverträge schriftlich abgeschlossen werden. Hierfür hält er einheitliche Vorgaben für erforderlich.

5.2.2 Doppelzahlungen

In mehreren Fällen war das Honorar für eine Leistung doppelt erfaßt, freigegeben und gezahlt worden, ohne daß dies bei der Deutschen Welle bemerkt worden wäre.

Während der Prüfung stornierte die Deutsche Welle einige der doppelt gezahlten Honorare. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die hierfür ursächliche Schwachstelle im Abrechnungssystem umgehend zu beseitigen.

Die Deutsche Welle hat mitgeteilt, im Abrechnungssystem seien Plausibilitätsprüfungen enthalten, die weitere Prüfungen überflüssig machten. Eine Doppelhonorierung sei jedoch nicht völlig auszuschließen. Im übrigen hätten Nachprüfungen ergeben, daß in den vom Bundesrechnungshof beanstandeten Fällen die Honorare zu Recht gezahlt worden seien.

Aufgrund der Ergebnisse seiner Prüfung hält der Bundesrechnungshof das bestehende System für unzureichend. Er teilt die Auffassung, daß Eingabefehler nicht völlig auszuschließen sind. Solche Fehler müssen nach seiner Ansicht aber nicht zwangsläufig unentdeckt bleiben. Die Deutsche Welle hat nicht nachgewiesen, in welchen Fällen angeblich Honorare doch zu Recht gezahlt worden seien. Die von der Deutschen Welle aufgrund der Hinweise des Bundesrechnungshofes vorgenommenen Stornierungen bereits erfolgter Zahlungen belegen die Unzulänglichkeit des derzeitigen Systems.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt daher dringend, das bestehende Abrechnungssystem zu verbessern.

5.2.3 Ungenaue Abgrenzung der Leistungsarten

Die durch freie Mitarbeit zu erbringenden Leistungen sind nach Leistungsarten eingeteilt. Diesen Leistungsarten sind Honorare zugeordnet, deren Höhe sich nach dem Schwierigkeitsgrad der Leistung und/oder dem Zeitaufwand richtet. Die Abgrenzung zwischen einigen Leistungsarten ist ungenau. Eindeutige Maßstäbe für die Zuordnung von Leistungen zu einzelnen Positionen des Honorarrahmens sind nicht festgelegt. So kann z. B. für einen Hörfunkbeitrag von 15 Minuten Länge ein Honorar von 475 DM oder von 1 500 DM anfallen, je nachdem, welcher Leistungsart er zugeordnet wird.

Der Bundesrechnungshof hat in einem der fremdsprachigen Hörfunkprogramme bei bestimmten freien Mitarbeitern eine auffällig große Anzahl hoch bewerteter Beiträge festgestellt.

Die Deutsche Welle hat eingeräumt, daß die Abgrenzung der betreffenden Leistungsarten ungenau war. In einem vergleichbaren, nicht vom Bundesrechnungshof geprüften Fall sei sie aus diesem Grund bei einer gerichtlichen Auseinandersetzung unterlegen. Das Problem sei jedoch mit dem nach der Prüfung des Bundesrechnungshofes in Kraft getretenen neuen Honorarrahmen „zumindest weitestgehend“ beseitigt.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sind auch die Formulierungen im neuen Honorarrahmen nicht geeignet, die eindeutige Zuordnung der Leistungen zu ermöglichen. Um weitere Auslegungstreitigkeiten zu vermeiden, sollte die Deutsche Welle eindeutige Kriterien zur Leistungszuordnung/-abgrenzung aufstellen.

5.3 Nichtbeachtung oder Umgehung bestehender Regelungen

5.3.1 Beschäftigung fest angestellter Mitarbeiter als freie Mitarbeiter

Die Deutsche Welle setzt eigene Festangestellte zusätzlich als freie Mitarbeiter ein. Ihre Tätigkeit wird mit sogenannten „Haushonoraren“ vergütet, deren Höhe vom Honorarraum für freie Mitarbeiter bestimmt wird. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß die verbindlich vorgesehene Genehmigung, ohne die eine freie Mitarbeit dieses Personenkreises nicht zulässig ist, häufig nicht eingeholt wurde. Außerdem wurde in Einzelfällen die vorgeschriebene Halbierung des „Haushonorars“ umgangen. Weiterhin wurden auch Leistungen gesondert honoriert, die bereits Bestandteil der Festanstellung waren.

Der Bundesrechnungshof hat die Deutsche Welle aufgefordert, die Ursachen der festgestellten Mißstände zu beseitigen.

Die Deutsche Welle hat geltend gemacht, alle vom Bundesrechnungshof genannten Fälle untersucht und ausgeräumt zu haben.

Der Bundesrechnungshof hält die Untersuchung der benannten Einzelfälle allein für nicht ausreichend. Vielmehr sollten die Ursachen für die fehlerhafte Anwendung der eindeutigen Dienstvorschrift beseitigt werden.

5.3.2 Beschäftigung von Mitarbeitern anderer Rundfunkanstalten als freie Mitarbeiter

Einige der freien Mitarbeiter sind gleichzeitig fest angestellte Arbeitnehmer anderer Rundfunkanstalten. Zum 1. Oktober 1983 erließ der damalige Intendant entsprechend einer Vereinbarung zwischen den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten eine Dienstanweisung, nach der Arbeitnehmer einer Anstalt bei einer freien Tätigkeit für eine andere Anstalt nur die Hälfte des sonst üblichen Honorars erhalten sollen. Noch im selben Jahr erteilte der damalige Programmdirektor für einen Bereich des Hörfunkprogramms eine generelle Genehmigung, für bestimmte Leistungsarten dennoch den vollen Honorarsatz zu zahlen.

Die Dienstanweisung aus dem Jahre 1983 wurde im Jahre 1994 durch eine neue Dienstanweisung gleichen Inhalts ersetzt. Von der Genehmigung des Programmdirektors, die der „neuen Leitung“ der Deutschen Welle nach eigenen Angaben nicht bekannt war und die „keinesfalls so akzeptiert worden wäre“, wurde allerdings weiterhin regelmäßiger Gebrauch gemacht.

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, die Einhaltung der Dienstanweisung sicherzustellen.

Die Deutsche Welle hat mitgeteilt, die generelle Genehmigung sei spätestens durch die neue Dienstanweisung außer Kraft gesetzt worden. Ab dem 1. Januar 1997 sei es durch die Einführung des neuen DV-Systems gewährleistet, daß die Honorare der betreffenden Mitarbeiter automatisch halbiert würden.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß auch nach Einführung des neuen Abrechnungssystems die vorgeschriebenen Honorarkürzungen verschiedentlich unterblieben sind. Er fordert daher, die Überwachung der Einhaltung von Dienstanweisungen nachhaltig zu verbessern.

5.3.3 Fehlerhafte Gewährung von Urlaubsentgelten

Den Anträgen arbeitnehmerähnlicher freier Mitarbeiter auf die Gewährung eines Urlaubsentgeltes wurde entgegen interner Bestimmungen auch rückwirkend entsprochen. Leistungen wurden auch dann gewährt, wenn der Urlaubsanspruch bereits verfallen war. Häufig wurden für denselben Tag sowohl Urlaubsentgelt als auch Leistungshonorare gezahlt. Ebenso wurde oft nicht beachtet, daß sonstige Einkünfte freier Mitarbeiter laut geltendem Urlaubstarifvertrag ab einer bestimmten Höhe die Zahlung von Urlaubsentgelten ausschließen. Anträge auf Urlaubsvergütung desselben freien Mitarbeiters wurden an den Standorten Köln und Berlin nach unterschiedlichen, widersprüchlichen Kriterien bearbeitet.

Diese Fehler führten zu unberechtigten oder zu überhöhten Zahlungen von Urlaubsvergütungen, in Einzelfällen von mehr als 20 000 DM.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, den aufgezeigten Fällen nachzugehen und die Ursachen für die Fehler bei der Bearbeitung zu beseitigen.

Die Deutsche Welle hat die vom Bundesrechnungshof beanstandeten Mißstände eingeräumt. Sie hat geltend gemacht, daß die Leitung der Abteilung Honorare und Lizenzen ausgetauscht worden sei und seitdem geeignete Maßnahmen getroffen worden seien, um die bis dahin „gelegentlich akzeptierten Praktiken“ zu vermeiden.

Der Bundesrechnungshof sieht die bisher getroffenen Maßnahmen zur Beseitigung der aufgezeigten Mißstände noch nicht als ausreichend an. Auch die neuen Regelungen enthalten weite Auslegungsmöglichkeiten und verhindern daher nur unzureichend Mißbräuche. Er hält deshalb an seinen Empfehlungen fest.

5.3.4 Mehrfache Honorierung derselben Leistung

Mit dem Honorar für einen Programmbeitrag werden alle Rechte, auch das für eine wiederholte Nutzung, abgegolten. Der freie Mitarbeiter versichert, daß sein der Deutschen Welle angebotenes Werk „noch nicht veröffentlicht worden oder erschienen ist“. Nach dem Ergebnis der Prüfung des Bundesrechnungshofes hat zumindest ein freier Mitarbeiter der Deutschen Welle bereits gesendete Hörfunkbeiträge nach Ablauf von ein bis zwei Jahren nochmals angeboten. Da eine entsprechende Kontrolle nicht vorgesehen ist, übernahm und honorierte die Deutsche Welle die Beiträge ein zweites Mal. Hinweise auf mögliche weitere Fälle wurden der Deutschen Welle mitgeteilt.

Der Bundesrechnungshof hat der Deutschen Welle empfohlen, diesen weiteren Fällen nachzugehen und entsprechende Kontrollen vorzusehen.

Die Deutsche Welle hat die Feststellungen des Bundesrechnungshofes bestätigt. Sie hat jedoch nicht zu erkennen gegeben, daß sie die ihr benannten Fälle überprüfen will und in welcher Weise künftig verhindert werden soll, daß Beiträge mehrfach honoriert werden.

Der Bundesrechnungshof hält es weiterhin für erforderlich, daß die von ihm aufgezeigten Fälle überprüft und geeignete Kontrollen vorgesehen werden.

5.4

Mit den vorgenommenen Änderungen interner Anweisungen und den in Aussicht gestellten Änderungen bei Tarifverträgen und Dienststanweisungen entspricht die Deutsche Welle teilweise den Anregungen des Bundesrechnungshofes. Die vom Bundesrechnungshof festgestellten Mängel im Honorarbereich hatten ihre Ursachen aber vorwiegend in der unzureichenden Anwendung bestehender Bestimmungen und deren mangelhafter Kontrolle. Daher kann erst die zukünftige Praxis zeigen, ob tatsächlich eine Verbesserung bei der ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen Verwendung der Mittel erreicht wurde.

Der Bundesrechnungshof wird die weitere Entwicklung beobachten.

6 Beteiligung des Bundes an einer Kapitalgesellschaft (Einzelplan 04)

6.0

Im Zuge der Neuordnung des Rundfunks nach der deutschen Wiedervereinigung hat sich der Bund mit 35 v. H. am Stammkapital einer Trägergesellschaft für Chöre und Orchester des Inlandsrundfunks beteiligt. Die Gesellschafter tragen die Aufwendungen der Gesellschaft entsprechend ihren Anteilen. Auf den Bund entfielen im Jahre 1998 mehr als 20 Mio. DM. Nachdem die Neuordnung des Rundfunks abgeschlossen ist, sollte der Bund seine Beteiligung an der Gesellschaft umgehend beenden, da die Finanzierung von Rundfunk im Inland nicht zu seinen Aufgaben zählt.

6.1

Der Bund, vertreten durch den Beauftragten der Bundesregierung für Angelegenheiten der Kultur und der Medien, ist mit 35 v. H. am Stammkapital der Rundfunk-Orchester und -Chöre GmbH, Berlin, beteiligt. Zweck des Unternehmens ist die Förderung von Kunst und Kultur, insbesondere die Förderung der Musikkultur. Weitere Gesellschafter sind Rundfunkanstalten der Länder mit zusammen 45 v. H. sowie das Land Berlin mit 20 v. H. der Geschäftsanteile.

Die Gesellschaft wurde im Jahre 1993 im Rahmen der Neuordnung des Rundfunks nach der deutschen Wieder-

vereinigung gegründet. In ihr sind das Deutsche Symphonie-Orchester Berlin, das Rundfunk-Sinfonieorchester Berlin, der Rundfunkchor Berlin, der RIAS Kammerchor und die RIAS BIG BAND zusammengefaßt. Diese „Rundfunkklangkörper“ waren bei der staatsvertraglichen Neuordnung aus den in das Deutschlandradio überführten Rundfunkanstalten RIAS Berlin und Deutschlandsender Kultur ausgegliedert worden.

Die Gesellschaft kann ihren jährlichen Finanzbedarf von über 60 Mio. DM nur zu einem geringen Teil aus eigenen Einnahmen bestreiten. Die Gesellschafter haben sich in einem Gesellschaftervertrag verpflichtet, die Finanzierung der Gesellschaft entsprechend ihrer Anteile am Stammkapital zu übernehmen. Sie haben weiter vereinbart, daß der Vertrag von jedem Gesellschafter mit einer Frist von einem Jahr, frühestens jedoch zum 31. Dezember 1999, gekündigt werden kann. Der kündigende Gesellschafter ist verpflichtet, seine Geschäftsanteile unentgeltlich den verbleibenden Gesellschaftern zu übertragen. Diese haben die Übertragung anzunehmen und entsprechend ihrer neuen Beteiligung für die Finanzierung der Gesellschaft aufzukommen.

Für den in der Zuständigkeit des Bundes liegenden Auslandsrundfunk sind die Dienste der von der GmbH getragenen Einrichtungen bisher nicht in Anspruch genommen worden und werden gemäß den erteilten Auskünften auch in Zukunft nicht benötigt.

Der veranschlagte Finanzierungsanteil des Bundes betrug bisher rd. 20 Mio. DM im Jahr, bei einer jährlichen Steigerungsrate von über 3 v. H.

Der Haushaltsgesetzgeber des Bundes hatte durch einen Haushaltsvermerk ausdrücklich verfügt, daß die für die Beteiligung des Bundes veranschlagten Ausgaben mit Ablauf des Haushaltsjahres 1999 nicht mehr geleistet werden sollen, über eine etwaige Anschlußfinanzierung sollten rechtzeitig Folgeverhandlungen stattfinden.

6.2

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Beteiligung des Bundes an der Gesellschaft baldmöglichst zu beenden und umgehend vom vereinbarten Kündigungsrecht Gebrauch zu machen.

Er hat die Auffassung vertreten, daß die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für eine Beteiligung des Bundes an der Gesellschaft nicht mehr vorliegen.

Die Finanzierung von Orchestern und Chören, insbesondere des Rundfunks im Inland, zählt grundsätzlich nicht zu den Aufgaben des Bundes.

Nachdem die Neuordnung des Rundfunks im Inland mittlerweile abgeschlossen wurde und es sich herausgestellt hat, daß die Leistungen der Gesellschaft für den Auslandsrundfunk nicht benötigt werden, ist die Voraussetzung für eine Beteiligung an der Gesellschaft entfallen. Dementsprechend hatte auch der Haushaltsgesetzgeber vorgesehen, ab dem Haushaltsjahr 2000 für die Beteiligung keine Mittel mehr zur Verfügung zu stellen.

6.3

Der Beauftragte hat im November 1998 entschieden, den Gesellschaftervertrag nicht zu kündigen. Er begründet dies mit der „herausragenden Bedeutung“, die der Gesellschaft „für das künstlerische und kulturelle Profil der Bundeshauptstadt“ zukomme. Eine Kündigung des Bundes würde die Kündigung der übrigen Gesellschafter und damit den Konkurs der Gesellschaft nach sich ziehen. Dies sei aus seiner Sicht das falsche politische Signal. Es sei ein erklärter Schwerpunkt der Bundesregierung, die Förderung von Kunst und Kultur, namentlich in Berlin, zu intensivieren. Der Beauftragte hat weiter mitgeteilt, die Ausgaben zur Finanzierung der Gesellschaft sollten künftig im Rahmen der Mittel des Bundes an Berlin zur Förderung der Hauptstadtkultur veranschlagt werden. Dabei werde auch geprüft, ob die Form der Beteiligung und die Art der Finanzierung geändert werden sollten.

6.4

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, daß der Bund trotz der grundsätzlichen Zuständigkeit der Länder und Gemeinden für die Kultur – wie bisher schon – einige wenige überregional bedeutsame kulturelle Einrichtungen und Veranstaltungen – insbesondere in der Bundeshauptstadt Berlin – fördern wird. Die Auswahl dieser wenigen überregional bedeutsamen kulturellen Einrichtungen unterliegt jedoch anderen Gesichtspunkten als denjenigen, die zur Gründung der Gesellschaft geführt haben. Deshalb ist es erforderlich, daß dem Haushaltsgesetzgeber die Entscheidung über die Auswahl vorbehalten bleibt. Insoweit sind Form der Beteiligung und Anteil der Finanzierung von großer Bedeutung.

7 Zuwendungen an die „Weimar 1999 – Kulturstadt Europas GmbH“ (Kapitel 04 05 Titel 671 15)

7.0

Die Kosten- und Finanzierungsplanung der „Weimar 1999 – Kulturstadt Europas GmbH“ war unzureichend. Der Bund hat seine Aufsichtspflicht als Gesellschafter und Zuwendungsgeber nicht ausreichend wahrgenommen. Er hat seine Zuwendungen von ursprünglich vorgesehenen 16 auf über 29 Mio. DM erhöht.

7.1

Ende des Jahres 1993 wurde die Stadt Weimar vom Ministerrat der Europäischen Gemeinschaften zur „Kulturstadt Europas“ für das Jahr 1999 bestimmt. Zur Vorbereitung und Durchführung des Kulturstadtprogramms wurde im April 1995 die „Weimar 1999 – Kulturstadt Europas GmbH“ (Gesellschaft) gegründet. Der Bund hat sich neben dem Freistaat Thüringen und der Stadt Weimar an der Gesellschaft mit einem Anteil in Höhe von 24 v. H. des Stammkapitals beteiligt. In den Orga-

nen der Gesellschaft wurde den Vertretern des Bundes bei Personal- und Haushaltsangelegenheiten der Gesellschaft ein Vetorecht eingeräumt.

Der Bundesrechnungshof hat zusammen mit dem Prüfungsamt des Bundes Frankfurt die Gewährung von Zuwendungen an die Gesellschaft geprüft und u. a. folgendes festgestellt:

7.2

Im März 1996 verabschiedete der Verwaltungsrat der Gesellschaft einen „Mittelfristigen Kosten- und Finanzierungsplan“ für die Jahre 1995 bis 2000. Für das Gesamtprogramm waren hierin Zuwendungen in Höhe von insgesamt 47,9 Mio. DM vorgesehen. Der Bund hatte sich mit dem Haushalt 1995 und der Ausbringung von Verpflichtungsermächtigungen für die Folgejahre bereit erklärt, einen Betrag in Höhe von 16 Mio. DM zu übernehmen.

Außerdem ermächtigte der Verwaltungsrat den Geschäftsführer der Gesellschaft, einen Betriebsmittelkredit in Höhe von bis zu 2 Mio. DM aufzunehmen. Der Geschäftsführer forderte bereits Anfang August 1996 die noch ausstehenden Fördermittel für das Jahr 1996 vom Bund an. Dies führte zu einer Nachfrage vom zuständigen Fachreferat. Aus einer daraufhin erstellten Liquiditätsrechnung ging hervor, daß der genehmigte Betriebsmittelkredit von 2 Mio. DM bereits zum 31. August 1996 vollständig ausgeschöpft sein würde. Als Gründe für einen erhöhten Ausgabenbedarf wurden insbesondere der Aufbau einer mobilen Spielstätte für kulturelle Veranstaltungen und die entsprechende Herrichtung einer Viehauktionshalle genannt. Da der Freistaat Thüringen seinen Anteil für das Jahr 1996 bereits vollständig gezahlt hatte, drohte die Gesellschaft spätestens im November 1996 zahlungsunfähig zu werden.

Der Verwaltungsrat der Gesellschaft stellte in seiner Sitzung im November 1996 durch Beschluß fest, „daß der Geschäftsführer im laufenden Jahr gegen gesellschafts- und zuwendungsrechtliche Bestimmungen verstoßen habe und insbesondere Unterrichts- und Beteiligungsrechte des Verwaltungsrates verletzt hat“. Er betonte ausdrücklich, daß der genehmigte Betriebsmittelkredit von bis zu 2 Mio. DM nicht als zusätzlicher finanzieller Spielraum anzusehen, „sondern lediglich zur Überbrückung von nicht rechtzeitig eingehenden Zuwendungen“ gedacht sei. Dem Geschäftsführer wurde die Auflage erteilt, den Zuwendungsgebern vierteljährlich einen Statusbericht zuzuleiten.

Der Bundesrechnungshof hat im Bereich der kaufmännischen Verwaltung für das Geschäftsjahr 1996 erhebliche Mängel festgestellt. Auch die Wirtschaftsprüfer stellten im Abschlußbericht für das Jahr 1996 fest, daß der kaufmännische Bereich faktisch nicht funktions- und revisionsfähig gewesen sei. Der Umgang mit Bargeld sei „bedenklich“ gewesen: „Wer, wann, was und wieviel zur Auszahlung angewiesen hat, ist nicht nachvollziehbar.“ Im Abschlußbericht für das Jahr 1997 wird ausgeführt, daß die Schwerpunkte im kaufmännischen Bereich in diesem Jahr u. a. darin bestanden, ein funktionierendes Rechnungswesen aufzubauen, die Mängel im Rech-

nungswesen aus dem Jahre 1996 nachträglich abzustellen „und eine Kassendisziplin sicherzustellen“. Nach Aussage der Wirtschaftsprüfer waren diese Nacharbeiten im März 1999 noch nicht abgeschlossen.

Bis Ende des Jahres 1997 hat sich der Gesamtaufwand für das Kulturstadtprojekt nach den Kosten- und Finanzierungsplänen gegenüber März 1996 mehrfach erhöht. Gründe dafür waren insbesondere zusätzliche Ausgaben für Projekte und Ausstattung. Die höheren Ausgaben sollten durch höhere Einnahmen, z. B. von Sponsoren, finanziert werden. Die Höhe der Zuwendungen sollte sich nicht ändern.

Auch Anfang des Jahres 1998 lagen noch nicht die vorgeschriebenen Nachweise über die Verwendung der Zuwendungen aus den vergangenen Jahren vor. Im Entwurf des Haushalts 1999 der früheren Bundesregierung war für das Jahr 1999 ein Betrag von 5 Mio. DM veranschlagt. Bis gegen Ende November 1998 ist dem zuständigen Fachreferat nach eigenen Aussagen nicht bekannt gewesen, daß das sich abzeichnende Defizit durch höhere Zuwendungen des Bundes ausgeglichen werden solle.

Mit dem Kosten- und Finanzierungsplan vom Dezember 1998 wurde der Finanzrahmen noch einmal um rd. 22 Mio. DM ausgeweitet. Insbesondere der Ausgabenansatz für geplante Projekte im Jahre 1999 wurde mit jetzt knapp 26 Mio. DM mehr als verdoppelt. Zur Finanzierung wurde u. a. die Zuwendung des Bundes um 13,2 Mio. DM und die geplanten eigenen Einnahmen der Gesellschaft um 7,5 Mio. DM erhöht.

7.3

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß der Bund seine Aufsichtspflicht als Gesellschafter und Zuwendungsgeber nicht ausreichend wahrgenommen hat. Für den der Gesellschaft eingeräumten Betriebsmittelkredit in Höhe von 2 Mio. DM bestand nach Auffassung des Bundesrechnungshofes keine Notwendigkeit, da nach dem Zuwendungsrecht Teilbeträge für innerhalb von zwei Monaten fällig werdende Zahlungen angefordert werden können. Mit der Einräumung des Kredits wurde der Spielraum für Ausgaben der Gesellschaft erhöht. Ohne den Kredit wäre der Geschäftsführer gezwungen gewesen, im Jahre 1996 den Verwaltungsrat wesentlich früher über die drohende Zahlungsunfähigkeit zu unterrichten. Obwohl in der Sitzung im November 1996 ausdrücklich festgestellt worden war, daß der Geschäftsführer gegen gesellschafts- und zuwendungsrechtliche Bestimmungen verstoßen hatte, sah der Verwaltungsrat außer der Auflage zur vierteljährlichen Vorlage eines Statusberichts keinen weiteren Handlungsbedarf. Der Bundesrechnungshof hat auch beanstandet, daß im Jahre 1998 noch keine Verwendungsnachweise für die zurückliegenden Jahre vorlagen und keine Beurteilung über eine ordnungsgemäße Geschäftsführung möglich war.

Der Bundesrechnungshof hat bereits Mitte des Jahres 1998 auf erhebliche finanzielle Risiken mit eventuellen Konsequenzen auf die Höhe der Zuwendungen hingewiesen. Die Erhöhung der in den Kosten- und Finanzierungsplänen erwarteten Einnahmen war für ihn nicht

nachvollziehbar. Die Sponsorenleistungen erschienen bereits im Plan vom November 1997 zu optimistisch, da nur wenige Verträge abgeschlossen waren. Auch steuerliche Risiken waren zum Zeitpunkt der Prüfung nur unzureichend berücksichtigt. Der Bundesrechnungshof hat deshalb bezweifelt, daß die Gesamtfinanzierung des Vorhabens sichergestellt war. Er hat gefordert, die Ansätze im Kosten- und Finanzierungsplan der Gesellschaft umgehend zu überprüfen. Darüber hinaus hat der Bundesrechnungshof Maßnahmen vorgeschlagen, die Geschäftsführung wirksamer zu überwachen.

7.4

Der Beauftragte hat ausgeführt, daß der Bund die im Jahre 1993 erfolgte Benennung Weimars zur Kulturstadt Europas 1999 nachhaltig unterstützt und bereits damals die Bereitstellung von Fördermitteln für die Erarbeitung und Umsetzung eines anspruchsvollen Kulturstadtprogramms in Aussicht gestellt habe. Auch die neue Bundesregierung messe dem Ereignis eine hohe Bedeutung zu.

Der Einräumung des beantragten Betriebsmittelkredits in Höhe von ursprünglich 3 Mio. DM sei von seiten des Bundes widersprochen worden. In der Verwaltungsratsitzung im März 1996 sei der Bitte des Geschäftsführers zumindest teilweise entsprochen und einem Betriebsmittelkredit in Höhe von 2 Mio. DM zur Überbrückung eventuell ausstehender Zuwendungen zugestimmt worden. Es sei schon damals darauf verwiesen worden, daß dieser Betrag nicht als zusätzlich zur Verfügung stehende Finanzierungsmasse anzusehen sei. Aufgrund der sich Ende des Jahres 1996 herauskristallisierenden Finanzsituation der GmbH hätte der Verwaltungsrat u. a. der Gesellschaft aufgegeben, den Betriebsmittelkredit auf Null zurückzuführen.

Die im Vorfeld der Verwaltungsratsitzung vom März 1996 von der Geschäftsführung vorgelegten Papiere hinsichtlich der „Grundzüge des Kulturstadtvorhabens“ und der „Mittelfristigen Finanzplanung“ hätten in der damals frühen Planungsphase naturgemäß nicht mit belastbaren Kostenkalkulationen unterlegt werden können. Zu berücksichtigen sei zudem, daß auch auf der Einnahmenseite, z. B. in bezug auf die zu erwartende Höhe der Leistungen auf dem Gebiet des Sponsorings, zwangsläufig mit Schätzungen hätte gearbeitet werden müssen. Zu den geplanten Steigerungen auf der Einnahmen- und Ausgabenseite vom April 1996 bis November 1997 sei zu bemerken, daß mit zunehmender Konkretisierung der Planung einzelner Projekte auch eine bessere Einschätzung der zu erwartenden Ausgaben und Einnahmen möglich geworden sei. Im Verwaltungsrat seien die einzelnen Ansätze des Kosten- und Finanzierungsplans eingehend erörtert worden. Aus heutiger Sicht könne sich der Beauftragte der Einschätzung des Bundesrechnungshofes nicht verschließen, daß die damals angesetzten Einnahmen zu optimistisch geschätzt wurden. Der Verwaltungsrat hätte sich auch den vorgetragenen Begründungen, z. B. für Kostensteigerungen in bestimmten Bereichen, angeschlossen und habe die erforderlichen Anpassungen an die Wirklichkeit vorgenommen.

Der Bund stelle der Gesellschaft zur Sicherung der Gesamtfinanzierung im Jahre 1999 einen zusätzlichen Förderbetrag in Höhe von 13,2 Mio. DM zur Verfügung. Im Gegenzug übernehme das Land u. a. die verbleibenden Risiken aus eventuellen Mindereinnahmen der Gesellschaft (Eintrittserlöse, Sponsoring, Steuererstattungen, ausbleibende Mittel der EU und der Stadt) sowie die Abwicklungskosten der Gesellschaft im Jahre 2000 in voller Höhe. Das Engagement des Bundes hinsichtlich der Gesellschaft erhöhe sich folglich auf 29,2 Mio. DM. Gemäß Gesellschaftsvertrag sei durch den Verwaltungsrat der Gesellschaft ein „Geschäftsführender Ausschuß für die Beratung von finanziellen Angelegenheiten“ als zusätzliches Kontrollinstrument eingesetzt worden. Zudem sei die Gesellschaft verpflichtet worden, dem Verwaltungsratsvorsitzenden monatlich einen finanziellen Statusbericht vorzulegen. Die Entscheidung zur Bereitstellung weiterer Mittel des Bundes beruhe nicht auf Versäumnissen. Die Notwendigkeit einer Nachfinanzierung durch den Bund in Höhe von 13,2 Mio. DM sei ausführlich gegenüber den parlamentarischen Gremien begründet und von diesen akzeptiert worden.

7.5

Die Ausführungen des Beauftragten widerlegen die Kritik des Bundesrechnungshofes nicht. Es bleibt zu beanstanden, daß nach den Vorfällen des Jahres 1996 wirksame Maßnahmen zur Liquiditätssteuerung erst nach der Prüfung des Bundesrechnungshofes ergriffen wurden. Auch teilte der Beauftragte Anfang des Jahres 1999 mit, daß noch kein prüffähiger Verwendungsnachweis für die zurückliegenden Jahre vorliege.

Durch die Nachbewilligung von Fördermitteln des Bundes im Haushalt 1999 hat sich vor allem die Kritik an der mangelnden Sicherung der Gesamtfinanzierung bestätigt. Dabei übersieht der Bundesrechnungshof keineswegs, daß der Finanzrahmen für ein solches Projekt zu einem frühen Zeitpunkt wie dem Jahre 1996 mit Unwägbarkeiten verbunden war. Die erhebliche Ausweitung des Finanzrahmens bereits bis Ende des Jahres 1997 hätte zu einer sorgfältigen Überprüfung führen müssen. Außerdem wäre dann zu entscheiden gewesen, ob das Veranstaltungsprogramm 1999 gekürzt oder die Zuwendungen erhöht werden sollten. Der Bundesrechnungshof hält es demgegenüber für nicht hinnehmbar, die Steigerungen der geplanten Einnahmen und Ausgaben mit nicht belastbaren Kostenkalkulationen und Schätzungen aus dem Jahre 1996 zu begründen und den Bund erst unmittelbar vor Beginn des Veranstaltungsjahres vor die Alternative zu stellen, Verantwortung für die Kürzung des Programms zu übernehmen oder die Zuwendungen von 5 auf 18,2 Mio. DM zu erhöhen. Letztlich hat der Bund mit insgesamt 29,2 Mio. DM damit fast doppelt so viel an Zuwendungen bewilligt wie ursprünglich vorgesehen.

Daß die Kosten- und Finanzierungsplanung unzureichend war, zeigt sich auch darin, daß Mitte des Jahres 1999 die geplanten Einnahmen aus Sponsorengeldern bereits wieder um rd. 4 Mio. DM vermindert worden sind.

Der Beauftragte bleibt aufgefordert, künftig seine Aufsichtspflicht als Gesellschafter und Zuwendungsgeber stärker wahrzunehmen und dafür Sorge zu tragen, daß durch eine bessere Planung und Kontrolle der Kosten- und Finanzierungspläne eine Nachfinanzierung in der hier in Rede stehenden Größenordnung vermieden wird.

8 Prüfung des Jahresabschlusses von Zuwendungsempfängern des Bundes in der Rechtsform eines Vereins oder einer Stiftung durch Wirtschaftsprüfer (exemplarisch Kapitel 04 05)

8.0

Die Jahresrechnung von Zuwendungsempfängern des Bundes in der Rechtsform eines Vereins oder einer Stiftung wird durch Wirtschaftsprüfungsunternehmen geprüft, ohne daß es hierfür eine gesetzliche Notwendigkeit gibt. Sachlich hält der Bundesrechnungshof eine Inanspruchnahme der spezifischen Fachkenntnisse von Wirtschaftsprüfern in solchen Fällen für nicht erforderlich. Bei Wegfall der Prüfungen können erhebliche Beträge eingespart werden.

8.1

Das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen von Zuwendungsempfängern des Bundes in der Rechtsform eines Vereins oder einer Stiftung ist grundsätzlich in deren Satzung geregelt. Darin ist auch festgelegt, wie über die Einnahmen und Ausgaben Rechnung gelegt und dem Vorstand Entlastung erteilt wird. Im Zuwendungsbescheid können zusätzliche Regelungen in bezug auf die öffentlichen Mittel getroffen sein. Der Bundesrechnungshof hat bei verschiedenen Zuwendungsempfängern in der Rechtsform eines Vereins oder einer Stiftung aus dem Geschäftsbereich des Beauftragten der Bundesregierung für Angelegenheiten der Kultur und der Medien festgestellt, daß deren Jahresrechnung durch Wirtschaftsprüfer geprüft wird. Er hat dies zum Anlaß genommen, den nachfolgenden Fall exemplarisch aufzugreifen, um für den gesamten Zuwendungsbereich eine einheitliche – sparsamere – Regelung zu erreichen.

8.2

In der Satzung eines durch den Bund institutionell mit einem Betrag in Höhe von jährlich rd. 3 Mio. DM geförderten Instituts in der Rechtsform eines eingetragenen Vereins ist festgelegt, daß der Vorstand für jedes Geschäftsjahr einen Haushaltsplan aufstellt, über den das Kuratorium beschließt. Über die Einnahmen und Ausgaben eines jeden Geschäftsjahres ist der Mitgliederversammlung Rechnung zu legen. Die Jahresrechnung umfaßt den kassenmäßigen Abschluß und die Haushaltsrechnung. Der kassenmäßige Abschluß enthält die Gegenüberstellung von Soll- und Ist-Einnahmen und -Ausgaben und die Darstellung der sich daraus ergebenden

den Kassen-Einnahmen- und -Ausgabenreste. In der Haushaltsrechnung sind Ist-Einnahmen und -Ausgaben den Haushaltsansätzen gegenüberzustellen und die sich daraus ergebenden Haushaltüberschreitungen oder -einsparungen darzustellen. Im Jahre 1995 beschloß das Kuratorium des Instituts, die nach der Vereinssatzung für die Entlastung des Vorstandes erforderliche Prüfung der Jahresrechnung einem Wirtschaftsprüfungsunternehmen zu übertragen.

Die beauftragte Wirtschaftsprüfungsgesellschaft testierte für das Geschäftsjahr 1996, daß die Geschäfte des Instituts zweckmäßig, mit der erforderlichen Sorgfalt und in Übereinstimmung mit den gesetzlichen Vorschriften geführt wurden. Der dem Testat zugrundeliegende Prüfungsbericht mit einem Umfang von 24 Seiten beschreibt auf den ersten zehn Seiten dem Verein und dem Zuwendungsgeber bekannte rechtliche Verhältnisse, wie z. B. die Organe des Vereins, ihre Zusammensetzung und Aufgaben sowie allgemeine wirtschaftliche Grundlagen mit Aussagen z. B. über die Gründung und Gemeinnützigkeit des Instituts. Der Bericht stellt auf den anschließenden Seiten im wesentlichen den kassenmäßigen Abschluß, die hieraus resultierenden Kassenreste sowie die Überschreitungen des Wirtschaftsplans dar. Die Erstellung des Prüfungsberichts durch den Wirtschaftsprüfer mit einem Aufwand von rd. 16 Arbeitstagen verursachte Ausgaben in Höhe von rd. 15 000 DM, die das Institut aus Zuwendungsmitteln bestritten hat.

8.3

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß bei Zuwendungsempfängern in der Rechtsform eines Vereins oder einer Stiftung keine gesetzliche Notwendigkeit zur Beauftragung von Wirtschaftsprüfungsunternehmen besteht.

Auch sachlich erfordert die Jahresabschlußprüfung solcher Einrichtungen in der Regel nicht die Inanspruchnahme der spezifischen Fachkenntnisse von Wirtschaftsprüfern, weil es sich bei den im Rahmen der Prüfung vorgenommenen Soll-/Ist-Vergleichen um einfach strukturierte Vorgänge handelt. Die Daten sind von der jeweiligen Einrichtung ohnehin jährlich gegenüber der Bewilligungsbehörde im Rahmen des Verwendungsnachweises darzustellen. Auch die Ausweisung des Vermögens und der Verbindlichkeiten zu Beginn und am Ende des Geschäftsjahres bedürfen nicht der Einschaltung eines Wirtschaftsprüfers. Es kommt hinzu, daß die Bewilligungsbehörde die von den Einrichtungen zu erbringenden Verwendungsnachweise unverzüglich auf eine zweckentsprechende, wirtschaftliche und sparsame Verwendung der Zuwendung zu prüfen hat. Die Ergebnisse dieser Prüfung können gleichzeitig eine geeignete Grundlage für die Entscheidung über die Entlastung des Vorstandes sein.

Aus den genannten Gründen hält der Bundesrechnungshof eine vorherige, gesonderte Prüfung, insbesondere von Einrichtungen mit vergleichsweise geringem Fördervolumen, durch ein Wirtschaftsprüfungsunternehmen für nicht erforderlich, zumal sie die Verwendungsnachweisprüfung durch die Bewilligungsbehörde zuwen-

dungsrechtlich nicht ersetzen kann. Die Ausgaben für die Wirtschaftsprüfer widersprechen damit dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit.

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, Ausgaben für die Wirtschaftsprüfung von Zuwendungsempfängern in der Rechtsform eines Vereins oder einer Stiftung künftig nicht mehr als zuwendungsfähig anzuerkennen. Dies gilt sowohl für institutionell geförderte Einrichtungen als auch für solche, deren satzungsgemäße Aufgaben vollständig im Wege der Projektförderung finanziert werden („quasi-institutionelle“ Förderung). Hierdurch können Ausgaben des Bundes in erheblicher Größenordnung vermieden werden.

8.4

Das Bundesministerium der Finanzen hat mitgeteilt, daß es die aufgrund der Prüfung des Bundesrechnungshofes getroffene Einschätzung bezüglich der Prüfung des Jahresabschlusses von „kleineren“ Zuwendungsempfängern teilt. In derartigen Fällen sollten Wirtschaftsprüfer nur eingesetzt werden, wenn dies nach Lage des Einzelfalles wirtschaftlich und zweckmäßig sei. Das Bundesministerium der Finanzen beabsichtige, die Angelegenheit im Bund-Länder-Arbeitsausschuß „Haushaltsrecht und Haushaltssystematik“ sowie in der Arbeitsgruppe „Haushaltsrecht“ der obersten Bundesbehörden zu erörtern. Anschließend solle über eine etwaige Ergänzung der Verwaltungsvorschriften entschieden werden.

Der Beauftragte der Bundesregierung für Angelegenheiten der Kultur und der Medien hat mitgeteilt, daß er die Ergebnisse der vom Bundesministerium der Finanzen vorgeschlagenen Erörterungen abwarten will.

8.5

Der Bundesrechnungshof begrüßt die Absicht des Bundesministeriums der Finanzen und erwartet, daß es alsbald eine entsprechende Regelung trifft.

9 Auswirkungen von Mittelkürzungen auf ein Bauvorhaben der Stiftung Preußischer Kulturbesitz

(Kapitel 04 05, früher Einzelplan 06
Kapitel 06 03 Titel 893 31)

9.0

Die Stiftung Preußischer Kulturbesitz führt ein umfangreiches Bauprogramm in Berlin durch.

Aufgrund von kurzfristigen Kürzungsvorgaben des Bundes im Jahre 1994 wurden die Baumittel der Stiftung für das Jahr 1995 um 20 Mio. auf 100 Mio. DM abgesenkt. In der Folge mußte die laufende Baumaßnahme der Gemäldegalerie um mehr als ein Jahr verlängert werden. Dies führte zu Mehrkosten in Höhe von rd. 9 Mio. DM.

Der Bundesrechnungshof sieht eine verlässliche Finanzierung als notwendig an, um eine verzögerungsfreie und wirtschaftliche Abwicklung einer begonnenen Baumaßnahme zu gewährleisten. Bei kurzfristiger Vorgabe von Einsparungen sollten laufende Baumaßnahmen, wenn unwirtschaftliche Mehrausgaben zu befürchten sind, von Kürzungen ausgeschlossen werden.

9.1

Die Stiftung Preussischer Kulturbesitz (Stiftung) betreibt und errichtet zur Bewahrung, Pflege und Ergänzung des aus preussischen Sammlungen stammenden Kulturguts Museen und Bibliotheken. Schwerpunkte des umfangreichen Bauprogramms der Stiftung in Berlin sind die Neubauten im Bereich Tiergarten (u. a. die Gemäldegalerie) sowie die Instandsetzung und Ergänzung bestehender Museumsgebäude auf der sogenannten Museumsinsel. Der Bund und das Land Berlin finanzieren die Bauausgaben der Stiftung zu jeweils gleichen Teilen. Die Finanzierungsbeiträge des Bundes waren bis zum Haushaltsjahr 1998 im Einzelplan 06 des Bundesministeriums des Innern (Bundesministerium) veranschlagt. Mit dem Organisationserlaß des Bundeskanzlers vom 27. Oktober 1998 sind die Zuständigkeiten auf den Beauftragten der Bundesregierung für Angelegenheiten der Kultur und der Medien beim Bundeskanzler (Beauftragter) übergegangen und die Finanzierungsbeiträge in Kapitel 04 05, Titel 893 31 ausgewiesen.

Die wesentlichen Entscheidungen für die Angelegenheiten der Stiftung trifft der Stiftungsrat. In ihm sind die Finanzierungsträger vertreten.

9.2

9.2.1

Gemäß der mittelfristigen Finanzplanung für die Bauausgaben der Stiftung waren Anfang des Jahres 1994 für die Jahre 1995 bis 1997 Mittel in Höhe von jeweils 120 Mio. DM eingeplant. Im Frühjahr 1994 senkte das Bundesministerium im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen anlässlich der Haushaltsplanung den für das Jahr 1995 vorgesehenen Finanzierungsbeitrag des Bundes. Zusammen mit der anteiligen Senkung des Finanzierungsbeitrags des Landes Berlin verringerten sich die Baumittel der Stiftung für dieses Jahr insgesamt um 20 auf 100 Mio. DM.

9.2.2

Der Stiftungsrat beauftragte im Juni 1994 eine Arbeitsgruppe, das Gesamtkonzept aller Baumaßnahmen entsprechend dem vorgegebenen verringerten Finanzierungsrahmen zu überarbeiten. Die Arbeitsgruppe kam im Oktober 1994 u. a. zu dem Ergebnis, daß für die im Bau befindliche Gemäldegalerie wegen der Absenkung der Bauausgaben eine Bauzeitverlängerung um rd. ein Jahr sowie kostensteigernde Eingriffe in die bereits abgeschlossenen Verträge notwendig würden. Nach Auffassung der Arbeitsgruppe gab es hierzu im Bauprogramm der Stiftung keine Alternative, da sonst eine nicht hin-

nehmbare Verzögerung anderer dringlicher Instandsetzungsmaßnahmen bei den Bauten auf der Museumsinsel eingetreten wäre.

Vertreter der Stiftung und der Bauverwaltung forderten den Verzicht auf die Absenkung bzw. eine Erhöhung der Baumittel. Das fachaufsichtlich für die Baumaßnahme zuständige Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen gab wiederholt zu bedenken, daß der Eingriff in den Bauablauf der Gemäldegalerie in hohem Maße unwirtschaftlich sei und im Widerspruch zu dem bis dahin auf Drängen der Stiftung beschleunigten Bauablauf stehe. Das im Stiftungsrat vertretene Bundesministerium sowie das dort ebenfalls vertretene Bundesministerium der Finanzen sahen sich außerstande, durch Umschichtungen im Haushalt des Bundesministeriums die Mittel für einen planmäßigen und verzögerungsfreien Bauablauf der Gemäldegalerie bereitzustellen.

Der Stiftungsrat beschloß im Dezember 1994 u. a., daß den weiteren Planungen bis auf weiteres das Konzept der Arbeitsgruppe – einschließlich der finanzierungsbedingten Verlängerung der Bauzeit der Gemäldegalerie – zugrunde zu legen sei.

Das mit der Baudurchführung der Gemäldegalerie beauftragte Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung hatte zuvor die Mehrkosten für die finanzierungsbedingte Verlängerung der Bauzeit aufgrund einer groben Kostenschätzung mit insgesamt rd. 5,9 Mio. DM angegeben. Das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen bezifferte nach Fertigstellung der Baumaßnahme im Jahre 1998 gegenüber dem Bundesrechnungshof die Mehrkosten mit rd. 9,6 Mio. DM. Es betonte in diesem Zusammenhang nochmals, daß die Finanzierung von begonnenen Baumaßnahmen sichergestellt werden müsse, um das grundsätzliche Gebot der Wirtschaftlichkeit und die Planungssicherheit komplexer Bauprogramme gewährleisten zu können.

9.3

9.3.1

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, daß die Bauzeitverlängerung unwirtschaftlich ist, weil durch die Verschiebung von Bauausgaben in Höhe von 20 Mio. DM Mehrkosten in Höhe von rd. 9 Mio. DM entstanden sind. Der Bundesrechnungshof hat dargelegt, daß diese Mehrkosten bei einer von vornherein länger geplanten Bauzeit im wesentlichen nicht entstanden wären, sondern Folge des finanzierungsbedingten nachträglichen Eingriffs in den terminlich und vertraglich festgelegten Bauablauf sind.

9.3.2

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß die planmäßige Finanzierung von begonnenen Baumaßnahmen sichergestellt werden muß. Er erkennt dabei nicht die Notwendigkeit von Einsparungen zur Konsolidierung des Gesamthaushaltes. Er hat aber einen finanzierungsbedingten Eingriff in eine laufende Maßnahme – insbesondere, wenn dieser so kurzfristig wie im vorliegenden Fall erfolgt – als nicht hinnehmbar bezeichnet,

weil damit erhebliche Störungen und wirtschaftliche Nachteile verbunden sind und demgegenüber die durch zeitliche Streckung von Ausgaben erzielte Einsparung keinen angemessenen Vorteil bietet. Der Bundesrechnungshof hat auch darauf hingewiesen, daß bei Erkennbarwerden derartiger Nachteile Alternativen im Bundeshaushalt geprüft werden müssen.

9.4

9.4.1

Das Bundesministerium hat dargelegt, daß es angesichts der Vielzahl und Schwierigkeit der bei der Stiftung in Vorbereitung bzw. Durchführung befindlichen Baumaßnahmen immer Abweichungen von der ursprünglichen Planung geben könne.

Das Bundesministerium hat ferner auf Maßnahmen zur verbesserten Abwicklung des Bauprogramms hingewiesen. Der Stiftungsrat habe im Dezember 1997 einen Grundsatzbeschluß gefaßt, mit dem Verfahrensfragen zur Umsetzung des Bauprogramms geklärt und präzisiert worden seien. Für die Zukunft sei danach zu erwarten, daß Prioritäten zur Durchführung der Baumaßnahmen unter Berücksichtigung baufachlicher und finanzieller Gesichtspunkte festgelegt werden können.

9.4.2

Zudem hat das Bundesministerium auf haushaltsmäßige Rahmenbedingungen und auf das Bestehen finanzpolitischer Zwänge hingewiesen. Es hat dargelegt, daß es im vorliegenden Fall keine Einsparalternativen gegeben habe, um eine Absenkung des Bauhaushaltes der Stiftung abzuwenden. Das Bundesministerium hat dabei haushaltsrechtliche Gründe (keine Deckungsfähigkeit) sowie anderweitige dringliche Maßnahmen innerhalb des Kulturplafonds angeführt.

9.4.3

Der Beauftragte hat bei einer gemeinsamen Erörterung des Bemerkungsentwurfs mit dem Bundesministerium der Finanzen, dem Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen sowie der Stiftung angeregt, eine verlässliche Finanzierung durch Selbstbewirtschaftungsmittel oder eine hochrangige Etatisierung von Verpflichtungsermächtigungen sicherzustellen. Das Bundesministerium der Finanzen hat diesen Vorschlag nicht mitgetragen und auf die Notwendigkeit finanzpolitischer Spielräume hingewiesen.

9.5

9.5.1

Der Bundesrechnungshof sieht in den angekündigten Maßnahmen zur künftig besseren Abstimmung von Fi-

nanzierung und Bauprogramm einen richtigen Schritt. Ob mit diesen Maßnahmen Finanzierungsengpässe bei laufenden Baumaßnahmen künftig völlig verhindert werden können, bleibt abzuwarten.

Die Hinweise des Bundesministeriums auf die Komplexität des Bauprogramms und damit verbundene unvermeidbare Änderungen kann der Bundesrechnungshof sachlich nachvollziehen. Nach seiner Auffassung ist aber daraus die Schlußfolgerung zu ziehen, daß bei komplexen Bauprogrammen der Finanzierungsrahmen besonders verlässlich sein muß. Nicht nur bei einem anspruchsvollen Einzelbauvorhaben, sondern mehr noch bei einem Bauprogramm dürfen damit verbundene Unwägbarkeiten und Erschwernisse nicht durch eine kurzfristige Absenkung des Finanzrahmens noch zusätzlich vergrößert werden.

9.5.2

Die Hinweise des Bundesministeriums auf fehlende Einsparalternativen lassen beim Bundesrechnungshof Zweifel offen, ob eine Absenkung des Bauhaushaltes der Stiftung und somit der Schaden durch den Eingriff in den Bauablauf der Gemädegalerie unabwendbar waren. Der Bundesrechnungshof hält insbesondere bei begonnenen Baumaßnahmen ein derartiges Mißverhältnis zwischen haushaltsbedingter „Einsparung“ und daraus resultierenden Mehrkosten wie im vorliegenden Fall für nicht hinnehmbar. Er ist der Auffassung, daß für die störungsfreie und wirtschaftliche Durchführung von Baumaßnahmen im Bundeshaushalt grundsätzlich genügend Spielräume bestehen. Ggf. wäre ein Verzicht auf eine Absenkung des Mittelsatzes mit der Folge einer entsprechend höheren Neuverschuldung zu prüfen, wenn andernfalls eine unwirtschaftliche Durchführung der Maßnahme und eine damit verbundene Mehrbelastung nachfolgender Haushaltsjahre drohen, die die aktuelle „Mittelsparung“ überkompensieren. Bei einem bereits mit der Mittelsabsenkung in Kraft getretenen Haushalt wäre zu prüfen, ob die haushaltsrechtlichen Möglichkeiten im Haushaltsvollzug – wie z. B. ein im Folgejahr ausgleichender Vorgriff gemäß § 37 Abs. 6 BHO – genutzt werden können, um kostensteigernde Verzögerungen zu vermeiden.

Bei der Haushaltsplanung sollten künftig die verzögerungsfreie, wirtschaftliche Abwicklung begonnener Maßnahmen sowie die Erfüllung eingegangener Verpflichtungen sichergestellt werden und Vorrang haben gegenüber Maßnahmen, die ohne die oben genannten wirtschaftlichen Nachteile verschoben werden können. Dies auch für Baumaßnahmen der Stiftung sicherzustellen, wird – im Zusammenwirken mit dem Bundesministerium der Finanzen – eine wichtige Aufgabe des Beauftragten sein.

Auswärtiges Amt
(Einzelplan 05)

**10 Zuwendungen an das UNESCO-Institut
für Pädagogik**
(Kapitel 05 02 und 05 04)

10.0

Das Bundesministerium fördert – zusätzlich zu seinen umfangreichen Leistungen an die UNESCO – seit Jahren das in Hamburg ansässige UNESCO-Institut für Pädagogik mit Zuwendungen, die mehr als doppelt so hoch sind wie die von der UNESCO erbrachten Finanzierungsbeiträge. Ein erhebliches Bundesinteresse an einer institutionellen Förderung dieses Umfangs ist nicht erkennbar, zumal das Bundesministerium praktisch keinen Einfluß auf die Inhalte der Institutsarbeit und die personelle Besetzung des Instituts und seiner Gremien hat; es zieht zudem aus den Arbeitsergebnissen des Instituts keinen direkten Nutzen.

10.1

Das Bundesministerium fördert das in Hamburg ansässige UNESCO-Institut für Pädagogik (UIP), ein unselbstständiges Institut der UNESCO, seit dem Jahre 1982 durch institutionelle und projektbezogene Zuwendungen. Daneben erbringt der Bund überwiegend aus Mitteln des Einzelplans 05 den zweithöchsten Mitgliedsbeitrag für den Gesamthaushalt der UNESCO sowie weitere Zahlungen für verschiedene Einrichtungen und Programme der UNESCO mit einem Gesamtvolumen von rd. 69 Mio. DM (bezogen auf das Jahr 1997).

Das UIP betätigt sich auf dem Gebiet der Erwachsenen- und Weiterbildung, Alphabetisierung und außerschulischen Grundbildung. Seine Ziele sind auf die Belange der UNESCO ausgerichtet, die nicht nur die Arbeitsschwerpunkte bestimmt, sondern auch das wissenschaftliche Personal international auswählt. In dem vom Generaldirektor der UNESCO bestimmten aufsichtsführenden elfköpfigen Kuratorium ist die Bundesrepublik Deutschland lediglich mit einem Sitz vertreten; daneben sind zwei weitere Vertreter mit beratender Stimme zu den Sitzungen zugelassen. Das Bundesministerium hat auf die Inhalte der Institutsarbeit und auf die personelle Besetzung des UIP und seiner Organe praktisch kaum Einfluß. Aus den Arbeitsergebnissen zieht es keinen direkten Nutzen.

Den Gesamtetat des Instituts finanzierte das Bundesministerium bis zum Jahre 1997 mit jährlichen Beträgen von rd. 2,1 Mio. DM regelmäßig zu mehr als der Hälfte. Bereits im Jahre 1992 hatte der Bundesrechnungshof anlässlich einer Prüfung die Höhe des Fördervolumens als nicht gerechtfertigt beanstandet. Obwohl das Bundesministerium zugesagt hatte, sich um eine Reduzierung seines Finanzierungsanteils zu bemühen, erhöhte

dieser sich bis zum Jahre 1997 noch weiter. Unter Berücksichtigung der jährlichen Leistungen einer nahezu ausschließlich mit Bundesmitteln finanzierten Stiftung erreichte die Finanzierung des Bundes einen Anteil von bis zu 66 v. H. Außerdem wird dem Institut von der Freien und Hansestadt Hamburg unentgeltlich eine repräsentative Liegenschaft in der Hamburger Innenstadt zur alleinigen Nutzung überlassen.

Zwar hob auch die UNESCO ihre Zahlungen an das UIP im Jahre 1998 an. Sie erreichte damit aber lediglich einen Finanzierungsanteil, der – gemessen am Gesamtetat des Instituts – nur rd. ein Viertel der Ausgaben deckt und zugleich weniger als die Hälfte des deutschen Finanzierungsbeitrags ausmacht.

Im Unterschied hierzu finanziert sie zwei Schwesterinstitute des UIP in Genf und Paris zum überwiegenden Teil selbst; die Leistungen der beiden Sitzländer haben dort nur ergänzenden Charakter. Die UNESCO ist sich des „überkommenen Ungleichgewichts“ in der Finanzierung des UIP-Budgets gegenüber den Budgets der Schwesterinstitute bewußt. Ungeachtet dessen strebt sie zur Absicherung des bisherigen Umfangs deutscher Zahlungen an das UIP den Abschluß eines Regierungsabkommens mit der Bundesrepublik Deutschland an. Darin sollen die jährlichen Zahlungen des Bundes in mindestens derselben Höhe wie bisher festgeschrieben werden, während die Beiträge der UNESCO jeweils von einer Beschlußfassung der Generalkonferenz abhängig sein sollen.

10.2

Der Bundesrechnungshof hat – im Anschluß an seine Beanstandung aus dem Jahre 1992 – mit Blick auf die umfangreichen Leistungen des Bundes an die UNESCO ein erhebliches Bundesinteresse im Sinne von § 23 BHO an einer institutionellen Förderung des UIP im bisherigen Umfang nicht erkennen können. Zur Begründung hat er darauf verwiesen, daß das Bundesministerium kein eigenes inhaltliches Interesse an der Arbeit des Instituts hat und auch in dessen Organen keinen maßgeblichen Einfluß auf die Institutsarbeit nehmen kann. Es beschränke sich damit auf die Rolle des Geldgebers. Der Bundesrechnungshof hat ferner kritisiert, daß das Bundesministerium es der UNESCO ermöglicht, das von dort eingeräumte „überkommene Ungleichgewicht“ hinsichtlich der Finanzierung des UIP und den beiden deutlich besser ausgestatteten Schwesterinstituten in Frankreich und der Schweiz aufrechtzuerhalten.

Der Bundesrechnungshof hat deshalb gefordert, im Rahmen einer definierten Übergangsphase die institutionelle Förderung des UIP in erheblichem Umfang zu verringern. Dies schließt eine Ergänzung durch eine gezielte Projektförderung bei Vorliegen eines entsprechenden Bundesinteresses nicht aus. Für das von der UNESCO

angestrebte Regierungsabkommen hat er empfohlen, die Finanzierung aus dem UNESCO-Haushalt zur Grundlage zu machen, den zuwendungsrechtlichen Status der Beziehungen gegenüber dem UIP aufrechtzuerhalten und mögliche Ergänzungen durch freiwillige Leistungen des Bundes von dessen Interesse abhängig zu machen.

10.3

In seiner Stellungnahme hat das Bundesministerium das besondere Bundesinteresse und die Notwendigkeit einer Fortführung der institutionellen Förderung im wesentlichen mit historischen und politischen Argumenten begründet. So sei die Gründung des UIP eng mit der Aufnahme der Bundesrepublik Deutschland in die UNESCO im Jahre 1951 verknüpft. Nachdem am Anfang deutsche Interessen im Vordergrund gestanden hätten, habe sich der Charakter des UIP in der Folgezeit in die Richtung eines vollwertigen UNESCO-Instituts gewandelt; sein Stellenwert in der UNESCO sei in den vergangenen Jahren nicht nur deutlich gewachsen, vielmehr handele es sich bei dem Arbeitsbereich des UIP inzwischen um einen originären Schwerpunktbereich der UNESCO.

Eine substantielle Reduzierung der deutschen Leistungen beinhalte nach Auffassung des Bundesministeriums die Gefahr einer Abwanderung des UIP und damit auch eine Beeinträchtigung des deutschen Ansehens in der UNESCO und auch bei vielen Mitgliedstaaten.

Das Bundesministerium hat abschließend eingeräumt, daß durch die deutschen Beitragszahlungen die von der UNESCO-Verfassung vorgegebenen Ziele bereits in erheblichem Umfang gefördert werden. Es hält es daher für notwendig, die Verhandbarkeit der künftigen Förderung nunmehr konkret auszuloten und will die schrittweise Rückführung der deutschen Leistungen sowie eine Zielplanung mit Zeithorizont in die Verhandlungen mit der UNESCO einführen. Für den Abschluß einer Regierungsvereinbarung will es eine Formulierung vorschlagen, nach der Grundlage für die Finanzierung des UIP die aus dem Haushalt der UNESCO bereitgestellten Mittel sein sollen, die durch jährliche Zuwendungen von deutscher Seite ergänzt werden könnten.

10.4

Der Bundesrechnungshof hält seine Zweifel an dem Vorliegen des erheblichen Bundesinteresses an der Fortführung der institutionellen Förderung aufrecht. Wie das Bundesministerium in seiner Stellungnahme selbst betont, standen deutsche Interessen an der Arbeit des UIP nur in der Gründungsphase des Instituts im Vordergrund. Diese wurden in der Folge jedoch zunehmend von den Interessen der UNESCO überlagert, so daß die Tätigkeit des Instituts heute einen originären Schwerpunktbereich der UNESCO bildet. Entsprechend ist aufgrund der untergeordneten Repräsentanz in den Organen des UIP eine deutsche Einflußnahmemöglichkeit auf die Tätigkeit des Instituts praktisch nicht gegeben. Dieser Situation hat die Finanzierung – unter Berücksichtigung der erheblichen Leistungen des Bundes an die UNESCO – Rechnung zu tragen. Solange die deutschen Zahlungen mehr als die Hälfte der UIP-Ausgaben abdecken und gleichzeitig

mehr als doppelt so hoch wie die UNESCO-Beiträge sind, kann von einer ausgewogenen und sachgerechten Finanzierung nach Ansicht des Bundesrechnungshofes nicht gesprochen werden. Diese ungleichgewichtige Finanzierung des UIP hatte der Bundesrechnungshof bereits im Jahre 1992 beanstandet, entgegen der vom Bundesministerium bekundeten Absicht kam es jedoch in der Folge zu noch höheren Förderbeträgen. Der Bundesrechnungshof verweist in diesem Zusammenhang auf die Grundsatzaussage der Bundesregierung vom 19. November 1998, wonach es durchgängige Politik sei, sich über den Beitrag zum Haushalt der Vereinten Nationen hinaus nicht an der institutionellen Förderung von deren Gremien und Organisationen zu beteiligen, sondern mit freiwilligen Beiträgen vor allem Einzelprojekte zu finanzieren, die den jeweiligen Zielgruppen unmittelbar zugute kommen (Drucksache 14/71 zu Nr. 6).

Den vom Bundesministerium für den Fall der Rückführung der Förderung geäußerten Befürchtungen eines Abwanderungsrisikos des UIP und eines damit einhergehenden drohenden Ansehensverlustes in der UNESCO könnte nach Auffassung des Bundesrechnungshofes durch die ausdrücklich offengelassene Möglichkeit einer definierten Übergangsphase und zukünftiger Projektförderung Rechnung getragen werden. Außerdem sind diese Bedenken mit Blick auf die vergleichsweise niedrigeren Zuschüsse Frankreichs und der Schweiz für die beiden Schwesterinstitute sowie die unentgeltlich zur Verfügung gestellte Unterbringung des UIP in einer repräsentativen Villa in der Hamburger Innenstadt wenig überzeugend. Wollte man das Ansehen eines Mitgliedstaates bei der UNESCO über seine finanziellen Leistungen definieren, wäre der Bundesrepublik Deutschland angesichts der zweithöchsten Mitgliedsbeiträge und der vielfältigen Zahlungen zugunsten weiterer UNESCO-Organisationen auch im Falle einer Einstellung der institutionellen Förderung an das UIP ein Spitzenplatz sicher.

Der Bundesrechnungshof begrüßt schließlich die vom Bundesministerium signalisierte Bereitschaft, bei den Verhandlungen über ein Regierungsabkommen mit der UNESCO die grundsätzliche Finanzierung des UIP aus dem Haushalt der UNESCO mit der Möglichkeit einer Ergänzung durch Zuwendungen des Bundes zugrunde zu legen. Die deutsche Verhandlungsposition könnte nach Auffassung des Bundesrechnungshofes durch einen entsprechenden Beschluß des Parlaments erheblich verbessert werden.

11 Nutzung von Liegenschaften durch Zweigstellen des Goethe-Instituts e.V. im Ausland (Kapitel 05 04)

11.0

Die gegenwärtigen Verfahrensabläufe bei der Ermittlung des Raumbedarfs für die 135 Zweigstellen des Goethe-Instituts e. V. im Ausland sind zu aufwendig und erschweren bedarfsgerechte Unterbringungslösungen.

11.1

Das Goethe-Institut e. V. als institutionell geförderter Zuwendungsempfänger des Bundesministeriums unterhielt (Stand 1997) ein Netz von 135 Zweigstellen in 76 Ländern. An 48 Standorten überließ das Bundesministerium dem Goethe-Institut e. V. unentgeltlich bundeseigene Liegenschaften. Die übrigen Zweigstellen waren in selbst angemieteten Liegenschaften untergebracht. Insgesamt beliefen sich die Ausgaben für die Unterbringung der Zweigstellen im Ausland im Jahre 1997 auf rd. 40 Mio. DM (= rd. 13 v. H. der Gesamtausgaben im Wirtschaftsplan des Zuwendungsempfängers für die Auslandsinstitute). Von diesen erfaßt das Goethe-Institut e. V. in seinem Wirtschaftsplan lediglich die Ausgaben für die Mieten, nicht jedoch die Kosten für die Überlassung bundeseigener Liegenschaften; die hierfür anfallenden Ausgaben sind ausschließlich im Haushaltsplan des Bundesministeriums veranschlagt und berühren die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Goethe-Instituts nicht.

Eine Vollkostenrechnung, die alle Unterbringungskosten der Zweigstellen im Ausland ausweist, existiert beim Goethe-Institut e. V. noch nicht, obgleich der Bundesrechnungshof bereits in einer früheren Prüfung die Einführung einer solchen Rechnung empfohlen hatte.

Den jeweiligen Raumbedarf ermitteln die Zweigstellen im Rahmen eines „Aktivitäten-, Stellen- und Raumprogramms“ (ASR-Programm), das sie über die Zentralverwaltung des Goethe-Instituts e. V. dem Bundesministerium zur Zustimmung vorlegen. Das Bundesministerium schaltet die Bundesministerien der Finanzen und für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen bei der Prüfung des Raumbedarfs im Rahmen der ASR-Programme ein. Mit derselben Angelegenheit werden das Bundesministerium der Finanzen bei der Aufstellung des Wirtschaftsplans des Goethe-Instituts e. V. und das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen bei der baufachlichen Prüfung befaßt.

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes kam es bei einer späteren Veränderung maßgeblicher Kriterien (z. B. Verringerung des Personalbestands, Wegfall von Aufgaben) nicht zu einer Aktualisierung des ASR-Programms im Sinne einer Verringerung der genehmigten Raumflächen. Dies wird am Beispiel des Goethe-Instituts Buenos Aires deutlich. Das Institut nutzt seit dem Jahre 1991 – übrigens ohne Zustimmung des Bundesministeriums und des Bundesministeriums der Finanzen – neben seinen bisherigen Räumlichkeiten eine weitere Liegenschaft und beabsichtigt, im Rahmen von Ausbau- und Renovierungsmaßnahmen die Zahl der Klassenräume für den Sprachkursbetrieb noch zu erhöhen. Der Nutzung liegt das Anfang des Jahres 1991 genehmigte ASR-Programm mit dem Zahlenwerk aus dem Jahre 1990 zugrunde. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes sank jedoch im Zeitraum von 1990 bis 1997 die Zahl der Sprachkursteilnehmer auf weniger als die Hälfte ab, ohne daß sich dies bisher in einer aktualisierten Raumbedarfsberechnung niederschlug.

11.2

Der Bundesrechnungshof hat die derzeitige Ermittlung des Unterbringungsbedarfs für die Goethe-Institute im

Ausland beanstandet und Anregungen zur Vereinfachung und Beschleunigung des Verfahrens unterbreitet.

Die gegenwärtige Praxis verzögert unnötig die Ermittlung des notwendigen Raumbedarfs. Das Bundesministerium kann sich nicht seiner Ressortverantwortung für die Beurteilung des angemeldeten Bedarfs auf Schlüssigkeit und außenkulturpolitische Notwendigkeit durch die Einschaltung von zwei anderen Bundesministerien entziehen, die im Rahmen der Aufstellung des Wirtschaftsplans des Goethe-Instituts e. V. und der baufachlichen Prüfung zu beteiligen sind. Es muß sich mit der Angelegenheit selbst eingehend befassen und zu einer eigenen Beurteilung gelangen.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium außerdem aufgefordert, den Zuwendungsempfänger zu einer Aktualisierung der ASR-Programme – insbesondere mit Blick auf den Raumbedarf – zu veranlassen, wenn sich die hierfür maßgeblichen Bedingungen seit der letzten Genehmigung verändert haben. Er erwartet, daß dies im Falle des Goethe-Instituts Buenos Aires kurzfristig umgesetzt wird.

Zur Steigerung des Kostenbewußtseins hat der Bundesrechnungshof nochmals die Einführung einer Vollkostenrechnung empfohlen. Durch die Erfassung aller Unterbringungskosten der Zweigstellen im Ausland – auch soweit sie derzeit im Haushaltsplan des Bundesministeriums veranschlagt sind – kann das Verhältnis von Kosten und Leistungen der Auslandsinstitute transparent gemacht werden, um eine wirtschaftliche Gestaltung der Institutsaktivitäten zu gewährleisten.

11.3

Das Bundesministerium hat in seiner Stellungnahme versichert, eine zeitnahe und wirtschaftliche Unterbringung der Zweigstellen des Goethe-Instituts e. V. im Ausland anzustreben. Es sieht sich allerdings an einer weniger aufwendigen Verfahrensweise durch Regeln, wie die Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes, gehindert. Diese Regelungen könne es nicht eigenmächtig abändern. Da es jedoch die Beteiligung der Bauverwaltung bei der Bedarfsermittlung ebenfalls für verzichtbar halte, habe es dem Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen eine entsprechende Änderung der Richtlinien vorgeschlagen.

Hinsichtlich der Notwendigkeit der Aktualisierungen von ASR-Programmen teilt das Bundesministerium die Auffassung des Bundesrechnungshofes, daß ggf. der bewilligte Raumbedarf reduziert werden müsse. Allerdings führe eine entsprechende Verringerung nicht zwangsläufig zu Einsparungen für den Bundeshaushalt. Dies hänge vielmehr davon ab, ob eine bedarfsgerechte und gleichzeitig gegenüber der bisherigen Unterbringung wirtschaftliche Handlungsalternative bestünde. Für die Zweigstelle Buenos Aires habe das Goethe-Institut e. V. in der Zwischenzeit ein neues ASR-Programm vorgelegt.

Schließlich hat das Bundesministerium betont, sich der Bedeutung der Unterbringungskosten bewußt zu sein, was an den in der Regel durchgeführten Wirtschaftlichkeitsüberlegungen deutlich werde. Das Goethe-Institut

e. V. selbst habe sich im übrigen im Herbst 1998 zur Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung entschlossen.

11.4

Der Bundesrechnungshof sieht sich durch die Stellungnahme des Bundesministeriums in seiner Auffassung bestätigt, daß die gegenwärtigen Verfahrensabläufe zur Ermittlung des Raumbedarfs einer Vereinfachung und zeitlichen Straffung bedürfen. Insofern begrüßt der Bundesrechnungshof, daß das Bundesministerium sich aktiv um eine Änderung des Regelwerks bemüht. Er hält für die Bedarfsermittlung im Rahmen des ASR-Programms nicht nur eine Beteiligung der Bauverwaltung, sondern auch des Bundesministeriums der Finanzen für verzichtbar, da deren Beteiligung bei der Aufstellung des Wirt-

schaftsplans und der fachlichen Prüfung vorgesehen ist.

Der Bundesrechnungshof erkennt die Bereitschaft des Bundesministeriums an, Anpassungen des ASR-Programms an den tatsächlichen Raumbedarf vorzunehmen. Zur Zweigstelle Buenos Aires weist er darauf hin, daß das Bundesministerium und der Zuwendungsempfänger anhand der seit Jahren rückläufigen Zahlen auch ohne entsprechende Beanstandungen des Bundesrechnungshofes die Notwendigkeit einer Überarbeitung des ASR-Programms hätten erkennen müssen.

Der Bundesrechnungshof erwartet schließlich, daß das Bundesministerium die zügige Einführung der vom Goethe-Institut e. V. beschlossenen Kosten- und Leistungsrechnung unterstützt und darauf hinwirkt, daß die Unterbringungskosten vollständig berücksichtigt werden.

Bundesministerium des Innern (Einzelplan 06)

12 Projektmanagement und Projektcontrolling in der Bundesverwaltung

12.0

Der Bundesrechnungshof hat in einer querschnittlichen Prüfung bei mehreren Bundesministerien festgestellt, daß bisher erst verhältnismäßig wenige Aufgaben mittels projektbezogener Organisationsformen durchgeführt wurden, obwohl diese in geeigneten Fällen zweckmäßiger als herkömmliche Linienorganisationen wären. Soweit Projektorganisationen vorhanden waren, wurden die dafür erforderlichen Instrumente nicht immer angemessen eingesetzt.

12.1

Anstatt im Rahmen herkömmlicher Linienorganisationen können – auch in Übereinstimmung mit Erkenntnissen der Betriebswirtschaftslehre – geeignete Aufgaben als Projekte in spezifischen Organisationsformen wirksamer und wirtschaftlicher bearbeitet werden. Solche Projektorganisationen kommen in Betracht, wenn die zu erledigenden Aufgaben außerhalb der Routinearbeit liegen und wegen ihres Querschnittcharakters besondere organisatorische Regelungen und Instrumente erfordern. Als geeignete Projekte sind im wesentlichen solche Aufgaben anzusehen, die durch Einmaligkeit, Neuartigkeit, Komplexität oder fachübergreifende Problemstellungen gekennzeichnet sind. Beispiele hierfür könnten Gesetzgebungsverfahren, die Einführung betriebswirtschaftlicher Instrumente oder organisatorische Untersuchungen sein. Bei der Bearbeitung solcher Aufgaben in der Linienorganisation müssen oft mehrere Organisationseinheiten beteiligt werden. Dies erfordert erhöhten Koordinierungs- und Abstimmungsaufwand und führt in der Regel zu Zeitverzögerungen. Im Gegensatz dazu sollen projektorientierte Organisationsformen jeweils befristet die fachlichen Erfordernisse organisatorisch bündeln.

Ablauforganisation und Vorgehensweise bei Projekten weisen unabhängig von den zu bearbeitenden Aufgaben strukturelle Gemeinsamkeiten auf. Hierzu gehören Verfahren und Instrumente des Projektmanagements, um Planung, Steuerung und Kontrolle einzelner Aufgaben sowie die Koordination der erforderlichen Fach- und Führungstätigkeiten sicherzustellen. Projektmanagement gliedert sich in verschiedene Phasen. In einem ersten Schritt ist durch Vorgabe von Projektzielen, grundlegenden Rahmenbedingungen, Gesamtzeitraum und Kostenobergrenzen eine eindeutige und abgestimmte Grundlage für die Projektarbeit zu schaffen. In der sich anschließenden Projektplanung sind ausgehend von den Zielen geeignete Teilprojekte und Meilensteine zu definieren und Projektstrukturen festzulegen sowie realistische Sollvorgaben für Projekttermine und -kosten und die zu erfüllenden Qualitätsanforderungen zu bestimmen. Projektcontrolling hat die fachliche, technische und wirtschaftliche Leistungserstellung über alle Phasen hinweg zu begleiten. Dabei ist insbesondere die Einhaltung der Planungen (sachliche und fachliche Vorgaben, Zeit-, Kosten-, Finanzierungs- und Kapazitätsplanung) zu beobachten, um bei Abweichungen steuernd in den Projektverlauf eingreifen zu können oder bei Vorliegen neuer Erkenntnisse Planrevisionen zu veranlassen. Projektcontrolling stellt insoweit einen sich ständig wiederholenden Prozeß von Planung, Durchführung und Kontrolle dar, der im Sinne eines Regelkreises zu durchlaufen ist und über ein Berichtswesen die erforderlichen Steuerungsinformationen bereitstellt.

12.2

Der Bundesrechnungshof hat querschnittlich den Einsatz von Management- und Controllinginstrumenten bei der Durchführung von Projekten bei mehreren Bundesministerien geprüft. Die Prüfung verfolgte das Ziel, der Verwaltung Hinweise und Hilfestellungen für den erstmaligen Aufbau oder die Verbesserung eines bestehenden Projektmanagements und Projektcontrollings zu geben.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß bisher erst verhältnismäßig wenige Aufgaben in projektbezogenen Organisationsformen abgewickelt wurden. Soweit Instrumente des Projektmanagements zum Einsatz kamen, war die laufende Überwachung der Ziele, Kosten und Termine noch nicht ausreichend. Überwiegend wurden Projektkosten nicht geplant und konnten daher im Projektverlauf auch nicht überwacht werden. Auch dem Zusammenwirken von Teilprojekten und deren sachlicher und zeitlicher Verzahnung wurde bei der Planung und Steuerung nicht immer genügend Rechnung getragen. Insbesondere zeigten sich folgende Schwachstellen:

Häufig fehlten angemessene Planungen für Projektziele, Projektstruktur, Projektkosten, Projekttermine und Qualitätsanforderungen.

Methoden des Projektcontrolling wurden nicht in ausreichendem Maße angewandt. Oft fehlten notwendige Grundlagen wie eine zeitnahe und angemessene Projektüberwachung und ein daraus abgeleitetes Berichtswesen zur Projektsteuerung. Bisweilen mangelte es auch an regelmäßigen Projektsitzungen und Prüfungen des Projektverlaufs anhand geeigneter Meilensteine.

Unterstützende Maßnahmen zur Einführung und Verbesserung von Projektorganisationen, wie die Erarbeitung von Projekthandbüchern, der Einsatz spezieller Projektsoftware, ein regelmäßiger Erfahrungsaustausch und auf individuelle Bedürfnisse abgestimmte Schulungsaktivitäten erfolgten noch in zu geringem Maße.

12.3

Der Bundesrechnungshof mißt dem Einsatz von Projektorganisationen unter Verwendung geeigneter Instrumente des Projektmanagements und Projektcontrolling große Bedeutung bei. Diese Auffassung teilt der Sachverständigenrat „Schlanker Staat“, der in seinem Abschlußbericht einer „Forcierung von projektgetragenen Organisationen“ einen hohen Stellenwert zuspricht, „... um die in den Ministerien vorherrschenden konzeptionellen Arbeiten effizient durchzuführen“.

Der Bundesrechnungshof sieht noch in erheblichem Umfang die Notwendigkeit, projektorientierte Organisationsformen in Verbindung mit geeigneten Instrumenten des Projektmanagements und -controlling einzusetzen. Gerade fachübergreifende konzeptionelle Aufgaben der Ressorts, oft mit bedeutendem finanziellen Volumen, großer politischer Bedeutung und hohem Zeitdruck könnten wesentlich unterstützt werden.

Vorteile durch den Einsatz von Projektorganisationen sind vor allem durch die Bündelung von Fachwissen zu erreichen. Hierdurch werden Koordinierungs- und Abstimmungsaufwand verringert und eine direktere Führung möglich. Der vermehrte Einsatz projektbezogener Organisationen kann darüber hinaus – neben den Vorteilen einer höheren aufgabenbezogenen Flexibilität – auch dazu beitragen, die Einrichtung zusätzlicher (Klein-)Referate zu vermeiden.

12.4

Die geprüften Bundesministerien haben grundsätzlich zugesagt, angemessene Verfahren und Instrumente der

Projektorganisation verstärkt bei geeigneten Aufgaben einzusetzen. So hat z. B. ein Bundesministerium die Evaluierung und Umsetzung von Forschungs- und Förderprogrammen sowie die Einführung betriebswirtschaftlicher Instrumente als künftige Projekte benannt. Um projektorientierte Organisationen in der Bundesverwaltung insgesamt zu fördern, erscheint es notwendig, die Leitungsebenen mit diesen Methoden vermehrt vertraut zu machen und so eine breitere Akzeptanz zu erreichen. Ferner sollte das Bundesministerium in seiner Zuständigkeit für grundsätzliche Organisationsfragen der Bundesverwaltung – beispielsweise auf der Grundlage ergänzender Ausführungen im Handbuch für Organisationsuntersuchungen sowie mittels geeigneter Schulungsangebote über die Bundesakademie für Öffentliche Verwaltung – die Ressorts zu einem vermehrten Einsatz entsprechender Instrumente und Verfahren anhalten.

12.5

Das Bundesministerium hat den Ausführungen nicht widersprochen.

Der Bundesrechnungshof erwartet, daß das Bundesministerium durch geeignete Maßnahmen den vermehrten Einsatz projektbezogener Organisationsformen fördert.

13 Förderung von Leistungszentren für den Spitzensport (Kapitel 06 02 Titelgruppe 1)

13.0

Das Bundesministerium hat im Jahre 1996 in Abstimmung mit dem Deutschen Sportbund eine Konzeption zur Neuordnung der mit Bundesmitteln geförderten Bundesleistungszentren erarbeitet. Bis Mitte des Jahres 1999 ist in Bayern diese Konzeption für die Einrichtungen des Wintersports noch immer nicht umgesetzt worden.

In Abweichung von den Grundsätzen über die Planung, Errichtung, Benutzung, Unterhaltung und Verwaltung von Bundesleistungszentren orientiert sich die Bundesförderung nicht an der tatsächlichen Nutzung durch Sportler, für deren Förderung eine Bundeszuständigkeit vorliegt.

Spitzensportverbände oder Durchführungsorganisationen zahlen für vom Bund geförderte Einrichtungen bei Veranstaltungen bisher keine oder nur geringe Nutzungsentgelte.

13.1 Neuordnung von Bundesleistungszentren

13.1.1

Das Bundesministerium erarbeitete in Abstimmung mit dem Deutschen Sportbund (DSB) eine Konzeption zur Neuordnung der mit Bundesmitteln geförderten Bundesleistungszentren (BLZ), die vorrangig der Trainings- und Lehrgangsarbeit der Nationalmannschaften und deren Nachwuchsathleten dienen sollen. Danach sollen die

BLZ in die jeweilig zuständigen Olympiastützpunkte (OSP) integriert werden. Zur Ausfüllung von freien Kapazitäten stehen die BLZ auch anderen Nutzergruppen zur Verfügung. Der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages stimmte dieser Konzeption in seiner Sitzung am 26. Juni 1996 zu.

Für die Sommersportarten wurde die Konzeption zur Neuordnung für alle Standorte umgesetzt und trat zum 1. Januar 1997 in Kraft. Für die Wintersportarten wurde die Anpassung bis nach den Olympischen Winterspielen Anfang des Jahres 1998 zurückgestellt.

Am 26. Januar 1999 faßte der Vorstand des Deutschen Sportbundes für den Bundesleistungssport (DSB-BL) einen Beschluß zur Neustrukturierung des Stützpunktsystems in Bayern. Danach werden eine Zusammenfassung der drei BLZ in Berchtesgaden, Inzell und Ruhpolding unter dem Dach eines zweiten OSP in Bayern-Südost, die Auflösung des BLZ Oberstdorf mit Absicherung des dortigen Spitzensports durch ein Förderelement „Standortsicherung“ über den OSP München sowie die Fortführung des BLZ Eishockey in Füssen vorgeschlagen. Die im März 1999 unter Federführung des DSB-BL geführten Gespräche mit den Spitzensportverbänden, den Kommunen, dem Bayerischen Kultusministerium und dem Bundesministerium zeigten, daß die vom DSB favorisierte Lösung der Errichtung eines zweiten OSP nicht konsensfähig ist. Im April 1999 fand ein Gespräch aller Betroffenen mit dem Bayerischen Kultusministerium in dieser Angelegenheit statt, bei dem von Verbandsseite ein neuer Vorschlag mit einer Aufteilung in vier Regionalzentren skizziert wurde. Das Bundesministerium merkte als Ergebnis der Besprechung an, daß sich zu diesem Vorschlag eine Konsensfähigkeit abzeichnen könnte. Eine Entscheidung ist bisher noch nicht gefallen.

13.1.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß bis Mitte des Jahres 1999 in Bayern die auch vom Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages gebilligte Konzeption zur Neuordnung der mit Bundesmitteln geförderten BLZ noch immer nicht umgesetzt worden ist. Er hat ferner gefordert, daß eine Umstrukturierung mit einer Verschlan-
kung der Verwaltungsstrukturen verbunden sein müsse, und beispielhaft Möglichkeiten aufgezeigt, die zu erheblichen Einsparungen an Personal- und Verwaltungskosten in künftigen Jahren führen. So könnten die betroffenen Einrichtungen in einem ersten Schritt zu nur noch zwei Verwaltungseinheiten zusammengefaßt werden. Bei den bislang diskutierten Konzepten sind für den

Bundesrechnungshof Einsparungen nicht erkennbar. Er hat das Bundesministerium deshalb aufgefordert, die BLZ so rasch wie möglich nach wirtschaftlichen Kriterien neu zu strukturieren.

13.1.3

Das Bundesministerium hat ausgeführt, daß mit den Vorschlägen des DSB-BL den Forderungen des Bundesrechnungshofes mit erheblichen Einsparungspotentialen Rechnung getragen werde. Es sei bereits jetzt uneingeschränkt bestrebt, der Absicht des Bundesrechnungshofes zum effizienteren Einsatz der Spitzensportfördermittel in Bayern zum Durchbruch zu verhelfen. Bestrebungen einzelner Verbände, alles beim Alten zu belassen, sei eine klare Absage erteilt worden.

13.1.4

Der Bundesrechnungshof begrüßt die Absichten des Bundesministeriums. Er sieht jedoch bisher keine Einigung aller Beteiligten auf eine wirtschaftliche Lösung. Da letztendlich das Bundesministerium zu entscheiden hat, welche Einrichtungen mit welchen Beträgen gefördert werden, bleibt es aufgefordert, nunmehr rasch dafür Sorge zu tragen, daß die seit mehr als einem Jahr überfällige Neustrukturierung alsbald in Angriff genommen wird. Dabei ist sicherzustellen, daß die Neustrukturierung zu Einsparungen, insbesondere bei den Verwaltungsausgaben, führt.

13.2 Finanzierung und Nutzung von BLZ sowie von Bob- und Rodelbahnen

Nach den „Grundsätzen über die Planung, Errichtung, Benutzung, Unterhaltung und Verwaltung von BLZ“ (Grundsätzen) ist vorgesehen, daß sich die Bundesförderung an der tatsächlichen Nutzung durch Sportler, für deren Förderung eine Bundeszuständigkeit gegeben ist (Nutzungsanteil des Bundes), orientieren soll. Der Bundesrechnungshof hat die Einhaltung dieser Grundsätze für die BLZ in Bayern und außerdem beispielhaft für die in Deutschland bestehenden Bob- und Rodelbahnen überprüft. Dabei ist im folgenden der Nutzungsanteil des Bundes auf die tatsächliche Inanspruchnahme der Leistungszentren bezogen.

13.2.1

Die Finanzierungs- und Nutzungsanteile des Bundes stellten sich – soweit feststellbar – bei den BLZ in Bayern unterschiedlich dar. Dies zeigt nachfolgende Aufstellung für das Jahr 1995:

	Jahresausgaben ohne Investitionen	Finanzierungsanteil am Defizit	Nutzungsanteil des Bundes
- Berchtesgaden.....	rd. 1,31 Mio. DM	70 v. H.	rd. 23 v. H.
- Füssen.....	rd. 1,47 Mio. DM	65 v. H.	rd. 25 v. H.
- Inzell.....	rd. 1,42 Mio. DM	66 v. H.	keine Angabe*)
- Oberstdorf.....	rd. 3,32 Mio. DM	55 v. H.	rd. 45 v. H.
- Ruhpolding	rd. 0,21 Mio. DM	41 v. H.	rd. 18 v. H.

*) Aufzeichnungen werden nicht geführt

Standort	Gesamt- ausgaben	Zuwendungen Bund		Zuwendungen Land		Sonstige Einnahmen		Nutzungs- anteil Bund
	Mio. DM*)	Mio. DM*)	v. H.	Mio. DM*)	v. H.	Mio. DM*)	v. H.	v. H.
BStP Altenberg	10,4	6,8	65,6	2,1	19,8	1,5	14,6	56
BLZ Berchtesgaden.....	9,6	6,8	71,7	1,6	16,9	1,1	11,4	23
BLZ Oberhof	7,3	5,2	71,1	1,2	16,9	0,9	12,0	25
BStP Winterberg	12,9	2,8	21,8	0,5	4,1	9,6	74,1	34
Summe	40,2	21,8		5,4		13,0		

BLZ = Bundesleistungszentrum; BStP = Bundesstützpunkt

*) Beträge gerundet

Gründe für die Abweichungen zwischen den unterschiedlichen Finanzierungs- und Nutzungsanteilen sind nicht dokumentiert.

13.2.2

Von den weltweit existierenden 14 Kunsteisbahnen, auf denen Spitzensport im Bobfahren und Rodeln betrieben wird, befinden sich allein 4 in Deutschland. Die Finanzierungsanteile des Bundes an Investitionen/Bauunterhaltung und an den Betriebskosten sowie die Nutzungsanteile des Bundes betrugen im Überprüfungszeitraum 1991 bis 1994 durchschnittlich (s. obige Tabelle).

Auch bei den Bob- und Rodelbahnen ist nicht dokumentiert, warum die Förderung die dargestellten Unterschiede aufweist. So ist z. B. in den Akten des Bundesministeriums nicht nachzuvollziehen, aus welchen Gründen die finanzielle Beteiligung des Bundes an den Gesamtausgaben bei den beiden Leistungszentren mit der geringsten Bundesnutzung am höchsten ist.

13.2.3

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß der Bund sowohl bei den überprüften BLZ als auch bei den Bob- und Rodelbahnen in der Mehrzahl der Fälle erheblich höhere Finanzierungsanteile erbringt, als nach den Nutzungszahlen gerechtfertigt wäre. Er hat gefordert, die Anteile des Bundes an der Förderung gemäß den mit dem Sportbund abgestimmten Grundsätzen den tatsächlichen Nutzungsanteilen des Bundes anzupassen. Er hat darüber hinaus verlangt, die Kriterien für das besondere Interesse des Bundes offenzulegen, damit die Förderentscheidungen transparent werden und ein wirtschaftlicher Betrieb der Einrichtungen gewährleistet wird. Der Bundesrechnungshof hat es schließlich für erforderlich gehalten, Richtlinien zu erlassen, in denen die Kriterien für die Förderung eindeutig festgelegt sind.

13.2.4

Das Bundesministerium hat ausgeführt, daß die Förderentscheidung nicht allein von der festzustellenden Bun-

desnutzung abhängig sei, sondern entscheidend von einem „Bundesinteresse im weiteren Sinne“ mitbestimmt werde. Das Bundesministerium hätte nämlich ein uneingeschränktes Interesse an der Nutzung seiner Spitzensporteinrichtungen, wie etwa von Bob- und Rodelbahnen, auch durch Nachwuchssportler, da die Existenz von Sportnachwuchs eine unabdingbare Voraussetzung für jegliche Spitzensportförderung sei. Das Bundesinteresse im weiteren Sinne sei daher ein die tatsächliche Nutzung überlagerndes Förderkriterium. Es bedeute in erster Linie ein Erhaltungsinteresse am Fortbestand einer Spitzensporteinrichtung und hätte zu berücksichtigen, daß bei Schließung einer Anlage einer gewachsenen Spitzensportstruktur in einer Region die Basis entzogen würde. Bei einer solchen Abwägung müßten zu erwartende Auswirkungen auf die Konkurrenzfähigkeit im internationalen Sportbetrieb eine hervorragende Rolle spielen.

Trotz allem werde bei den BLZ und bei den Bob- und Rodelbahnen eine Änderung der Finanzierungsanteile in kleinen Schritten angestrebt. Zur Einsparung von Bundesmitteln und unter Berücksichtigung der Empfehlungen des Bundesrechnungshofes seien auch die Fördersätze für Investitionen bereits wie folgt zurückgeführt und vereinheitlicht worden:

- BStP Altenberg 50 v. H.
- BLZ Berchtesgaden 60 v. H.
- BLZ Oberhof 60 v. H.
- BStP Winterberg 50 v. H.

Die Finanzierungsanteile an den Betriebskosten seien

- bei Berchtesgaden im Jahre 1997 von 74 auf 72,5 v. H. und 1998 auf 67,5 v. H.,
- bei Oberhof im Jahre 1997 von 69 auf 58,3 v. H.

zurückgegangen. Weitere Absenkungen der Fördersätze würden mittelfristig angestrebt. Dies gelte vor allen Dingen für das BLZ für Eishockey in Füssen.

13.2.5

Der Bundesrechnungshof begrüßt, daß Änderungen bei den Finanzierungsanteilen teilweise bereits erfolgt sind

und weiter angestrebt werden. Das vom Bundesministerium angeführte erweiterte Bundesinteresse als Erhaltungsinteresse darf nach Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht so weit gehen, daß bei einem nur minimalen Nutzungsanteil des Bundes der Bund die Einrichtung überwiegend finanziert. Sollten die weiteren Zuwendungsgeber nicht bereit sein, sich mit einem höheren Beitrag an der Erhaltung der Einrichtungen zu beteiligen und damit ein eigenes Erhaltungsinteresse zeigen, wird das Bundesministerium auch in Kauf nehmen müssen, daß es durch Verminderung seiner Förderung zur Schließung von Einrichtungen, z. B. auch einer Bob- und Rodelbahn, kommt, wobei die Spitzensportler auf andere Anlagen verwiesen werden können.

Das Bundesministerium bleibt daher aufgefordert, das Erhaltungsinteresse des Bundes jeweils konkret zu belegen und regelmäßig zu prüfen, ob und in welcher Höhe der Nutzungsanteil des Bundes die Finanzierung noch rechtfertigt.

Das Bundesministerium sollte die Unterschiede zwischen Finanzierungs- und Nutzungsanteilen – wie begonnen – weiter ausgleichen, seine Entscheidungen künftig dokumentieren und Abweichungen begründen. Nur auf diese Weise wird die Förderung transparent und nachvollziehbar. Der Bundesrechnungshof bleibt auch dabei, daß Förderrichtlinien erarbeitet werden, die einen einheitlichen Förderrahmen abstecken.

13.3 Nutzungsentgelte für öffentlich geförderte Einrichtungen des Spitzensports

13.3.1

Der Bundesrechnungshof stellte fest, daß die Spitzensportverbände oder Durchführungsorganisationen bei nationalen oder internationalen Veranstaltungen für vom Bund geförderte Einrichtungen bis auf wenige Ausnahmen keine Nutzungsentgelte zahlen, jedoch Gewinne durch Vermarktung, Fernsehrechte und Eintrittsgelder erzielen können. Beispielhaft wurden dem Bundesministerium nachfolgende Fälle vorgetragen:

Die Rennrodel-Weltmeisterschaft 1999 in Berchtesgaden wurde auf der zum BLZ gehörenden Kunsteisbahn durchgeführt. Veranstalter der Weltmeisterschaft war der Deutsche Bob- und Schlittenverband (DBSV). Dem Verband wurden die Kunsteisbahn und die Infrastruktur zur Verfügung gestellt, ohne daß dafür ein Nutzungsentgelt erhoben wurde. Die Betriebskosten der Kunsteisbahn, ohne die Ausgaben für bauliche Maßnahmen, belaufen sich auf rd. 1,2 Mio. DM jährlich und werden zum überwiegenden Teil aus Bundesmitteln finanziert. Die Snowboard-Weltmeisterschaft 1999 führte ein Organisationskomitee in einer Sportanlage durch, deren Bau das Bundesministerium erst kürzlich mit rd. 3 Mio. DM förderte. Ein Nutzungsentgelt war nicht vorgesehen.

13.3.2

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, daß Einrichtungen für den Spitzensport grundsätzlich nicht ohne kostendeckendes, zumindest angemessenes Nutzungsentgelt für Veranstaltungen zur Verfügung gestellt werden

sollten. Insbesondere bei Veranstaltungen, bei denen durch Fernseheinnahmen, Sponsoring und Eintrittsgelder zum Teil erhebliche Gewinne erwirtschaftet werden, ist die Erhebung eines angemessenen Nutzungsentgelts für die Sporteinrichtungen geboten. Der Bundesrechnungshof hat hierzu vorgeschlagen, die Verträge mit den Ausrichtern von Veranstaltungen so zu gestalten, daß Einnahmeüberschüsse anteilig verteilt werden und hierbei z. B. eine Mindestaufteilung von 70 zu 30 v. H. zugunsten des Ausrichters nicht unterschritten wird. Daneben hat er die Festlegung eines Mindestbetrags empfohlen, der unabhängig von möglichen Überschüssen zu entrichten ist.

13.3.3

Das Bundesministerium hat darauf verwiesen, daß insbesondere bei Defizitfinanzierungsgesprächen im BLZ-Bereich die vom Bundesrechnungshof geforderte Erhebung von Nutzungsentgelten bisher nicht relevant war. Etwaige Veranstaltungsgewinne seien entweder als Drittmittel unmittelbar auf der Einnahmenseite der BLZ-Haushalte zur Verringerung des durch Bund/Länder/Kommunen zu finanzierenden Defizits aufgeführt oder über die Subsidiaritätsprüfung bei der Eigenmittelfestlegung des Verbandes berücksichtigt worden.

Darüber hinaus solle zukünftig wie folgt vorgegangen werden: Anknüpfungskriterium für die Erhebung von Nutzungsentgelten werde vorrangig die Organisationsform des Veranstalters sein. Würden diese als Verbände oder Vereine regelmäßig oder veranstaltungsbezogen von der öffentlichen Hand bezuschußt, fänden anfallende Gewinne wie dargestellt Berücksichtigung. In den übrigen Fällen seien Nutzungsentgelte als Grundlage zur Reduzierung des Defizits der Spitzensporteinrichtungen heranzuziehen, wobei dem Veranstalter insbesondere durch Einsatz von ehrenamtlichem Hilfspersonal ein entsprechender Gewinnanteil zu belassen sein werde. Dabei erscheine der Vorschlag des Bundesrechnungshofes sachgerecht und befriedigend.

Problematisch werde die sachgerechte Erhebung von Nutzungsentgelten bei privaten, nicht geförderten Institutionen. Um hier der Absicht des Bundesrechnungshofes Rechnung zu tragen, müsse vom Träger der mit öffentlichen Mitteln geförderten Spitzensporteinrichtung vertraglich mit dem Veranstalter eine Rechnungslegungsverpflichtung vereinbart werden. Nur so werde eine einwandfreie Bemessungsgrundlage für die berechnete Erhebung von Nutzungsentgelten zu erlangen sein. Bei künftigen Finanzierungsgesprächen würden entsprechende Auflagen gegenüber den Trägern der Spitzensporteinrichtungen festgeschrieben.

13.3.4

Der Bundesrechnungshof begrüßt die Absichten des Bundesministeriums, Nutzungsentgelte künftig in stärkerem Maße zu erheben. Allerdings stellte er bislang nur in wenigen Fällen fest, daß bei nationalen und internationalen Veranstaltungen Einnahmen als Drittmittel in den BLZ-Haushalten angesetzt wurden. Auch führt die Subsidiaritätsprüfung nicht dazu, daß die Einnahmen im

Haushalt der Einrichtungen ausgewiesen werden und somit direkt, in voller Höhe und zeitnah das Defizit verringern und zu einer Entlastung der öffentlichen Geldgeber führen. Im übrigen ist im Zuwendungsrecht geregelt, daß sich Dritte angemessen an den zuwendungsfähigen Ausgaben zu beteiligen haben, wenn der Förderzweck auch in ihrem eigenen Interesse liegt. Der Bundesrechnungshof hält deshalb eine generelle Regelung der Erhebung und der Höhe von Nutzungsentgelten und eine Vereinnahmung in den Haushalten der Einrichtungen für erforderlich, was in Förderrichtlinien verbindlich festgelegt werden sollte.

14 Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundesamtes für Kartographie und Geodäsie

14.0

Das Bundesamt für Kartographie und Geodäsie hat bei der Abrechnung von Projekten, Abschlagszahlungen und Bewirtungsausgaben Grundsätze des Haushaltsrechts anhaltend verletzt. Das für die Dienst- und Fachaufsicht zuständige Bundesministerium hat es nicht vermocht, die Mängel abzustellen.

14.1

Die ehemalige Vorprüfungsstelle des Statistischen Bundesamtes (ehemalige Vorprüfungsstelle) zeigte in zahlreichen Niederschriften in den zurückliegenden Jahren beim Bundesamt für Kartographie und Geodäsie (Bundesamt) u. a. Mängel bei der Abrechnung von Projekten, Abschlagszahlungen und Bewirtungsausgaben auf. Das Prüfungsamt des Bundes Frankfurt verfolgt seit seiner Errichtung am 1. Januar 1998 die Feststellungen weiter. Bis heute konnte die Prüfung nicht abgeschlossen werden. Die mit der Niederschrift der ehemaligen Vorprüfungsstelle vom 30. Oktober 1997 in Zusammenhang stehenden Kassenbelege sind nach Darstellung des Bundesamtes nicht mehr auffindbar. Das Bundesamt und sein ehemaliger Präsident werfen sich gegenseitig vor, die Klärung noch offener Fragen zu behindern und Unterlagen nicht zur Verfügung zu stellen.

Aus der Niederschrift der ehemaligen Vorprüfungsstelle vom 30. Oktober 1997, die insgesamt 28 Einzelfälle mangelhaften Verwaltungshandelns des Bundesamtes enthält, werden beispielhaft aufgeführt:

14.1.1 Projekt „MEGRIN MOU“

Das Bundesamt hatte die finanzielle Abwicklung des Projekts „MEGRIN MOU“ zur Erstellung und Vermarktung digitaler kartographischer Datensätze mit einem Volumen von insgesamt etwa 2,4 Mio. DM übernommen. Es nahm die Beiträge der beteiligten europäischen Landesvermessungsbehörden entgegen und überwies diese zusammen mit eigenen Beiträgen an einen Projektmanager in Frankreich. Das Projekt wurde am

31. Oktober 1995 abgeschlossen. Das Bundesamt legte bis Ende April 1999, über dreieinhalb Jahre nach Projektabschluß, keine ordnungsgemäße Gesamtabrechnung mit Originalbelegen vor, so daß eine abschließende Bewertung des Projekts bis Mitte des Jahres 1999 noch nicht möglich war. Ausführungen des ehemaligen Präsidenten vom 28. Dezember 1998 zu dieser Angelegenheit, die zudem noch von ihm mit Vorbehalten versehen waren, leitete das Bundesamt kommentarlos dem Prüfungsamt zu.

14.1.2 Abwicklung von Abschlagszahlungen

Aus Anlaß von internationalen Vermessungskampagnen leistete das Bundesamt an beteiligte Mitarbeiter und an Dritte Abschlagszahlungen für deren Ausgaben.

Bereits in den Jahren 1992 und 1993 beanstandete die ehemalige Vorprüfungsstelle einen erheblichen Rückstand bei der Abwicklung dieser Abschlagszahlungen. Trotz Weisungen des Bundesministeriums vom April 1995 und März 1996 sowie einer Zusicherung des ehemaligen Präsidenten des Bundesamtes vom Mai 1995, eine zügige Abrechnung der Abschlagszahlungen persönlich überwachen zu wollen, wurde der überwiegende Teil der Abschläge erst zur Jahresmitte 1996 abgearbeitet.

Der älteste Vorgang betraf den ehemaligen Präsidenten des Bundesamtes selbst. Ihm wurde mit dem Anordnungsdatum vom 22. September 1988 ein Betrag von 5 700 DM überwiesen. Obwohl die einzelnen Nachweise bis Ende des Jahres 1988 vorlagen, nahm das Bundesamt die Abrechnung erst sieben Jahre später vor. Danach dauerte es noch einmal fünf Monate, bis der ehemalige Präsident einen Betrag von 2 030,39 DM zum Jahresende 1996 an die Bundeskasse überwies. In zwei weiteren Fällen führten Mitarbeiter eine Dienstreise überhaupt nicht durch. Sie zahlten die Abschläge von jeweils 2 500 DM erst drei Jahre später zurück.

Endgültige Abrechnungen von Abschlagszahlungen ließen darüber hinaus in vielen Fällen Fragen offen. Als Nachweis für die Abrechnung einer Abschlagszahlung im Jahre 1992 zur Ausrichtung eines Kongresses in London liegt z. B. lediglich ein Aktenvermerk des ehemaligen Präsidenten von Mitte des Jahres 1996 vor, nach dem dieser sich erinnern könne, daß Aufwendungen von 4 030 DM nachgewiesen wurden. Er habe die Belege mit nach Hause genommen und dort unauffindbar verlegt. Das Bundesamt führt hierzu aus, daß die zahlungsbegründenden Unterlagen auf Dauer verloren seien. Zu einer Unstimmigkeit im Kassenbeleg wird dargelegt, daß der ehemalige Präsident die zuständige Sachbearbeiterin angewiesen habe, den Vorgang trotz Bedenken zum Abschluß zu bringen.

In einem weiteren Fall rechnete das Bundesamt einen Abschlag in Höhe von 980 DM aus dem Jahre 1988 an den ehemaligen Präsidenten im Juni 1996 ab, obwohl die Ausgaben nicht belegt waren. Die Belege seien auch hier unauffindbar zu Hause verlegt worden. Der ehemalige Präsident bestätigte in seinen Ausführungen vom 28. Dezember 1998 die Sachverhalte im wesentlichen. Das Bundesamt legte dar, daß von den zurückgeforderten Beträgen 28 000 DM bisher noch nicht eingegangen

seien. Dem Bund ist durch die verzögerte Abrechnung von Abschlagszahlungen insgesamt ein (Zins-)Schaden in Höhe von rd. 22 000 DM entstanden.

14.1.3 Bewirtungsausgaben

Die ehemalige Vorprüfungsstelle hatte in mehreren Fällen festgestellt, daß das Bundesamt Erlasse des Bundesministeriums zur Begrenzung von Bewirtungsausgaben nicht beachtete. Entgegen der Weisungslage wurden in einem Fall die Ehefrauen von Tagungsteilnehmern bewirtet. In anderen Fällen wurden bei Bewirtungsausgaben die Richtwerte des Bundesministeriums zum Teil erheblich überschritten. So wurden z. B. bei einem Abendempfang Getränke für durchschnittlich 70 DM/Person ausgeschenkt. Der ehemalige Präsident führte dies auf eine mangelnde Beaufsichtigung des Bedienungspersonals bei dem Ausschank von Getränken zurück. Im übrigen erkannte er die Beanstandungen grundsätzlich an, hielt aber Überschreitungen der Richtwerte des Bundesministeriums für vertretbar.

14.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß das Verhalten des Bundesamtes in krassem Gegensatz zu einem ordnungsgemäßen, wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltungshandeln bei der Bewirtschaftung öffentlicher Mittel steht.

Das Bundesministerium ist seit Beginn der 90er Jahre über die mangelhafte Beachtung haushaltsrechtlicher Grundsätze beim Bundesamt unterrichtet. Auch von den verschiedenen Schreiben des Prüfungsamtes seit Anfang des Jahres 1998 erhielt das Bundesministerium jeweils einen Abdruck mit der Aufforderung, die Dienststelle entsprechend anzuweisen. Die bisher ergriffenen Maßnahmen in Form von schriftlichen Weisungen reichten jedoch nicht aus, das Bundesamt zu verantwortungsvollem Verwaltungshandeln zu veranlassen.

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, daß das Bundesministerium nachhaltig auf die Klärung noch offener Fragen sowie die Abrechnung von Abschlagszahlungen hinwirkt, eine ordnungsgemäße Ausführung des Haushalts durch das Bundesamt künftig sicherstellt und Maßnahmen einleitet, um die dem Bund entstandenen Schäden auszugleichen. Dabei ist auch die Regreßfrage zu prüfen.

14.3

14.3.1

Das Bundesministerium hat ausgeführt, daß sich die Aufarbeitung des Projekts „MEGRIN MOU“ nach dem Ausscheiden des ehemaligen Präsidenten zum 30. September 1998 als schwierig herausstelle, da dieser das Projekt selbst betreut habe. Nachdem es dem Bundesamt eine weitere Frist bis zum 21. Mai 1999 gesetzt habe, sei als Ergebnis der zwischenzeitlich vorliegenden Abrechnung festzuhalten, daß dem Bundesamt aus der Abwicklung des Projekts noch über 60 000 ECU zustünden. Eine Zahlungsaufforderung des Bundesamtes an die

Nachfolgeorganisation von „MEGRIN MOU“ werde unverzüglich ergehen. Im Hinblick auf die Feststellungen des Prüfungsamtes und die noch offenen Fragen sei die Prüfgruppe des Bundesverwaltungsamtes mit einer umfassenden Revision des Projekts beauftragt.

14.3.2

Die Vorgänge zu den Abschlagszahlungen hat das Bundesministerium im wesentlichen bestätigt. Es führte aus, es habe mit zwei Erlassen vom 5. April 1995 und 14. März 1996 das Bundesamt angewiesen, die seinerzeit noch offenen Vorgänge unverzüglich abzurechnen und zu berichten. Der ehemalige Präsident sei aufgefordert worden, die Angelegenheit persönlich zu überwachen. Zu den immer noch offenen Abschlagszahlungen sei dem Bundesamt noch einmal eine Frist gesetzt worden, eine zügige Abrechnung vorzunehmen. Weiterhin werde für die Vergangenheit der Sachverhalt (einschließlich der Frage des Regresses und möglicher disziplinarischer Maßnahmen) insgesamt aufgearbeitet.

14.3.3

Das Bundesministerium hat schließlich zu den Bewirtungsausgaben darauf hingewiesen, daß es bereits Ende des Jahres 1994 das Bundesamt angewiesen habe, die Kosten der Bewirtung auf das unbedingt notwendige Maß zu beschränken und bei der Durchführung von Veranstaltungen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Bei der Beurteilung der Angemessenheit der Bewirtungskosten seien jedoch im Einzelfall Faktoren zu berücksichtigen, die zu einer Abweichung von den Richtwerten führen könnten. Seit dem Ausscheiden des ehemaligen Präsidenten habe das Bundesministerium dafür Sorge getragen, daß diese Ausgaben auf das absolut notwendige Maß beschränkt würden. Es habe dem Bundesamt eine vierteljährliche Berichtspflicht bei diesen Ausgaben auferlegt.

14.4

Der Bundesrechnungshof sieht sich in seiner Kritik bestätigt, daß das Verhalten des Bundesamtes in krassem Gegensatz zu einem ordnungsgemäßen, wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltungshandeln bei der Bewirtschaftung öffentlicher Mittel steht, das nicht hingenommen werden kann.

Das Bundesministerium bleibt aufgefordert, künftig zeitnah darauf zu drängen, daß seine Weisungen erfüllt werden und das Bundesamt zu verantwortungsvollem Verwaltungshandeln veranlasst wird. Dazu gehören Abrechnungen von Projekten in einem angemessenen Zeitraum, zeitnahe Abrechnung von Abschlagszahlungen sowie Überprüfung von Bewirtungsausgaben in regelmäßigen Abständen.

Die angekündigte Aufarbeitung der Vorgänge einschließlich der Frage des Regresses und möglicher disziplinarischer Maßnahmen sowie den Ausgleich der dem Bund entstandenen Schäden wird der Bundesrechnungshof beobachten.

15 Zuwendungen an private Organisationen für die Ausbildung der Bevölkerung in Erster Hilfe und zu Pflegehilfskräften
(Kapitel 06 28 Titel 671 72)

15.0

Das Bundesministerium fördert die Ausbildung der Bevölkerung in Erster Hilfe und zu Pflegehilfskräften. Die Angemessenheit der hierfür privaten Organisationen gewährten Pauschalen pro Teilnehmer ist nicht nachvollziehbar. Die Pauschalen wurden aus Durchschnittswerten ermittelt, ohne daß es Vorgaben über förderfähige Leistungsstandards gibt. Die Ausbildungskurse werden nicht im Wettbewerb vergeben.

15.1

Das Bundesministerium fördert nach § 18 des Zivilschutzgesetzes (ZSG) die Ausbildung der Bevölkerung in Erster Hilfe und zu Pflegehilfskräften. In § 20 Abs. 1 ZSG sind die Organisationen einzeln aufgezählt, die „für die Mitwirkung“ an der Ausbildung „insbesondere geeignet“ sind und vom Bundesministerium Fördermittel erhalten. Die gesetzliche Regelung schließt nicht aus, daß neben den genannten auch andere Organisationen ausbilden und Zuwendungen erhalten können, sofern sie die Voraussetzungen zur Erfüllung dieser Aufgabe nachweisen.

Der Bundesrechnungshof hat die dafür gewährten Zuwendungen des Bundesministeriums an private Organisationen (Hilfsorganisationen) geprüft. Die Prüfung bezog sich auf Verwaltungsverfahren des Bundes, nicht auf die Arbeit der Hilfsorganisationen.

15.2

15.2.1

Zweck der Zuwendungen für die Ausbildung in Erster Hilfe ist es, der Bevölkerung Kenntnisse und Fähigkeiten zu vermitteln, um in einem Katastrophen- oder Verteidigungsfall eine sachgerechte Selbst- und Nachbarschaftshilfe leisten zu können. Pro Jahr werden mehr als 500 000 Personen ausgebildet. Die Zuwendungen beliefen sich im Jahre 1998 auf 15,7 Mio. DM.

Die Ausbildung von Pflegehilfskräften hat zum Ziel, Freiwillige für die Deckung des zusätzlichen Bedarfs an Pflegehilfskräften in einem Spannungs- oder Verteidigungsfall zu gewinnen. Seit dem Jahre 1960 sind rd. 350 000 Pflegehilfskräfte ausgebildet worden. Die Zuwendungen betrugen im Jahre 1998 insgesamt 5,5 Mio. DM.

Die ausbildenden Hilfsorganisationen erhalten die Bundesmittel als Pauschalbetrag je Teilnehmer. Die Höhe des Pauschalbetrags bestimmt das Bundesministerium auf Antrag der Zuwendungsempfänger. Hierbei werden die von den Hilfsorganisationen zu erstellenden Kostenaufstellungen zugrunde gelegt und bestimmte Ausgaben – z. B. für haupt- und ehrenamtliche Ausbilder,

Räume, Material, Verwaltungskosten – als zuwendungsfähig anerkannt.

Vom Haushaltsjahr 1996 an hat das Bundesministerium den Pauschalbetrag für die Ausbildung in Erster Hilfe bei Einbeziehung von Themen über den Selbstschutz von 22 auf 29 DM erhöht. Hierbei ging man davon aus, daß den Hilfsorganisationen durchschnittliche Ausgaben je Teilnehmer in Höhe von rd. 74 DM pro Kurs entstehen. Es wurde weiterhin berücksichtigt, daß von den Hilfsorganisationen zur teilweisen Deckung eines verbleibenden Eigenanteils Teilnehmergebühren bis zu einem Höchstsatz von 48 DM erhoben werden können. Die Hilfsorganisationen haben die Kosten der Ausbildung pro Teilnehmer für das Jahr 1996 mit Beträgen zwischen rd. 64 und rd. 83 DM angegeben. Die Unterschiede sind insbesondere darauf zurückzuführen, daß einzelne Hilfsorganisationen bei ihren Angaben ausschließlich hauptamtliches, andere überwiegend ehrenamtliches Personal berücksichtigt haben.

Die Hilfsorganisationen legten im Jahre 1994 einen Bericht über die Kalkulation der Ausbildungskosten für Pflegehilfskräfte vor. Diese werden mit rd. 416 DM je Teilnehmer beziffert. Das Bundesministerium setzte Anfang des Jahres 1997 den Pauschalbetrag für die Ausbildung in Höhe von 230 DM fest. Der mögliche Teilnehmerbeitrag wurde im Mai 1997 auf höchstens 310 DM angehoben. Die Ausbildung von Pflegehilfskräften wird teilweise von Honorarkräften durchgeführt, deren Vergütung auf Stundenbasis oder pauschal erfolgt. Zum Einsatz kommen Ausbildungsschwestern, Studenten, Ärzte und andere dazu ermächtigte Personen. Die Honorarkosten pro Lehrgang variieren dementsprechend. Auch die Ansätze für Gebrauchsmaterialien sind sehr unterschiedlich. Grund sind die eigenverantwortlich gewählten Schwerpunktsetzungen der Hilfsorganisationen innerhalb der Ausbildung.

15.2.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß die Zahl der in Erster Hilfe mit Zuwendungen des Bundes jährlich ausgebildeten Personen in etwa gleich geblieben ist, obwohl sich nach einem Bericht des Bundesministeriums zur zivilen Verteidigung an den Innen- und den Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages im Jahre 1995 die Sicherheitslage erheblich verbessert hat und die Vorkehrungen und Aufwendungen bei anderen Maßnahmen der zivilen Verteidigung erheblich vermindert worden sind.

Der Bundesrechnungshof hat weiterhin bemängelt, daß nicht nachvollziehbar ist, ob die Höhe der Pauschalbeträge angemessen ist. Rein rechnerisch ergibt sich bei der Erste-Hilfe-Ausbildung bei einer maximalen Teilnehmergebühr in Höhe von 48 DM und der Pauschale in Höhe von 29 DM eine Überschreitung der angenommenen Kosten in Höhe von durchschnittlich 74 DM je Teilnehmer. Die Kosten für die Erste-Hilfe-Ausbildung wären damit in voller Höhe ohne Eigenbeteiligung der Hilfsorganisationen finanziert. Geht man darüber hinaus davon aus, daß hauptsächlich ehrenamtliche Mitarbeiter eingesetzt werden, kommt es zu Kostenüberdeckungen.

Auch bei der Ausbildung zu Pflegehilfskräften ergibt sich bei einem Teilnehmerbeitrag von 310 DM und einer Pauschale von 230 DM rechnerisch eine Überfinanzierung.

Der Bundesrechnungshof hat weiterhin kritisiert, daß die Vorgabe förderfähiger Leistungsstandards fehlt. Wenn, wie geschehen, aus den vorher genannten Werten mit ihren starken Abweichungen ein Durchschnitt gebildet wird, kommt es zu Über- oder Unterdeckungen bei einzelnen Kursen, wie sich dies auch aus internen Unterlagen der Hilfsorganisationen ergibt. Eine Abhilfe ist nur durch die Vorgabe von förderfähigen Leistungsstandards möglich. Diese sollten sich an den kostengünstigsten und für ausreichend erachteten Lehrgängen orientieren.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, die Pauschalen zu überprüfen und die Förderrichtlinien zu ergänzen. Er hat es darüber hinaus für erforderlich gehalten, daß künftig die Vergabe der Ausbildungsleistungen im Wettbewerb stattfindet. Nur so ist die kostengünstigste Ausbildung gewährleistet.

15.3

Das Bundesministerium hat ausgeführt, daß durch die Förderung der Ausbildung keine Kostenüberdeckung eintreten dürfe. Bei der Umsetzung der im Zivilschutzgesetz normierten Ausbildung der Bevölkerung in Erster Hilfe und zu Pflegehilfskräften sei das Bundesministerium stets von diesem Grundsatz ausgegangen. Der Festsetzung und den Erhöhungen der Pauschalbeträge seien in der Vergangenheit jeweils umfangreiche Verhandlungen mit den Hilfsorganisationen sowie interne Abstimmungen auf Bundesebene vorausgegangen. Diesen Verhandlungen hätten stets Kostenkalkulationen der Hilfsorganisationen und die aufgrund der bei der Prüfung der Verwendungsnachweise vorliegenden Daten des Bundesamtes für Zivilschutz vorgelegen. Das Zahlenmaterial sei bisher plausibel erschienen und habe keinen Anlaß zu Zweifeln gegeben.

Aus den jetzt vorliegenden, noch nicht abschließend beschiedenen Anträgen sowie den Stellungnahmen der Hilfsorganisationen werde offenkundig, daß es bei der Bemessung des von den Hilfsorganisationen zu erbringenden Eigenanteils, der Bewertung der ehrenamtlich erbrachten Ausbildungstätigkeit, der Berücksichtigung der Teilnehmergebühren sowie der Ermittlung der Ausbildungskosten unterschiedliche Auffassungen zwischen Bund und Hilfsorganisationen gebe.

Grundsätzlich solle das derzeitige Pauschalssystem beibehalten werden. Ziel müsse es sein, durch Verhandlungen mit den Hilfsorganisationen die Förderung der Ersthilfe-Ausbildung und der Ausbildung zu Pflegehilfskräften so zu gestalten, daß die Interessen aller Beteiligten angemessen berücksichtigt würden. Für den Bund müsse sichergestellt bleiben, daß eine fundierte Ausbildung durch die Hilfsorganisationen weiterhin gewährleistet sei und eine Kostenüberdeckung durch den Bundeszuschuß vermieden werde. Angestrebt werde eine faire Regelung, die eine Dreiteilung der Finanzierung durch Förderung, Eigenanteil und Gebühren in transparenter und leicht überprüfbarer Form ermögliche.

Die Bundesregierung habe beschlossen, die Förderung der Ausbildung in Erster Hilfe auf ein Kernprogramm (Förderung der Ausbildung von Multiplikatoren) zurückzuführen. Ferner sei beabsichtigt, ein Gutachten über die aktuelle Kostensituation bei der Ausbildung zu Pflegehilfskräften und der Ersthilfe-Ausbildung in Auftrag zu geben. Dabei solle auch die Frage von förderfähigen Leistungsstandards einbezogen werden. Bis zur Vorlage des Gutachtens und einer darauf aufbauenden Entscheidung solle es bei den bisher festgelegten Pauschalen bleiben.

Der Gesetzgeber habe den Kreis der ausbildenden Organisationen bewußt eingeschränkt. Durch Hinweis auf § 20 Abs. 1 ZSG habe er bestimmt, daß nur Organisationen berücksichtigt würden, die auch als Hilfsorganisationen im Katastrophenschutz mitwirkten. Privatpersonen und andere Organisationen könnten daher bei der Förderung nicht berücksichtigt werden. Der Bund sei an einer flächendeckenden Ausbildung der Bevölkerung interessiert. Eine Ausschreibung unter Kostengesichtspunkten würde diesem Interesse entgegenstehen, da die Ausbildungskapazitäten keiner der ausbildenden Organisationen hierzu ausreichen. Der Bund bezuschusse die Ausbildung in Form eines pauschalierten Festbetrags, der nicht die Gesamtkosten der Ausbildung decke. Hierdurch werde erreicht, daß die ausbildenden Organisationen ein Eigeninteresse an einer kostengünstigen Ausbildung hätten. Aus den genannten Gründen sei eine Ausschreibung im Rahmen der Förderung nach § 18 ZSG nicht möglich.

15.4

Der Bundesrechnungshof begrüßt, daß die Förderung der Ausbildung in Erster Hilfe auf ein Kernprogramm zurückgeführt wird. Das Bundesministerium bleibt jedoch aufgefordert, die Überprüfung der Pauschalen so rasch wie möglich umzusetzen, weil die zur Zeit festgelegten Beträge weitergelten und erfahrungsgemäß ein längerer Zeitraum verstreicht, bis das Gutachten erstellt ist, die sich daran anknüpfenden Verhandlungen abgeschlossen sind sowie Förderrichtlinien mit den dann neuen Pauschalbeträgen in Kraft gesetzt werden können.

Der Bundesrechnungshof weist ferner darauf hin, daß ein Gutachten nicht erforderlich wäre, wenn das Bundesministerium dazu überginge, die Ausbildungsleistungen künftig im Wettbewerb durch Ausschreibung zu vergeben. Auch wenn der Gesetzgeber den Kreis der ausbildenden Organisationen bewußt eingeschränkt hat, muß er darauf bedacht sein, daß die Aufgabe nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit erfüllt wird. Daß die Ausbildungskapazitäten der einzelnen, jetzt ausbildenden Organisationen nicht für eine flächendeckende Ausbildung ausreichen, spricht nicht gegen eine Ausschreibung, da diese, regional durchgeführt, durchaus zu unterschiedlichen Kostenergebnissen führen kann. Im übrigen könnte dies dafür sprechen zu prüfen, inwieweit die gesetzliche Beschränkung noch zweckmäßig ist und nicht auch andere geeignete Organisationen zugelassen werden sollten.

Das Bundesministerium bleibt aufgefordert, dafür Sorge zu tragen, daß die Ausbildung so kostengünstig wie möglich durchgeführt wird. Um dies sicherzustellen ist die öffentliche Ausschreibung das bewährte Verfahren.

16 Unterstützung deutscher Minderheiten in Nachfolgestaaten der UdSSR (Kapitel 06 40 Titelgruppe 01)

16.0

Das Bundesministerium fördert investive Maßnahmen in den Herkunftsgebieten der Rußlanddeutschen. Es hat Infrastrukturmaßnahmen in der russischen Föderation finanziert, die durch die russische Seite erbracht werden sollten. Die Eigentumsübertragung dieser Einrichtungen gestaltet sich äußerst schwierig und kommt nur schleppend voran. Mit Projektmitteln geförderte Betriebe kommen ihren Verpflichtungen zur Abführung von Gewinnanteilen nicht wie vorgesehen nach. Die Privatisierung von Betrieben und Wohnraum hat noch nicht begonnen.

Das Bundesministerium hat einzelne Betriebe errichten lassen, deren Behauptung am Markt ohne weitere deutsche Unterstützung zweifelhaft ist. Ein im Jahre 1994 begonnenes und auf rd. 2,5 Mio. DM geschätztes Ziegeleiprojekt sollte bis zu seiner Inbetriebnahme mehr als 13 Mio. DM kosten. Ein Vertragspartner des Bundesministeriums hat als Projektträger auf Fehlentwicklungen zu spät reagiert und das Bundesministerium hierüber mit erheblicher Zeitverzögerung unterrichtet.

16.1 Vorbemerkung

Der Bundesrechnungshof hat Planung und Durchführung von investiven Maßnahmen in der russischen Föderation in den Regionen Asowo und Halbstadt sowie in Kasachstan geprüft. Ziel der Fördermaßnahmen ist es, den nicht zur Aussiedlung entschlossenen Rußlanddeutschen durch vielfältige Hilfen eine Perspektive zum Verbleib zu geben. Ein wesentlicher Teil der Hilfe besteht in investiven Maßnahmen, wie z. B. der Gewerbeförderung, insbesondere im kleingewerblichen und handwerklichen Bereich, und der Schaffung von Wohnraum.

Seit dem Jahre 1990 sind aus Kapitel 06 40 für investive Maßnahmen über 500 Mio. DM verausgabt worden. Für den Zeitraum 1999 bis 2002 waren zum Zeitpunkt der Prüfung weitere rd. 200 Mio. DM vorgesehen.

Der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages hat auf der Grundlage von Berichten des Bundesrechnungshofes bereits mehrfach über die unzureichende Planung und Durchführung von Projekten beraten. Nach einer erneuten Prüfung greift der Bundesrechnungshof im folgenden weitere Mängel bei der Förderung von Infrastrukturmaßnahmen und Betrieben auf.

16.2 Förderung von Infrastruktur in der russischen Föderation

16.2.1

Nach dem Protokoll der konstituierenden Sitzung der ersten deutsch-russischen Regierungskommission für die Angelegenheiten der Rußlanddeutschen im April 1992 sollten Infrastrukturmaßnahmen für die Region grund-

sätzlich als Leistung der russischen Seite aus deren Haushalt finanziert werden. Da die tatsächlichen Zuweisungen der russischen Zentralregierung jedoch deutlich unter den angekündigten Beträgen lagen, ist das Bundesministerium in Abweichung von Festlegungen des o. a. Protokolls dazu übergegangen, den Bau von Landstraßen, den Ausbau der Wasser-, Fernwärme- und Stromversorgung und den Telefonausbau aus Projektmitteln zu finanzieren. Eigentümer dieser Einrichtungen ist im Bereich Halbstadt derzeit die Entwicklungsgesellschaft der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit. Mittelfristig ist eine Umwandlung in Aktiengesellschaften unter Beteiligung der Administration vorgesehen. Für den Bereich Asowo ist die Eigentumsfrage offen und damit auch die Verantwortung für die Folgekosten.

16.2.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß das Bundesministerium zahlreiche Infrastrukturmaßnahmen finanziert hat, obwohl bereits die Planung der damit in Zusammenhang stehenden Errichtung von Betrieben teilweise unzureichend war. Die Probleme der Eigentumsübertragung wären bei einer Finanzierung durch die russische Seite nicht entstanden. Durch die nachträgliche Übernahme von Infrastrukturleistungen konnten zwar Projekte weitergeführt oder beendet werden, die sonst so nicht möglich gewesen wären. Hierfür verausgabte Mittel standen jedoch für andere bereits konzipierte Hilfsmaßnahmen nicht mehr zur Verfügung. Im übrigen hat die Übernahme dieser Leistungen aufgrund von Zeitverzögerungen zu weiteren Mehrausgaben geführt, da zwischenzeitlich die Baukosten erheblich gestiegen sind.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, die Förderung solcher Maßnahmen künftig grundsätzlich durch die russische Seite vornehmen zu lassen. Darüber hinaus sollte das Bundesministerium darlegen, wie die Nachhaltigkeit der von deutscher Seite finanzierten Projekte langfristig gesichert werden kann.

16.2.3

Das Bundesministerium hat darauf hingewiesen, die allgemeine wirtschaftliche Situation in der Russischen Föderation wirke sich insbesondere auf die Leistungen der russischen Regierung, u. a. im Zusammenhang mit der Infrastruktur aus. Es sei versucht worden, die russische Seite auf einen konkreten Förderumfang und die Projekte, bei denen die Mittel eingesetzt werden sollten, festzulegen. Darüber hinaus sei darauf bestanden worden, soweit wie möglich keine gemeinschaftlich finanzierten Projekte mehr durchzuführen. Gleichwohl hätte nicht verhindert werden können, daß einige mit deutschen Mitteln geförderte Projekte wegen fehlender begleitender Maßnahmen der russischen Seite notleidend geworden seien. Um die Gesamtmaßnahme in solchen Fällen nicht zu gefährden, sei es erforderlich gewesen, von deutscher Seite zusätzliche Beträge für derartige Vorhaben zur Verfügung zu stellen. Neue große Infrastrukturmaßnahmen würden nicht mehr gefördert.

Die Nachhaltigkeit der laufenden Projekte auch über längere Zeiträume hinweg müsse vor dem Hintergrund der bereits geschilderten gesamtwirtschaftlichen Lage in der russischen Föderation sowie der dortigen Steuergesetzgebung gesehen werden. Der Nachhaltigkeit dienen die Privatisierung von Objekten und die Übertragung auf Träger, die eine ausreichende Rechtssicherheit und Leistungsfähigkeit für einen überschaubaren Zeitraum gewährleisten könnten. Derzeit müßten immer noch Übergangslösungen hingenommen werden.

16.2.4

Der Bundesrechnungshof nimmt die Absicht des Bundesministeriums zur Kenntnis, daß keine großen Infrastrukturprojekte mehr gefördert werden. Er sieht sich in seiner Kritik bestätigt, daß insbesondere die Probleme der Eigentumsübertragung und vermeidbare Mehrausgaben erst durch die Finanzierung der Infrastrukturmaßnahmen aus Projektmitteln des Bundesministeriums entstanden sind. Das Bundesministerium bleibt aufgefordert, die Nachhaltigkeit der bisher getätigten Investitionen zu sichern.

16.3 Förderung von Betrieben

16.3.1

Bei den investiven Maßnahmen für Rußlanddeutsche ist nach dem Prinzip der „Hilfe zur Selbsthilfe“ vorgesehen, daß die deutsche Seite die Projekte über Zuschüsse oder Kredite finanziert und die rußlanddeutsche Seite Gewinnanteile aus den Betrieben für soziale und humanitäre Zwecke verwenden soll. Für den gleichen Zweck sollten Rückflüsse aus Kreditprogrammen eingesetzt werden. Organisatorisch sollten für diese Aufgaben Fonds eingerichtet werden. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes haben Betriebe keine oder nur zeitweise Gewinnanteile abgeführt. Obwohl in den mit den Betreibern abgeschlossenen Nutzungsverträgen vorgesehen ist, daß die Betriebe nach einem Zeitraum von fünf Jahren privatisiert werden sollten, ist dies bisher noch in keinem einzigen Fall erfolgt.

Die Probleme der geförderten Betriebe verdeutlichen folgende Beispiele: In den Jahren 1991 bis 1993 sind im Norden Kasachstans je drei Bäckereien und Käsereien mit Projektmitteln des Bundesministeriums errichtet worden. Die wirtschaftliche Situation der Einrichtungen ist durchgängig negativ. Eine Käserei steht vor der Schließung. Der Betreiber hat Schwierigkeiten mit der Rohstoffversorgung. Strom gibt es nur noch stundenweise. Eine Bäckerei hat ebenfalls wirtschaftliche Schwierigkeiten. Es ist abzusehen, daß der Pächter den Betrieb über kurz oder lang aufgeben wird. Gewinne wurden mit einer Ausnahme von keinem Betrieb abgeführt. Lediglich eine Käserei hat einmal Geld überwiesen und einmal Lebensmittel geliefert.

16.3.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß die erwarteten Rückflüsse aus den Betrieben in den meisten Fällen ausgeblieben sind. Damit ist ein Ziel der Förde-

rung, eine Verwendung für soziale und humanitäre Zwecke, nicht im gewünschten Ausmaß erreicht worden. Da die damit beauftragten Fonds zum Zeitpunkt der Prüfung nur bedingt funktionsfähig und kontrollierbar waren, war eine Verwendung der Mittel im Sinne der vorgesehenen Zweckbestimmung nicht sichergestellt.

Die Betriebe sind inzwischen über fünf Jahre alt; ihre Anlagen werden vermehrt reparaturanfällig. Deshalb ist mit erhöhten Folgekosten zu rechnen. Der Bundesrechnungshof hat daher empfohlen, daß die Projektträger die Betriebe den Nutzern möglichst bald zur Übernahme anbieten. Dabei sollte zwischen den Betrieben unterschieden werden, die ihren vertraglichen Verpflichtungen nachgekommen sind, und solchen, die keine Abführungen vorgenommen haben. Eigentum sollte aus prinzipiellen Gründen nicht ohne Gegenleistung übertragen werden.

Der Bundesrechnungshof hat schließlich angeregt zu prüfen, ob angesichts der kritischen wirtschaftlichen Situation in den Herkunftsländern der Rußlanddeutschen und der hohen Risiken eine Förderung von investiven Maßnahmen noch zweckmäßig ist. Er hält eine Umschichtung hin zur Förderung von humanitären und sozialen Maßnahmen, wie z. B. medizinische Versorgung, oder von kulturellen Maßnahmen, wie z. B. Förderung von Begegnungsstätten und Sprachförderung, für erfolgversprechender, weil dies den Menschen unmittelbar zugute kommt.

16.3.3

Das Bundesministerium hat ausgeführt, die Fonds in der russischen Föderation und in Kasachstan seien bereits seit einem Jahr oder länger arbeitsfähig. Trotz schwieriger wirtschaftlicher Rahmenbedingungen käme die Mehrzahl der Kreditnehmer in der russischen Föderation, eingeschränkt auch in Kasachstan, zumindest in Teilen ihren Verpflichtungen zur Gewinnabführung nach. Es werde geprüft, ob die Betreiber der Betriebe ihre Verpflichtungen zur Abführung in der Vergangenheit schuldhaft nicht erfüllt hätten. Soweit geboten, würden in Einzelfällen Anlagen bei Kreditnehmern demontiert und an andere Kreditnehmer vergeben. Es müsse jedoch darauf verwiesen werden, daß bei den Programmen in der russischen Föderation von Anfang an von einer geringen Leistungsfähigkeit der Empfänger, schwierigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und daher nicht in erster Linie von wirtschaftlichen Effizienzgesichtspunkten ausgegangen worden sei. Es würden auf absehbare Zeit keine Rückflüsse in erheblicher Größenordnung anfallen. Es bestehe im übrigen Einvernehmen darüber, daß die Privatisierung mit dem Ziel, den Rußlanddeutschen in den Herkunftsgebieten dauerhaft die Ergebnisse der Fördermaßnahmen zugute kommen zu lassen, vorangetrieben werden müsse.

Das Bundesministerium hat angekündigt, alle geförderten Betriebe kritisch zu überprüfen und danach zu entscheiden, welche weitergeführt, privatisiert oder eingestellt werden sollen. Die Förderpriorität solle künftig bei sozialen, humanitären und kulturellen Projekten liegen, was im Rahmen der laufenden Programme bereits weitestgehend berücksichtigt werde.

16.3.4

Der Bundesrechnungshof begrüßt, daß eine kritische Bestandsaufnahme der noch nicht abgeschlossenen Projekte erfolgen soll. Das Bundesministerium bleibt aufgefordert, möglichst rasch die erforderlichen Entscheidungen zu treffen, damit die Fördermittel unter Berücksichtigung der Situation in den entsprechenden Ländern möglichst wirtschaftlich und effizient eingesetzt werden und keine unnötigen Folgekosten entstehen. Es bleibt weiterhin sicherzustellen, daß die Betriebe ihren vertraglichen Verpflichtungen zur Gewinnabführung nachkommen, daß die Arbeitsfähigkeit der Fonds gewährleistet wird und die Rückflüsse zweckentsprechend wiederverwendet werden. Dies setzt entsprechende Kontrollen voraus.

Soweit das Bundesministerium ausführt, seine Förderpriorität bereits weitestgehend zugunsten der Breitenarbeit geändert zu haben, ist darauf hinzuweisen, daß aus der entsprechenden Titelgruppe im Bundeshaushalt im Finanzplanungszeitraum bis 2003 noch immer ein dreistelliger Millionenbetrag für investive Maßnahmen vorgesehen ist. Das Bundesministerium bleibt daher aufgefordert, die Notwendigkeit dieser Ausgaben auch im Hinblick auf die beabsichtigten Prioritätenänderungen zu überprüfen.

16.4 Ziegeleiprojekt

16.4.1

Nachfolgend berichtet der Bundesrechnungshof über die Fehlentwicklung einer Fördermaßnahme, weil sie einerseits von finanzieller Bedeutung ist, andererseits aber auch die Schwierigkeiten der Förderung von Betrieben in Rußland deutlich macht:

Im Rahmen des Förderprogramms für Rußlanddeutsche beauftragte das Bundesministerium im Jahre 1994 einen Vertragspartner mit der Durchführung eines einvernehmlich ausgewählten Projekts. Auf dem Gelände einer alten Ziegelei bei Asowo sollte ein neuer Ziegeleibetrieb errichtet und aus dem Förderprogramm des Bundes finanziert werden. Grundlage dafür war ein Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Vertragspartner mit für dieses Projekt geplanten Gesamtkosten in Höhe von rd. 2,5 Mio. DM. Die Maßnahme sollte spätestens im Jahre 1996 abgeschlossen sein.

Der Vertragspartner hat zur Durchführung des Projekts im Jahre 1994 ein weiteres Unternehmen eingeschaltet. Dieses veranlaßte den Kauf einer gebrauchten Ziegeleiausrüstung in Deutschland zum Preis von rd. 540 000 DM. Diese wurde im Jahre 1994 in 31 Containern nach Asowo versandt. Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen im Jahre 1997 standen die 31 Container seit drei Jahren ungeöffnet im Freien. Es konnte auch kein Zeitpunkt für den Abschluß des Projekts benannt werden. Als Gründe wurden Witterungsbedingungen, Lieferverzögerungen russischer Unternehmen, fehlende Stromversorgung und Liquiditätsschwierigkeiten angeführt. Der Vertragspartner hat erst im Jahre 1997 mit einem Sachstandsbericht das Bundesministerium über Probleme bei der Projektdurchführung informiert. Bis zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen im Jahre 1997

waren rd. 5,8 Mio. DM ausgezahlt worden, ohne daß die endgültige Höhe der Erstellungskosten und der Zeitpunkt der Inbetriebnahme absehbar waren. Bis zur Inbetriebnahme der Ziegelei rechnete der Vertragspartner damals mit weiteren rd. 8 Mio. DM an Kreditvolumen. Bis April 1999 sind insgesamt 8 Mio. DM für das Projekt und 1,35 Mio. DM für Durchführungskosten verausgabt worden.

16.4.2

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß der Vertragspartner des Bundesministeriums trotz der Ausschöpfung und erheblichen Überschreitung des Kreditrahmens sowie der Verzögerung der Fertigstellung das Bundesministerium erst im Jahre 1997 informiert hat. Dadurch hatte das Ressort keine Möglichkeit, rechtzeitig einzuwirken und Fehlentwicklungen zu verhindern. Der Vertragspartner hat nach Ansicht des Bundesrechnungshofes seine vertraglichen Verpflichtungen nur unzureichend erfüllt. Dies entlastet jedoch das Bundesministerium nicht, da es über zwei Jahre lang versäumt hat, sich um die sachgerechte Abwicklung zu kümmern. Da im Jahre 1997 weder der Gesamterstellungspreis der Anlage noch deren Weiterfinanzierung überschaubar war, hat der Bundesrechnungshof die Gesamtfinanzierung als nicht gesichert angesehen und das Bundesministerium aufgefordert, die Weiterführung des Projekts zu überprüfen. Dies auch vor dem Hintergrund, daß bei einer mittlerweile geschätzten Investitionssumme von mehr als 13 Mio. DM nicht erkennbar ist, wie der Betrieb neben der Schuldenlast die Betriebskosten finanzieren und Gewinne erwirtschaften soll, zumal er über keine ausreichende Liquidität verfügt. Für ggf. entstandene und noch entstehende finanzielle Schäden sollte das Bundesministerium die Haftungsfrage prüfen.

16.4.3

Das Bundesministerium hat ausgeführt, daß es dem Vertragspartner mit Schreiben vom 5. August 1997 jede weitere Kreditvergabe für das Ziegeleiprojekt untersagt habe. Die unzureichende Projektsteuerung und Kontrolle seitens des Vertragspartners hätten dazu geführt, daß dieser entgegen mehrfachen Mitteilungen über eine Einstellung der Vergabe von Gewerbekrediten für das Ziegeleiprojekt und trotz des o. a. Schreibens zunächst nichts unternommen habe, um auch die Kreditvergabe aus Mittelrückflüssen des Fonds Asowo, in den Jahren 1997 und 1998 noch über 3 Mio. DM, einzustellen. Dies sei erst im April 1998 geschehen.

Wegen des nicht zu kalkulierenden finanziellen Risikos habe das Bundesministerium entschieden, das Projekt mit deutschen Haushaltsmitteln nicht mehr zu fördern. Weiterhin hat das Bundesministerium mitgeteilt, daß es sich mit dem Vertragspartner wegen Verletzung des Vertrages streitig auseinandersetzt. Dieser habe darauf hingewiesen, daß die Durchführung aufwendiger Bauvorhaben mit lokalen Firmen in Rußland mit hohen Risiken verbunden sei, ebenso die Kostenentwicklung, die Einhaltung von Zeitplänen und die Qualität der Ausführung. Die Mehrkosten seien zu einem guten Teil – wie auch bei anderen Bauprojekten – auf Preissteigerungen infolge Nichteinhaltung des Zeitplans zurückzuführen.

16.4.4

Der Bundesrechnungshof sieht sich durch die Ausführungen des Bundesministeriums in seiner Kritik bestätigt. Gerade bei den bestehenden Risiken und den tatsächlich aufgetretenen Schwierigkeiten hätte sich das Bundesministerium eingehend um das Projekt kümmern müssen. Der Vertragspartner hätte das Bundesministerium zeitnah informieren müssen, damit dieses die Möglichkeit gehabt hätte, steuernd einzugreifen. Im übrigen bleibt das Bundesministerium aufgefordert, darauf zu achten, daß die Ziegelei auch nicht durch Rückflüsse aus dem Privatisierungsprogramm weiterfinanziert wird.

17 Beschaffung von Sanitätsmaterial beim Bundesgrenzschutz (Kapitel 06 25 Titel 522 21 Kapitel 06 26 Titel 422 01 bis 427 01)

17.0

Das Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern beschafft zentral Sanitätsmaterial (insbesondere Arznei- und Verbandmittel) für heilfürsorgeberechtigte Polizeivollzugsbeamte von Dienststellen des Bundesgrenzschutzes mit eigenem Sanitätsdienst und für zehn weitere Bedarfsträger. Im Zuge der Neuorganisation des Bundesgrenzschutzes wird insbesondere die zentrale Beschaffung von Sanitätsverbrauchsmaterial an Bedeutung verlieren. Die Versorgung des Bundesgrenzschutzes könnte künftig durch die Bundeswehr erfolgen. Bei Übernahme der Beschaffungen von Sanitätsverbrauchsmaterial für sämtliche Bedarfsträger des Beschaffungsamtes durch die Bundeswehr ließen sich jährlich über 1 Mio. DM, bei Einbeziehung des Sanitätsgeräts rd. 1,6 Mio. DM einsparen.

17.1

Von rd. 30 000 Polizeivollzugsbeamten im Bundesgrenzschutz (BGS) haben annähernd 95 v. H. Anspruch auf Heilfürsorge. Sie erhalten die Heilfürsorgeleistungen grundsätzlich als Sachleistung. In BGS-Dienststellen mit eigenem Sanitätsdienst, z. B. Grenzschutzpräsidien, Abteilungen sowie Aus- und Fortbildungszentren, schließt das neben der ärztlichen Behandlung auch die Versorgung mit Arznei- und Verbandmitteln (Sanitätsverbrauchsmaterial) ein. Polizeivollzugsbeamte des Grenzschutzzeindienstes (BGS-Ämter und Inspektionen) nehmen dagegen zunehmend Vertragsärzte in Anspruch. Arznei- und Verbandmittel beziehen diese Beamten in der Regel über Apotheken.

Der Grenzschutzzeindienst wird künftig im Rahmen der Neuorganisation des BGS zu Lasten der BGS-Abteilungen (Reduzierung von 21 auf letztlich 10) erheblich verstärkt. Im Ergebnis werden nur noch rd. 10 000 der insgesamt 30 000 Polizeivollzugsbeamten in BGS-Dienststellen mit eigenem Sanitätsdienst verbleiben.

Für die BGS-Dienststellen mit eigenem Sanitätsdienst sowie für zehn weitere Bedarfsträger (z. B. Deutscher Bundestag, Auswärtiges Amt, Bundeskriminalamt) beschafft das Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern (Beschaffungsamt) zentral Sanitätsmaterial (Verbrauchsmaterial und Gerät). Im Jahre 1997 entfielen von insgesamt 1 055 Beschaffungsaufträgen mit einem Beschaffungsvolumen von rd. 6,06 Mio. DM 675 Aufträge mit einem Beschaffungsvolumen von rd. 3,67 Mio. DM auf den BGS. Im einzelnen:

	Gesamt	für BGS	BGS-Anteil in v. H.
Sanitätsverbrauchs- material	855	514	rd. 60
Sanitätsgerät	200	161	rd. 80
Gesamt	1 055	675	rd. 64

Im Beschaffungsamt werden diese Aufgaben von einem Referat mit insgesamt elf Mitarbeitern (davon drei in Teilzeit) wahrgenommen. Das Referat besteht aus zwei Sachgebieten mit jeweils fünf Mitarbeitern und einem Referatsleiter. Ein Sachgebiet beschafft Sanitätsverbrauchsmaterial, das andere Sanitätsgerät. Wegen der Beschaffung von Medikamenten sind der Referatsleiter und ein Sachgebietsleiterdienstposten mit ausgebildeten Apothekern besetzt. Zudem besteht ein Verbrauchslager mit drei Lagerhelfern, die nahezu vollständig mit der Lagerung und Verteilung von Sanitätsverbrauchsmaterial beschäftigt sind. Sanitätsverbrauchsmaterial wird grundsätzlich direkt beim Hersteller oder über den Großhandel beschafft und turnusmäßig alle vier Monate vom Verbrauchslager an die Bedarfsträger ausgeliefert. Hierfür steht dem Referat ein Kraftfahrer mit rd. einem Viertel seiner jährlichen Arbeitszeit zur Verfügung.

Die Bundeswehr beschafft ihren Bedarf an Sanitätsverbrauchsmaterial sowohl zentral durch das Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung (Bundesamt) als auch dezentral durch acht Bundeswehrkrankenhause Apotheken. Die Verteilung an die Truppenteile erfolgt über die Bundeswehrkrankenhause Apotheken und weitere 18 Bundeswehrapotheiken. Wegen günstigerer Einkaufsmöglichkeiten der Bundeswehr bezieht der BGS bereits heute Sanitätsverbrauchsmaterial bis zu einem Volumen von jährlich 100 000 DM über die Bundeswehr.

17.2

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß die zentrale Beschaffung von Sanitätsmaterial – insbesondere Sanitätsverbrauchsmaterial – für den BGS durch das Beschaffungsamt nicht wirtschaftlich ist. Die Kritik richtet sich nicht gegen die vom Beschaffungsamt erzielten Preise, sondern gegen das Vorhalten einer eigenen, personalaufwendigen Beschaffungsorganisation vorwiegend für Belange des BGS.

Durch die zentrale Beschaffung von Sanitätsverbrauchsmaterial wird zwar gegenüber den üblichen Apothekenabgabepreisen ein Mehrfaches der jährlichen Personal- und Sachkosten des Referates VII im Beschaffungsamt an Einsparungen erzielt, bei Mitnutzung der Beschaffungsorganisation der Bundeswehr ließen sich selbst diese Kosten aber noch erheblich reduzieren. Bedingt durch den um ein Vielfaches höheren Bedarf der Streitkräfte verfügt die Bundeswehr mit dem Bundesamt, 8 Bundeswehrkrankenhausaapotheken sowie 18 Bundeswehrapotheken über Kapazitäten, die eine Mitversorgung des BGS und der übrigen Bedarfsträger mit Sanitätsverbrauchsmaterial ohne oder ohne erhebliche personelle Verstärkung auf Seiten der Bundeswehr ermöglicht. In der Mehrzahl der Fälle dürfte der bisher beim Beschaffungsamt entstandene Aufwand für die Beschaffung entfallen, weil das Sanitätsverbrauchsmaterial im Rahmen der bestehenden Rahmenverträge des Bundesamtes und der Bundeswehrkrankenhausaapotheken mitbezogen werden kann. Eine Mitnutzung der Beschaffungsorganisation der Bundeswehr ist insbesondere vor dem Hintergrund der Neuorganisation des BGS angezeigt, weil künftig weniger Sanitätsverbrauchsmaterial zentral zu beschaffen sein wird.

Der Bundesrechnungshof hat zudem die unzulängliche Auslastung der Mitarbeiter, die ausschließlich für die Bearbeitung von Beschaffungsaufträgen für Sanitätsgerät zuständig sind, kritisiert. Bei 200 Aufträgen im Jahre 1997 hat jeder Mitarbeiter durchschnittlich nur 1,25 Vorgänge pro Woche bearbeitet. Da die Beschaffungen überwiegend auf gleichen oder ähnlichen Arbeitsabläufen beruhen, es nur wenige oder nur einen Anbieter für die geforderten Geräte gibt und die Leistungen deshalb regelmäßig ohne Ausschreibung vergeben werden, hält der Bundesrechnungshof den Personalansatz für überzogen.

Er hat vorgeschlagen, zumindest für den BGS Sanitätsverbrauchsmaterial künftig durch die Bundeswehr beschaffen zu lassen und durch den Wegfall von etwa fünf Stellen Personalkosten in Höhe von rd. 562 000 DM jährlich einzusparen. Bei Übernahme dieser Aufgabe für sämtliche Bedarfsträger des Beschaffungsamtes wären sogar insgesamt rd. neun Dienstposten entbehrlich. Neben dem gesamten Sachgebiet „Sanitätsverbrauchsmaterial“, den drei Lagerhelfern und dem anteiligen Kraftfahrerdienstposten könnte auch der Dienstposten des Referatsleiters entfallen. Durch Abbau dieser Stellen könnten jährlich rd. 1,14 Mio. DM eingespart werden. Sanitätsgerät kann auch von anderen Referaten des Beschaffungsamtes beschafft werden, da hierfür kein ausgebildeter Apotheker erforderlich ist. Wegen des geringen Umfangs an Beschaffungen von Sanitätsgerät hat der Bundesrechnungshof ferner vorgeschlagen zu prüfen, ob das gesamte Sanitätsmaterial künftig von der Bundeswehr beschafft werden kann. In diesem Fall könnten etwa 14 Dienstposten entfallen und jährlich rd. 1,6 Mio. DM an Personal- und Sachkosten eingespart werden.

17.3

Das Bundesministerium hat bestätigt, daß mit fortschreitender Umsetzung der Neuorganisation des BGS die Beschaffung von Sanitätsverbrauchsmaterial durch das Beschaffungsamt an Bedeutung verlieren wird.

Nach anfänglicher Weigerung, die Beschaffung von Sanitätsmaterial an die Bundeswehr abzugeben, hat sich das Bundesministerium schließlich dazu bereit erklärt, die Vorschläge des Bundesrechnungshofes im Rahmen einer beim Beschaffungsamt derzeit laufenden Organisationsuntersuchung näher zu prüfen und soweit wie möglich in ein neues organisatorisches Gesamtkonzept einfließen zu lassen.

17.4

Der Bundesrechnungshof begrüßt, daß das Bundesministerium nunmehr seine Anregungen näher prüfen und soweit wie möglich in das zu erarbeitende neue organisatorische Gesamtkonzept für das Beschaffungsamt einfließen lassen will.

Da das Bundesministerium bisher jedoch nur zugesagt hat, die Übernahme der Beschaffung von Sanitätsmaterial durch die Bundeswehr im Rahmen der Organisationsuntersuchung des Beschaffungsamtes näher zu prüfen und soweit wie möglich umzusetzen, wird der Bundesrechnungshof das Vorgehen des Bundesministeriums weiter kritisch beobachten und ggf. erneut darüber berichten.

18 Erstattung von Beförderungsauslagen nach dem Bundesumzugskostengesetz

18.0

Das Erstattungsverfahren für Beförderungsauslagen gemäß § 6 Bundesumzugskostengesetz nach dem Vollkostenprinzip ist nicht geeignet, ein kostenbewusstes Verhalten der umziehenden Bediensteten zu fördern, führt häufig zur unwirtschaftlichen Abrechnung der Umzugskosten und belastet unangemessen den Bundeshaushalt. Der Bundesrechnungshof hat Hinweise gegeben, wie das Verfahren verbessert und eine angemessene und wirtschaftlich vertretbare Erstattung der Beförderungsausgaben erreicht werden könnte.

18.1

Bundesbediensteten werden die notwendigen Kosten eines dienstlich veranlassten Umzugs nach Maßgabe des Bundesumzugskostengesetzes (BUKG) erstattet. § 6 BUKG regelt die Erstattung der Beförderungsauslagen. Einzelheiten des Erstattungsverfahrens sind in einer allgemeinen Verwaltungsvorschrift geregelt, die – gestützt auf § 15 Abs. 2 BUKG – das Bundesministerium im Einvernehmen mit den Bundesministerien der Justiz und Verteidigung erlassen hat.

Nach der vom Bundesministerium erlassenen Verwaltungsvorschrift zu § 6 BUKG können die umziehenden Bundesbediensteten, sofern sie die Umzüge mit Hilfe von Speditionsunternehmen durchführen, diese grundsätzlich frei wählen. Zur Ermittlung der notwendigen Beförderungsauslagen haben sie vor dem Umzug minde-

stens zwei rechtlich und wirtschaftlich selbständige Spediteure unabhängig voneinander mit der Besichtigung des Umzugsgutes zu beauftragen und von diesen einen vollständigen und umfassenden Kostenvoranschlag erstellen zu lassen. Die Kostenvoranschläge müssen einen verbindlichen Gesamtpreis (Festpreis) und ein Leistungsverzeichnis, aus dem Art und Umfang der Speditionsleistungen hervorgehen, enthalten. Erstattet werden lediglich die Beförderungsauslagen nach dem niedrigsten Kostenvoranschlag, und zwar auch für den Fall, daß der Umfang des Umzugsgutes tatsächlich höher ist als im Kostenvoranschlag angegeben.

18.2

Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 1998 gemeinsam mit den Prüfungsämtern des Bundes querschnittlich die Erstattung der Beförderungsauslagen nach § 6 BUKG geprüft. Dabei wurden rd. 500 Umzugsfälle des Jahres 1997 mit einem Ausgabevolumen von insgesamt 4,8 Mio. DM untersucht und ausgewertet. Nach den Prüfungsfeststellungen bewirkt das derzeitige Erstattungsverfahren für die Beförderungsauslagen nicht, daß die Umzüge möglichst kostengünstig abgewickelt werden. Es führt häufig zu einer unwirtschaftlichen Abrechnung der Umzugskosten durch die Verwaltungen und belastet dadurch unangemessen den Bundeshaushalt. Im einzelnen hat der Bundesrechnungshof festgestellt:

- Die Kostenvoranschläge von zwei unabhängigen Speditionsunternehmen führten nicht zu der aufgrund des Wettbewerbs erhofften Minderung der Beförderungskosten. So lagen etwa 10 v. H. aller vom Bundesrechnungshof untersuchten Fälle offensichtlich Angebote (Kostenvoranschläge) durch Unternehmen zugrunde, die entweder demselben durch das Bundeskartellamt genehmigten Kartell angehörten oder auf andere Art und Weise zusammenarbeiteten. Dies wurde von den abrechnenden Stellen nicht beanstandet, weil diesen die Kartelle nicht bekannt waren. Es gab sogar Fälle, in denen Möbelspediteure die Angebote der angeblichen Konkurrenten gleichzeitig mit den eigenen Angeboten vorlegten. Solche Beschränkungen des Wettbewerbs führten zu überhöhten Preisen. Wiederholt waren Kostenvoranschläge wesentlich niedriger, wenn nicht darauf hingewiesen worden war, daß der Bund für die Beförderungsauslagen aufkommt.
- Die abrechnenden Bundesstellen verlangten weder Nachweise über den tatsächlichen Umfang des Umzugsgutes noch über die von den Spediteuren erbrachten Arbeitsleistungen. Vereinzelt wurden sogar „Phantasieabrechnungen“ mit unschlüssigen Zeit- und Mengenangaben akzeptiert. So wurden z. B. Auslagen aufgrund von Abrechnungen erstattet, nach denen das transportierte Umzugsgut die neuen Wohnungen lückenlos bis zu einer Höhe von 2 m ausgefüllt hätte.

18.3

Aufgrund der festgestellten Mängel hat der Bundesrechnungshof dem Bundesministerium empfohlen, die Vor-

schriften zur Erstattung von Beförderungsauslagen so zu gestalten, daß die angestrebte Ausgabenminderung tatsächlich erreicht wird. Der Bundesrechnungshof hat dazu vorgeschlagen,

- zur Verbesserung der Transparenz die Abrechnung der Umzugskosten in der Bundesverwaltung soweit wie möglich und zweckmäßig zu zentralisieren und die von den Umziehenden eingeholten Angebote für Speditionsleistungen nur noch einer abrechnenden Stelle vorlegen zu lassen,
- eine volumenbezogene Obergrenze für die erstattungsfähigen Transportkosten einzuführen sowie das Umzugsgut in einer Umzugsliste vom Bediensteten nachweisen zu lassen,
- Höchstpreise anstelle von Festpreisen vorzugeben und unterschriebene Arbeitsscheine als Leistungsnachweise, z. B. über Art und Dauer der Pack- und sonstigen Arbeiten, vorlegen zu lassen.

Insbesondere sollte das Interesse der umziehenden Bundesbediensteten an geringeren Ausgaben gefördert werden.

Da die Beförderungskosten im wesentlichen von der Umzugsentfernung und von der Größe der Wohnfläche abhängen, könnte den umziehenden Bediensteten alternativ zur genauen Abrechnung der Beförderungskosten eine nach diesen beiden Einflußgrößen sachgerecht gestaffelte pauschale Erstattung der Beförderungsauslagen angeboten werden. Dadurch ließen sich sowohl der Bearbeitungsaufwand für die Umzugskostenerstattung als auch die Ausgaben des Bundes wesentlich verringern. Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium auf der Grundlage seiner erhobenen Daten konkrete Vorschläge für Pauschbeträge unterbreitet und gebeten, diese in die weiteren Überlegungen zur wirtschaftlichen Erstattung der Beförderungsauslagen einzubeziehen und dazu zunächst einen Modellversuch durchzuführen.

18.4

Aufgrund der Empfehlungen des Bundesrechnungshofes hat das Bundesministerium im April 1999 den anderen obersten Bundesbehörden einen „Entwurf zur Änderung der Verwaltungsvorschrift zu § 6 BUKG“ übersandt. Darin sind folgende Änderungen vorgesehen:

- Die Umzugsliste soll als verbindlich erklärt werden.
- anstelle von Festpreisen sollen Höchstpreise vorgegeben werden.

Das Bundesministerium hat eingeräumt, daß die abrechnenden Stellen keine Kenntnisse über anerkannte Speditionskartelle hatten. Das Bundeskartellamt sei gebeten worden, das Bundesministerium über bestehende oder künftige Kartelle zu unterrichten. Die anderen obersten Bundesbehörden würden künftig regelmäßig auf genehmigte Kartelle im Möbeltransportgewerbe hingewiesen. Eine Begrenzung des Volumens des Umzugsgutes hat das Bundesministerium wegen der entgegenstehenden Vorschrift des § 6 Abs. 3 BUKG abgelehnt. Den pau-

schalen Ersatz der Beförderungsauslagen parallel zur bestehenden Regelung hält es für rechtlich problematisch und bedenklich, weil es nicht Sinn einer allgemeinen Regelung sein könne, die Bediensteten die Höhe der Kostenersatzung frei wählen zu lassen. Zur Frage der Zentralisierung der Umzugskostenbearbeitung hat sich das Bundesministerium nicht geäußert.

Das Bundesministerium der Verteidigung hat bestätigt, „daß ein Großteil der zur Erstattung eingereichten Speditionsrechnungen durch Ausschaltung des Wettbewerbs überhöht ist“, so daß „nachweisbar Ausgabemittel in beträchtlicher Höhe zu Unrecht in Anspruch genommen“ werden. Es teile daher überwiegend die Auffassung des Bundesrechnungshofes und unterstütze dessen Vorschläge. In einigen Punkten müsse die Verwaltungsvorschrift zum Bundesumzugskostengesetz vom zuständigen Bundesministerium geändert werden. Es hat auf die Unwirtschaftlichkeit des bisherigen Verfahrens hingewiesen und das in seinem Geschäftsbereich mögliche Einsparpotential, insbesondere bei Abschluß von Rahmenverträgen mit Speditionsfirmen, bei Gesamtausgaben von rd. 150 Mio. DM auf mindestens 30 Mio. DM jährlich beziffert.

Bundesministerium der Justiz (Einzelplan 07)

19 Umsetzung der EG-Pauschalreiserichtlinie in deutsches Recht (Kapitel 07 01 Titel 698 01)

19.0

Die verspätete Umsetzung der EG-Richtlinie über Pauschalreisen durch Deutschland hat beim Bund zu vermeidbaren Ausgaben von 14,6 Mio. DM geführt.

19.1

Am 13. Juni 1990 erließ der Ministerrat der EG eine Richtlinie, mit der die Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über sogenannte Pauschalreisen angeglichen werden sollten. Ziel war ein gemeinschaftsweit angemessener Verbraucherschutz für Touristen. Die Richtlinie forderte in Artikel 7 insbesondere einen Nachweis der Reiseveranstalter darüber, daß im Falle ihrer Zahlungsunfähigkeit oder des Konkurses die Erstattung an sie bezahlter Beträge und die Rückreise der Verbraucher sichergestellt seien (Insolvenzversicherung). Sie überließ den Mitgliedstaaten die Entscheidung, wie die erforderliche Insolvenzversicherung gewährleistet werden sollte. Die Richtlinie war bis zum 31. Dezember 1992 in nationales Recht umzusetzen. Das entsprechende deutsche Gesetz trat zum 1. November 1994 und damit knapp zwei Jahre verspätet in Kraft.

18.5

Die vom Bundesministerium beabsichtigte Änderung der Verwaltungsvorschriften zum Bundesumzugskostengesetz ist zu begrüßen. Sie setzt jedoch nur einen Teil der Vorschläge des Bundesrechnungshofes um.

Der Bundesrechnungshof erwartet durch die Transparenz bei einer weitgehenden Zusammenfassung der Bearbeitung der Umzugskosten einen wichtigen Beitrag zur Senkung der Verwaltungs- und der Umzugskosten. Die nunmehr vorgesehene Unterrichtung der obersten Bundesbehörden über bestehende Speditionskartelle und die Weitergabe der Informationen an eine Vielzahl großer und kleiner Dienststellen ist aufwendig und steht nicht im Einklang mit dem Erfordernis einer wirtschaftlichen Verwaltung.

Zur Entlastung des Bundeshaushalts bleibt der Bundesrechnungshof im übrigen bei seinem Vorschlag, für die Erstattung der Beförderungsauslagen im Rahmen eines Modellversuchs eine Gesamtpauschale und für die alternative Spitzabrechnung eine Volumenobergrenze zu erproben und hierfür die notwendigen Rechtsgrundlagen vorzubereiten.

Zwischen dem Ende der Umsetzungsfrist und dem Inkrafttreten des Gesetzes kam es zur Zahlungsunfähigkeit mehrerer Pauschalreiseveranstalter mit Tausenden betroffener Touristen. Diese mußten bereits bezahlte Reiseleistungen, insbesondere ihre Rückreise, nochmals finanzieren. Einige Vertragspartner der zahlungsunfähigen Veranstalter hatten sich geweigert, die geschuldeten Leistungen an die Reisenden zu erbringen, weil von den Veranstaltern die vereinbarte Gegenleistung nicht erbracht worden war. Erstattungsansprüche der betroffenen Touristen gegenüber ihren Veranstaltern liefen wegen deren Zahlungsunfähigkeit größtenteils ins Leere. Eine fristgerecht geschaffene Insolvenzversicherung hätte diese Ausfälle der Reisenden weitestgehend verhindert.

Auf der Grundlage einer Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes aus dem Jahre 1991 wurde der Bund im Oktober 1996 vom Landgericht Bonn verurteilt, den Touristen ihren Schaden zu ersetzen. Das Bundesministerium kam dem nach und gewährte den Betroffenen Ausgleich für entstandene Schäden. Es kam beim Bund zu Ausgaben in Höhe von rd. 14,6 Mio. DM. Davon entfielen rd. 11,1 Mio. DM auf die eigentlichen Schadensersatzleistungen, der Rest auf Personal-, Anwalts- und Gerichts- sowie Sachkosten im Zusammenhang mit der Abwicklung der Vorgänge.

19.2

Der Bundesrechnungshof hat die Beteiligung der Bundesregierung an der Ausarbeitung der EG-Pauschal-

reiserichtlinie auf EG-Ebene und deren Umsetzung in deutsches Recht – insbesondere hinsichtlich der Regelungen zum Insolvenzschutz der Verbraucher – untersucht und dabei folgendes festgestellt:

19.2.1

Schon erste Diskussionspapiere der EG-Kommission zu einer Pauschalreiserichtlinie im Jahre 1984 enthielten Ansätze einer Regelung zur Absicherung der Folgen einer Insolvenz von Reiseveranstaltern für die Verbraucher. Bereits damals gab es Hinweise, daß deren Umsetzung in Deutschland rechtlich und tatsächlich auf Schwierigkeiten stoßen könnte, da es insbesondere keine entsprechenden Versicherungsleistungen auf dem Markt gab. In zahlreichen Verhandlungen auf Gemeinschaftsebene wurden verschiedene Aspekte des Richtlinienentwurfs unter deutscher Beteiligung eingehend besprochen; die Frage der Insolvenzversicherung wurde unter dem Gesichtspunkt nationaler Umsetzungsprobleme nicht besonders erörtert.

Das Bundesministerium ging zunächst davon aus, die Umsetzung der Insolvenzversicherungsvorgaben der vorgesehenen Richtlinie auf ein Urteil des Bundesgerichtshofes zur Vorleistungspflicht der Pauschalreisenden vom 12. März 1987 stützen zu können. Der Bundesgerichtshof hatte darin u. a. entschieden, daß der Reisepreis bei Pauschalreisen erst bei Aushändigung von Reisedokumenten gezahlt werden müsse.

Spätestens im Jahre 1989 erkannte das Bundesministerium, daß diese Entscheidung allein keine genügende Richtlinienumsetzung darstellen würde, insbesondere weil die Ausgabe werthaltiger Reisedokumente nur bei Flugtickets, nicht aber für die Beherbergung von Reisenden üblich war. Deutschland gab beim Erlass der Richtlinie eine einseitige, rechtlich unverbindliche Protokollklärung ab, nach der eine zusätzliche Sicherung nicht erforderlich sei, wenn der Reisende bereits eine Urkunde, die einen Rechtsanspruch auf Beförderung oder auf Beherbergung gegenüber dem Leistungserbringer verbriefe, in Händen halte. Auf sich abzeichnende spezifische Umsetzungsschwierigkeiten in Deutschland machte das Bundesministerium nicht aufmerksam; es forderte auch keine längere Umsetzungsfrist.

19.2.2

Mit den Umsetzungsarbeiten begann das Bundesministerium ein halbes Jahr nach Erlass der Richtlinie im Januar des Jahres 1991. Im August 1992 legte es einen ersten Referentenentwurf vor. Dieser sah vor, daß der Reiseveranstalter zwischen Bankbürgschaft oder Abschluß einer Versicherung zur Abdeckung seines Insolvenzrisikos wählen konnte.

Die Verbandsanhörung vom September/Oktober 1992 zu dem Referentenentwurf erbrachte mehrere, voneinander abweichende Ansätze. In der Folge suchte das Bundesministerium vorrangig nach einer einvernehmlichen Lösung. Letztlich wurde im Regierungsentwurf vom März 1993 die Variante gewählt, die schon dem Referentenentwurf zugrunde gelegt worden war.

Während der Umsetzungsarbeiten entschied der Europäische Gerichtshof im November 1991 in einem Fall (Francovich gegen die Republik Italien), daß die EG-Mitgliedstaaten bei nicht fristgerechter Umsetzung von gemeinschaftlichen Richtlinien zum Schadensersatz verpflichtet sein können. Das Bundesministerium prüfte vor diesem Hintergrund Anfang des Jahres 1992 erstmals und dann im Sommer 1993 wiederum, ob auf den Bund wegen der noch nicht umgesetzten Richtlinie Forderungen zukommen könnten. Dies wurde ursprünglich nicht ausgeschlossen, später jedoch nach außen verneint; das Risiko selbst wurde in Betracht gezogen. Dem Deutschen Bundestag wurde noch im Juli 1993 die Eilbedürftigkeit des Gesetzgebungsvorhabens verdeutlicht, das Vorliegen der Voraussetzungen einer Staatshaftung für den Fall der Fristüberschreitung wurde jedoch verneint.

19.3

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß das Bundesministerium die bereits frühzeitig erkennbaren Schwierigkeiten bei der Schaffung einer gesetzlichen Insolvenzversicherung für die Reiseverkehrsbranche in Deutschland unzureichend in den Beratungsgang und die Entscheidungsfindung bei der EG eingebracht und insbesondere darauf verzichtet hat, auf eine längere Umsetzungsfrist hinzuwirken. Er hat kritisiert, daß das Bundesministerium mit den Umsetzungsarbeiten in nationales Recht trotz des knappen zur Verfügung stehenden Zeitraums erst ein halbes Jahr nach dem Erlass der Richtlinie begonnen und der Fristeinhaltung im weiteren Verfahren nicht genügend Bedeutung beigemessen hat. Insbesondere hat es im Hinblick auf die Fristüberschreitung die von ihm erkannte Gefahr einer möglichen Schadensersatzpflicht des Bundes infolge der aktuellen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes nicht gebührend berücksichtigt.

Er hat dem Bundesministerium empfohlen, schon bei der Vorbereitung von EU-Richtlinien auf mögliche sachliche und zeitliche Umsetzungshindernisse zu achten und sie in den Verhandlungen auf EU-Ebene zu berücksichtigen. Damit bei der Umsetzung von EU-Richtlinien unnötiger, die Qualität der Normgestaltung und den notwendigen Interessenausgleich im Gesetzgebungsverfahren gefährdender Zeitdruck vermieden wird, sollte das Bundesministerium auf ausreichend lange Umsetzungsfristen bei den Verhandlungen auf EU-Ebene hinwirken.

19.4

Das Bundesministerium bewertet die gesetzliche Einführung der Kundengeldabsicherung für Reiseveranstalter in Deutschland – abgesehen von der aus seiner Sicht bedauerlichen, aber unter den gegebenen Umständen unvermeidbaren Überschreitung der Umsetzungsfrist – als ein ausgesprochen erfolgreiches Gesetzgebungsvorhaben.

Es habe zu jeder Zeit die Verhandlungen in Brüssel den politischen Vorgaben entsprechend erfolgreich geführt,

die Umsetzung der Richtlinie im Rahmen seiner Möglichkeiten vorangetrieben und das Gesetzgebungsverfahren, wenn auch erst nach Ablauf der Umsetzungsfrist, zu einem erfolgreichen Ende geführt.

Bei der Überschreitung der Frist müsse berücksichtigt werden, daß sich das Gewicht des Zeitmoments bei der Umsetzung von Richtlinien erst kurz vor Ablauf der Umsetzungsfrist für die Pauschalreiserichtlinie aufgrund der Francovich-Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes zu ändern begonnen habe. Vor dieser Entscheidung habe es allgemeiner Praxis entsprochen, daß bei einem Zielkonflikt zwischen einer sachgerechten Regelung, bei der abzusehen war, daß dadurch die pünktliche Umsetzung der Richtlinie gefährdet würde, und einer pünktlichen Umsetzung, bei der aber wesentliche Interessen der innerstaatlichen Gesetzgebung gefährdet würden, immer dem Gesichtspunkt der Sachgerechtigkeit bei aller angezeigten Beschleunigung der Vorrang eingeräumt wurde. Hier hätten sich die Gewichte im Grunde erst durch die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes im Oktober 1996 endgültig verschoben. Insofern müßten die Ausgaben des Bundes für Schadensersatzleistungen als Folge der verspäteten Umsetzung der Pauschalreiserichtlinie als weder vorherschaubar noch vermeidbare Folge einer Entwicklung der europäischen Rechtsprechung gesehen werden, die den laufenden deutschen Umsetzungsprozeß der Pauschalreiserichtlinie überrollt habe.

In Brüssel werde inzwischen bei bedeutenderen Richtlinienvorhaben auch über die Umsetzungsfristen streitig verhandelt und ggf. auf längere Umsetzungsfristen gedrungen. Bei der nationalen Gesetzgebung werde – inzwischen bedauerlicherweise teilweise sogar zu Lasten der Gesetzgebungsqualität, soweit vom Bundesministerium zu verantworten – peinlich genau auf eine fristgerechte Umsetzung geachtet, wenn auf der Basis der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes Schadensersatzpflichten drohten.

19.5

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, daß das Bundesministerium Vorkehrungen getroffen hat, um zukünftig ähnliche Schadensfälle zu Lasten des Bundes zu vermeiden. Die Bundesregierung sollte diesen Beispielfall angesichts der Vielzahl der in nationales Recht umzusetzenden EU-Richtlinien und der nunmehr bekannten Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes zum Anlaß nehmen, die Bundesministerien anzuhalten, bei der Umsetzung der Richtlinien Schadensersatzansprüche gegen den Bund zu vermeiden. Dabei wird das Bundesministerium darauf zu achten haben, daß die Einhaltung von Umsetzungsfristen die Qualität der Gesetzgebung nicht beeinträchtigt.

Der Bundesrechnungshof wird die Umsetzung von EU-Richtlinien in deutsches Recht weiter beobachten.

Bundesministerium der Finanzen (Einzelplan 08)

20 Durchführen von Baumaßnahmen durch die Zoll- und Verbrauchsteuerabteilung einer Oberfinanzdirektion (Kapitel 08 04 Titel 712 01)

20.0

Das Bundesministerium ließ Hochbaumaßnahmen mit Gesamtkosten in Höhe von rd. 23 Mio. DM abweichend von den Vorschriften nicht durch eine Bauverwaltung durchführen, sondern durch die bauunerfahrene Zoll- und Verbrauchsteuerabteilung einer Oberfinanzdirektion. Diese verstieß gegen Haushalts- und Vergabevorschriften, indem sie ohne Vorliegen der Voraussetzungen die Bauaufträge freihändig ohne Ausschreibung vergab. Durch unwirtschaftliches Handeln verursachte sie einen Schaden in Millionenhöhe. Obwohl das Bundesministerium von einer mangelnden Sach- und Fachkenntnis der von ihm Beauftragten ausgehen mußte, überwirkte es deren Tätigkeit nur unzureichend und wirkte an fehlerhaften Entscheidungen sogar selbst mit.

20.1

Nach den Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes im Zuständigkeitsbereich der Finanzbauverwaltungen sind Hochbaumaßnahmen für die Zollverwaltung von den regional zuständigen Landesbauverwaltungen durchzuführen. Weil das Bundesministerium im Jahre 1994 die Leistungsfähigkeit der Landesbauverwaltung eines neuen Bundeslandes für unzureichend hielt und meinte, Baumaßnahmen ohne die Landesbauverwaltung schneller und preiswerter durchführen zu können, beauftragte es die bauunerfahrene Zoll- und Verbrauchsteuerabteilung der Oberfinanzdirektion dieses Landes (Zollabteilung), Hochbaumaßnahmen durchzuführen. Dazu sollte die Zollabteilung auch die Bauaufträge zur Errichtung schlüsselfertiger Gebäude in Systembauweise an Generalunternehmer vergeben. An diesen Entscheidungen beteiligte das Bundesministerium nicht das ehemalige Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, obwohl diesem die Gesamtverantwortung für das Bundesbauwesen u. a. auch gegenüber den in Organleihe für den Bund tätigen Landesbauverwaltungen obliegt und das deshalb auch für Fragen der ordnungsgemäßen Leistungserbringung durch diese Bauverwaltungen zuständig ist.

Die Zollabteilung wußte weder über das Vergaberecht hinreichend Bescheid, noch kannte sie den potentiellen Anbieterkreis für Systembauten. Sie ermittelte mit Hilfe der „Gelben Seiten“ des Telefonbuches und einer Beratungsstelle des Landes drei Unternehmen. Diesen übergab sie für die Errichtung von fünf Gebäuden – darunter das Grenzzollamt Seifhennersdorf und die Raumschießanlage Löbau – Raumbedarfs- und Lagepläne sowie funktional erläuternde zollspezifische Hinweise, anhand derer die Unternehmen Detailplanungen als Generalunternehmer erarbeiten und für jedes Gebäude einen Pauschalpreis nennen sollten. Da die Zollabteilung unsicher war, ob die Unternehmen zollspezifische Bauten überhaupt errichten können, verzichtete sie auf förmliche Angebotsaufforderungen und erbat lediglich unverbindliche Angebote.

Die drei Unternehmen reichten daraufhin Angebote ein. Ein Angebot, das für eines der Gebäude den niedrigsten Pauschalpreis enthielt, wurde von der Zollabteilung nicht weiter beachtet, weil es als Fax und deshalb ohne verbindliche Unterschrift eingegangen war. In den beiden restlichen Angeboten waren die Pauschalpreise für die Gebäude entweder nicht oder nur so grob aufgegliedert, daß die Vergleichbarkeit der Angebote erheblich eingeschränkt war.

Dennoch fragte die Zollabteilung bei den beiden verbliebenen Unternehmen an, ob diese ihre unverbindlichen Angebote im Bedarfsfall auch als verbindlich ansehen würden, was beide bejahten. Bei der Wertung der beiden Angebote kam die Zollverwaltung für das Grenzzollamt Seifhennersdorf zu dem Ergebnis, daß nur ein Angebot (6,5 Mio. DM) verwertbar sei, da das andere (4,8 Mio. DM) die an ein Grenzzollamt zu stellenden funktionalen Anforderungen nicht erfülle. Die Zollabteilung gab diesem preiswerteren Bieter, der sein Angebot in der Annahme der Unverbindlichkeit erarbeitet hatte, jedoch keine Gelegenheit zur Überarbeitung seines Angebotes, da dies nach ihrer Auffassung zu einer Ungleichbehandlung der Bieter geführt hätte.

Dagegen gestattete die Zollabteilung dem anderen Bieter, sein Angebot für die Raumschießanlage von Massivbauweise auf Systembauweise umzuändern, woraufhin dieser ein neues Angebot einreichte, das bis hin zu Schreibfehlern mit dem seines Konkurrenten identisch war und bei den Preisen durchgehend um 15 v. H. höher lag.

Ende März 1995 legte die Zollabteilung in einer Besprechung dem Bundesministerium den Vorschlag vor, den Zuschlag für die Errichtung des Grenzzollamtes auf das über 6,5 Mio. DM lautende Pauschalangebot zu erteilen. Auch für die Vergabe der Aufträge zur Errichtung der anderen vier Gebäude machte es Vorschläge. Das Bundesministerium ermächtigte daraufhin die Zollabteilung, die Aufträge gemäß diesen Vorschlägen zu erteilen. Entgegen den einschlägigen Bestimmungen lag dem Bundesministerium bei dieser Entscheidung kein Vergabevermerk vor. In diesem wäre z. B. zu begründen gewesen, weshalb man auf die Durchführung von Ausschreibungen verzichtet, nur drei Bieter zur Angebotsabgabe aufgefordert, das Faxangebot unbeachtet gelassen, auf Verhandlungen mit dem preiswerteren Bieter für das

Grenzzollgebäude verzichtet und die Zuschläge für die Errichtung der vier Gebäude auf der Grundlage von lediglich zwei sehr eingeschränkten vergleichbaren Angeboten erteilt hatte. Auch das Bundesministerium dokumentierte die Gründe seiner Entscheidung nicht.

Insgesamt vergab die Zollabteilung Bauaufträge in Höhe von rd. 23 Mio. DM freihändig und damit ohne ausreichenden Wettbewerb.

Für das Grenzzollamt betrugen die Gesamtkosten letztlich nicht nur – wie zunächst beauftragt – 6,5 Mio. DM, sondern 8 Mio. DM, weil die Zollabteilung wesentliche erforderliche Leistungen nachbeauftragen mußte.

Bei den zum Abschluß der Erhebungen im April 1997 geführten Erörterungen erklärte das Bundesministerium dem Bundesrechnungshof, die gewählte Verfahrensweise sei ein erfolgreiches Modellvorhaben gewesen und solle künftig auf weitere Hochbaumaßnahmen der Zollverwaltung angewandt werden.

20.2

Der Bundesrechnungshof hat die Verstöße der Zollabteilung gegen Vergabe- und Haushaltsrecht beanstandet, an denen das Bundesministerium eine ausschlaggebende Mitverantwortung trägt. Die Baumaßnahmen hätten – einschließlich der Nachtragsleistungen – ausgeschrieben werden müssen, da die strengen Voraussetzungen für den Ausnahmefall einer freihändigen Vergabe nicht vorlagen. Die Art der Ermittlung des Bieterkreises durch die Zollabteilung zeigt deren Unerfahrenheit ebenso deutlich wie das ungerechtfertigte Aussondern des für eines der Gebäude preisgünstigsten Faxangebotes, das ausdrücklich unverbindlich sein sollte und deshalb zunächst keiner verbindlichen Unterschrift bedurfte. Fehlerhaft war auch die Entscheidung, dem für das Grenzzollamt günstigsten Bieter keine Nachbesserungen an seinem Angebot zu gestatten. Verhandlungen über das Angebot sind bei freihändigen Vergaben statthaft und waren hier wegen der Preisdifferenz von 1,7 Mio. DM dringend geboten. Ob die Zollabteilung dabei wirklich der irrigen Auffassung war, derartige Verhandlungen würden gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz verstoßen, muß bezweifelt werden, weil sie im Falle der Raumschießanlage einem anderen Bieter gestattete, grundlegende Änderungen an seinem Angebot vorzunehmen. Auch wären die umfangreichen Nachtragsvereinbarungen ganz überwiegend vermeidbar gewesen, da bei sorgfältiger Planung und Substanzuntersuchung die Erforderlichkeit der entsprechenden Leistungen von Anfang an erkennbar gewesen wäre. Dies betrifft z. B. die nachträglich beauftragten Verbesserungen des Baustandards, den Bau einer Abwasserleitung (0,2 Mio. DM) sowie Erschwernisse bei Abbrucharbeiten, insbesondere an einer Asphaltdecke (0,2 Mio. DM).

Durch die Wahl der falschen Vergabeart, das Ausscheiden des Faxangebotes und durch den Irrtum der Zollabteilung, mit dem Mindestbietenden nicht verhandeln zu dürfen, kam letztlich kein Wettbewerb zustande, obwohl dieser auch bei freihändiger Vergabe durch eine ausreichende Anzahl vergleichbarer Angebote sicherzustellen ist.

Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes hat das fehlerhafte Handeln der Zollabteilung allein beim Grenzzollgebäude mit Außenanlage durch das nicht berücksichtigte, rd. 1,7 Mio. DM niedrigere Vergleichsangebot zu einem großen finanziellen Nachteil geführt. Auch bei den anderen Baumaßnahmen wären im Wettbewerb erfahrungsgemäß günstigere Preise zu erzielen gewesen, so daß insgesamt von einem Schaden in Millionenhöhe ausgegangen werden muß.

Das Bundesministerium muß sich die Fehler der Zollabteilung und ihre Folgen zurechnen lassen, weil es nicht von einer ausreichenden Sach- und Fachkenntnis der Beauftragten ausgehen konnte und sich nicht ausreichend darum kümmerte, ob und inwieweit die Zollabteilung die ihr übertragenen Aufgaben ordnungsgemäß erledigte.

Da das Bundesministerium die Leistungsfähigkeit der Landesbauverwaltung für unzureichend hielt, hätte es ein erfahrenes Bauamt aus den alten Bundesländern mit den Baumaßnahmen betrauen müssen. Dieses Verfahren war in den Jahren nach der Wiederherstellung der deutschen Einheit gängige Praxis.

Es war auch geboten, die mit der Landesbauverwaltung aufgetretenen Probleme mit dem hierfür zuständigen Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau zu beraten, um gemeinsam für eine sachgerechte Abhilfe zu sorgen. Statt dessen wählte das Bundesministerium ein erkennbar sehr risikobehaftetes Verfahren, für dessen Ergebnisse es die Verantwortung mitträgt. Dies gilt insbesondere auch für seine Ermächtigungen zur Erteilung der Bauaufträge, obwohl ihm dazu die Zollabteilung vorschriftswidrig unzureichende Unterlagen vorlegte. Dabei ist die schriftliche Dokumentation wesentlicher Verwaltungsvorgänge eine selbstverständliche und unverzichtbare Grundlage für deren Nachvollziehbarkeit und damit für das ordnungsmäßige Handeln der Verwaltung.

Der Bundesrechnungshof hat in der Vergangenheit bereits mehrfach darauf hingewiesen, daß die Auftragsvergabe bei Baumaßnahmen besonders korruptionsanfällig ist. Gleichwohl ließen Bundesministerium und Zollabteilung in den vorliegenden Fällen die vorhandenen Erkenntnisse zum Vermeiden von korruptionsbegünstigendem Verhalten außer acht, denn ihr Handeln war in besonderem Maße geeignet, Manipulationen zu erleichtern. So stellt der Umstand, daß das nachgebesserte Angebot für die Raumschießanlage mit einem Konkurrenzangebot in hohem Maße identisch war, ein deutliches Indiz für ein unkorrektes Verfahren dar.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium dringend davon abgeraten, Hochbaumaßnahmen künftig weiter durch die Zollabteilungen von Oberfinanzdirektionen durchführen zu lassen. Es solle sicherstellen, daß diese Baumaßnahmen künftig in wirtschaftlich und rechtlich einwandfreier Weise durchgeführt werden.

20.3

Das Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau hat mitgeteilt, daß der Vorgehensweise des Bundesministeriums und der Zollabteilung ein Ver-

waltungsabkommen vom März 1991 zwischen dem Bund und dem Land über die Erledigung von Bauaufgaben des Bundes sowie die vom Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau in Abstimmung mit dem Bundesministerium erlassenen Baurichtlinien entgegenstehen. Dagegen hat das Bundesministerium dargelegt, es habe das Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau nicht beteiligt, da es sich um keine grundlegenden Änderungen der Aufgabenverteilung gehandelt habe. Es sei zudem von der Vorstellung ausgegangen, daß der probeweise Erwerb schlüsselfertiger Systembauten fachlich von der Landesbauabteilung begleitet werde.

Das Bundesministerium hat ausführlich auf die Erforderlichkeit einer raschen Verbesserung der Situation im Grenzverkehr hingewiesen, wobei in den Jahren bis 1994 wertvolle Zeit durch langwierige Planungen verstrichen sei. Auch bei Einschaltung von Bauämtern aus den alten Bundesländern sei mit einem Realisierungszeitraum von weiteren fünf Jahren zu rechnen gewesen.

Das Bundesministerium hat eingeräumt, daß es Verstöße der Zollverwaltung gegen das Vergaberecht gegeben hat, was die Zollabteilung irrtümlich nicht bemerkt habe. Der Zollabteilung hätten u. a. qualifizierte Bausachbearbeiter gefehlt. Es sei aber auch nicht Sinn des gewählten Verfahrens gewesen, die Zollabteilung mit baufachlichen Aufgaben zu beschäftigen. Vielmehr sollte probeweise der Versuch unternommen werden, Planungen für schlüsselfertige Lösungen durch Dritte entwickeln und durchführen zu lassen und die entsprechenden Objekte zu erwerben. Da der mündliche Vortrag der Zollverwaltung und deren Vergabevorschlag aus Sicht des Bundesministeriums zufriedenstellend gewesen seien, habe es auf der Besprechung Ende März 1995 die Zollabteilung ermächtigt, die Verträge zur schlüsselfertigen Errichtung von Systembauten zu schließen. Das Bundesministerium sei von formell ordnungsgemäßen Ausschreibungen ausgegangen. Es betonte, die Vergabepaxis der Zollabteilung sei von ihm weder gewollt noch gebilligt gewesen.

Das Bundesministerium hat behauptet, daß die Notwendigkeit des Baus der Abwasserleitung sowie die Erschwernisse bei den Abbrucharbeiten nicht vorhersehbar gewesen seien.

Weiter hat das Bundesministerium mitgeteilt, bei den betreffenden Maßnahmen handele es sich nicht um Baumaßnahmen, sondern um Beschaffungsmaßnahmen, zudem habe es – auch im Sinne der Empfehlung des Bundesrechnungshofes – im November 1995 veranlaßt, daß weitere Beschaffungsmaßnahmen in Systembauweise in jedem Fall durch eine Landesbauverwaltung entsprechend der Vergabeordnung ausgeschrieben würden.

Eine Mitverantwortung an den fehlerhaften Vergaben hat das Bundesministerium nicht eingeräumt.

Das Bundesministerium sieht die Baumaßnahmen als wirtschaftlich an. Dabei seien neben den geringen Herstellungskosten auch die Vorteile aus der raschen Realisierung zu sehen. Der vom Bundesrechnungshof befürchtete Schaden sei nicht eingetreten.

20.4

Der Bundesrechnungshof begrüßt, daß das Bundesministerium das Scheitern des Modellvorhabens erkannt hat, und daß es künftig wieder den Vorschriften entsprechend bauen will. Die Auffassung, es habe sich um keine grundlegende Änderung der Aufgabenverteilung gehandelt und deshalb sei das Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau nicht zu beteiligen gewesen, kann der Bundesrechnungshof nicht teilen.

Die Errichtung eines Gebäudes durch einen Generalunternehmer nach den Wünschen des Bauherrn ist eindeutig eine Baumaßnahme und keine Beschaffungsmaßnahme. Das Bundesministerium widerspricht sich, indem es die Bauvorhaben einerseits zwar als Beschaffungsmaßnahmen bezeichnet, andererseits aber gleichzeitig darlegt, daß es die Leistungen künftig wieder durch eine Landesbauverwaltung ausschreiben lassen will. Darüber hinaus hätte die Zollabteilung entgegen der Auffassung des Bundesministeriums bei einer sorgfältigen Planung alle unter Nr. 20.1 genannten Nachtragsleistungen von vornherein berücksichtigen können, weil dann z. B. die tatsächliche Stärke der Asphaltdecke erkannt worden wäre.

Es ist zwar anzuerkennen, daß durch die mangelhaften Zustände an der Grenze (lange Wartezeiten, schlechte Unterbringung) eine zügige Lösung der Probleme durch das Bundesministerium geboten war. Doch hätte ein fachkompetentes Bauamt – z. B. aus den alten Bundesländern – die Baumaßnahmen in vergleichbarer Zeit realisiert, wenn es unter denselben Erleichterungen tätig geworden wäre (lediglich funktionale Beschreibung der Leistung, Vergabe an Generalunternehmer), und hätte dabei die vom Bundesrechnungshof aufgezeigten wirtschaftlichen Vorteile erzielt. Die vom Bundesministerium behaupteten geringen Herstellungskosten vermag der Bundesrechnungshof nicht zu erkennen. Hinsichtlich der zeitlichen Abwicklung verweist der Bundesrechnungshof auch auf die Aussage des Bundesministeriums, daß in den Jahren bis 1994 bereits wertvolle Zeit durch langwierige Planungen verstrichen sei, so daß insgesamt von einer raschen Realisierung nicht die Rede sein kann.

An der Stellungnahme des Bundesministeriums fällt auf, daß es die im Bereich der Zollabteilung aufgetretenen Mängel zwar anerkennt, eine eigene Verantwortung hierfür aber nicht einräumt. Der Bundesrechnungshof hält jedoch aus den geschilderten Gründen an der Mitverantwortung des Bundesministeriums fest.

Das Bundesministerium möge künftig neue Verfahrensweisen für die Errichtung oder den Erwerb von Gebäuden mit dem Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau abstimmen und die Durchführung der Maßnahmen den fachkundigen Landesbauverwaltungen übertragen.

21 Verwaltungskostenerstattung an Länder (Kapitel 08 02 Titel 632 11)

21.0

Das Bundesministerium verausgabte zu Lasten des Titels „Verwaltungskostenerstattung an Länder“

nicht vereinbarungsgemäß begründete und nicht ordnungsgemäß abgerechnete Mittel in Höhe von zusammen rd. 14,8 Mio. DM, von denen zumindest rd. 4,3 Mio. DM durch Verrechnung rückforderbar sind.

Der Bundesrechnungshof hat die mangelhafte Prüfung der Verwaltungskostenabrechnung durch die Oberfinanzdirektionen (Bund) und nicht ausreichend wirkungsvolle Fachaufsicht des Bundesministeriums beanstandet.

21.1

Der Bund zahlt für die Erledigung seiner Bauaufgaben (Hochbau) den Ländern sogenannte Entschädigungen, die im Bundeshaushaltsplan beim Geschäftsbereich des Bundesministeriums als Ausgaben für die Verwaltungskostenerstattung veranschlagt sind. Dazu gehören auch Ausgaben für Entwicklungen von DV-Verfahren, die das Zusammenwirken von Bund und Ländern im Baubereich vereinheitlichen und erleichtern sollen. In diesem Zusammenhang stellte das Bundesministerium auch Mittel bereit für das Projekt „Integriertes System der Datenverarbeitung für die Bauverwaltungen des Bundes und der Länder“ (ISYBAU), für das dem Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (vormals Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau) die fachliche Kompetenz und inhaltliche Beurteilung oblag.

Nachdem diese beiden Bundesministerien gemeinsam mit dem Bundesrechnungshof im Jahre 1994 erkannten, daß das mit ISYBAU angestrebte Ziel nicht erreichbar war, wurden die Ziel-, Zeit- und Kostenvorgaben überarbeitet und die Aktivitäten auf die von den Bauverwaltungen dringend benötigten Programme konzentriert (Bemerkungen 1995, Drucksache 13/2600 Nr. 32). Um diese Konzentration sicherzustellen und über das Nötigste hinausgehende Ausgaben zu vermeiden, wies das Bundesministerium seine Oberfinanzdirektionen (Bund) seit dem Jahre 1994 wiederholt an – u. a. auch durch Weitergabe von Verfügungen des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen –, DV-Ausgaben im Baubereich nur noch in einvernehmlicher Abstimmung und mit qualifizierter Begründung zu erstatten. In einer diesbezüglichen Weisung des Bundesministeriums aus den Jahren 1996 und 1997 heißt es: „Die Oberfinanzdirektionen (Bund) sind angewiesen, ohne Vorlage der entsprechenden schriftlichen Maßnahmenzustimmung des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen durch die auf Landesseite zuständige Stelle keine Kostenerstattung für das ehemalige Projekt ISYBAU zu leisten“.

21.2

Das Prüfungsamt des Bundes Stuttgart hat im Auftrag des Bundesrechnungshofes in fünf Ländern (Hessen, Bayern, Baden-Württemberg, Thüringen und Sachsen) die Verwaltungskostenabrechnungen hinsichtlich der DV-Ausgaben im Baubereich geprüft.

Es hat festgestellt, daß in vier Ländern die zuständigen Oberfinanzdirektionen für DV-Beschaffungen Mittel in Höhe von insgesamt rd. 10,5 Mio. DM aus dem Einzelplan des Bundesministeriums verausgabten, obwohl entgegen der Weisung des Bundesministeriums keine einvernehmlichen Abstimmungen und qualifizierten Begründungen vorlagen.

Darüber hinaus hat das Prüfungsamt in zwei Ländern Doppelvergütungen und in zwei Ländern unzutreffende Kostenverteilung festgestellt. Diese Abrechnungsfehler führten zu nicht gerechtfertigten Ausgaben des Bundes in Höhe von rd. 4,3 Mio. DM.

21.3

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß die Oberfinanzdirektionen die Weisungen des Bundesministeriums nicht beachtet und bei der Prüfung der Verwaltungskostenabrechnungen der Länder die notwendige Sorgfalt vermissen ließen. Er hat das Bundesministerium aufgefordert, zumindest 4,3 Mio. DM von den betroffenen Ländern zurückzufordern und zu prüfen, ob die nicht weisungsgerecht geleisteten Zahlungen in Höhe von rd. 10,5 Mio. DM im nachhinein stichhaltig begründbar oder ggf. weitere Rückforderungen einzuleiten sind.

Der Bundesrechnungshof hat aber insbesondere beanstandet, daß das Bundesministerium seine Fachaufsicht gegenüber seinen Oberfinanzdirektionen nicht wirkungsvoll wahrgenommen hat.

21.4

Das Bundesministerium hat die Mängel bei der Abrechnung der Verwaltungskosten im wesentlichen anerkannt. Es hat zugesagt, die aus dem Einzelplan des Bundesministeriums geleisteten Überzahlungen in Höhe von rd. 4,3 Mio. DM „mit den baufachlichen vierteljährlichen Abschlagszahlungen des auf den Abrechnungszeitraum folgenden Haushaltsjahres so zu verrechnen, daß der Bund vollen finanziellen Ausgleich erlangt“.

Außerdem hat das Bundesministerium alle Oberfinanzdirektionen beauftragt, die Abrechnungen der Länder für den Zeitraum 1994 bis 1997 eingehend zu prüfen, ob dem Bund Kosten für das ehemalige Projekt ISYBAU berechnet wurden, die er nicht zu tragen hat.

Das Bundesministerium hat aber die Feststellung des Bundesrechnungshofes, es habe seine Fachaufsicht nicht ausreichend wahrgenommen, als unzutreffend zurückgewiesen. Sie stehe im Widerspruch zu den dem Bundesministerium zur Verfügung stehenden Ressourcen, dem geleisteten hohen Arbeitsaufwand und werde dem weit über die normale tägliche Arbeitszeit hinausgehenden Engagement nicht gerecht.

Im übrigen seien die Abrechnungen im Prüfungszeitraum nicht nur seitens der Oberfinanzdirektionen, sondern auch durch die damals noch bestehenden Vorprüfungsstellen des Bundes geprüft worden. Die Prüfungen seien durch eindeutige, präzise und lückenlose Erlasse des Bundesministeriums begleitet und überwacht worden. Der nachgeordnete Geschäftsbereich habe diese

Erlasse sodann eigenverantwortlich umzusetzen. Nach allgemeinem Verständnis bedeutete die Aufsicht in der öffentlichen Verwaltung nicht eine umfassende, selbstständiges Handeln dauernd und gänzlich ausschließende Alleingestaltung durch die Aufsichtsbehörde. Nur so sei die Fachaufsicht sinnvoll und – angesichts der Forderungen nach Verschlinkung der Verwaltung einerseits und der Tatsache, daß die ursprünglich für die Innenrevision vorgesehenen Stellen aus dem Bereich der früheren Vorprüfung vom Parlament nicht dauerhaft bewilligt wurden – auch durchführbar. Eine generelle Kontrolle könne nicht gefordert werden, während Kontrollen aus gegebenem Anlaß durchgeführt worden seien.

21.5

Der Bundesrechnungshof erkennt nicht die personell schwierige Situation und das hohe Engagement des Bundesministeriums sowie die Erlaßlage und den Verantwortungsbereich der Oberfinanzdirektionen (Bund). Auch wollte er keine sogenannte generelle Kontrolle anregen. Er fordert aber vom Bundesministerium im Rahmen seiner Fachaufsicht, künftig wirkungsvoller als bisher für ordnungsgemäße und sachgerechte Prüfung der Verwaltungskostenabrechnung zu sorgen, und zwar unabhängig von der – auf Stichproben beschränkten – externen Finanzkontrolle. Insbesondere wird es sicherzustellen haben, daß nicht weiterhin DV-Ausgaben im Baubereich ohne einvernehmliche Abstimmung getätigt werden und daß schwerwiegende Abrechnungsfehler der Länder von den Oberfinanzdirektionen erkannt werden. Das Bundesministerium darf sich nicht mit dem Hinweis auf die Verantwortung untergeordneter Instanzen seiner Gesamtverantwortung für die finanzielle Abwicklung seines Einzelplans entziehen.

22 Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen (Kapitel 08 05)

22.0

Die Novellierung des Gesetzes über die Beaufsichtigung der Versicherungsunternehmen im Jahre 1994 veränderte erheblich die Rahmenbedingungen für die deutsche Versicherungswirtschaft. Das Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen reagierte hierauf organisatorisch nur unzureichend. Zweckgebunden bewilligte Stellen für die Durchführung von Aufgaben im Zusammenhang mit der Wiedervereinigung und die Durchführung des Geldwäschegesetzes verwendete das Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen ohne vorausgegangene personalwirtschaftliche Untersuchungen und ohne Zustimmung des Haushaltsgesetzgebers für anderweitige Aufgaben.

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, die Organisation des Bundesaufsichtsamtes für das Versicherungswesen systematisch neu zu gestalten und den Personalbedarf mit anerkannten Methoden zu er-

mitteln. Dadurch sollen eine verbesserte Versicherungsaufsicht erreicht, die Aufbauorganisation deutlich gestrafft und Rationalisierungspotentiale ausgeschöpft werden.

22.1

Dem Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen (Bundesaufsichtsamt) obliegen die Zulassung und Überwachung des Geschäftsbetriebs von deutschen Versicherungsunternehmen nach Maßgabe des Gesetzes über die Beaufsichtigung der Versicherungsunternehmen (VAG) sowie verschiedener Spezialgesetze. Dabei soll es insbesondere „auf die dauernde Erfüllbarkeit der Verpflichtungen“ von Versicherungsunternehmen und auf die ausreichende Wahrung der sonstigen Belange der Versicherten achten. Des weiteren bearbeitet das Bundesaufsichtsamt Anfragen und Beschwerden der Versicherungsnehmer und wirkt mit bei der Vorbereitung von Gesetzen, die das Versicherungswesen betreffen.

Im Bundesaufsichtsamt waren im Jahre 1998 sechs Abteilungen für die Versicherungsaufsicht (Fachbereich) und eine Abteilung vorwiegend für Verwaltungsaufgaben eingerichtet. Insgesamt verfügte das Bundesaufsichtsamt im Jahre 1998 über 334 Stellen.

Der Bundesrechnungshof prüfte in den Jahren 1997/1998 organisatorische und personalwirtschaftliche Maßnahmen des Bundesaufsichtsamtes.

22.2

22.2.1

Im Jahre 1990 erhielt der Fachbereich des Bundesaufsichtsamtes 28 neue Stellen für die Durchführung von Aufgaben im Zusammenhang mit der Wiedervereinigung. Der Bundesrechnungshof stellte fest, daß zum Zeitpunkt seiner Prüfung der einigungsbedingte Mehraufwand ausschließlich in der Bearbeitung von Beschwerden bestand. Rechnerisch waren hierfür im Fachbereich fünf Stellen gebunden. Die Arbeitskapazität der übrigen 23 Stellen setzte das Bundesaufsichtsamt nicht für einigungsbedingte Aufgaben ein.

Zur Durchführung des Geldwäschegesetzes erhielt das Bundesaufsichtsamt im Jahre 1993 acht Stellen. Für die Erledigung dieser Aufgabe setzte es eine Kapazität von zwei Stellen ein. Die Arbeitskapazität der übrigen sechs Stellen verwendete das Bundesaufsichtsamt anderweitig.

Für die Verwendung der 29 Stellen für andere als die ursprünglich bewilligten Zwecke wurde eine Zustimmung des Haushaltsgesetzgebers nicht eingeholt. Personalwirtschaftliche Untersuchungen lagen dem anderweitigen Einsatz nicht zugrunde.

Der Bundesrechnungshof stellte des weiteren fest, daß das Bundesaufsichtsamt im Verwaltungsbereich vergleichsweise mehr Personal einsetzte als andere Behörden. So lag z. B. der Personalansatz für Schreibkräfte erheblich über dem vom Bundesministerium vorgegebenen Schreibkräfteschlüssel.

Von den 36 Referaten im Fachbereich hatten 24 Referate eine Leitungsspanne von einem bis vier und 12 Referate eine Leitungsspanne von mehr als vier qualifizierten Mitarbeitern. Die Leitungsspanne der Referate lag im Durchschnitt bei dreieinhalb qualifizierten Mitarbeitern. Nach den von der Finanzkontrolle formulierten Grundsätzen für die Organisation von Referaten sollte die Leitungsspanne eines Fachreferates bei mindestens fünf qualifizierten Bearbeitern liegen.

22.2.2

22.2.2.1

Zum 1. Juli 1994 wurde das Gesetz über die Versicherungsaufsicht umfassend und grundlegend novelliert (3. VAG-Novelle). In diesem Zusammenhang erhielt das Bundesaufsichtsamt neun neue Stellen.

Durch die Novellierung entfiel die vorherige behördliche Genehmigung der Allgemeinen Versicherungsbedingungen und Tarife bis auf wenige Ausnahmen. Für ausgewählte Teilbereiche wurde eine Vorlagepflicht für die Allgemeinen Versicherungsbedingungen und Tarife eingeführt. Darüber hinaus kann das Bundesaufsichtsamt in begründeten Einzelfällen die entsprechenden Unterlagen anfordern. Außerdem ist das Bundesaufsichtsamt gesetzlich nicht mehr verpflichtet, regelmäßig bei Versicherungsunternehmen vor Ort zu prüfen. Bisherige Aufsichtsfunktionen wurden auf neugeschaffene Institutionen verlagert (Treuhänder und Verantwortliche Aktuarre). Den Treuhändern obliegt im wesentlichen die Prüfung und ggf. die Zustimmung zu Prämienänderungen. Die Verantwortlichen Aktuarre haben die Berechnung der Prämien (Tarife) und der Deckungsrückstellungen zu überwachen sowie die Finanzlage des Versicherungsunternehmens daraufhin zu überprüfen, ob die dauernde Erfüllbarkeit der sich aus den Versicherungsverträgen ergebenden Verpflichtungen jederzeit gewährleistet ist.

Die 3. VAG-Novelle brachte auch Aufgabenzuwächse für das Bundesaufsichtsamt mit sich, z. B. die Zulassung und laufende Kontrolle der Verantwortlichen Aktuarre und Treuhänder. Auch führte eine zunehmende Produktvielfalt, ein verschärfter Konkurrenzdruck und ein risikoreicheres Anlageverhalten der Versicherungsunternehmen zu neuen Anforderungen an die Versicherungsaufsicht.

Als Folge der neuen Rechtslage räumte das Bundesaufsichtsamt der Konkursverhinderung als wesentliche Zielsetzung der Versicherungsaufsicht höchste Priorität ein. Daher begann es, die weitgehend spartenbezogene Spezialisierung der Versicherungsaufsicht schrittweise durch eine unternehmensbezogene Aufsicht zu ersetzen.

22.2.2.2

Der Bundesrechnungshof stellte fest, daß personalwirtschaftliche Untersuchungen zur sachgerechten Stellenverteilung bei veränderten Aufgabenschwerpunkten vom Bundesaufsichtsamt nicht durchgeführt wurden. Erst auf Weisung des Bundesministeriums begann das Organisationsreferat des Bundesaufsichtsamtes im Juni 1996, in einzelnen Bereichen Personalbedarfsuntersuchungen

durchzuführen. Es ermittelte für vier Abteilungen des Fachbereichs einen Personalüberhang von 47,5 Stellen. Sowohl die Amtsleitung als auch die betroffenen Abteilungsleiter lehnten unter Hinweis auf methodische Mängel und unzutreffende Annahmen die Untersuchungsergebnisse ab.

Basierend auf der seit dem Jahre 1994 eingeleiteten unternehmensbezogenen Aufsicht und auf der Zielsetzung der Konkursvermeidung entwickelte das Organisationsreferat Anfang des Jahres 1998 erstmalig Vorschläge zu einer umfassenden Neustrukturierung der Aufbauorganisation. Es analysierte die bis dahin getroffenen Maßnahmen und beurteilte sie als unzureichend, weil sie nicht auf einem breit angelegten Diskussionsprozeß aller Mitarbeiter basierten. Außerdem seien die Ziele der Versicherungsaufsicht angesichts der veränderten Marktbedingungen den Mitarbeitern nicht hinreichend transparent gemacht und prioritäre Aufgaben nicht festgelegt worden. Zur Konkretisierung der Vorschläge richtete das Bundesaufsichtsamt eine Arbeitsgruppe ein.

22.3

22.3.1

Der Bundesrechnungshof hat bemängelt, daß 29 der wegen der Wiedervereinigung und des Geldwäschegesetzes bewilligten Stellen ohne Zustimmung des Haushaltsgesetzgebers anderweitig verwendet wurden. Da das Bundesaufsichtsamt die Notwendigkeit der Stellen auch nicht durch personalwirtschaftliche Untersuchungen belegen konnte, hat der Bundesrechnungshof gefordert, die Stellen einzusparen.

Außerdem hat der Bundesrechnungshof das Bundesaufsichtsamt aufgefordert, den im Verwaltungsbereich aufgezeigten Personalreserven nachzugehen.

Des weiteren hat der Bundesrechnungshof Bedenken dazu geäußert, daß zwei Drittel der Referate des Bundesaufsichtsamtes als Kleinreferate eingerichtet sind. Der Kommunikations- und Koordinationsaufwand ist dabei erheblich. Ein flexibler Personaleinsatz und damit eine gleichmäßige Auslastung der Mitarbeiter ist erschwert, ebenso ein Ausgleich von Arbeitsspitzen. Referatsleiter von Kleinreferaten nehmen nur in verhältnismäßig geringem Umfang Leitungsfunktionen wahr. Nach den von der Finanzkontrolle formulierten Organisationsgrundsätzen müßten im Fachbereich des Bundesaufsichtsamtes die Zahl der Referate um mindestens elf und die Zahl der Abteilungen um mindestens zwei verringert werden. Der Bundesrechnungshof hat deshalb angeregt, die Aufbauorganisation des Bundesaufsichtsamtes entsprechend anzupassen.

22.3.2

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes waren die Maßnahmen des Bundesaufsichtsamtes zur Anpassung an die veränderten Rahmenbedingungen für die Versicherungsaufsicht in den Jahren 1994 bis 1998 unzureichend. Die mit oberster Priorität von der Amtsleitung verfolgte Zielsetzung der Konkursvermeidung hätte un-

ter besonderer Berücksichtigung der veränderten Bedingungen des Versicherungsmarktes zu konkreten Zielvorgaben für alle Arbeitsebenen verfeinert werden müssen. Die eingeleiteten Maßnahmen zur unternehmensbezogenen Aufsicht reichen hierzu allein nicht aus. Außerdem war die Arbeitsebene an den Entscheidungen nicht beteiligt. Wegen nicht ausreichender Transparenz der Ziele und Aufgaben und mangels konkreter Handlungsanweisungen war den Mitarbeitern die zielgerichtete Umsetzung der Vorgaben erschwert.

Erst im Jahre 1998 strebte das Bundesaufsichtsamt umfassende Veränderungen an. Der Bundesrechnungshof bewertet dies als einen ersten, allerdings verspäteten Schritt in die richtige Richtung, die konsequent weiterverfolgt werden sollte. Nach seiner Auffassung können eine nachhaltige und wirtschaftliche Versicherungsaufsicht sowie eine bedarfsgerechte Personalausstattung nur erreicht werden, wenn zunächst Ziele und daraus abgeleitete Aufgaben hinreichend konkret definiert und die Vorgehensweisen für alle Handlungsebenen festgelegt werden. Im Anschluß daran muß die Aufbau- und Ablauforganisation optimiert sowie anschließend eine Personalbedarfsermittlung mit anerkannten Methoden durchgeführt werden.

Der Bundesrechnungshof sieht folglich Handlungsbedarf in der Vertiefung aufgabenkritischer Untersuchungen, bei denen die veränderte Aufgabenstellung aufgrund der 3. VAG-Novelle stärker als bisher einbezogen werden muß. Insbesondere sind hierbei die Auswirkungen der Aufgabenverlagerung auf die Verantwortlichen Aktuar zu analysieren, weil diese, ebenso wie das Bundesaufsichtsamt, die Finanzlage der Versicherungsunternehmen auf die dauernde Erfüllbarkeit der Verpflichtungen zu überprüfen haben. Dies wird bei der Ausgestaltung der Aufgaben und Arbeitsabläufe zu berücksichtigen sein. Weiterhin sollten bei der Rationalisierung der Arbeitsabläufe die Einrichtung und konsequente Nutzung eines IT-gestützten Analyseprogramms mit Nachdruck vorangetrieben werden.

22.4

Das Bundesministerium hat eingeräumt, daß die einigungsbedingten Aufgaben des Bundesaufsichtsamtes zur Zeit ausschließlich in der Bearbeitung von Beschwerden bestehen. Es hat außerdem den Ausführungen des Bundesrechnungshofes zur Aufgaben- und Stellenentwicklung im Zusammenhang mit dem Geldwäschegesetz zugestimmt.

Die anderweitige Verwendung der für die Wiedervereinigung und die Geldwäschewaufsicht nicht mehr benötigten Stellen sei durch die dem Bundesaufsichtsamt durch die Liberalisierung und Deregulierung des Versicherungssektors in großem Umfang zugewachsene Mehrarbeit und die in den letzten Jahren durch das veränderte Verhalten der Versicherungsbranche gestiegenen Anforderungen an die Versicherungsaufsicht begründet.

Gleichwohl hat das Bundesministerium eine organisatorische Neuausrichtung des Bundesaufsichtsamtes angesichts der Veränderung der aufsichtsrechtlichen Rah-

menbedingungen mit der 3. VAG-Novelle ebenfalls für dringend erforderlich gehalten. Es müßten die Finanzaufsicht gestärkt und die Zahl der regelmäßigen örtlichen Prüfungen in den Versicherungsunternehmen aufgrund der zu beobachtenden Tendenzen zur Wettbewerbsverschärfung und damit einhergehender Risiken im Bereich der Kapitalanlagen der Versicherungsunternehmen deutlich erhöht werden.

Für den Verwaltungsbereich hat das Bundesministerium mitgeteilt, es sei beabsichtigt, den Schreibkräfteschlüssel auf 1 : 15 zurückzuführen und den Reinigungsdienst abzubauen. Außerdem sei im Zusammenhang mit dem Umzug des Bundesaufsichtsamtes nach Bonn eine Verwaltungsgemeinschaft zwischen dem Bundesministerium der Finanzen (Bonn) und den Bundesaufsichtsämtern für das Kredit- und Versicherungswesen geplant. Bei deren Ausgestaltung würden organisatorische Maßnahmen zur Steigerung der Effektivität nutzbar gemacht. Es erwarte durch die Einrichtung der genannten Verwaltungsgemeinschaft Synergie-Effekte.

Bezüglich der Kleinreferate hat das Bundesministerium mitgeteilt, daß vorgesehen sei, die Aufbauorganisation des Bundesaufsichtsamtes an die veränderten Anforderungen anzupassen. Hierbei habe es dem Bundesaufsichtsamt vorgegeben, eine Abteilung zu schließen und fünf Referate zusammenzulegen. Weitergehende Maßnahmen ließen sich vor dem Hintergrund des starken Einschnitts der Neuorganisation, der Akzeptanz der Mitarbeiter und des schwierigen Umzugsgeschehens derzeit nicht verantworten. Es sehe in der Neuorganisation eine ständige Aufgabe, die sowohl im Rahmen des Umzugs des Bundesaufsichtsamtes nach Bonn als auch anschließend fortgeführt werde. In einem ersten Schritt habe das Bundesaufsichtsamt zum 26. April 1999 bereits eine Abteilung und zwei Referate eingespart.

22.5

Der Bundesrechnungshof begrüßt, daß das Bundesministerium die Verbesserung der Aufbau- und Ablauforganisation im Bundesaufsichtsamt vorantreiben und offensichtliche Personalreserven abbauen will. Das Bundesministerium wird sicherstellen müssen, daß die beabsichtigten Maßnahmen zügig und in einem konsequenten Optimierungsprozeß fortgeführt werden. Es sollte hierbei die Anregungen des Bundesrechnungshofes berücksichtigen.

Im Bereich der Verwaltung können nach Auffassung des Bundesrechnungshofes bereits im Rahmen des Umzugs nach Bonn Rationalisierungspotentiale haushaltswirksam realisiert werden.

Der Bundesrechnungshof erwartet, daß das Bundesaufsichtsamt eine grundsätzliche Umstrukturierung des Fachbereichs unter Berücksichtigung seiner Funktionsfähigkeit innerhalb von zwei Jahren nach dem Umzug nach Bonn abschließt und den erforderlichen Personalbedarf mit anerkannten Methoden nachweist.

Der Bundesrechnungshof wird die Ergebnisse zu gegebener Zeit überprüfen.

23 Wirtschaftlichkeit und Kassensicherheit eines neuen Zollzahlstellenverfahrens (Kapitel 08 04 Titelgruppe 55)

23.0

Mit dreijähriger Verzögerung hat das Bundesministerium ab dem Jahre 1996 das neue, IT-unterstützte Zahlstellenverfahren in der Zollverwaltung eingeführt. Die geplanten Gesamtausgaben von 25 Mio. DM sollen sich bis zum Jahre 2003 fast verdoppeln. Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wurde erst vier Jahre nach Projektbeginn durchgeführt und trotz der zu erwartenden Ausgabenerhöhungen nicht mehr aktualisiert.

Mögliche Personaleinsparungen durch die Neuorganisation und IT-Neuausstattung der Zollzahlstellen müssen durch anerkannte personalwirtschaftliche Untersuchungen konkretisiert und alsbald realisiert werden.

Die Kassensicherheit ist teilweise erheblich gefährdet und muß gewährleistet werden.

23.1

Seit dem Jahre 1986 werden die größeren Zollzahlstellen durch ein IT-Verfahren unterstützt. In den Bemerkungen 1991 (Drucksache 12/1150 Nr. 60.7) hatte der Bundesrechnungshof beanstandet, daß wesentliche Teile dieses Verfahrens unwirtschaftlich waren und Rationalisierungspotentiale mit Personaleinsparungen nicht genutzt wurden. Der Deutsche Bundestag hatte das Bundesministerium daraufhin aufgefordert, die Mängel abzustellen. Ab dem Jahre 1992 entwickelte das Bundesministerium deshalb ein „Neues IT-unterstütztes Zollzahlstellenverfahren (NIZZA)“, das ursprünglich ab dem Jahre 1993 eingeführt werden sollte. Hierfür waren rd. 25 Mio. DM eingeplant. Parallel dazu sollte die Zahl der mehr als 600 Zollzahlstellen mit ihren 700 Mitarbeitern verringert werden.

Mit NIZZA werden Zölle, Verbrauchs- und Einfuhrumsatzsteuern in Höhe von jährlich etwa 120 Mrd. DM in einer gesonderten Buchführung erfaßt, summarisch mit den Bundeskassen abgerechnet und in das zentrale IT-Verfahren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes (HKR-Verfahren) übergeleitet.

23.2

Bei der Prüfung des neu eingeführten IT-Verfahrens NIZZA stellte der Bundesrechnungshof folgendes fest:

Im Zuge der Umstrukturierung wurde zwar die Zahl der Zollzahlstellen von über 600 auf 52 verringert. Der Großteil der übrigen Dienststellen arbeitet den Zollzahlstellen seitdem als sogenannte Nebenzollzahlstellen und Geldannahmestellen regional zu. Mit der Inbetriebnahme von NIZZA wurde aber erst im Jahre 1996, drei Jahre später als beabsichtigt, begonnen. Weitere drei Jahre wurden benötigt, bis die verbliebenen Zollzahlstellen mit den neuen IT-Systemen ausgestattet waren. Zuvor war es

zu zeitraubenden Auseinandersetzungen zwischen dem Bundesministerium und dem externen Programmierer darüber gekommen, ob die Fehler in den zahlreichen gelieferten Programmversionen vom Programmierer oder wegen ungenügender fachlicher Vorgaben vom Bundesministerium zu verantworten waren. Wegen der vielen Programmänderungen wurden die ursprünglich vereinbarten Erstellungskosten in Höhe von 1,6 um rd. 1 Mio. DM überschritten. Da auch die Zeitziele nicht eingehalten wurden, konnten zahlreiche gelieferte und bezahlte Arbeitsplatzcomputer und Drucker bis zu 23 Monate nicht bestimmungsgemäß genutzt werden, wodurch ein Zins- und Wertverlust von rd. 350 000 DM entstand.

Im Gegensatz zur gängigen Vorgehensweise für größere IT-Projekte ließ sich das Bundesministerium die Wirtschaftlichkeit des neuen IT-Verfahrens erst im Jahre 1996 und damit vier Jahre nach Projektbeginn belegen. Über den ursprünglichen Ansatz von rd. 25 Mio. DM hinaus sollen nach den derzeitigen Planungen bis zum Jahre 2003 weitere 21 Mio. DM ausgegeben werden. Ungeachtet der Ausgabenerhöhungen wurde diese Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht mehr aktualisiert.

Programmetechnische Restriktionen eines IT-Verfahrens zur Unterstützung der Sachbearbeitung bei den Vollstreckungsstellen, die mit den Zollzahlstellen zusammenarbeiten, machten es zudem unmöglich, mehrere Vollstreckungsstellen an nur eine einzige Zollzahlstelle anzubinden. Deshalb mußten z. B. in Nordrhein-Westfalen in einem Radius von rd. 60 km unter Inkaufnahme erheblicher Investitions- und Betriebskosten insgesamt fünf Zollzahlstellen eingerichtet werden, an die keine Nebenzollzahlstellen angebunden sind. Bundesweit verarbeiten 14 der insgesamt 52 Zollzahlstellen vorwiegend Vollstreckungs-Zahlungsfälle.

Nach der Einführung des neuen Verfahrens haben mehrere Zoll- und viele Nebenzollzahlstellen nur noch eine geringere als die geplante Zahl von Arbeitsfällen zu erledigen und sind daher nicht mehr ausgelastet.

Personalbedarf und -bestand wurden noch nicht an die umstrukturierte Aufbauorganisation mit der verringerten Zahl der Zollzahlstellen angepaßt. Im Jahre 1995 hatte das Bundesministerium eine Untersuchung zur Ermittlung von Personalbemessungswerten für die Zollzahlstellen bei Einsatz von IT in Auftrag gegeben. Deren für nur zwei Zollzahlstellen vorliegende Ergebnisse weisen darauf hin, daß der Personalbedarf um mehr als ein Drittel unter dem derzeitigen Bestand liegt.

Der weitestgehend beleglose Datenaustausch mit anderen IT-Fachverfahren der Bundesfinanzverwaltung, den Bundeskassen, den kontoführenden Bankinstituten sowie den Sachgebieten in den Zolldienststellen war im Jahre 1998 noch nicht realisiert, obwohl sich das Bundesministerium gerade aus der Vernetzung einen erheblich vereinfachten und beschleunigten Arbeitsablauf versprochen hatte. Infolge von Medien- und Systembrüchen werden nach wie vor viele Vorgänge, so z. B. statistische Meldungen an die EU, auf Papier bearbeitet, weitergeleitet, erneut erfaßt und in andere IT-Verfahren wieder eingespielt. Mangels Lesezugriff auf die Datenbestände der Zollzahlstelle mußten Daten sehr häufig persönlich oder telefonisch abgestimmt werden.

Die im Jahre 1994 eingerichteten sechs zentralen Prüfstellen sollen mindestens viermal jährlich die Geschäftsvorfälle jeder Zollzahlstelle unvermutet prüfen. Sie nahmen diese für kassenwirksame IT-Verfahren unverzichtbare Aufgabe bisher aber nur unzureichend wahr, weil sie vom Bundesministerium mit umfangreichen Einführungs- und Betreuungsaufgaben des neuen IT-Verfahrens beauftragt wurden. Zudem waren die zur Planung und Vorbereitung der unvermuteten Prüfungen vorgesehenen IT-Systeme und Netzverbindungen sehr häufig nicht betriebsfähig.

Es kam auch zu Totalausfällen von NIZZA-Rechnersystemen. Buchungen in Millionenhöhe waren für mehrere Tage nicht mehr rekonstruierbar, weil ein ausreichendes Sicherheitskonzept und die notwendigen Anweisungen für eine schnelle Wiederinbetriebnahme fehlten.

Die kassenwirksamen Systeme waren zudem nur unzureichend gegen Manipulationen und Datenzugriffe von unbefugten Personen geschützt. Systeminterne Protokolle, um unbefugte Zugriffe auf Daten zu erkennen, wurden nicht geführt.

23.3

Der Bundesrechnungshof hat die um mehr als drei Jahre überzogene Entwicklungszeit und die Erhöhung der Entwicklungskosten kritisiert. IT-Projekte, die länger als zwei Jahre dauern, werden im allgemeinen vom technischen Fortschritt überholt. Um Auseinandersetzungen mit dem Auftragnehmer und die verzögerte Verfahrenseinführung auch aufgrund einer mangelhaften Definition der fachlichen Anforderungen künftig zu vermeiden, hat er das Bundesministerium darauf hingewiesen, daß es bei seinen Projekten das Vorgehensmodell für IT-Projekte des Bundes anwenden sollte. Mit ihm würden Aktivitäten und Meilensteine zur Absicherung der geplanten Entwicklungszeiten verbindlich vorgegeben und könnten somit Streitigkeiten mit dem Auftragnehmer minimiert werden.

Zudem hat das Bundesministerium trotz der bekannten Risiken von IT-Vorhaben nicht rechtzeitig eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung vorgenommen und auf deren Fortschreibung als Grundlage für eine verlässliche Ressourcen-, Zeit- und Kostenplanung verzichtet, obwohl eine erhebliche Ausgabenerhöhung geplant war.

Hinsichtlich der Zollzahlstellen, die nicht ausgelastet sind oder unabhängig vom dortigen Arbeitsaufkommen nur als lokal zuständige Zahlstellen der Vollstreckungsstellen eingerichtet worden sind, hat der Bundesrechnungshof erhebliche Zweifel, ob diese jemals wirtschaftlich betrieben werden können. Er hat dem Bundesministerium empfohlen, die programmetechnischen Restriktionen alsbald zu beseitigen, um die Zahl der Zollzahlstellen weiter reduzieren zu können. Dadurch ließen sich Investitions- und jährliche Betriebs- und Betreuungskosten in Millionenhöhe vermeiden.

Darüber hinaus hat er das Bundesministerium aufgefordert, den Personalbedarf der Zollzahlstellen alsbald mit anerkannten analytischen Methoden abschließend unter-

suchen zu lassen, zumal die bereits vorliegenden ersten Erkenntnisse eine beträchtliche Verminderung des Personalbedarfs und -bestands erwarten lassen.

Der Bundesrechnungshof hat außerdem kritisiert, daß der beleglose Datenaustausch und die Vernetzung mit anderen Verfahren immer noch nicht im möglichen Umfang hergestellt worden ist. Die Anbindung an andere Verfahren ist dem Parlament schon vor acht Jahren im Zusammenhang mit dem vormaligen Zollzahlstellenverfahren zugesichert worden. Würden die Medien- und Systembrüche sowie daraus resultierende Doppelarbeiten durch eine automatisierte Datenübergabe vermieden, ließe sich in erheblichem Umfang weiteres Personal in den Zollzahlstellen einsparen. Zusätzliche Personaleinsparungen sowohl in den Zollzahlstellen als auch in anderen Bereichen der Bundesfinanzverwaltung wären zu erreichen, wenn die dort bereits vorhandenen IT-Verfahren sowie die der kontoführenden Banken ebenfalls vollständig automatisiert an NIZZA angebunden würden.

Ferner hat der Bundesrechnungshof gefordert, die zentralen Prüfstellen von fachfremden Aufgaben zu entbinden, damit diese die Prüfung der Zollzahlstellen entsprechend den haushaltsrechtlichen Vorgaben durchführen können. Hierzu müßte jedoch den Prüfstellen der uneingeschränkte, störungsfreie Zugang zu den Datenbeständen der Zollzahlstellen ihres Zuständigkeitsbereichs ermöglicht werden.

Die Totalausfälle der Rechner zeigen, daß die Kassensicherheit von NIZZA erheblich gefährdet ist. Das Bundesministerium sollte deshalb so schnell wie möglich ein hinreichendes Sicherheits- und Notfallkonzept erstellen und dieses mit dem „Standardsystem der Bundesfinanzverwaltung“ abstimmen. Im Rahmen einer Risikoanalyse sollten unter Beteiligung des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik der Schutzbedarf und die Ausfallzeiten ermittelt werden, die nach wirtschaftlichen Kriterien bei einem kassenwirksamen Verfahren hingenommen werden können.

Wegen der Manipulationsmöglichkeiten ist der Kreis der zum Zugriff auf Buchungsdaten berechtigten Personen einzuschränken. Die Zugriffe sind zu protokollieren und für Kontrollzwecke auszuwerten.

23.4

Das Bundesministerium hat eingeräumt, daß die Komplexität des IT-Verfahrens von den Beteiligten unterschätzt worden ist und sich deshalb die Einführung verzögert hat und die Entwicklungskosten erhöht haben. Ohne einschlägige Erfahrungen mit der neuen Technik habe NIZZA für die Bundesfinanzverwaltung Pilotcharakter gehabt. Projekte würden künftig auf der Basis des IT-Vorgehensmodells durchgeführt und es werde ein auf die Belange der Bundesfinanzverwaltung zugeschnittenes Projekthandbuch erstellt. Die überholte Wirtschaftlichkeitsbetrachtung werde fortgeschrieben.

Zu der fehlenden Wirtschaftlichkeit vieler Zollzahlstellen, die das gesetzte Arbeitsaufkommen nicht erreichten, gebe es Gegenbeispiele, in denen die Vorgaben bereits

bald nach Einführung des neuen Verfahrens erfüllt worden seien. Im übrigen handele es sich bei diesen Vorgaben um Obergrenzen. Zur regionalen Verteilung und Auslastung der Dienststellen hat das Bundesministerium auf organisatorische, personelle und haushaltsmäßige Gründe verwiesen, die in Anbetracht der Strukturen der Oberfinanzbezirke und einer möglichst gleichmäßigen Auslastung der Zollzahlstellen berücksichtigt werden müßten.

Die Anbindung nur einer Zollzahlstelle an jeweils nur eine Vollstreckungsstelle – möglichst in demselben Gebäude – sei zur Vereinfachung der manuellen Arbeitsabläufe wünschenswert. Darüber hinaus hat das Bundesministerium die technischen Restriktionen bei der Anbindung mehrerer Vollstreckungsstellen an eine Zollzahlstelle bestätigt. Von verbesserten Techniken seien noch weitere Einsparpotentiale zu erwarten; ein Auftrag zur Änderung der notwendigen Programme sei bereits erteilt. Das Bundesministerium hat auch bestätigt, daß die bei zwei Zollzahlstellen ermittelten Personalbemessungswerte dort den Personalbedarf um rd. ein Drittel reduzierten. Diese Ergebnisse seien jedoch nur vorläufig und nicht repräsentativ. Eine Aussage zum Gesamtumfang des Personalüberhangs in den Zollzahlstellen sei erst möglich, wenn die demnächst geplante Untersuchung des Personalbedarfs bei einer repräsentativen Anzahl von Zollzahlstellen abgeschlossen sei.

Schnittstellen bestünden im übrigen zu vielen anderen IT-Verfahren, verbessert werden solle aber insbesondere die automatisierte Schnittstelle zu einem Verfahren der Einfuhrabwicklung. Dadurch werde ab dem Jahre 2000 der Personalbedarf in den Zollzahlstellen weiter sinken. Als bald sollen noch fehlende Anbindungen an andere IT-Verfahren innerhalb und außerhalb der Bundesfinanzverwaltung in geeigneter Art und Weise realisiert werden, um auch dort entsprechende Synergiepotentiale zu erschließen.

Zur Tätigkeit der sechs Prüfstellen hat das Bundesministerium erklärt, daß das „vorgeschriebene Prüfungsmaß ... überwiegend erfüllt“ worden sei und dabei „Feststellungen getroffen worden seien, die in den Bereich der unvermuteten Prüfung fallen“. Ab dem Jahre 2000 könnten unter gewissen personellen Voraussetzungen die unvermuteten Prüfungen der Zollzahlstellen wieder im notwendigen Umfang sichergestellt werden. Eine optimierte Systemumgebung werde dann auch einen mängelfreien Fernzugriff zur Prüfungsplanung und -durchführung gewährleisten.

Das Bundesministerium hat die Mängel im Bereich der IT-Ausfallsicherheit bestätigt und mitgeteilt, daß inzwischen das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik eingeschaltet worden sei, das den Schutzbedarf nunmehr als „hoch“ eingestuft habe und Lösungsalternativen vorschlagen solle. Darauf aufbauend solle ein standardisiertes Sicherheitskonzept erstellt werden. Die Projektleitung NIZZA halte ebenfalls eine Protokollierung der Datenzugriffe für zwingend notwendig, diese müsse aber von der für das „Standardsystem der Bundesfinanzverwaltung“ zuständigen Organisationseinheit umgesetzt werden.

23.5

Der Bundesrechnungshof begrüßt, daß das Bundesministerium Projekte künftig auf der Basis des Vorgehensmodells durchführen, die technischen Restriktionen der Systeme beseitigen und ein standardisiertes Sicherheitskonzept zur Gewährleistung der Kassensicherheit erstellen will. Ungeachtet der Einlassungen des Bundesministeriums hält der Bundesrechnungshof aber eine klare Trennung der Zuständigkeiten des Auftraggebers – er muß detaillierte fachliche Vorgaben machen – von den Aufgaben des Auftragnehmers, der auf dieser Grundlage das Programm erstellt, für unabdingbar. Auch sollten die zentralen Prüfstellen so bald wie möglich ihre Tätigkeit ohne Einschränkungen aufnehmen.

Die Forderung der Projektleitung nach einer Protokollierung der Datenzugriffe reicht alleine nicht aus, wenn sie nicht zügig umgesetzt wird. Hierfür wird das Bundesministerium im Rahmen seiner Gesamtverantwortung zu sorgen haben.

Das Bundesministerium sollte wegen der gemeinsam zu nutzenden Daten und der Vielzahl an Schnittstellen, die unter den IT-Verfahren seines Geschäftsbereichs existieren, ein zentrales Datenmanagement einrichten, welches die verschiedenen IT-Verfahren und IT-Projekte koordinierend unterstützt.

Der Bundesrechnungshof hält es im übrigen für dringend erforderlich, die Ausstattung und Auslastung der Zollzahlstellen laufend zu überprüfen und dabei den wirtschaftlichen Einsatz des neuen IT-Verfahrens durch geeignete Kennzahlen zu belegen. Auf der Basis einer aktualisierten Wirtschaftlichkeitsbetrachtung müssen die bis zum Jahre 2003 vorgesehenen zusätzlichen Haushaltsmittel in Höhe von 21 Mio. DM an das tatsächlich notwendige Maß angepaßt werden.

Der Fortbestand von Zollzahlstellen, die nicht ausgelastet oder an die keine oder nur wenige andere Dienststellen angebunden sind, ist nur in begründeten Ausnahmefällen gerechtfertigt. Das Bundesministerium sollte daher für eine schnellstmögliche Durchführung der personalwirtschaftlichen Untersuchungen bei einer repräsentativen Anzahl von weiteren Zollzahlstellen sorgen. Dabei sollten die automatisierte Anbindung an das neue IT-Verfahren zur Einfuhrabwicklung sowie an andere Verfahren inner- und außerhalb der Bundesfinanzverwaltung berücksichtigt werden.

24 Erhebung der Autobahnbenutzungsgebühr durch Mobile Kontrollgruppen der Zollverwaltung (Kapitel 08 04)

24.0

Die Mobilen Kontrollgruppen der Zollverwaltung sind – wie auch die Kontrollgruppen des Bundesamtes für Güterverkehr – mit mobilen Terminals zur Gebührenerhebung bei nicht entrichteter Auto-

bahnbenutzungsgebühr ausgestattet. Daneben bestehen über 5 500 stationäre Gebührenbegleichungsstellen an den Autobahnen und ihren Nebenanlagen. Der Einsatz der mobilen Terminals erfordert einen unverhältnismäßig hohen Verwaltungsaufwand, der in keinem angemessenen Verhältnis zu den erzielten Einnahmen steht. Die Mobilen Kontrollgruppen sollten daher die Terminals dem Bundesamt für Güterverkehr zurückgeben. Sie sollten sich darauf beschränken, Zahlungspflichtige an die stationären Gebührenbegleichungsstellen zu verweisen und sie ggf. dorthin zu begleiten.

24.1

Das Gebührenerhebungssystem nach § 3 Abs. 1 des Autobahnbenutzungsgebührengesetzes für schwere Nutzfahrzeuge aus dem Jahre 1994 stützt sich auf rd. 5 500 zum ganz überwiegenden Teil stationäre Gebührenbegleichungsstellen in Tankstellen an Autobahnen oder deren Zufahrten (bis zu fünf Kilometer zur Autobahn). Die Tagesgebühr beträgt 6 Euro, d. s. 11,74 DM. Die Einnahmen aus der Abgabe betrugen im Jahre 1997 746,4 Mio. DM.

Soweit die Mobilen Kontrollgruppen der Zollverwaltung im Rahmen zollamtlicher Überwachungsmaßnahmen auf den Autobahnen und ihren Nebenanlagen auch kontrollieren, ob die Benutzungsgebühr für schwere Nutzfahrzeuge entrichtet worden ist, sind sie mit mobilen Gebührenfestsetzungsterminals (Cash Quick PT Terminals) ausgestattet, die vom Bundesamt für Güterverkehr (Bundesamt) zur Verfügung gestellt werden. Insgesamt verfügen die Mobilen Kontrollgruppen über 46 dieser Terminals. Daneben betreibt das Bundesamt noch weitere 90 mobile Terminals in eigenen Kontrollfahrzeugen. Wird festgestellt, daß ein Fahrer die vorgeschriebene Gebühr nicht zutreffend entrichtet hat, ist der Fahrzeugführer an die nächste Gebührenbegleichungsstelle zu verweisen, wenn dabei die Erhebung der Tagesgebühr sichergestellt ist. Ggf. sind die Zahlungspflichtigen dorthin zu begleiten. Sofern es zweckmäßig erscheint, können die Beamten der Mobilen Kontrollgruppen eine Tagesgebühr für die Weiterfahrt auch am Ort der Kontrolle erheben. Diese Gebührenerhebung erfolgt ausschließlich durch Einsatz eines im Dienstkraftfahrzeug befindlichen Cash Quick PT Terminals.

In Stellungnahmen der Oberfinanzdirektionen Bremen, Freiburg, Düsseldorf, Kiel, Köln, Magdeburg und Münster wird übereinstimmend die Nutzung der Terminals als unpraktikabel bewertet und ihre Rückgabe an das Bundesamt vorgeschlagen. Zum Teil ließen sich die Terminals wegen ihrer Größe nicht in die Dienstkraftfahrzeuge einbauen und würden ungenutzt in Dienstschranken deponiert. Die Terminals seien sehr störanfällig und umständlich zu benutzen.

Nach der 16seitigen Dienstvorschrift sind die Terminals wie folgt zu betreiben:

- Die Geräte werden über eine Bedienerkarte initialisiert, die vom Vorsteher des Hauptzollamtes oder einem Beauftragten dem jeweiligen Schichtführer der

Mobilen Kontrollgruppen gegen Empfangsbekenntnis ausgegeben wird. Dieses ist anschließend der zuständigen Außenstelle des Bundesamtes zu übersenden.

- Über den Bestand an Tagesgebührenbescheinigungen ist eine Anschreibelliste zu führen.
- Die Gebühr kann in bar, mit Eurocheck oder mit Kreditkarte jeweils in deutscher Währung bezahlt werden. Eurochecks sind als Verrechnungsscheck zu kennzeichnen und mit dem Stempel „Bundesamt für Güterverkehr“ zu versehen; außerdem sind die Bezeichnung der Mobilen Kontrollgruppen, die laufende Nummer der Eintragungen der Anschreibelliste und der Zusatz „G“ anzubringen. Die Kreditkartenbelege sind auf einen Heftstreifen aufzuziehen.
- Am Ende des Dienstes erstellt der Drucker einen Tagesabschluß, das sogenannte Journal, welches mit einem weiteren Vordruck fest zu verbinden ist. Die Richtigkeit der erfaßten Daten ist vom Schichtführer zu bescheinigen. Zur Nachweisung angenommener Einzahlungen ist eine weitere Anschreibelliste zu führen, die das Bundesamt den Mobilen Kontrollgruppen aushändigt.
- Das Original des Verzeichnisses und die zugehörigen Schecks sind spätestens am Tag nach der Entgegennahme per Post an die örtlich zuständige Außenstelle des Bundesamtes zu senden.
- Der Schichtführer hat bar angenommene Tagesgebühren fünf Arbeitstage vor jedem Monatsende an die Zahlstelle des Bundesamtes abzuführen. Die Überweisungsgebühren sind aus einem Handvorschuß der Gebührenbegleichungsstelle in Höhe von 200 DM zu zahlen. Verwalter des Handvorschusses ist der Schichtführer. Zur Abrechnung und Nachweisung der Zahlungen ist eine Anschreibelliste zu führen. Der Kassenbestand ist arbeitstäglich und bei jeder Abrechnung des Handvorschusses zu ermitteln sowie in der Vermerkspalte vom Handvorschußverwalter zu bescheinigen.
- Der Handvorschuß wird mindestens viermal jährlich unvermutet durch einen Prüfer des Bundesamtes geprüft.

Weigert sich der Fahrer eines Fahrzeuges, die Tagesgebühr zu entrichten, kommt nach der Dienstanweisung eine Untersagung der Weiterfahrt wegen der Verhältnismäßigkeit der Mittel nicht in Betracht. Vielmehr ist das Bundesamt zu unterrichten.

Nach Angaben des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen erhält der Systemanbieter der mobilen und stationären Terminals jährlich eine pauschale Aufwandsentschädigung von insgesamt 65,7 Mio. DM, also rd. 12 000 DM je Terminal. Eine Reduzierung der Aufwandspauschale könne erfolgen, wenn die Zahl der Terminals unter 5 000 sinke.

24.2

Der Verwaltungsaufwand steht nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes in keinem Verhältnis zum

Gebührenaufkommen. Die Oberfinanzdirektion Münster hat mitgeteilt, daß es bei der Überprüfung von rd. 3 000 Fahrzeugen – abgesehen von der Anfangsphase im Januar/Februar 1995 – nur in sechs Fällen zu Beanstandungen gekommen sei. Der Erhebung von 69,18 DM Tagesgebühren stünden allein Überweisungskosten in Höhe von 12,00 DM gegenüber.

Der Bundesrechnungshof hat bei örtlichen Erhebungen festgestellt, daß die Mobile Kontrollgruppe Frankfurt am Main, ausgestattet mit zwei Terminals, im Jahre 1996 11,53 DM Gebühren eingenommen hatte; seit dem Jahre 1997 werden die Terminals nicht mehr genutzt, die Fahrzeugführer werden zur nächsten stationären Gebührenbegleichungsstelle begleitet und es wird ein Kontrollbericht an das Bundesamt gefertigt.

Die Mobile Kontrollgruppe Berlin, ebenfalls mit zwei Terminals ausgestattet, hat in den vergangenen drei Jahren nur eine Gebührenbescheinigung von 11,53 DM ausgestellt.

Auch die Mobile Kontrollgruppe Nürnberg, die ebenfalls über zwei Terminals verfügt, hat seit dem Jahre 1998 keine Gebührenbescheinigungen mehr ausgestellt; die Fahrzeugführer werden zu den Gebührenbegleichungsstellen auf Raststätten begleitet.

Wegen der Unwirtschaftlichkeit der Gebührenerhebung hat der Bundesrechnungshof das Bundesministerium aufgefordert, die mobilen Terminals dem Bundesamt zurückzugeben. Die Mobilen Kontrollgruppen sollten die Gebührenpflichtigen ausschließlich an die nächste stationäre Gebührenbegleichungsstelle verweisen und sie ggf. dorthin begleiten.

24.3

Das Bundesministerium hat erwidert, daß sich das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen geweigert habe, die Terminals zurückzunehmen. Im Rahmen des Bemerkungsverfahrens hat dieses Bundesministerium aber mitgeteilt, daß die Terminals unverzüglich dem Bundesamt zurückgegeben werden können. Mit den Terminals sollen dessen Kontrollfahrzeuge ausgestattet werden, soweit sie noch nicht über die Geräte verfügen.

24.4

Der Bundesrechnungshof begrüßt die Bereitschaft des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, die Terminals nunmehr entgegenzunehmen. Das Bundesministerium sollte veranlassen, daß die Geräte unverzüglich und vollständig übergeben werden. Im übrigen sollte das Bundesministerium schon im Rahmen seiner Verantwortung für den Bundeshaushalt auch gegenüber dem Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen dafür sorgen, daß solche unwirtschaftlichen Verfahren zur Gebühren- bzw. Abgabenerhebung weder bei der Zollverwaltung noch bei anderen Stellen der Bundesverwaltung vorkommen.

25 Kontrolle der Umsatzbesteuerung ausländischer Kraftomnibusse im Personenverkehr
(Kapitel 08 04)

25.0

Der Bundesrechnungshof hatte in seinen Bemerkungen 1995 berichtet, daß ausländische Busunternehmer, insbesondere aus Staaten außerhalb der EU, ihren umsatzsteuerlichen Pflichten hinsichtlich der im Inland mit Kraftomnibussen zurückgelegten Fahrstrecken nur sehr unzureichend nachkommen. Dadurch entstehen hohe Steuerausfälle.

Der Gesetzgeber ermächtigte daraufhin die für die Steueraufsicht zuständigen Zolldienststellen zu Kontrollen und zur Übermittlung der Daten an die Finanzbehörden.

Die damit beauftragten Mobilen Kontrollgruppen der Zollverwaltung machen von diesen Möglichkeiten nur unzureichend Gebrauch.

Das Bundesministerium sollte die Mobilen Kontrollgruppen nochmals auf die umsatzsteuerliche Bedeutung dieser Überprüfungen hinweisen und auf eine höhere Kontrolldichte hinwirken.

25.1

Beförderungsleistungen ausländischer Kraftomnibusse im inländischen Personenverkehr unterliegen der Umsatzsteuer.

Der Bundesrechnungshof hatte im Jahre 1993 festgestellt, daß u. a. fehlende oder mangelhafte Kontrollverfahren es den im Ausland ansässigen Busunternehmen ermöglichen, sich weitgehend der inländischen Umsatzbesteuerung zu entziehen. Nach überschlägiger Schätzung lagen die hierdurch eingetretenen Steuerausfälle bei mindestens 10 Mio. DM jährlich.

Nachdem der Bundesrechnungshof in seinen Bemerkungen 1995 (Drucksache 13/2600 Nr. 41) hierüber berichtet hatte, ermächtigte der Gesetzgeber in § 18 des Umsatzsteuergesetzes die für die Steueraufsicht zuständigen Zolldienststellen, an der umsatzsteuerlichen Erfassung der Personenbeförderungen mit nicht im Inland zugelassenen Kraftomnibussen mitzuwirken. Die 41 Mobilen Kontrollgruppen des Zolls sind nunmehr berechtigt, im Rahmen von zeitlich und örtlich begrenzten Kontrollen die nicht im Inland zugelassenen Kraftomnibusse anzuhalten, die für die Umsatzsteuer maßgebenden tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse festzustellen und die Daten den zuständigen Finanzbehörden über das Bundesamt für Finanzen zu übermitteln. Einzelheiten zu dem Verfahren sind in einem Erlaß des Bundesministeriums aus dem Jahre 1996 und in einem Merkblatt zur Umsatzbesteuerung von grenzüberschreitenden Personenbeförderungen mit ausländischen Omnibussen festgelegt.

Eine Rückmeldung an die Zollbehörden über das steuerliche Ergebnis erfolgt nicht.

Nacherhebungen des Bundesrechnungshofes im Jahre 1998 ergaben, daß die Mobilen Kontrollgruppen dieser Aufgabe sehr unterschiedlich nachkamen. Im Jahre 1997 nahmen sie bei 293 649 Objektüberprüfungen 1 050 Buskontrollen vor. Dies entspricht einem Anteil von 0,4 v. H. Dabei führte eine Mobile Kontrollgruppe mit 145 Buskontrollen 14 v. H. aller Kontrollen alleine durch, während andere kaum oder gar keine Kontrollen vornahmen.

Einzelne Mobile Kontrollgruppen sind sich der Bedeutung derartiger Kontrollen nicht bewußt; wohl auch, weil sie keine Rückmeldungen über die umsatzsteuerlichen Ergebnisse der Kontrollen erhalten. Diese Beträge können nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes erheblich sein. Darüber hinaus kommt den Kontrollen eine hohe Präventivwirkung zu, da derartige Maßnahmen unter den ausländischen Busunternehmern schnell bekannt werden und diese dann eher geneigt sind, ihre steuerlichen Pflichten im Inland zu erfüllen, auch um das Risiko eines Verlustes der inländischen Personenbeförderungsgenehmigung zu vermeiden.

Auch das für die Umsatzsteuer zuständige Fachreferat des Bundesministeriums stellte schon frühzeitig fest, daß in den Bezirken einzelner Oberfinanzdirektionen keine oder nur sehr wenige Kontrollen der ausländischen Busunternehmer stattfanden. Es bat daher das für die Mobilen Kontrollgruppen zuständige Fachreferat der Zollabteilung des Bundesministeriums schriftlich, die Zahl der Kontrollen zu erhöhen und auf die Notwendigkeit vollständiger Kontrollmitteilungen aufmerksam zu machen. Der Bundesrechnungshof konnte jedoch in den Akten der Zollabteilung des Bundesministeriums keine Veranlassung erkennen.

25.2

Der Bundesrechnungshof hat gegenüber dem Bundesministerium die Auffassung vertreten, daß die Kontrollen nicht ausreichend sind. Die Kontrollen sind das einzige wirksame Mittel, ausländische Busunternehmer auf die Erfüllung ihrer umsatzsteuerlichen Pflichten im Inland hin zu überprüfen. Die zu befürchtenden Umsatzsteuerausfälle machen verstärkte Kontrollmaßnahmen vor allem solcher Mobilen Kontrollgruppen erforderlich, die in der Vergangenheit keine oder kaum Kontrollen durchgeführt haben.

Der Bundesrechnungshof hat angeregt, alle Mobilen Kontrollgruppen, insbesondere die zwischenzeitlich neu eingerichteten, nochmals auf die Bedeutung dieser Kontrollen für die Umsatzsteuererhebung, den Erlaß des Bundesministeriums über das Kontrollverfahren aus dem Jahre 1996 sowie das Merkblatt hinzuweisen.

25.3

Das Bundesministerium hat der Forderung nach Intensivierung der Kontrollen zugestimmt und mitgeteilt, daß die Oberfinanzdirektionen inzwischen verstärkte Kontrollen eingeleitet hätten.

Im übrigen habe das Bundesministerium bereits Mitte des Jahres 1997 aufgrund der Auswertungen der monatlichen Nachweisungen über die Kontrolltätigkeit durch gezielte Anrufe bei den Oberfinanzdirektionen und den Mobilen Kontrollgruppen, in Fortbildungsveranstaltungen und in Dienstbesprechungen auf die Notwendigkeit dieser Kontrollen hingewiesen. In den im Jahre 1998 überarbeiteten Lehrplanentwürfen für die Fortbildung der Kontrollbeamten werde die Vermittlung von Hintergrundinformation zu diesem Kontrollbereich als Lernziel aufgenommen.

Zur besseren Motivation der Kontrollbeamten werde auch die Möglichkeit von Rückmeldungen durch die Finanzämter geprüft.

25.4

Der Bundesrechnungshof begrüßt, daß das Bundesministerium die Notwendigkeit einer Intensivierung der Kontrollen schon Mitte des Jahres 1997 erkannt und entsprechende mündliche Hinweise gegeben hat. Die Gesamtergebnisse der Kontrollen machen jedoch deutlich, daß eine Umsetzung – zumindest im Jahre 1997 – noch nicht bei allen Mobilen Kontrollgruppen erfolgt ist.

Angesichts der möglichen finanziellen Auswirkungen unzureichender Kontrollen sieht der Bundesrechnungshof deshalb weiteren Handlungsbedarf. Das Bundesministerium sollte daher nochmals in Form einer Weisung die zuständigen Stellen auf Bedeutung und Handhabung der Kontrollen hinweisen.

26 Zollamtliche Erfassung des Auslandsflugverkehrs auf inländischen Landeplätzen (Kapitel 08 04)

26.0

In das Zollgebiet der Europäischen Gemeinschaft einfliegende Flugzeuge dürfen nur auf einem Zollflugplatz landen, ausfliegende nur von einem solchen abfliegen (Zollflugplatzzwang). Flugzeuge, die zur Personenbeförderung im nichtgewerblichen Verkehr oder Gelegenheitsverkehr aus Drittländern einfliegen, können 72 vom Bundesministerium bestimmte besondere Landeplätze benutzen, bei denen keine Zollstellen eingerichtet sind. Die Zollkontrolle wird dort durch Stichproben wahrgenommen.

Entgegen den Auflagen wurden die Zolldienststellen von den Flugplatzverwaltungen zum Teil gar nicht oder so spät über Drittlandsein- und -ausflüge unterrichtet, daß es den Beamten nicht möglich war, die Landeplätze rechtzeitig zu erreichen, um Kontrollen durchzuführen.

Die Erhebung der Einfuhrabgaben und die Einhaltung gesetzlicher Verbote und Beschränkungen für den Warenverkehr über die Grenze waren insoweit nicht gewährleistet. Das Bundesministerium muß durch geeignete Maßnahmen die zollamtliche Über-

wachung sicherstellen. Es sollte die Zahl der besonderen Landeplätze überdenken, insbesondere da bei 28 Landeplätzen jeweils weniger als 30 Drittlandsein- oder -ausflüge im Jahr stattfanden.

26.1

Der Flugverkehr von und nach Drittländern muß zur zollamtlichen Erfassung und Überwachung grundsätzlich auf einem der 25 Zollflugplätze abgewickelt werden. Auf diesen Flugplätzen sind jeweils Zollstellen eingerichtet. Die zollamtliche Überwachung dient im wesentlichen der Erfassung des Warenverkehrs, der Sicherung der Abgabenerhebung und der Einhaltung der Verbote und Beschränkungen für den Warenverkehr über die Grenze.

Luftfahrzeuge sind von diesem Zollflugplatzzwang ausgenommen, soweit sie zur Personenbeförderung im nichtgewerblichen Verkehr oder Gelegenheitsverkehr einfliegen und auf einem von 72 vom Bundesministerium bestimmten besonderen Landeplätze landen. Bei den Landeplätzen selbst sind keine Zollstellen eingerichtet. Den Flugplatzbetreiber trifft nach dem Zollverwaltungsgesetz die Pflicht, den zuständigen Zolldienststellen rechtzeitig und unentgeltlich Flugpläne und tatsächliche Verkehrsbewegungen mitzuteilen. Eine Dienstanweisung des Bundesministeriums sieht vor, daß den Flugplatzverwaltungen eine Reihe von Pflichten aufzuerlegen ist. Außerdem sind die Reisenden auf ihre zollrechtlichen Pflichten durch einen gut sichtbaren Aushang hinzuweisen. Der Flugverkehr auf den Landeplätzen ist durch die Zollverwaltung „laufend und unvorhersehbar zu überwachen“.

26.2

Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 1998 Art und Umfang der zollamtlichen Überwachung bei acht der besonderen Landeplätze überprüft. Hinsichtlich der übrigen Plätze hat er die relevanten Daten abgefragt. Dabei wurde folgendes festgestellt:

Die geprüften Dienststellen sind Binnenzollstellen ohne Schicht- oder Wochenendbetrieb. Nur zwei Zollämter haben für Einflüge außerhalb ihrer Öffnungszeiten einen Bereitschaftsdienst eingerichtet. Viele Starts und Landungen finden aber außerhalb der Öffnungszeiten, besonders an Wochenenden, statt. Nach der Dienstanweisung ist für Zeiten, in denen die zuständige Zolldienststelle telefonisch nicht erreicht werden kann, das Zollfahndungsamt einzuschalten. Dabei ist rechtlich zweifelhaft, ob der Zollfahndung die Befugnisse nach dem Zollverwaltungsgesetz zur zollamtlichen Überwachung zustehen.

Die geprüften Zolldienststellen benötigen in der Regel zwischen 10 und 45 Minuten Fahrzeit, um die Landeplätze zu erreichen. Zwei der acht Dienststellen wurden im Jahre 1997 gar nicht oder so spät über die Landungen unterrichtet, daß die Beamten die Landeplätze nicht vor der Landung hätten erreichen können. Dies war zum Teil darauf zurückzuführen, daß die Flugplatzverwaltungen

erst bei Aufnahme der Sprechfunkverbindung 5 bis 10 Minuten vor der Landung erfahren hatten, daß ein Drittlandseinflug vorlag.

Fünf Landeplätzen wurde nicht auferlegt, die Dienststellen auch rechtzeitig vor Drittlandsausflügen zu unterrichten. Die Dienstanweisung sieht dies auch nicht vor.

Vier der acht geprüften Zolldienststellen führten im Jahre 1997 keine Kontrollen durch. Ein Zollamt begründete dies damit, daß es kein Dienstkraftfahrzeug besitze, um den Landeplatz zu erreichen. Die Zahl der Stichproben war im übrigen unterschiedlich und reichte von einer bis zu 75 Kontrollen. Ausfliegende Luftfahrzeuge wurden von keiner der acht Dienststellen kontrolliert.

Auch bei den übrigen Landeplätzen war die Stichprobenhäufigkeit im Jahre 1997 sehr unterschiedlich. Bei 8 dieser 64 Landeplätze wurden überhaupt keine Kontrollen durchgeführt und bei weiteren zwei Landeplätzen keine Kontrollen von einfliegenden, bei neun keine Kontrollen von ausfliegenden Luftfahrzeugen.

Die Aushänge zur Unterrichtung der Passagiere über ihre zollamtlichen Pflichten fehlten bei drei Landeplätzen.

Die nach der Dienstanweisung erforderliche laufende Überwachung des Verkehrs fand bei 18 Landeplätzen nicht statt. Dies lag zum Teil daran, daß die Zolldienststellen für diese Aufgaben keine organisatorischen Vorkehrungen getroffen hatten.

Im Jahre 1997 fanden bei 4 Landeplätzen überhaupt keine Drittlandsflüge, bei weiteren 24 Landeplätzen jeweils weniger als 30 Drittlandsein- oder -ausflüge statt.

26.3

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Bestimmung eines Flugplatzes als besonderer Landeplatz zurückzunehmen, wenn das Verkehrsaufkommen gering ist oder die Flugplatzverwaltung nicht sicherstellen kann, daß die Zolldienststelle rechtzeitig über Drittlandseinflüge unterrichtet wird. Bei weniger als 30 Drittlandsein- oder -ausflügen im Jahr erscheint der Verwaltungsaufwand im Verhältnis zur Nutzung der Landeplätze nicht gerechtfertigt. Erforderlichenfalls kann auf Einzelbefreiungen vom Zollflugplatzzwang zurückgegriffen werden. Ferner sollte allen Flugplatzverwaltungen ein zuständiger Ansprechpartner für Einflüge außerhalb der Öffnungszeiten der zuständigen Zollbehörde benannt werden. Entweder muß nach der Dienstanweisung verfahren und der Zollfahndung müssen die Befugnisse nach dem Zollverwaltungsgesetz zur zollamtlichen Überwachung eingeräumt werden oder es muß eine andere Lösung gefunden werden, um auch außerhalb der Öffnungszeiten die Möglichkeit der zollamtlichen Prüfung zu schaffen.

Der Bundesrechnungshof hält eine Fortdauer des bisherigen Zustandes mit seinen erheblichen Kontrolldefiziten nicht für hinnehmbar. Kontrollen entfalten auch präventive Wirkung. Ihnen kommt wegen der fehlenden Präsenz des Zolls auf den Landeplätzen erhöhte Bedeutung

zu. Nach Auskunft der Flugplatzbetreiber ist in Fliegerkreisen bekannt, auf welchen Landeplätzen keine Kontrollen stattfinden. Es ist daher damit zu rechnen, daß bei vorsätzlichen Verstößen gegen das Zollrecht gerade diese Landeplätze angeflogen werden.

Die Überwachung sollte konkret einer Organisationseinheit übertragen werden. Der Einsatz der Mobilien Kontrollgruppen erscheint grundsätzlich sinnvoll, da sie mit Fahrzeugen ausgerüstet und die Einsatzschichten mit mehreren Beamten besetzt sind.

26.4

Das Bundesministerium hat dem weitgehend zugestimmt und ausgeführt, daß die Flugplatzbetreiber im Jahre 1998 nochmals auf ihre gesetzliche Verpflichtung zur rechtzeitigen Anmeldung ein- oder ausfliegender Luftfahrzeuge hingewiesen worden seien. In der Dienstanweisung werde künftig festgelegt werden, daß den Flugplatzbetreibern konkrete Auflagen über den Zeitpunkt der Meldungen zu machen sind. Bei nicht rechtzeitigen Meldungen dürften die einreisenden Personen den Flugplatz in Zukunft bis zum Eintreffen der Abfertigungsbeamten nicht verlassen, soweit auf Kontrollen nicht verzichtet werde. Den überwachenden Zollstellen würden Aufzeichnungspflichten auferlegt. Soweit durch Bereitschaftsdienste die zollamtliche Abfertigung außerhalb der Öffnungszeiten nicht sichergestellt werden könne, würden künftig grenzüberschreitende Ein- und Ausflüge nicht zugelassen. Die überwachenden Zollstellen würden auch angehalten werden, künftig verstärkt darauf zu achten, ob die Aushänge zur Unterrichtung der Passagiere angebracht sind.

Im übrigen würden die Anregungen des Bundesrechnungshofes bei der Neufassung der Dienstvorschrift berücksichtigt werden. Die für die überwachenden Zollstellen zuständigen Hauptzollämter würden angewiesen, die Zuständigkeit für die laufende und unvorhersehbare Überwachung eindeutig festzulegen und bei Bedarf die Dienststellen der Zollfahndung einzuschalten. Sie hätten gleichfalls den Auftrag, den tatsächlichen Umfang von kontrollrelevanten Drittlandsflügen für das Jahr 1999 zu ermitteln. Sobald die Ergebnisse vorlägen, würde die Liste der besonderen Landeplätze den tatsächlichen wirtschaftlichen Erfordernissen angepaßt.

26.5

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, daß das Bundesministerium seinen Anregungen für eine effektivere Kontrolle zu folgen bereit ist. Er ist jedoch der Auffassung, daß das Bundesministerium schon von sich aus die erheblichen Kontrolldefizite bei der Sicherung der Außengrenze der EU hätte erkennen und beseitigen müssen. Schließlich geht es bei den Überwachungsmaßnahmen nicht nur darum, kleinere Zollvergehen aufzudecken. Zweck der Kontrollen ist es insbesondere, schwerwiegende Verstöße gegen die Rechtsordnung, wie den illegalen Grenzübertritt oder die Einfuhr von Drogen, zu verhindern. Er wird die weitere Entwicklung aufmerksam verfolgen.

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
(Einzelplan 09)

27 Fördermaßnahmen im Mittelstandsbereich
(Kapitel 09 02, ERP-Wirtschaftsplan)

27.0

Die Förderprogramme des Bundes für mittelständische Unternehmen sind nur schwer überschaubar und in ihrer Zielrichtung nicht hinreichend abgestimmt. Das Bundesministerium sollte die notwendigen Maßnahmen einleiten, um das Programmangebot im Interesse der Transparenz und Konsistenz zu straffen. Damit sollte auch die Grundlage für eine wirksamere Abstimmung mit den Fördermaßnahmen der Länder geschaffen werden.

27.1

Die Bundesregierung fördert den gewerblichen Mittelstand mit dem Ziel, die Wettbewerbsfähigkeit von Existenzgründern sowie kleinen und mittleren Unternehmen über eine Stärkung ihrer Leistungs- und Innovationsfähigkeit zu verbessern. Das Fördervolumen betrug im Jahre 1998 12 Mrd. DM; davon wurden Finanzierungshilfen in der Form von Darlehen in einem Gesamtvolumen von rd. 10,8 Mrd. DM und Zuschüsse von insgesamt rd. 1,2 Mrd. DM vergeben.

Auf der Ebene des Bundes wurden im November 1998 insgesamt 45 Förderprogramme angeboten, davon 19 im unmittelbaren Verantwortungsbereich des Bundesministeriums – zum Teil in Zusammenarbeit mit den Bundesländern (3 Programme) –, 8 Darlehensprogramme des ERP-Sondervermögens, 7 Förderprogramme anderer Ressorts und 11 Programme, die die Förderbanken des Bundes (Deutsche Ausgleichsbank und Kreditanstalt für Wiederaufbau) aus eigenen Mitteln finanzierten.

Der Bundesrechnungshof hatte bereits im Jahre 1997 die Mittelstandsförderung mit dem Schwerpunkt Existenzgründungen untersucht und festgestellt, daß hierfür insgesamt elf Programme des Bundes und seiner Förderinstitute zur Verfügung standen. Er hatte inhaltliche Überschneidungen in den Förderzielen aufgezeigt; so wurden die Markterschließung mit vier Programmen, Maßnahmen zur Erweiterung und Rationalisierung mit drei Programmen und Investitionen bei Existenzgründungen mit sechs Programmen gefördert.

Der Bundesrechnungshof hatte empfohlen, derartige Überschneidungen zu beseitigen und die Anzahl der Programme zu senken. Das Bundesministerium ist diesen Empfehlungen nicht gefolgt.

Überlegungen zur Straffung des Programmangebots bestehen in der Bundesregierung seit längerer Zeit; so hatte das Kabinett bereits im Jahre 1978 die zuständigen Res-

sorts beauftragt, den Förderbereich Existenzgründung zu vereinfachen. Im Jahre 1995 konstituierte sich unter dem Vorsitz des Mittelstandsbeauftragten der Bundesregierung eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur „Verbesserung der Transparenz und Konsistenz der Mittelstandsförderung“, die – unter Beteiligung der Wirtschaft – verschiedene Handlungsempfehlungen erarbeitete. Im Januar 1998 berichtete das Bundesministerium dem Bundeskabinett über die teilweise Umsetzung dieser Vorschläge auf Bundesebene (BMWi-Dokumentation Nr. 436).

27.2

Im November 1998 prüfte der Bundesrechnungshof erneut die Mittelstandsförderung, diesmal mit dem Schwerpunkt Forschung und Entwicklung/Innovation. Ziel dieser Prüfung war es, auf Basis der Erkenntnisse aus der vorangegangenen Prüfung festzustellen, ob die Vielzahl der Förderprogramme noch überschaubar ist und ob einzelne Programme wegen bestehender Sachzusammenhänge zusammengeführt werden können. Sie befaßte sich auch mit der Frage, in welchem Umfang die Vorschläge zur Erhöhung der Konsistenz und Transparenz der Mittelstandsförderung umgesetzt wurden, die in den Berichten der Bund-Länder-Arbeitsgruppe und in einem vom Bundesministerium in Auftrag gegebenen gemeinsamen Gutachten des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung, Essen, und des Wirtschafts- und Sozialforschungsinstituts, Kerpen, aus dem Jahre 1996 enthalten sind.

Die erneute Prüfung ergab im wesentlichen folgendes:

27.2.1

Das Bundesministerium baute eine zentrale Förderdatenbank zu den Programmen von Bund, Ländern und EU auf und stellte diese im Oktober 1997 in das Internet ein. Der Bundesrechnungshof stellte fest, daß die Programme zur Mittelstandsförderung des Bundes zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen in der Datenbank nicht vollständig erfaßt waren. Dem Bundesministerium war es zu dieser Zeit nicht möglich, die vom Bund eröffneten Möglichkeiten zur Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen umfassend und übersichtlich darzustellen; in der Förderdatenbank konnten zwar die Förderprogramme des Bundes insgesamt, nicht aber die Mittelstandsprogramme gesondert abgerufen werden.

27.2.2

Zur Förderung von Maßnahmen im Bereich „Forschung und Entwicklung/Innovation“ stellten der Bund und seine Förderinstitute Ende des Jahres 1998 insgesamt 17 Programme zur Verfügung.

Bei vier Programmen, mit denen die Beschaffung von Risikokapital gefördert wird, und bei drei Darlehensprogrammen, mit denen den Unternehmen Fremdkapital zur Verfügung gestellt werden soll, bestehen nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes inhaltliche Überschneidungen, die eine Verschlinkung des Programmangebots nahelegen.

Weiter zeigte der Bundesrechnungshof auf, daß ein Unternehmen aus dem Ostteil von Berlin sich für die gewünschte Förderung einer Maßnahme im Bereich Forschung und Entwicklung/Innovation mit einem Angebot von zumindest 18 hierfür prinzipiell in Betracht kommenden Programmen mit unterschiedlichen Förderbedingungen auseinandersetzen müßte. Dies waren acht Programme des Bundes zur allgemeinen Finanzierung derartiger Vorhaben durch Risikokapital oder Darlehen, fünf besondere Programme für die neuen Bundesländer sowie fünf Landesprogramme.

27.2.3

Der Bundesrechnungshof hat unter Hinweis auf das Wirtschaftlichkeitsgebot gefordert, daß das Bundesministerium eine umfassende – jederzeit abrufbare – Übersicht zu den Programmen der Mittelstandsförderung erstellt. Eine solche Übersicht, die auch als Grundlage für die notwendige Dokumentation der Veränderungen in der Anzahl und der inhaltlichen Ausgestaltung der Programme herangezogen werden müßte, ist nach seiner Auffassung notwendige Voraussetzung einer zielgerichteten Mittelstandsförderung. Sie ist für die Planung, Steuerung und Kontrolle der Fördermaßnahmen des Bundes unverzichtbar. Die zentrale Förderdatenbank ist zwar ein wichtiger Schritt zur Herstellung eines umfassenden Überblicks zu den Programmangeboten. Sie ist jedoch nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes als Steuerungs- und Kontrollinstrument (noch) nicht geeignet.

Die Empfehlungen der Bund-Länder-Arbeitsgruppe und des im Auftrag des Bundesministeriums erstellten Gutachtens zielen darauf ab, das Programmangebot zu verschlinken und auf wenige, überschaubare „Grundförderprogramme“ zurückzuführen. Dem Bundesministerium ist es bisher nicht gelungen, inhaltlich gleichgelagerte Programme im Interesse von Transparenz und Konsistenz der Fördermaßnahmen des Bundes zusammenzuführen. Mit der Straffung des Programmangebots hätte auch der Parallelförderung von Bund und Ländern entgegengewirkt werden können. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sollten Förderschwerpunkte (z. B. für die Bereiche Existenzgründung und Innovation) gebildet werden, um den Nutzern den Zugriff auf die in Frage kommenden Programme zu erleichtern.

27.3

Das Bundesministerium hat erwidert, daß die Verbesserung von Transparenz und Konsistenz der Mittelstandsförderung nach wie vor ein wesentliches Ziel der Politik der Bundesregierung sei. In der Koalitionsvereinbarung vom 20. Oktober 1998 werde ausdrücklich das Ziel genannt, „die Förderung für kleine und mittlere Unterneh-

men und für Existenzgründungen auf wenige Programme zu konzentrieren und zu vereinfachen“. In den letzten Jahren hätten hier die zuständigen Ressorts in Zusammenarbeit mit den Finanzinstituten des Bundes und mit den Ländern erhebliche Fortschritte erzielt; es sei jedoch unstreitig, daß weiterer Handlungsbedarf bestehe.

27.3.1

Nach Ansicht des Bundesministeriums sei die Förderdatenbank „dazu geeignet, kleine und mittlere Unternehmen und ihre Berater jederzeit umfassend und übersichtlich über die Fördermöglichkeiten zu informieren“. Bei der Darstellung der Programme komme es vor allem auf die „Nutzerorientierung“ an; eine Zusammenfassung von Programmen zu rein innerdienstlichen und organisatorischen Zwecken dürfe damit nicht verwechselt werden.

Das Bundesministerium hat eingeräumt, daß zum Zeitpunkt der Erhebungen des Bundesrechnungshofes nicht alle Bundesprogramme in die Förderdatenbank aufgenommen waren. Nach seiner Einlassung seien im Juli 1999 aber „sämtliche Bundesprogramme erfaßt und diese getrennt aufrufbar“ gewesen. Das Bundesministerium hat angekündigt, „den Abgleich der Programme in Zukunft auf der Basis der Förderdatenbank durchzuführen“.

27.3.2

Zur Frage der Überschneidung von Förderprogrammen hat das Bundesministerium auf seine bisherigen Bemühungen verwiesen, die dazu geführt hätten, daß nur noch sechs bundesweit geltende Programme „mit dem Hauptzweck“ Forschung und Entwicklung/Innovation bestünden. Der Bundesrechnungshof habe bei seinen Ausführungen nicht berücksichtigt, „daß – einerseits – ein bestimmter Sachverhalt, beispielsweise Forschung und Entwicklung/Innovation, in einigen Programmen das Hauptziel bzw. einzige Ziel ist und daß – andererseits – dieser Sachverhalt in anderen Programmen nur genannt wird, weil die Förderung – deren Hauptzweck z. B. im Ausgleich von allgemeinen Finanzierungsnachteilen von kleinen und mittleren Unternehmen gegenüber größeren Unternehmen liegt – auch an den Sachverhalt Forschung und Entwicklung/Innovation im Sinne einer möglichen Bemessungsgrundlage anknüpfen kann“. Die Programme, bei denen der Bundesrechnungshof Ansatzpunkte für eine Zusammenführung gesehen habe, könnten zwar teilweise auch zur Unterstützung von Forschung und Entwicklung herangezogen werden, seien ihrer Zielsetzung nach jedoch dem Bereich „Finanzierung“ zuzurechnen.

Nach Auffassung des Bundesministeriums wäre die „Zusammenfassung von Programmen, denen im Ansatz verschiedene Förderkonzepte und förderpolitisch begründete sehr unterschiedliche Subventionswerte zugrunde liegen, nicht zweckmäßig und würde erhebliche andere Probleme aufwerfen“.

Im Bereich der Existenzgründung hat das Bundesministerium die „relative Fördervielfalt“ mit der Einbindung der Fördermaßnahmen in die EU-Beihilfepolitik begründet, die eine Straffung und Reduzierung der Programme erschwere.

27.4

Die Einlassung des Bundesministeriums kann nicht in allen Punkten überzeugen. Als Instrument zur Planung, Steuerung und Kontrolle der Fördermaßnahmen für den Mittelstand ist die Förderdatenbank noch nicht geeignet. Die Mittelstandsprogramme des Bundes waren – jedenfalls zum Zeitpunkt der Prüfung des Bundesrechnungshofes – nicht vollständig erfaßt und konnten auch nicht gesondert ausgewiesen werden. Unabhängig davon muß von dem Bundesministerium erwartet werden, daß es jederzeit in der Lage ist, die einzelnen Programme in ihrer Zielrichtung umfassend darzustellen. Insoweit ist bereits zu beanstanden, daß die Klärung der vom Bundesrechnungshof gestellten Frage nach der Anzahl der Programme einer längeren Erörterung im Prüfungsverfahren bedurfte und die vom Bundesministerium in anderem Zusammenhang behauptete zahlenmäßige Verminderung bis heute nicht zweifelsfrei nachvollzogen werden konnte.

Die von der Bundesregierung angestrebte und in Fachkreisen empfohlene Zusammenführung von Förderprogrammen wird nach Auffassung des Bundesrechnungshofes nur möglich sein, wenn das Bundesministerium die bestehenden Mittelstandsprogramme mit dem Ziel überprüft, Überschneidungen zu vermeiden und damit einer Parallelförderung entgegenzuwirken. Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium empfohlen, die Förderrichtlinien auf der Grundlage eines schlüssigen Gesamtkonzepts in ihrer Zielbestimmung zu präzisieren. Die Bereiche, in denen Anreize für neue unternehmerische Tätigkeiten geschaffen oder in denen strukturelle

Nachteile behoben werden sollen, müßten zur Abwehr von „Mitnahmeeffekten“ klarer definiert und voneinander abgegrenzt werden; lobbyistische Einflußnahmen würden damit erschwert. Die Forderung nach einer solchen Förderkonzeption wird durch den Hinweis des Bundesministeriums auf die Einbindung der Fördermaßnahmen des Bundes in die EU-Beihilfepolitik nicht entkräftet, sondern eher noch verstärkt.

Die Verwirklichung des Ziels, wenige Bundesprogramme zu schaffen, liegt auch im Interesse einer angemessenen Aufgabenteilung von Bund und Ländern bei der Mittelstandsförderung. Entsprechend einer Empfehlung der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur „Verbesserung der Transparenz und Konsistenz der Mittelstandsförderung“ könnte sich der Bund dann unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsgrundsatzes auf die Aufgabe beschränken, eine „schlanke Palette“ grundlegender Förderangebote bereitzuhalten, die kleinen und mittleren Unternehmen in allen Teilen des Bundesgebiets offen stehen. Aufgabe der Länder wäre es dann, solche Fördermaßnahmen durchzuführen, die den wirtschaftsstrukturellen Gegebenheiten des jeweiligen Landes Rechnung tragen und den eigenen gewerbepolitischen Vorgaben und Traditionen entsprechen.

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen geht der Hinweis des Bundesministeriums auf Haupt- und Nebenziele, die mit einzelnen Programmen verbunden seien, fehl. Er verdeutlicht eher den Handlungsbedarf des Bundesministeriums zur Verbesserung der Transparenz und Konsistenz der Fördermaßnahmen auf Bundesebene.

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (Einzelplan 10)

28 Zuweisungen nach dem Gesetz über die Verwendung von Gasöl durch Betriebe der Landwirtschaft (Kapitel 10 02 Titel 683 06)

28.0

Betriebe der Landwirtschaft erhalten zum teilweisen Ausgleich der auf Dieselkraftstoff lastenden Mineralölsteuer aus Bundesmitteln die sogenannte Gasölverbilligung.

Eine landwirtschaftliche Betriebsgesellschaft im Alleineigentum des Landes Berlin erhält Gasölverbilligung in Höhe von jährlich rd. 700 000 DM für die Bewirtschaftung landeseigener Flächen. Eine gegenseitige Subventionierung der öffentlichen Hand widerspricht jedoch der Zielsetzung des Landwirtschafts-Gasölverwendungsgesetzes.

28.1

Nach dem Gesetz über die Verwendung von Gasöl durch Betriebe der Landwirtschaft (Landwirtschafts-Gasöl-

verwendungsgesetz – LwGVG –) vom 22. Dezember 1967 erhalten landwirtschaftliche Betriebe eine Verbilligung des für bestimmte Zwecke verbrauchten Gasöls. Die Verbilligung beträgt 41,15 DM je 100 Liter Gasöl. Die Durchführung des Gesetzes obliegt den Ländern.

Das Land Berlin ist Eigentümer von rd. 22 000 ha sogenannter Stadtgutflächen. Nachdem das Land nach der Wiedervereinigung wieder in den Besitz dieser landwirtschaftlich genutzten Flächen eingewiesen worden war, hat es im November 1991 zur Verwaltung und Bewirtschaftung eine Betriebsgesellschaft in der Rechtsform der GmbH gegründet, deren alleiniger Anteilseigner das Land Berlin ist. Ab dem Haushaltsjahr 1992 beantragte und erhielt diese Betriebsgesellschaft Gasölverbilligung für die auf den Flächen des Landes Berlin verbrauchte Gasölmenge. Die den Bundeshaushalt belastende Gasölverbilligung für die Betriebsgesellschaft beträgt jährlich rd. 700 000 DM.

28.2

Nach dem Wortlaut des § 2 Abs. 1 Nr. 1 Buchstabe b) LwGVG erhalten unter bestimmten Voraussetzungen juri-

stische Personen des privaten Rechts Gasölverbilligung. Für die in dem in Artikel 3 des Einigungsvertrags genannten Gebiet gelegenen Betriebe findet sich die entsprechende Regelung in § 17 a Abs. 1 Nr. 1 Buchstabe b) LWGVG.

Die Regelung, daß neben natürlichen Personen auch juristische Personen des privaten Rechts Gasölverbilligung erhalten sollen, ist durch eine Änderung des Gesetzes im Jahre 1969 eingeführt worden. Den landwirtschaftlichen Betrieben sollte unabhängig von der Rechtsform die Gasölverbilligung gewährt werden. Ein Ausschluss von juristischen Personen des privaten Rechts, die anteilig der öffentlichen Hand gehören, ist bei der Gesetzesänderung nicht ausdrücklich vorgesehen gewesen. In dem schriftlichen Bericht des Finanzausschusses vom 16. Mai 1969 anlässlich dieser Gesetzesänderung (Drucksache V/3877 (neu)) ist jedoch u. a. ausgeführt worden: „Es wurde nicht für sinnvoll erachtet, daß die öffentliche Hand sich gegenseitig subventioniert.“ Mit dieser Begründung sind die öffentliche Forstwirtschaft und die juristischen Personen des öffentlichen Rechts nicht in die Begünstigung einbezogen worden.

28.3

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, daß die Gewährung von Gasölverbilligung an eine juristische Person des privaten Rechts, deren Kapital ganz oder

teilweise von der öffentlichen Hand gehalten wird, in gleicher Weise eine nicht von dem Gesetzgeber beabsichtigte Subventionierung innerhalb der öffentlichen Hand ist. Da dieser Wille des Gesetzgebers im Wortlaut der o. a. Bestimmungen nicht eindeutig zum Ausdruck gekommen ist, wird empfohlen, das Landwirtschafts-Gasölverwendungsgesetz entsprechend zu ändern. Juristische Personen des privaten Rechts sollten zum Bezug von Gasölverbilligung nur berechtigt sein, soweit Anteile nicht von der öffentlichen Hand gehalten werden. Hierdurch würde vermieden, daß sich die öffentliche Hand gegenseitig subventioniert.

28.4

Das Bundesministerium ist der Auffassung, daß aufgrund des Gesetzeswortlautes der Betriebsgesellschaft des Landes Berlin Gasölverbilligung gewährt werden müsse. Es hat von einer weiteren Stellungnahme abgesehen.

28.5

Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, daß entsprechend seiner Auffassung eine Änderung des Landwirtschafts-Gasölverwendungsgesetzes alsbald in die Wege geleitet wird.

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Einzelplan 11)

29 Förderung von Vermittlungsagenturen für Langzeitarbeitslose und andere schwervermittelbare Arbeitslose (Kapitel 11 12 Titel 685 01)

29.0

Das Bundesministerium förderte im Jahre 1998 erstmals Vermittlungsagenturen auf kommunaler Ebene, die zusätzlich zu den bestehenden Vermittlungseinrichtungen der Bundesanstalt für Arbeit und denen der örtlichen Sozialhilfeträger tätig werden. Mit der Förderung sollten exemplarische Erkenntnisse gewonnen werden, inwieweit Arbeitslose mit Vermittlungshemmnissen durch intensivere und individuellere Betreuung auf zusätzlich akquirierte Stellen des ersten Arbeitsmarktes vermittelt werden können. Für insgesamt neun Projekte bewilligte es mehr als 37 Mio. DM. Die Vermittlungsagenturen erreichten das Ziel, Langzeitarbeitslose und andere schwervermittelbare Arbeitslose dauerhaft auf zusätzlich akquirierten Stellen des ersten Arbeitsmarktes einzugliedern, nur in geringem Umfang. Für den weiteren Verlauf der für die Dauer von drei Jahren geförderten Projekte ist eine Stagnation des Vermittlungsgeschäfts zu erwarten.

29.1

Das Bundesministerium förderte im Jahre 1998 im Rahmen des Programms „Erprobung zusätzlicher Wege in der Arbeitsmarktpolitik“ schwerpunktmäßig Maßnahmen zur Vermittlung von Langzeitarbeitslosen und anderen schwervermittelbaren Arbeitslosen auf kommunaler Ebene. Mit der Förderung sollten exemplarische Erkenntnisse gewonnen werden, inwieweit Arbeitslose mit Vermittlungshemmnissen durch einen günstigeren Personalschlüssel (Vermittler/Arbeitslose) und eine damit verbundene intensivere und individuellere Betreuung auf zusätzlich akquirierten Stellen des ersten Arbeitsmarktes vermittelt werden können. Das Bundesministerium gewährte Zuwendungen an Vermittlungsagenturen, die zusätzlich zu den bereits bestehenden Vermittlungseinrichtungen der Bundesanstalt für Arbeit (Bundesanstalt) und denen der örtlichen Sozialhilfeträger tätig werden. Die Förderung bezog sich auf Ausstattungsinvestitionen sowie Personal- und Sachkosten für die Dauer von drei Jahren; zusätzlich erhielten die Projektträger Mittel für teilnehmerbezogene Zuschüsse (Lohnkostenzuschüsse an Arbeitgeber, Zuschüsse zu Trainings- und Qualifizierungsmaßnahmen). Die Agenturen betreuen jeweils einen Pool von Arbeitslosen, die Lohnersatzleistungen der Bundesanstalt und gleichzeitig laufende Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Bundes-

sozialhilfegesetz erhalten. Das Bundesministerium bewilligte für insgesamt neun Vermittlungsprojekte Zuwendungen in Höhe von mehr als 37 Mio. DM.

29.2

Der Bundesrechnungshof hat drei Vermittlungsprojekte mit einem Fördervolumen von insgesamt mehr als 18 Mio. DM geprüft und folgende Feststellungen getroffen:

- Die geförderten Agenturen erreichten das Ziel der Vermittlung von Arbeitslosen auf zusätzlich akquirierte Stellen des ersten Arbeitsmarkts in den ersten sieben bis neun Monaten nur in geringem Umfang. So wies z. B. die Agentur, bei der das Projekt am weitesten fortgeschritten war, über einen Zeitraum von acht Monaten insgesamt 83 Vermittlungen aus. 20 Vermittelte waren inzwischen erneut arbeitslos. Von 51 mit Lohnkostenzuschüssen vermittelten Arbeitsverhältnissen waren rd. 40 v. H. befristet, zum Teil nur auf vier bis sechs Monate. Im übrigen hatten die zuständigen Arbeitsämter 23 der 83 Vermittlungen gleichzeitig als eigene Vermittlungen gebucht. Es zeichnete sich bereits nach der Anlaufphase eine Stagnation des Vermittlungsgeschäfts ab. Die diesbezüglichen Feststellungen bei den beiden anderen Projekten waren im wesentlichen gleicher Art. Die Zahl der zusätzlich akquirierten Stellen blieb in allen Projekten deutlich hinter den Erwartungen zurück.
- Die Vermittlungsstatistiken, die die Agenturen erstellt hatten, waren wenig aussagekräftig und zur Erfolgskontrolle nicht geeignet.
- Die Agenturen arbeiteten nicht im erforderlichen Umfang mit den zuständigen Arbeitsämtern zusammen, was teilweise zu erheblichen Reibungsverlusten führte. Teilweise wurden Personen vermittelt, die nicht langzeitarbeitslos waren oder keine Vermittlungshemmnisse aufwiesen, oder Sozialhilfeempfänger, die nicht im Leistungsbezug bei der Bundesanstalt standen.

29.3

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes stehen die bisherigen Vermittlungsergebnisse in keinem angemessenen Verhältnis zu dem betriebenen Aufwand. Als ursächlich für den geringen Projekterfolg sieht der Bundesrechnungshof die erheblichen Unterschiede zwischen den vorhandenen Qualifikationen des Zielpersonenkreises und der Struktur der zusätzlich akquirierten Stellen an. Die Bewerberpools zeigten eine Häufung von Personen mit schwerwiegenden Vermittlungshemmnissen, für die auch die Agenturen trotz großzügiger Personal-, Sach- und Fördermittelausstattung kein ausreichendes Angebot an geeigneten zusätzlichen Arbeitsplätzen erschließen konnten. Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes sind die vorliegenden Vermittlungspotentiale so gering, daß sie schon im ersten Förderjahr weitgehend ausgeschöpft wurden.

Eine Erprobung neuer arbeitsmarktpolitischer Ansätze durch Förderung von Projekten ist nach Auffassung des Bundesrechnungshofes im übrigen nur sinnvoll, wenn

die Aussicht besteht, die dabei gewonnenen Erkenntnisse später auch umzusetzen. Dies ist hier nicht zu erwarten, weil die möglichen Einsparungen bei den Sozialhilfeleistungen der Kommunen und bei den Lohnersatzleistungen der Arbeitsverwaltung nicht ausreichen, derartig personalintensiv arbeitende Vermittlungseinrichtungen zu finanzieren.

Der Bundesrechnungshof hat deshalb dem Bundesministerium empfohlen, künftig keine weiteren Vermittlungsagenturen auf kommunaler Ebene zu fördern und die Förderung der laufenden Projekte soweit möglich zu beschränken oder vorzeitig zu beenden. Bei Fortführung der bestehenden Projekte hält er eine projektbegleitende, seine Erkenntnisse berücksichtigende Evaluation für notwendig. Nach seiner Einschätzung ist für eine Lösung der Probleme, die sich aus der Struktur des Teilnehmerpools ergeben, eine engere Zusammenarbeit mit den zuständigen Arbeitsämtern unabdingbar. Der Bundesrechnungshof hat insoweit eine Reihe konkreter Vorschläge gemacht, um die Defizite bei der Abstimmung zwischen den Vermittlungsagenturen und den Arbeitsämtern zu verringern.

29.4

Das Bundesministerium hat die Feststellungen des Bundesrechnungshofes zu den bisherigen Vermittlungsergebnissen der geprüften Projekte nicht bestritten. Es hält jedoch die Schlußfolgerungen des Bundesrechnungshofes vor dem Hintergrund, daß dieser die Projekte bereits sieben bis neun Monate nach Beginn, also in der schwierigen Anlaufphase, geprüft hat, zumindest teilweise für zu weitgehend und für zu stark auf quantitative Aspekte ausgerichtet. Das Bundesministerium bleibt deshalb bei seiner Auffassung, daß der Erfolg derartiger Projekte für einen äußerst schwer in den Arbeitsmarkt einzugliedernden Personenkreis an den gewonnenen Erkenntnissen in qualitativer Hinsicht und weniger durch das Abstellen auf Vermittlungszahlen gemessen werden sollte. Es räumt jedoch ein, daß zur Gewinnung exemplarischer Erkenntnisse für die Arbeitsvermittlung Veränderungen in der Projektdurchführung erforderlich sind. Es werde auf die Zuwendungsempfänger einwirken, in größerem Umfang als bisher Stellen zu akquirieren, die den vorhandenen Qualifikationen der zu Vermittelnden entsprechen. Das Bundesministerium hält die Zweifel des Bundesrechnungshofes an der eigenständigen Fortführbarkeit der Projekte wegen fehlender Wirtschaftlichkeit für verfrüht, will aber vorerst darauf verzichten, weitere Projekte dieser Art zu fördern. Es begründet diese Entscheidung insbesondere mit der Überlegung, daß die Anzahl, Struktur und Verteilung der bereits geförderten Vermittlungsprojekte ausreiche, die erwarteten exemplarischen Erkenntnisse zu gewinnen.

Das Bundesministerium hat außerdem erklärt, es werde nach Vorlage der Sachberichte und Statistiken für das Haushaltsjahr 1998 prüfen, ob Zuwendungsbescheide zu beschränken bzw. zu widerrufen seien. Ungeachtet dessen würden den Zuwendungsempfängern zunächst einheitliche Vorgaben für die Führung der Vermittlungs-

statistiken zur Verfügung gestellt; darüber hinaus werde es die Durchführung einer projektübergreifenden Evaluation prüfen.

Das Bundesministerium hat ferner mitgeteilt, es teile die Auffassung des Bundesrechnungshofes, nur die konstruktivere Zusammenarbeit mit den Dienststellen der Bundesanstalt verspreche Erfolg für die Verbesserung der Vermittlungsbemühungen. Es werde sein Interesse an positiven Vermittlungsergebnissen und an einer konstruktiven Zusammenarbeit aller Partner den Zuwendungsempfängern wie auch den Arbeitsämtern mitteilen sowie die Anregungen des Bundesrechnungshofes zur Verbesserung der Zusammenarbeit weitergeben.

29.5

Der Bundesrechnungshof begrüßt die Entscheidung des Bundesministeriums, zunächst keine weiteren Projekte dieser Art zu fördern. Die Erklärung des Bundesministeriums, erst nach Vorlage der Sachberichte und Statistiken für das Haushaltsjahr 1998 über eine Beschränkung oder den Widerruf der Zuwendungsbescheide entscheiden zu wollen, nimmt der Bundesrechnungshof zur Kenntnis. Er weist in diesem Zusammenhang aber noch einmal nachdrücklich auf die Notwendigkeit einer differenzierten Analyse der Vermittlungsergebnisse unter Berücksichtigung seiner Erkenntnisse hin. Er geht im übrigen davon aus, daß die Sachberichte Aussagen zu den vom Bundesministerium betonten exemplarischen, über die quantitativen Aspekte hinausreichenden Erkenntnisse enthalten werden. Der Bundesrechnungshof hält die Aktivitäten des Bundesministeriums zur Verbesserung der Zusammenarbeit der Projektträger mit den zuständigen Arbeitsämtern für angemessen. Er wird den weiteren Verlauf der Projekte beobachten.

30 Anrechnung von Einkünften aus Haus- und Grundbesitz bei Leistungen nach dem Bundesversorgungsgesetz (Kapitel 11 10)

30.0

Die Prüfungsämter des Bundes in Hannover, Köln und Stuttgart haben festgestellt, daß die Versorgungsverwaltung bei der Feststellung von Leistungen nach dem Bundesversorgungsgesetz, die vom Einkommen abhängen, die Einkünfte aus Haus- und Grundbesitz in fast allen Fällen fehlerhaft berechnet hat. Die hohe Fehlerquote ist hauptsächlich auf ein Regelungsdefizit zurückzuführen: die zugrundeliegende Vorschrift – § 12 Ausgleichsrentenverordnung – ist wegen ihrer engen Anlehnung an das Einkommensteuerrecht übermäßig kompliziert und verwaltungsaufwendig. Sie sollte mit dem Ziel der Vereinfachung überarbeitet werden. Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium dazu Vorschläge unterbreitet.

30.1

Versorgungsberechtigte erhalten nach dem Bundesversorgungsgesetz u. a. Leistungen, bei denen das Einkommen der Berechtigten zu berücksichtigen ist (Ausgleichsrente, Schadensausgleich, Elternrente). Zu diesem Einkommen zählen auch die Einkünfte aus Haus- und Grundbesitz (§ 1 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 Ausgleichsrentenverordnung – AusglV –). Die Regelung über die Berechnung dieser Einkünfte (§ 12 AusglV) lehnt sich weitgehend an die Bestimmungen des Einkommensteuerrechts an, enthält jedoch einige eigenständige sozialrechtliche Komponenten.

30.2

Die Prüfungsämter des Bundes in Hannover, Köln und Stuttgart haben im Jahre 1998 geprüft, ob die Versorgungsverwaltung im Rahmen der Berechnung einkommensabhängiger Leistungen die Einkünfte aus Haus- und Grundbesitz zutreffend ermittelt und berücksichtigt hat. Sie stellten dabei fest, daß diese Einkünfte in fast allen geprüften Fällen fehlerhaft berechnet worden waren.

Die Sachverhalte sind sowohl nach der Fallzahl als auch nach dem finanziellen Volumen bedeutsam. Nach einer überschlägigen Schätzung gibt es in den alten Bundesländern derzeit 7 500 Versorgungsfälle mit Einkünften aus Haus- und Grundbesitz; die zu berücksichtigenden Einkünfte, die – allerdings regelmäßig nicht in voller Höhe – anzurechnen sind, belaufen sich auf rd. 34 Mio. DM.

30.3

Der Bundesrechnungshof führt die Fehlerhaftigkeit des Verwaltungshandelns in erster Linie darauf zurück, daß die Vorschrift des § 12 AusglV wegen ihrer Anlehnung an das Einkommensteuerrecht übermäßig kompliziert und verwaltungsaufwendig ist. Die mehrfache Novellierung der Vorschrift in den vergangenen Jahren, veranlaßt durch Änderungen im Einkommensteuerrecht sowie durch das Bestreben nach einer höheren Einzelfallgerechtigkeit, wirkte sich nachteilig auf deren Anwendbarkeit aus. Die Anwendung der Vorschrift, die aus neun Absätzen mit rd. 700 Wörtern besteht, verlangt von den Bediensteten der Versorgungsverwaltung tiefgehende Kenntnisse des Steuerrechts, über die diese in der Regel nicht verfügen. Wie schwierig die Materie ist, wird schon daraus sichtbar, daß allein die Arbeitsanweisung des Landes Baden-Württemberg aus 56 Seiten Erläuterungen besteht.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium empfohlen, die Vorschrift mit dem Ziel der Vereinfachung zu überarbeiten. Eine Vereinfachung hätte zur Folge, daß

- die Zahl der fehlerhaften Bescheide erheblich zurückgehen würde,
- die Sachbearbeiter in den Versorgungsämtern entlastet würden,
- Einsparungen bei Personal- und Sachmitteln möglich wären und
- die Versorgungsberechtigten die Berechnungen der Verwaltung leichter nachvollziehen könnten.

Der Bundesrechnungshof hat hierzu folgende Anregungen gegeben:

- Einkünfte aus Haus- und Grundbesitz sind – entsprechend der Regelung im Einkommensteuerrecht – der Überschuß der Einnahmen über die Werbungskosten. Zu den Werbungskosten, die von den Jahresroheinnahmen (Mieteinnahmen) abzusetzen sind, zählen: Schuldzinsen und sonstige dauernde Lasten, Steuern vom Grundbesitz, sonstige öffentliche Abgaben und Versicherungsbeiträge, der Erhaltungsaufwand sowie die Absetzungen für Abnutzung (§ 12 Abs. 3 AusglV).

Eine exakte Ermittlung der Werbungskosten verursacht sowohl bei den Versorgungsberechtigten als auch bei den Bearbeitern der Versorgungsverwaltung einen erheblichen Aufwand. Dieser könnte verringert werden, wenn die Einkünfte durch Anwendung eines Vomhundertsatzes auf die Einnahmen ermittelt würden. Die Versorgungsberechtigten könnten sich darauf beschränken, ihre jährlichen Mieteinnahmen gegenüber dem Versorgungsamt zu erklären. Auf eine Vielzahl weiterer Angaben, die nach der derzeitigen Rechtslage erforderlich sind, könnte verzichtet werden.

- Würde eine Pauschalierung der Einkünfte durch Anwendung eines Vomhundertsatzes auf die Einnahmen als zu weitgehend angesehen werden, könnten einzelne Werbungkostengruppen pauschal berechnet werden. Bereits die derzeitige Vorschrift enthält pauschalierende Elemente: Ohne Nachweis können bei älteren Wohngebäuden 15 v. H., bei neueren 10 v. H. der Einnahmen als Erhaltungsaufwand abgezogen werden (§ 12 Abs. 5 Satz 2 AusglV). Nach Vorstellung des Bundesrechnungshofes könnte für alle Werbungskosten – mit Ausnahme der Schuldzinsen und der Absetzung für Abnutzung – eine an der Wohnfläche ausgerichtete Pauschale eingeführt werden. Einer Vereinfachung bedarf im übrigen die Regelung über die Berechnung der Absetzung für Abnutzung. Diese differenziert nach zahlreichen Fallvarianten, die kaum zu überblicken sind. Eine Vereinfachung ließe sich dadurch erzielen, daß die Berechnung der Absetzung für Abnutzung an den Einheitswert anknüpft.

In den Fällen der Pauschalierung sollte dem Versorgungsberechtigten jedoch die Möglichkeit offengehalten werden, tatsächlich entstandene höhere Werbungskosten nachzuweisen.

- Wird ein Haus teils selbstgenutzt, teils vermietet, so sind Werbungskosten, die nicht ausschließlich auf den vermieteten Teil des Hauses entfallen, nach dem Verhältnis der Nutzflächen – dazu zählen Keller- und Bodenräume sowie Garagen – aufzuteilen (§ 12 Abs. 2 Satz 3 AusglV). Da den Bearbeitern in den Versorgungsämtern in aller Regel das Verhältnis der Nutzflächen nicht bekannt ist und der Mietvertrag im allgemeinen nichts über die Größe der Nutzfläche aussagt, nehmen sie die Aufteilung nach den Wohnflächen vor. Auch den regelmäßig betagten Versorgungsempfängern bereitet es Probleme, die Größe der Nutzflächen zu ermitteln.

Der Verordnungsgeber sollte deshalb das Verfahren der Praxis legalisieren und die Aufteilung nach Wohnflächen übernehmen.

30.4

Das Bundesministerium teilt die Auffassung des Bundesrechnungshofes, daß eine Vereinfachung der Vorschrift aufgrund der Fehleranfälligkeit unbedingt und so schnell wie möglich angestrebt werden solle. Eine Besprechung mit den Länderreferenten Mitte Juni 1999 habe ergeben, daß alle Länder ein grundsätzliches Interesse an einer baldigen Vereinfachung der Regelung über die Berechnung der Einkünfte aus Haus- und Grundbesitz hätten. Bei der Neufassung solle künftig generell auf steuerrechtliche Bezugnahmen verzichtet werden. Die Einkünfte sollten durch Anwendung eines Pauschalsatzes von 50 v. H. auf die Einnahmen ermittelt werden. Durch diese Pauschale sollten sämtliche Werbungskosten, also z. B. Schuldzinsen, Erhaltungsaufwand und die Absetzungen für Abnutzung, abgegolten werden. Dem Versorgungsberechtigten solle es jedoch freistehen, tatsächlich entstandene höhere Werbungskosten nachzuweisen. Nicht zu den Einnahmen sollten die Betriebskosten im Sinne des § 27 der sogenannten Zweiten Berechnungsverordnung, wie Kosten für Wasserversorgung und Entwässerung, für Zentralheizung und für laufende öffentliche Abgaben zählen, da diese regelmäßig auf den Mieter umgelegt werden. Des weiteren werde die derzeitige Einheitswertgrenze von 15 000 DM, von der ab Mieteinkünfte anzurechnen sind, entfallen. Eine Besitzstandsregelung für diejenigen, deren Mieteinkünfte bisher wegen Unterschreitung der Einheitswertgrenze nicht angerechnet worden seien, solle es nicht geben.

Das Bundesministerium beabsichtigt, die notwendige Rechtsänderung nach der parlamentarischen Sommerpause in die Wege zu leiten.

30.5

Der Bundesrechnungshof hält die vom Bundesministerium beabsichtigten Maßnahmen für geeignet, die Vorschrift des § 12 AusglV zu vereinfachen. Er erwartet, daß das Bundesministerium die Angelegenheit weiter zügig vorantreiben wird.

31 Erstattung für die Ausstellung und Verteilung von Haushaltsscheckheften (Kapitel 11 01 Titel 542 01 und Kapitel 11 13 Titel 636 21)

31.0

Trotz des nicht unerheblichen Einsatzes von Bundesmitteln in Höhe von bisher 3 Mio. DM haben sich die in das sogenannte Haushaltsscheckverfahren gesetzten Erwartungen nicht erfüllt.

Das Haushaltsscheckverfahren sollte wieder aufgehoben werden.

31.1

Mit dem Jahressteuergesetz 1997 wurden ab 1. Januar 1997 die steuer- und sozialversicherungsrechtlichen Rahmenbedingungen für die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in privaten Haushalten neu gestaltet und das Haushaltsscheckverfahren eingeführt. Der Haushaltsscheck sollte der Vereinfachung des Meldeverfahrens bei der Sozialversicherung und der Zahlung der entsprechenden Beiträge dienen und insbesondere zur Schaffung von mehr sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen in privaten Haushalten beitragen.

Das Haushaltsscheckverfahren setzt voraus, daß ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis vorliegt, das monatliche Arbeitsentgelt den Betrag von 1 500 DM (einschließlich Steuern und Solidaritätszuschlag) nicht überschreitet und für den Arbeitgeber vom örtlich zuständigen Arbeitsamt eine Betriebsnummer erteilt wird.

Die Haushaltsscheckhefte wurden von den Trägern der gesetzlichen Rentenversicherung zur Verfügung gestellt und bei allen Arbeitsämtern, Krankenkassen und Kreditinstituten ausgelegt. Die Kosten für die Herstellung und den Vertrieb der Haushaltsschecks übernahm der Bund.

Im Bundeshaushaltsplan 1999 sind bei Kapitel 11 13 Titel 636 21 (Erstattung der Aufwendungen der Rentenversicherungsträger für die Ausstellung und Verteilung von Haushaltsscheckheften) Ausgaben in Höhe von 300 000 DM veranschlagt. Der Mittelansatz für das Jahr 1999 wurde vom Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages zur Hälfte gesperrt. Der Voranschlag für das Haushaltsjahr 2000 sah bislang einen entsprechenden Titelansatz in Höhe von 200 000 DM vor.

31.2

Der Bundesrechnungshof hat das Haushaltsscheckverfahren im Jahre 1998 untersucht und hierbei festgestellt:

Die Gesamtauflage der Haushaltsschecks betrug im Jahre 1997 insgesamt 7 Mio. Exemplare. Als Begleitmaßnahmen wurden eine Informationsbroschüre „Hilfe im Haushalt“ mit 650 000 Exemplaren aufgelegt, eine Leserkreisbeilage gefertigt und eine Anzeigenkampagne in den Boulevard- und Tageszeitungen gestartet. Im Jahre 1998 wurden nochmals 2,1 Mio. Exemplare des Haushaltsschecks „Ausgabe 1998“ und die überarbeitete Broschüre „Arbeitsplatz Haushalt“ mit einer „Startauflage“ von 190 000 Exemplaren herausgegeben. Die Gesamtausgaben für diese Maßnahmen beliefen sich bis zum 30. Juni 1998 auf rd. 3 Mio. DM. Bis zu diesem Tag gingen bei den Krankenkassen insgesamt allerdings lediglich 6 250 Haushaltsschecks ein.

31.3

Trotz des nicht unerheblichen Einsatzes von Haushaltsmitteln fand bislang das Haushaltsscheckverfahren bei den Privathaushalten wenig Verwendung. Der Bundes-

rechnungshof hat daher gegenüber dem Bundesministerium angeregt, auf die Aufhebung der Vorschriften über das Haushaltsscheckverfahren hinzuwirken.

In diesem Zusammenhang hat er darauf hingewiesen, daß bereits im Gesetzgebungsverfahren die Spitzenverbände der Krankenkassen in Schreiben an den Vorsitzenden des Finanzausschusses, die Vorsitzende des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung des Deutschen Bundestages und an das Bundesministerium deutlich gemacht hatten, daß das Haushaltsscheckverfahren zu verwaltungsaufwendig sei und das Ziel, neue sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze zu schaffen und Schwarzarbeit zu verhindern, mit diesem Instrument nicht erreicht werde.

31.4

Das Bundesministerium hat erklärt, die Bundesregierung werde im Rahmen der Erarbeitung des in der Koalitionsvereinbarung angeführten Konzepts zur Förderung der Beschäftigung im Privathaushalt die Notwendigkeit einer Überarbeitung des Haushaltsscheckverfahrens prüfen. Im übrigen hat das Bundesministerium darauf hingewiesen, daß seit dem Jahre 1998 nur noch in stark reduziertem Umfang Mittel der Öffentlichkeitsarbeit für das Haushaltsscheckverfahren eingesetzt würden und im Jahre 1999 hierfür Ausgaben von nur noch bis zu 50 000 DM vorgesehen seien.

Das Bundesministerium hat im übrigen auf die Erklärung der Bundesregierung in der Fragestunde des Deutschen Bundestages am 24. März 1999 (Plenarprotokoll 14/29) verwiesen, wonach sich das bisherige Haushaltsscheckverfahren nicht bewährt und insbesondere nicht zu dem angestrebten Beschäftigungszuwachs geführt habe.

31.5

Angesichts der Erfolglosigkeit hält es der Bundesrechnungshof für angezeigt, das Haushaltsscheckverfahren baldmöglichst zu beenden und keine weiteren Mittel mehr dafür zur Verfügung zu stellen. Das Bundesministerium sollte alsbald eine Gesetzesänderung zur Aufhebung der Vorschriften über das Haushaltsscheckverfahren einleiten.

32 Zuschuß des Bundes an die Künstlersozialkasse (Kapitel 11 13 Titel 656 12)

32.0

Der Zuschuß des Bundes an die Künstlersozialkasse in Höhe von 25 v. H. ihrer Ausgaben ist zu hoch. Die entsprechende gesetzliche Regelung beruht auf überholten Annahmen. Dem Bund entstehen bis zu einer Änderung der gesetzlich festgelegten Zuschußzahlung jährlich vermeidbare Mehrausgaben in zweistelliger Millionenhöhe.

32.1

Selbständige Künstler und Publizisten unterliegen unter bestimmten Voraussetzungen der Versicherungspflicht in der Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung. Die Beiträge tragen die Künstler und Publizisten – ebenso wie Arbeitnehmer – nur zur Hälfte. Die andere Hälfte wird durch die Künstlersozialabgabe der Unternehmer (Vermarkter) und den gesetzlich festgelegten Zuschuß des Bundes finanziert.

Bei der Festsetzung der Höhe des Bundeszuschusses (Vomhundertsatz) ging der Gesetzgeber von der Vorstellung aus, daß der Anteil der Selbstvermarktung (ohne Einschaltung von Vermarktern) an den Einnahmen der Künstler und Publizisten bei etwa 50 v. H. liege. Da sich der Bund die andere Hälfte, also den „Arbeitgeberanteil“ an den Renten-, Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträgen mit den Unternehmern (Vermarktern) teilen wollte, wurde der Bundeszuschuß für das Kalenderjahr dementsprechend auf 25 v. H. der Ausgaben der Künstlersozialkasse festgesetzt (§ 34 Abs. 1 Gesetz über die Sozialversicherung der selbständigen Künstler und Publizisten – Künstlersozialversicherungsgesetz –). Diese Regelung gilt seit dem 1. Januar 1988.

32.2

32.2.1

Die Künstlersozialkasse, die als Inkassostelle die Beiträge der Versicherten und die Künstlersozialabgabe der Unternehmer einzuziehen und zusammen mit dem Bundeszuschuß an die einzelnen Sozialversicherungsträger abzuführen hat, holte von den Versicherten Auskünfte über die voraussichtlichen Arbeitseinkommen ein. Aus den Auskünften ergab sich, u. a. in welcher prozentualen Höhe die Einkommen der Versicherten auf Geschäften mit Vermarktern beruhten. Die Künstlersozialkasse errechnete aus den Arbeitseinkommen die Anteile der Selbstvermarktung. Die Selbstvermarktungsanteile betrugen in den Kalenderjahren

1990	47,87 v. H.,
1991	39,09 v. H.,
1992	38,70 v. H.,
1993	40,05 v. H.,
1994	39,34 v. H.

Das Bundesministerium hatte Zweifel an der Aussagekraft dieser Daten, die seit dem Jahre 1991 einen deutlich unter 50 v. H. liegenden Selbstvermarktungsanteil aufzeigen. Das gesetzlich vorgesehene Verfahren, den Umfang der Selbstvermarktung festzustellen, enthalte Fehlerquellen und genüge nur eingeschränkt statistischen Grundsätzen. Deshalb sah es das Bundesministerium als erforderlich an, die Selbstvermarktungsanteile auf eine verlässlichere Art zu ermitteln.

32.2.2

Das Bundesministerium beauftragte hierzu Anfang 1992 das ifo Institut für Wirtschaftsforschung e. V., München (Gutachter), in einer wissenschaftlichen Untersuchung

mit Hilfe von Interviews mit einer repräsentativen Anzahl von Künstlern und Publizisten die Verteilung des Arbeitseinkommens auf Fremdvermarktung und Selbstvermarktung zu ermitteln. Die Untersuchung wurde in den Jahren 1992 bis 1995 durchgeführt und erstreckte sich auf die alten und neuen Bundesländer.

In dem im Juni 1995 vorgelegten Gutachten „Zur Zusammensetzung des Arbeitseinkommens der nach dem Künstlersozialversicherungsgesetz versicherten Künstler und Publizisten“ wies der Gutachter nach, daß der durchschnittliche Anteil der Arbeitseinkommen, der aus Selbstvermarktung erzielt wurde, deutlich unter 50 v. H. lag. Zusammenfassend kam die Studie zu dem Ergebnis, daß ein Selbstvermarktungsanteil von rd. 30 v. H. begründet werden könne.

Das Bundesministerium zog aus den Untersuchungsergebnissen keine Konsequenzen. Eine Novellierung des Künstlersozialversicherungsgesetzes, die den festgestellten Selbstvermarktungsanteil von 30 v. H. berücksichtigt und einen entsprechend verminderten Vomhundertsatz für die Berechnung des Bundeszuschusses vorsieht, wurde nicht auf den Weg gebracht.

32.3

Der Bundesrechnungshof hat das Festhalten an dem Vomhundertsatz des Bundeszuschusses beanstandet. Er hat dem Bundesministerium mitgeteilt, daß er auf der Grundlage des Begutachtungsergebnisses eine Gesetzesänderung, durch die der Bundeszuschuß abgesenkt wird, für notwendig und vordringlich halte. Der Bund hätte in den Haushaltsjahren 1996 bis 1998 Einsparungen von insgesamt 187 Mio. DM erzielen können, wenn sein Anteil an der Finanzierung der Künstlersozialversicherung dem ermittelten Selbstvermarktungsanteil von 30 v. H. bereits angepaßt und der Bundeszuschuß dementsprechend von 25 auf 15 v. H. der Ausgaben der Künstlersozialkasse festgelegt gewesen wäre.

32.4

32.4.1

Das Bundesministerium hat der auf das Gutachten gestützten Empfehlung des Bundesrechnungshofes widersprochen. Das Gutachten lasse unberücksichtigt, daß die Zahl der Versicherten seit dem Jahre 1993 stark zugenommen habe. Die Summe der der Künstlersozialkasse gemeldeten beitragspflichtigen Einkommen der Künstler und Publizisten sei aus diesem Grunde seither um jährlich 14 v. H. gestiegen.

Demgegenüber nimmt das Bundesministerium ab demselben Zeitpunkt bei den Fremdvermarktungseinkommen (Honoraren) eine jährliche Steigerung von allenfalls 3 v. H. an. Mithin sei es mittlerweile zu einer Erhöhung des Selbstvermarktungsanteils gekommen. Das Gutachten böte keine geeignete Grundlage mehr für die Entscheidung über die Höhe des Bundeszuschusses.

Die beabsichtigte Änderung des Künstlersozialversicherungsgesetzes sei in der letzten Wahlperiode mangels

Einigung mit dem Bundesministerium der Finanzen nicht zustande gekommen. Das Bundesministerium hat Anfang des Jahres 1999 erklärt, es bereite eine Novellierung vor und werde sich im Rahmen der Abstimmung des Gesetzentwurfs mit dem Bundesministerium der Finanzen über den Bundeszuschuß einigen.

32.4.2

Das Bundesministerium der Finanzen hat sich der Auffassung des Bundesrechnungshofes angeschlossen. Es hat darauf hingewiesen, daß das Bundesministerium – entgegen seiner Darstellung – in bezug auf die Absenkung des Bundeszuschusses nicht einmal zu Kompromißlösungen bereit gewesen wäre.

32.5

Nach Feststellungen des Bundesrechnungshofes kann aus einem Anstieg der Zahl der Versicherten nicht zugleich auch auf eine Erhöhung des Selbstvermarktungsanteils geschlossen werden. Ursache des deutlichen Anstiegs der Zahl der versicherten selbständigen Künstler und Publizisten (von 65 305 im Jahre 1993 auf 96 577 Ende des Jahres 1997) ist nach den Erfahrungen der Künstlersozialkasse eine in den letzten Jahren nicht nur bei Unternehmen des Kunstmarkts zu beobachtende Entwicklung: Viele Vermarkter lassen Arbeiten nicht mehr von als Arbeitnehmer beschäftigten Versicherten, sondern von solchen in freien Mitarbeiterverhältnissen ausführen. Die Versicherten arbeiten als freie Mitarbeiter meist nur für einen Vermarkter. Das Einkommen dieser Versicherten wird in der Regel durch Fremdvermarktung und nicht durch Selbstvermarktung erzielt.

Von der Richtigkeit der gutachterlich gesicherten Datenbasis, wonach der Selbstvermarktungsanteil nicht bei 50 v. H., sondern nur bei 30 v. H. liegt, ist deshalb weiterhin auszugehen. Das Bundesministerium stützt sich demgegenüber nur auf Annahmen.

Das Bundesministerium selbst läßt Zweifel an der Tragfähigkeit seiner Argumente erkennen. Trotz seiner Bedenken gegen das Gutachten sieht es sich veranlaßt, nunmehr – nach vierjährigem Zögern – einen Gesetzentwurf zur Novellierung des Künstlersozialversicherungsgesetzes vorzubereiten und eine Einigung mit dem Bundesministerium der Finanzen über den Bundeszuschuß herbeizuführen.

Der Bundesrechnungshof hält in Übereinstimmung mit dem Bundesministerium der Finanzen an seiner Auffassung fest, daß ein Selbstvermarktungsanteil von 30 v. H. und somit ein Bundeszuschuß in Höhe von 15 v. H. der Ausgaben der Künstlersozialkasse sachgerecht ist.

32.6

Das Bundesministerium wird auf die in Aussicht gestellte Gesetzesänderung alsbald hinwirken müssen, um zu erreichen, daß Ausgaben des Bundes in zweistelliger Millionenhöhe eingespart werden.

33 Zuschüsse zu den Beiträgen zur Rentenversicherung der in Werkstätten beschäftigten Behinderten (Kapitel 11 13 Titel 656 25)

33.0

Für Behinderte, die aufgrund von Unfällen mit Drittverschulden in Werkstätten beschäftigt sind, zahlt der Bund Zuschüsse zu den Beiträgen zur Rentenversicherung. Wegen unklarer Gesetzeslage kann der Bund grundsätzlich diese Zuschüsse nicht im Wege des Schadensersatzes beim Schädiger geltend machen. Dadurch entstehen dem Bund jährliche Einnahmeverluste in Millionenhöhe.

33.1

Behinderte, die in Werkstätten für Behinderte (Werkstätten) beschäftigt sind, unterliegen der Versicherungspflicht in der gesetzlichen Rentenversicherung. Der Beitragsberechnung sind das Arbeitsentgelt, mindestens aber ein Betrag in Höhe von 80 v. H. der monatlichen „Bezugsgröße“ (§ 18 Viertes Buch Sozialgesetzbuch) als fiktives Entgelt zugrunde zu legen. Im Jahre 1998 betrug das fiktive Arbeitsentgelt monatlich 3 472 DM in den alten bzw. 2 912 DM in den neuen Bundesländern. Mit dieser Berechnungsgrundlage soll den Behinderten in den Werkstätten eine Altersrente ermöglicht werden, die sie von Leistungen der Sozialhilfe unabhängig macht. Die Beiträge für den Unterschiedsbetrag zwischen dem tatsächlichen Arbeitsentgelt der Behinderten und dem fiktiven Arbeitsentgelt werden den Werkstätten kraft Gesetzes als Zuschüsse aus Bundesmitteln erstattet.

In den Werkstätten befindet sich eine nicht unerhebliche Anzahl von Behinderten, bei denen die Behinderung und der Aufenthalt in den Werkstätten auf Unfallfolgen zurückzuführen sind, für die ein Dritter ganz oder teilweise verantwortlich ist. Der Verursacher eines Unfalls hat dem Versicherungsträger oder Träger der Sozialhilfe, der aus diesem Anlaß Leistungen gewährt, den entstandenen Schaden zu ersetzen. Der nach den zivilrechtlichen Bestimmungen entstandene Schadensersatzanspruch des Verletzten geht kraft Gesetzes (§ 116 Zehntes Buch Sozialgesetzbuch) auf den Träger über. Dies gilt wegen einer Gesetzeslücke allerdings nicht für die Erstattungen des Bundes für Behinderte, die aufgrund von Unfallfolgen mit Drittverschulden in Werkstätten beschäftigt sind.

Hierdurch entgehen dem Bund nach Berechnungen des Bundesrechnungshofes Erstattungsansprüche in einer Größenordnung von bis zu 8,6 Mio. DM jährlich. Der Betrag ist auf der Basis des Bundeszuschusses zur Rentenversicherung für die in den Werkstätten beschäftigten Behinderten (1,3 Mrd. DM), des geschätzten Anteils betroffener Behinderter (8 von 1 000) und der durchschnittlichen Haftungsquote der Schädiger (83 v. H.) errechnet.

33.2

Der Bundesrechnungshof hat gegenüber dem Bundesministerium angeregt, durch gesetzgeberische Maßnah-

men sicherzustellen, daß der nach den zivilrechtlichen Bestimmungen entstandene Schadensersatzanspruch des Verletzten auf den Bund übergeht, soweit dieser Erstattungsleistungen für die in Werkstätten arbeitenden Geschädigten erbringt.

33.3

Das Bundesministerium hat angegeben, es strebe an, dem Anliegen des Bundesrechnungshofes durch eine Änderung des Sozialgesetzbuchs möglichst bald Rechnung zu tragen. Eine erste Anhörung der Verbände und Länder habe keinen grundsätzlichen Widerspruch ausgelöst. Allerdings hätten sich dort die vom Bundesrechnungshof zugrunde gelegten Daten für die Berechnung des Aufwands für den Bund nicht bestätigen lassen; der vom Bundesrechnungshof ermittelte betroffene jährliche Erstattungsbetrag werde als zu hoch angesehen.

33.4

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes hat es das Bundesministerium in der Vergangenheit versäumt, auf die Schaffung eines gesetzlichen Anspruchsübergangs für die Erstattungen hinzuwirken, um so den Rückgriff auf den Schädiger zu ermöglichen. Dabei läßt eine Gesetzesänderung künftig erhebliche finanzielle Auswirkungen für den Bundeshaushalt erwarten, auch wenn deren Umfang mangels genauer Zahlenwerte nur überschlägig geschätzt werden kann.

Das Bundesministerium sollte eine Änderung des Sozialgesetzbuches veranlassen, wonach die nach Landesrecht für die Erstattung von Aufwendungen für die gesetzliche Rentenversicherung der in Werkstätten beschäftigten Behinderten zuständigen Stellen den Anspruch des Bundes geltend machen.

34 Betriebsprüfungen in der gesetzlichen Rentenversicherung (Kapitel 11 13)

34.0

Die Träger der gesetzlichen Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten haben in den Jahren 1996 bis 1998 nur einen Teil der für die Beitragsüberwachung notwendigen Betriebsprüfungen durchgeführt. Wegen Verjährung sind deshalb Beitragsansprüche nicht mehr realisierbar. Die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte schützt den für den gesamten Bereich der Rentenversicherung entstandenen Schaden allein im Kalenderjahr 1996 auf etwa 85 Mio. DM.

Das Bundesministerium hat es versäumt, die den Rentenversicherungsträgern gesetzlich übertragene Aufgabe der Durchführung von Betriebsprüfungen zu überwachen und ggf. Abhilfemaßnahmen zu treffen.

34.1

34.1.1

Die Krankenkassen als Einzugstellen des Gesamtsozialversicherungsbeitrags hatten ab 1. Januar 1989 die gesetzliche Aufgabe, die Meldung, die Zahlung und die Nachweisung der Beiträge zur Renten-, Kranken- und Arbeitslosenversicherung zu überwachen. Mindestens alle vier Jahre mußte in den Betrieben die Richtigkeit der Beitragszahlungen durch den Arbeitgeber geprüft werden (Betriebsprüfungen). Die Träger der gesetzlichen Rentenversicherung (Rentenversicherungsträger) hatten sich in ausreichendem Maße daran zu beteiligen.

In Absprache mit den Krankenkassen wurde der Umfang dieser Mitwirkungspflicht dahin gehend festgelegt, daß die Rentenversicherungsträger innerhalb des Verjährungszeitraums von vier Jahren 20 v. H. („Prüfquote“) aller Betriebe im Bundesgebiet prüfen. Dabei waren diese Prüfungen jeweils zur Hälfte von den Landesversicherungsanstalten und von der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (Bundesversicherungsanstalt) zu erledigen.

34.1.2

Der Bundesrechnungshof hatte in seinen Bemerkungen 1994 (Drucksache 12/8490 Nr. 14) berichtet, daß er in den Jahren 1992 und 1993 die Beitragüberwachung in der Rentenversicherung der Angestellten geprüft und hierzu auch Erhebungen bei Krankenkassen durchgeführt hat. Dabei hatte er festgestellt, daß die Betriebsprüfungen vielfach nicht wie erforderlich durchgeführt wurden und mit erheblichen Beitragsausfällen für die Rentenversicherungsträger zu rechnen ist.

Der Bundesrechnungshof hatte angeregt, die Betriebsprüfungsdienste der Krankenkassen und der Rentenversicherungsträger organisatorisch zu einem einheitlichen und unabhängigen Prüfungsdienst zusammenzufassen und die Bundesanstalt für Arbeit daran zu beteiligen. Er hatte dabei in seine Überlegungen einbezogen, daß durch die Erweiterung der Kassenwahlfreiheit ab dem Jahre 1996 auf alle Versicherten der umfassende Wettbewerb um die Mitglieder in den Betrieben einer neutralen Prüfung der Arbeitgeber entgegenstehen könnte.

34.1.3

Der Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR) hatte aufgrund der Prüfungsfeststellungen des Bundesrechnungshofes dem Bundesministerium im Juni 1994 vorgeschlagen, ab dem Jahre 1996 ein alleiniges Prüfrecht der Rentenversicherungsträger in den Betrieben vorzusehen. Vorab würden die Rentenversicherungsträger ihre bisherige Prüfquote von 20 auf 30 v. H. für das Jahr 1995 erhöhen. Der VDR ging intern davon aus, daß maßgeblich sein werde, ob die Rentenversicherung ihre bereits für das Jahr 1995 gegebene Zusage einhalten könne.

34.2

34.2.1

Aufgrund der Bemerkung brachte die Bundesregierung im Februar 1995 den Entwurf eines Gesetzes ein, der den

schrittweisen Übergang der Prüfung der Arbeitgeber auf die Rentenversicherungsträger zum Ziel hatte und mit dem die Wettbewerbsproblematik der bisher zuständigen Krankenkassen ausgeräumt werden sollte. Der Gesetzesentwurf sah eine Übergangszeit bis zur vollständigen Übernahme vom 1. Januar 1996 bis 31. Dezember 2000 vor.

Mit Inkrafttreten des Dritten Gesetzes zur Änderung des Sozialgesetzbuches vom 30. Juni 1995 ging ab 1. Januar 1996 die Prüfung der Arbeitgeber auf die Rentenversicherungsträger über. Das verabschiedete Gesetz sah in Abweichung zum Entwurf eine vollständige Übernahme der Aufgabe bereits ab dem Jahre 1999 vor.

Gesetzlich wurde dazu die Prüfquote der von allen Rentenversicherungsträgern durchzuführenden Betriebsprüfungen für das erste Kalenderjahr des Übergangs mit 40 v.H., für das Kalenderjahr 1997 mit 60 v.H. und für das Kalenderjahr 1998 mit 80 v.H. bestimmt.

Die hälftige Prüfquote der Bundesversicherungsanstalt erhöhte sich für die Jahre 1996 bis 1999 somit schrittweise von 20 auf 50 v.H.

34.2.2

Der Bundesrechnungshof hat Ende des Jahres 1997 die Einrichtung des Betriebsprüfdienstes bei der Bundesversicherungsanstalt geprüft und festgestellt, daß seit Jahren ein erheblicher Rückstand bei den Betriebsprüfungen bestand.

Bereits vor der gesetzlichen Übertragung der Verpflichtung zur Prüfung der Arbeitgeber unterschritt die Bundesversicherungsanstalt ihre Prüfquote im Rahmen der Mitwirkungspflicht erheblich. So erfüllte sie in den Jahren 1993 und 1994 nur einen Bruchteil und im Jahre 1995 nur etwa die Hälfte ihrer anteiligen Prüfquote.

Auch im Jahre 1996, ab dem die Verpflichtung zur Prüfung der Arbeitgeber den Rentenversicherungsträgern übertragen worden war, führte die Bundesversicherungsanstalt nur etwa die Hälfte der Betriebsprüfungen durch, die sie entsprechend ihrer anteiligen Prüfquote hätte durchführen müssen. Da sie ebenso im Jahre 1997 ihre Prüfquote nicht erfüllte, waren in das Planungskontingent des Jahres 1998 über 400 000 Betriebe aus Vorjahren zu übernehmen.

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß die Bundesversicherungsanstalt wegen der unterlassenen Betriebsprüfungen bereits in der Zeit vor dem Jahre 1996 die Verjährung von Beitragsansprüchen und damit erhebliche Mindereinnahmen – in Kauf genommen hatte, und daß die Gefahr der Verjährung auch weiterhin bestünde.

34.2.3

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß das Bundesministerium bereits bei den Überlegungen zum Gesetzentwurf nicht überprüft hat, ob die Rentenversicherungsträger ihre bisherige Prüfquote erfüllt haben. In diesem Zusammenhang hätte es auch die Möglichkeit der Rentenversicherungsträger zur schrittweisen Übernahme dieser gesetzlichen Aufgabe überprüfen müssen.

Ferner hat der Bundesrechnungshof bemängelt, daß sich das Bundesministerium nach der Übertragung der Aufgabe nicht über den ordnungsgemäßen Vollzug informierte.

34.3

34.3.1

Das Bundesministerium hat aus Anlaß der Feststellungen des Bundesrechnungshofes bei der Bundesversicherungsanstalt die Ministerien und Senatsverwaltungen für Arbeit und Soziales der Länder, das Bundesversicherungsamt und die Bundesversicherungsanstalt um Mitteilung über den Stand der Prüfung der Arbeitgeber, insbesondere zur Einhaltung der Prüfquoten und zum Beitragsverlust, gebeten. Aus den Mitteilungen ergibt sich, daß auch bei den meisten Landesversicherungsanstalten zum Teil erhebliche Prüfungsrückstände bestehen.

34.3.2

Das Bundesministerium hat im übrigen mitgeteilt, daß es problematisch sei, den Umfang verjährter Beitragsansprüche zu schätzen. Es ließe sich auch nicht annähernd feststellen, ob und ggf. in welchem Umfang Beitragsansprüche in Folge nicht durchgeführter Betriebsprüfungen verjährt seien. Dies läge in der Natur der Sache, denn der Beitragsanspruch werde erst als Ergebnis der Betriebsprüfung geltend gemacht.

Das Bundesministerium ist der Auffassung, daß die Rentenversicherung bei ihren Bemühungen, die Prüfungen fristgemäß durchzuführen, auch von Seiten des Gesetzgebers unterstützt werden sollte. So habe es mit Schreiben vom 14. Juni 1999 den zuständigen Trägern einen Gesetzentwurf übermittelt, nach dem die Verjährung für die Dauer einer Betriebsprüfung gehemmt werde.

Auf die Vorhaltung des Bundesrechnungshofes, daß das Bundesministerium bis März 1998 den Vollzug der Betriebsprüfungen durch die Rentenversicherungsträger weder zum Zeitpunkt des Gesetzgebungsverfahrens überprüfte noch sich über den schrittweisen Übergang der gesetzlichen Aufgabe informierte, ist es nicht eingegangen.

34.3.3

Die Bundesversicherungsanstalt schätzt die finanzielle Auswirkung der allein mit Ablauf des Jahres 1996 verjährten Beitragsansprüche aus dem Jahre 1992 für den gesamten Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung auf etwa 85 Mio. DM.

34.4

34.4.1

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, daß es nicht hätte hingenommen werden dürfen, daß die Rentenversicherungsträger in den Jahren 1996 bis 1998 ihrem gesetzlichen Auftrag, mindestens alle vier Jahre in

den Betrieben Prüfungen auf die Richtigkeit der Beitragszahlungen durch den Arbeitgeber durchzuführen, nur unzureichend nachgekommen sind. Sie haben hierdurch Beitragsmindereinnahmen durch Verjährung der Ansprüche in Kauf genommen. Legt man die für das Jahr 1996 mitgeteilte Zahl von 85 Mio. DM zugrunde, so sind auch in den Folgejahren erhebliche Beitragsansprüche verjährt, weil die Rentenversicherungsträger wegen der immer noch unzureichenden Prüfungskapazität nicht in der Lage waren, Betriebsprüfungen im erforderlichen Umfang durchzuführen.

Auch in der Zeit vor dem Jahre 1996, in der sich die Rentenversicherungsträger in noch geringerem Umfang an den Betriebsprüfungen zu beteiligen hatten, sind bereits Einnahmeausfälle eingetreten.

Der Bundesrechnungshof fordert das Bundesministerium daher auf, darauf hinzuwirken, daß die Rentenversicherungsträger künftig die Prüfquote erfüllen und somit die weitere Verjährung von Beitragsansprüchen verhindert wird.

34.4.2

Der Einwand des Bundesministeriums, daß sich auch nicht annähernd feststellen ließe, ob und ggf. in welchem Umfang Beitragsansprüche infolge nicht durchgeführter Betriebsprüfungen verjährt seien, ist nicht überzeugend. Dagegen spricht die Angabe der Bundesversicherungsanstalt, die zur Schätzung des finanziellen Schadens aufgefördert war.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, daß das Bundesministerium sich ab Beginn des Gesetzgebungsverfahrens im Jahre 1995 bis zur Kenntnisnahme der Feststellungen des Bundesrechnungshofes im März 1998 über den jeweiligen Stand der Prüfung der Arbeitgeber hätte sachkundig machen müssen.

35 Aufwendungen für Verwaltungsausgaben

35.0

Die Bundesversicherungsanstalt veranschlagte für die mehrjährige Entwicklung eines neuen Datenverarbeitungssystems Haushaltsmittel in beträchtlichem Umfang, ohne daß die Etatreife gegeben war. Diese Praxis belegt erneut, daß es – wie der Bundesrechnungshof schon früher angeregt hat – notwendig ist, die Sozialversicherungsträger zur Durchführung angemessener Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei finanzwirksamen Maßnahmen gesetzlich zu verpflichten. Deshalb sollten die Grundprinzipien des öffentlichen Haushaltsrechts als Entscheidungsgrundlage in das Sozialgesetzbuch übernommen werden.

Außerdem sollte die Mitwirkung der Aufsichtsbehörden beim Einsatz von Datenverarbeitungsanlagen verstärkt werden.

35.1

35.1.1

Der Bundesrechnungshof hatte bereits in den Bemerkungen 1998 (Drucksache 14/29 Nr. 29) angeregt, die Sozialversicherungsträger zur Durchführung angemessener Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei finanzwirksamen Maßnahmen gesetzlich zu verpflichten. Die haushaltsrechtlichen Bestimmungen im Vierten Buch Sozialgesetzbuch – „Gemeinsame Vorschriften für die Sozialversicherung“ – (SGB IV) sollten dem fortentwickelten Haushaltsrecht des Bundes und der Länder angepaßt werden, um auf diese Weise eine verbindliche Regelung herbeizuführen.

35.1.2

Der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages hat im Juni 1999 von der Bemerkung zustimmend Kenntnis genommen. Das Bundesministerium wurde aufgefordert, entsprechend den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes auf eine Anpassung der haushaltsrechtlichen Bestimmungen der Sozialversicherungsträger an das fortentwickelte Haushaltsrecht sowie die Bewertungs- und Bewirtschaftungsmaßstäbe von Bund und Ländern mit dem Ziel hinzuwirken, einen wirtschaftlicheren Mittелеinsatz zu gewährleisten und Ausgaben zu verringern sowie dem Ausschuß im Herbst 1999 über das Veranlaßte zu berichten.

35.2

Im Rahmen der Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Bundesversicherungsanstalt untersuchte der Bundesrechnungshof die Ausgaben für die Datenverarbeitung. Nach seiner Auffassung sind die dabei festgestellten Ergebnisse für die weitere parlamentarische Beratung (s. Nr. 35.1) von Bedeutung.

35.2.1

Der Bundesrechnungshof hatte bereits früher aus wirtschaftlichen Gründen die Vereinheitlichung der vier Programmierkreise mit jeweils unterschiedlichen Programmsystemen in der gesetzlichen Rentenversicherung gefordert (s. hierzu auch Bemerkungen 1985, Drucksache 10/4367 Nr. 18). Die in den Jahren 1994 und 1995 von einer Unternehmensberatung durchgeführte Organisationsuntersuchung der gesetzlichen Rentenversicherung bestätigte diese Forderung. Die Rentenversicherungsträger entschlossen sich, die Zahl der Programmierkreise von vier auf zwei zu verringern.

Dazu bildete die Bundesversicherungsanstalt mit ihrem und einem anderen Programmierkreis im Juni 1996 eine Arbeitsgemeinschaft mit dem Ziel, bis zum 31. Dezember 1999 ein gemeinsames Programmsystem zu entwickeln. Eine umfassende Konzeption für Planung, Realisierung und Nutzung, die insbesondere Rahmenbedingungen und einzusetzende Mittel für das gesamte Vorhaben unter Einbeziehung bestehender Anwendungen und organisatorischer Strukturen aufzeigte, erstellte sie nicht. Außerdem berechnete sie die damit verbundenen Aus-

wirkungen in den Anwender-Organisationseinheiten nach Einführung des neuen Systems nicht.

Anfang des Jahres 1998 stimmten sich die Beteiligten über ihr Kooperationsziel neu ab. Entgegen ihrer ursprünglichen Absicht, ein komplett neues System zu erstellen, verständigten sie sich nunmehr darauf, das bestehende System der Bundesversicherungsanstalt weiter zu entwickeln. Sie beschränkten ihr gemeinsames Vorhaben zunächst auf einen Teilbereich, die Versicherungskontenführung. Nur für diesen Entwicklungsabschnitt stellten sie im April 1998 Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen an. Dabei schätzten sie die Gesamtkosten für diesen Abschnitt, bezogen auf den Zeitraum von 1998 bis 2004, auf rd. 248,5 Mio. DM. Mögliche Kosteneinsparungen und Nutzwerte ermittelten sie nicht.

35.2.2

Die Bundesversicherungsanstalt veranschlagte lediglich die im Haushaltsjahr 1998 zu erwartenden Ausgaben für das neue System in Höhe von 80 Mio. DM unter verschiedenen Haushaltsstellen der Kontenklassen 7 – Verwaltungs- und Verfahrenskosten – und der Kontenklasse 9 – Investitionen –. Verpflichtungsermächtigungen für die sich über mehrere Jahre erstreckende Maßnahme stellte sie nicht ein.

35.2.3

Die Bundesversicherungsanstalt zeigte dem Bundesversicherungsamt als ihrer Aufsichtsbehörde weder vor Abschluß der Kooperationsvereinbarung noch vor Beginn der Projektarbeit den Umfang der beabsichtigten Systemänderung an. Sie teilte lediglich die Beschaffung einzelner Komponenten für dieses System mit. Erst nach Abschluß der örtlichen Erhebungen des Bundesrechnungshofes unterrichtete die Bundesversicherungsanstalt das Bundesversicherungsamt über die Erstellung eines neuen Systems für die Versichertenkontenführung im Rahmen der gebildeten Arbeitsgemeinschaft.

35.3

Der Bundesrechnungshof hat seine Feststellungen der Bundesversicherungsanstalt und dem Bundesministerium mitgeteilt und beide zur Stellungnahme aufgefordert.

35.3.1

Er hat kritisiert, daß die Bundesversicherungsanstalt die Zusammenarbeit ohne vorherige sorgfältige Planung und aussagekräftige Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen in die Wege geleitet hat. Damit stehen ihr auch nicht die erforderlichen Ausgangsdaten für die Durchführung von Erfolgskontrollen zur Verfügung. Dies steht mit den Anforderungen an eine sparsame und wirtschaftliche Mittelverwendung (§ 69 Abs. 2 SGB IV) nicht in Einklang. Er hat die Bundesversicherungsanstalt deshalb aufgefordert, Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen, die auch Daten für Erfolgskontrollen liefern, durchzuführen. Sie sollte sich bemühen, nicht ausschließlich die Kosten für die

im Hinblick auf die Zusammenarbeit erforderlichen Investitionen zu beziffern. Vielmehr sollte sie die Vorteile, die mit dem einheitlichen Programmsystem entstehen, quantifizieren.

35.3.2

Der Bundesrechnungshof hat weiter beanstandet, daß die Bundesversicherungsanstalt bei der Veranschlagung von Ausgaben für das neue Verfahren § 11 der Verordnung über das Haushaltswesen in der Sozialversicherung nicht beachtet hat. Sie hat weder die für die haushaltsmäßige Bewilligung und Bewirtschaftung der Mittel zwingend notwendigen Planungsunterlagen erstellt noch die voraussichtlichen Gesamtkosten ermittelt. Somit kann sie die finanziellen Belastungen, die mit dieser Maßnahme verbunden sind, für die kommenden Haushaltsjahre nicht schätzen. Der Bundesrechnungshof hat die Bundesversicherungsanstalt aufgefordert, für das gemeinsame Vorhaben eine verbindliche Gesamtplanung zu erstellen, die eine Schätzung der Gesamt- und Folgekosten einschließt und die Verteilung der Lasten auf die künftigen Haushaltsjahre aufzeigt.

Gegenüber dem Bundesministerium hat der Bundesrechnungshof zusätzlich bemängelt, daß in den Kontenrahmen für die Träger der Sozialversicherung keine eigenen Haushaltsstellen für Ausgaben auf dem Gebiet der Datenverarbeitung vorgesehen und keine Festtitelgruppen ausgewiesen sind. Damit bieten weder Haushaltsplan noch Jahresrechnung eine Informationsbasis für die Ausgaben auf dem Gebiet der Datenverarbeitung. Der Bundesrechnungshof hat deshalb angeregt, die Kontenrahmen für die Träger der Sozialversicherung entsprechend zu ergänzen.

35.3.3

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium ferner darauf hingewiesen, daß das nach geltendem Recht durchgeführte Anzeigeverfahren hinsichtlich Datenverarbeitungsanlagen und -systemen nicht ausreichend ist, um den Aufsichtsbehörden Beratungs- und Koordinierungsmöglichkeiten zu eröffnen. Er hat dem Bundesministerium empfohlen, die Mitwirkung der Aufsichtsbehörden bei Maßnahmen der Rentenversicherungsträger auf dem Gebiet der Datenverarbeitung zu verstärken.

35.4

Bundesversicherungsanstalt und Bundesministerium sind den Vorstellungen des Bundesrechnungshofes entgegengetreten.

35.4.1

35.4.1.1

Die Bundesversicherungsanstalt hat grundsätzlich ausgeführt, daß „eine Bindung an die Bewertungs- und Bewirtschaftungsmaßstäbe des Bundes per Gesetz die Abkehr von der mittelbaren hin zur unmittelbaren Staatsverwaltung bedeuten würde. Entsprechende Regelungen

würden die Entscheidungsfreiräume der Selbstverwaltung – die Personal-, Finanz- und Organisationshoheit – mehr oder minder beseitigen“. Sie hat eingeräumt, zu Beginn der Zusammenarbeit sei die Datenbasis für konkrete Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen nicht ausreichend gewesen. Auch jetzt könne sie wegen nicht vorhersehbarer „äußerer Einflüsse“ keine gesicherte Kalkulation vorlegen. Die Entscheidungen seien jedoch durch „pauschale Kostenvergleiche“ abgesichert. Die im April 1998 erstellte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung beziehe sich nur auf den Teilbereich Versicherungskontenführung. In dem von ihr zugrunde gelegten Zeitraum von 1998 bis 2004 würden Kosten- und Personaleinsparungen nicht anfallen. Der zu erwartende Nutzen infolge von Synergieeffekten und Qualitätsverbesserungen könne erst nach Einsatz des Systems unter Berücksichtigung einer Einarbeitungszeit bewertet werden.

35.4.1.2

Das Bundesministerium hat darauf hingewiesen, daß das Ziel des Bundesrechnungshofes nur durch eine Kosten- und Leistungsrechnung zu erreichen sei. Diese sei bislang in den Vorschriften für das Rechnungswesen der Sozialversicherung nicht verbindlich festgelegt.

35.4.2

35.4.2.1

Nach Auffassung der Bundesversicherungsanstalt stößt auch die Forderung des Bundesrechnungshofes, für mehrjährige Projekte bereits bei der erstmaligen Veranschlagung die voraussichtlichen Gesamtkosten im Haushaltsplan darzulegen, im gegenwärtigen Haushaltsrecht auf vielfältige Probleme. Im Gegensatz zu Bauvorhaben unterteilen sich die Kosten für dieses Entwicklungsvorhaben in Verwaltungs- und Investitionsausgaben und seien entsprechend dem Kontenrahmen bei verschiedenen Titeln zu veranschlagen. Die vom Bundesrechnungshof angeregte Änderung des Kontenrahmens trage nicht dazu bei, die Ausgaben für die Datenverarbeitung transparent darzustellen. Die Bundesversicherungsanstalt beabsichtige zu prüfen, ob bei weiteren Konten gesonderte Unterkonten für Ausgaben auf dem Gebiet der Datenverarbeitung eingerichtet werden könnten. Eine weitere Untergliederung erschwere jedoch die Lesbarkeit des Haushaltsplans, da auch andere Bereiche (z. B. Außendienst, Verwaltung) konsequenterweise ebenfalls getrennt ausgewiesen werden müssten. Derartige Änderungen des Kontenrahmens bewirkten aufwendige Änderungen der Software im Bereich des Haushalts- und Kas senwesens. Außerdem würden hierdurch auch nur die Ausgabepositionen ausgewiesen werden. Zur Verbesserung der Transparenz erscheine es ihr deshalb sinnvoll, eine umfassende Kosten- und Leistungsrechnung einzuführen.

Die Bundesversicherungsanstalt hat die für das Jahr 1998 veranschlagten Ausgaben in Höhe von 80 Mio. DM mit dem notwendigen zeitlichen Vorlauf bei der Aufstellung des Haushaltsplans und mit den sich schnell verändernden Anforderungen auf dem Gebiet der Datenverarbeitung begründet. Diese seien Anfang des Jahres

1997 nach dem damals vorliegenden Planungsstand und den damaligen Marktpreisen geschätzt worden. Zum damaligen Zeitpunkt habe keine Möglichkeit bestanden, die Gesamtkosten der Zusammenarbeit auch nur annähernd zu schätzen. Voraussesbar sei lediglich die Notwendigkeit gewesen, die Beschaffungen im Jahre 1998 durchzuführen.

35.4.2.2

Das Bundesministerium hat ausgeführt, im Rahmen der Überarbeitung der Kontenrahmen für Sozialversicherungsträger strebe es den gesonderten Ausweis von Sachkosten für die Informationstechnik an. Wegen der Einheitlichkeit in allen Kontenrahmen der Sozialversicherung sei eine Beteiligung des Bundesministeriums für Gesundheit erforderlich.

Es hat ferner mitgeteilt, die Haushaltsplanung der Bundesversicherungsanstalt für das Jahr 1998 stamme aus dem Jahre 1996. Daher hätten die voraussichtlichen Gesamtkosten – zumal zwischenzeitlich eine Beschränkung auf einen Teilbereich erfolgt sei – nicht verlässlich abgeschätzt werden können. Hinzu komme, daß die zu beschaffenden Systemkomponenten preiswerter geworden seien als ursprünglich angenommen.

35.4.3

Nach Auffassung des Bundesministeriums besteht kein zwingender Bedarf, die Anzeigepflicht der Rentenversicherungsträger gegenüber den Aufsichtsbehörden hinsichtlich Datenverarbeitungsanlagen und -systemen auszuweiten. Außerdem erfasse die Anzeigepflicht keine Eigenentwicklungen der Rentenversicherungsträger. Sie unterlägen ohnehin dem Gebot einer wirtschaftlichen und sparsamen Mittelverwendung und den damit zusammenhängenden Kontrollmechanismen. Es sei ausreichend, die vorhandenen Möglichkeiten voll auszu schöpfen.

35.5

35.5.1

35.5.1.1

Der Bundesrechnungshof hält die von der Bundesversicherungsanstalt angeführten Gründe für einen Verzicht auf die von ihm angeregten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nicht für überzeugend. Sie verfügt über keine Kriterien, um beurteilen zu können, ob die von den Kooperationspartnern angestrebten Maßnahmen zur Vereinheitlichung zweier Programmsysteme zu wirtschaftlichen Lösungen führen. Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, daß der Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit die Beurteilung und Überprüfung des Mitteleinsatzes bei der Aufgabenerfüllung fordert. Wie vom Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages im Juni 1999 beschlossen, sollte die Bundesversicherungsanstalt dabei bis zu der vom Ausschuß angeregten Anpassung der haushaltsrechtlichen Bestimmungen der Sozialversicherung die allgemeinen Verfahrensregelungen des Bundes anzuwenden. Der Bundesrechnungshof sieht darin

keine Einschränkung des Gestaltungsrechts der Selbstverwaltung. Die Verantwortung für die wirtschaftliche Mittelverwendung verbleibt bei der Bundesversicherungsanstalt. Sie sollte deshalb im Rahmen ihres Bewertungsspielraums alle Möglichkeiten nutzen, die ihr zur Verfügung stehenden Mittel optimal einzusetzen. Daher erscheint es geboten, bei finanzwirksamen Maßnahmen aussagekräftige und überprüfbare Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen als Instrument der Planung, der Steuerung und der Erfolgskontrolle einzusetzen.

35.5.1.2

Das Bundesministerium sollte entsprechend dem Beschluß des Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages hierzu alsbald geeignete gesetzgeberische Schritte einleiten. Dabei sollte es auch die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung für die gesetzliche Sozialversicherung vorbereiten, um auf diese Weise eine verbindliche einheitliche Regelung herbeizuführen.

35.5.2

35.5.2.1

Der Bundesrechnungshof sieht durchaus die Schwierigkeiten, die bei der erstmaligen Veranschlagung von Ausgaben für ein neues System entstehen können. Die Auffassung der Bundesversicherungsanstalt hinsichtlich der Anwendbarkeit der Grundsätze über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans teilt er nicht. Er weist darauf hin, daß es zwingend geboten ist, ein Vorhaben sorgfältig durchzuplanen und zu kalkulieren, ehe Mittel für die Realisierung bereitgestellt werden. Dies entspricht den allgemeinen Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit. Der Bundesrechnungshof erwartet, daß die Bundesversicherungsanstalt ihre Ausgaben unter strikter Einhaltung des Haushaltsrechts im Haushaltsplan veranschlagt.

35.5.2.2

Der Bundesrechnungshof hält auch die vom Bundesministerium angeführten Gründe für die Veranschlagung der Ausgaben ohne die für die Beurteilung der Etatreife geforderten Planungen und Kostenberechnungen nicht für überzeugend. Er weist darauf hin, daß die Veranschlagungsvoraussetzungen zum Ziel haben, die Bereitstellung von Mitteln für unzureichend geplante Maßnahmen zu verhindern und den planvollen Einsatz von Haushaltsmitteln zu fördern. Das Bundesministerium sollte im Rahmen seines Mitwirkungsrechts im Haushaltsverfahren der Bundesversicherungsanstalt darauf dringen, daß Ausgaben nur für Maßnahmen veranschlagt werden, deren Etatreife durch aussagefähige Unterlagen begründet ist.

Außerdem sollte die angekündigte Überarbeitung der Kontenrahmen vorrangig betrieben werden.

35.5.3

Der Bundesrechnungshof vertritt die Auffassung, daß das bisherige Verfahren nicht sicherstellt, daß die Auf-

sichtsbehörden rechtzeitig und umfassend über Investitionen informiert werden. Deshalb ist eine sachgerechte Beratung und Koordinierung nicht möglich. Er regt an, die Mitwirkung der Aufsichtsbehörden bei Maßnahmen auf dem Gebiet der Datenverarbeitung zu stärken und auf Eigenentwicklungen auszuweiten. Das Bundesministerium sollte hierzu die entsprechenden Schritte einleiten.

36 Vergütungen und Ausgleichszahlungen im Rentenzahlverfahren (Kapitel 11 13)

36.0

Eine unabhängige Prüfungseinrichtung hat die Vergütungen und Ausgleichszahlungen im Rentenzahlverfahren überprüft, die der Postrentendienst der Deutschen Post AG von den Trägern der gesetzlichen Arbeiter- und Angestelltenversicherung erhält. Die Beteiligten konnten sich erst nach Ablauf eines Jahres bedingt und auch nur auf einen Teil der Folgerungen einigen, die sich aus dem seit 15. Mai 1998 vorliegenden Gutachten ergeben. Aus der Sicht des Bundesrechnungshofes kann das Verhalten der Beteiligten, insbesondere hinsichtlich der von den Rentenversicherungsträgern beanspruchten Restforderung von mehr als 70 Mio. DM, nicht länger hingenommen werden. Dies gilt um so mehr, als sich bereits die Erstellung des Gutachtens um rd. zweieinhalb Jahre verzögerte und eine Teilzahlung erst im Juni 1999 geleistet wurde.

36.1

Der Postrentendienst der Deutschen Post AG erhält für seine Dienstleistungen im Rentenzahlverfahren von den Trägern der gesetzlichen Arbeiter- und Angestelltenversicherung eine Vergütung. Grundlage dafür ist die Postrentendienstverordnung, die vorsah, die Vergütung durch eine unabhängige Prüfungseinrichtung überprüfen zu lassen, erforderlichenfalls für die Zukunft anzupassen und für die Vergangenheit zu korrigieren. Dieses Gutachten sollte zum 31. Dezember 1995 vorliegen.

Der Bundesrechnungshof hatte in seinen Bemerkungen 1997 (Drucksache 13/8550 Nr. 18) berichtet, daß sich das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Bundesministerium) und das damalige Bundesministerium für Post und Telekommunikation (heute zuständig Bundesministerium der Finanzen) erst nach langwierigen Verhandlungen über den Auftragsinhalt für dieses Gutachten geeinigt hatten. Der Auftrag war bis zum seinerzeitigen Berichtszeitpunkt immer noch nicht erteilt worden, da sich die Beteiligten nicht über einen Auftragnehmer verständigen konnten. Der Bundesrechnungshof hatte darauf hingewiesen, daß die möglichen Rationalisierungspotentiale des Postrentendienstes, die die Höhe der Vergütung beeinflussen, von dem Bundesministerium auf jährlich 20 Mio. DM geschätzt würden.

Das Gutachten wurde schließlich zum 15. Mai 1998 erstattet. Der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages hatte daraufhin im September 1998 das Bundesministerium aufgefordert, die Abwicklung der Rückforderungen der Rentenversicherungsträger gegen den Postrentendienst in Höhe von rd. 80 Mio. DM zügig voranzutreiben (vgl. Plenarprotokoll 13/246 S. 23015 i.V.m. Drucksache 13/10904 zu Nr. 18).

36.2

36.2.1

Im Oktober 1998 teilte das Bundesministerium dem Bundesrechnungshof mit, daß es den Entwurf einer Änderung der Postrentendienstverordnung versandt habe. Auf der Grundlage des Gutachtens war darin vorgesehen, die bisherigen Stückentgelte bei Inlandszahlungen von 0,46 auf 0,34 DM und bei Auslandszahlungen von 0,82 auf 0,72 DM ab dem Jahre 1999 zu senken. Des weiteren sollte die Deutsche Post AG den Rentenversicherungsträgern als Ausgleich für Vergütungsüberzahlungen für die Jahre 1992 bis 1998 einen Betrag in Höhe von 111,5 Mio. DM zuzüglich 15,5 Mio. DM an Zinsen hierfür erstatten. Bestandteil der Berechnung des Ausgleichs waren u. a. die auf seiten der Deutschen Post AG erzielten Zinserträge aus Rentengeldern („Postbank-Zinsen“).

36.2.2

Rentenversicherungsträger und Deutsche Post AG hatten hiervon und untereinander stark abweichende Vorstellungen über die Höhe der Stückentgelte und Ausgleichszahlungen. Nach zögerlichen Auseinandersetzungen konnten sie sich im Februar 1999 bei den Stückentgelten einigen. Diese Einigung stand jedoch unter der Bedingung, daß auch für die Ausgleichszahlungen der für die Jahre 1992 bis 1998 zuviel entrichteten Vergütung einschließlich der Postbank-Zinsen Einvernehmen hergestellt würde.

Ihren Anspruch auf Ausgleichszahlungen bezifferten die Rentenversicherungsträger für Vergütungsüberzahlung auf über 60 Mio. DM; die Postbank-Zinsen berechneten sie mit rd. 55 Mio. DM zuzüglich Verzinsung. Zwar näherten sich die Beteiligten bei dem Ausgleich für Vergütungsüberzahlung an, eine Erstattung des von den Rentenversicherungsträgern geforderten Betrages für Postbank-Zinsen einschließlich deren Verzinsung in Höhe von insgesamt über 70 Mio. DM lehnte die Deutsche Post AG jedoch ab. Die Parteien kamen überein, diese strittige Frage aus rechtlicher Sicht gesondert zu würdigen. Das Bundesministerium sollte hierzu ggf. das Bundesministerium der Justiz einschalten.

36.3

36.3.1

Die Rentenversicherungsträger verfaßten im April 1999 eine Stellungnahme über die Rechtsgrundlage der Ausgleichszahlung für die Postbank-Zinsen. Danach richtet sich der Anspruch auf Ausgleich auch auf diese Zinserträge.

Die Deutsche Post AG legte im Juni 1999 eine rechtsgutachterliche Stellungnahme zum Anspruch auf Zinsgewinne der Postbank vor. Darin kommt die beauftragte Anwaltskanzlei zu dem Schluß, daß für den Anspruch auf Herausgabe der Postbank-Zinsen keine geeignete Rechtsgrundlage gegeben sei.

36.3.2

Ohne die Rentenversicherungsträger zu benachrichtigen, überwies die Deutsche Post AG am 15. Juni 1999 diesen einen Betrag von rd. 57,5 Mio. DM, den sie als „unstrittig“ bezeichnete. Dem liegt allerdings kein Einvernehmen zwischen den Beteiligten zugrunde, das Anlaß für die Überweisung der Deutschen Post AG gegeben hätte. Der Betrag weicht in der Höhe von der Forderung der Rentenversicherungsträger auf Ausgleich der Vergütungsüberzahlung ab und würde allenfalls bei Einigung über die Postbank-Zinsen akzeptiert. Diese bleiben jedoch weiterhin streitbehaftet.

36.3.3

Die beteiligten Bundesministerien haben den dargestellten Sachverhalt nicht bestritten.

36.4

Seit dem Streit über die Vergabe des Gutachtens, das bis Ende des Jahres 1995 zu erstatten gewesen wäre, bestehen zwischen den Beteiligten unterschiedliche Vorstellungen, die bis heute eine Einigung über die im Entwurf zur Änderung der Postrentendienstverordnung vorgesehenen Vergütungen und Ausgleichszahlungen verhindert haben. Hieran hat selbst der Beschluß des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages vom September 1998 nichts ändern können.

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, daß angesichts des Zeitablaufs und der parlamentarischen Entscheidungen eine weitere Verzögerung nicht hingenommen werden kann. Das Bundesministerium und das Bundesministerium der Finanzen sollten daher die Abwicklung aller Ausgleichszahlungen mit Nachdruck verfolgen. Insbesondere sind die von den Beteiligten vorgelegten rechtlichen Stellungnahmen, die zu gegensätzlichen Ergebnissen kommen, unverzüglich dem Bundesministerium der Justiz zur Entscheidung vorzulegen.

Das Bundesministerium sollte darüber hinaus die Rechtsgrundlage für die neuen Stückentgelte und die Ausgleichszahlungen schaffen.

37 Vorschüsse auf Auslandsrenten

37.0

Die Träger der gesetzlichen Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten hatten über Jahre hinweg dem Postrentendienst der Deutschen Post AG Vorschüsse für auf Inlandskonten zu zahlende Auslandsrenten vorzeitig zur Verfügung gestellt.

37.1

37.1.1

Der Postrentendienst der Deutschen Post AG erhält für die Abwicklung der Rentenzahlungen von den Trägern der gesetzlichen Arbeiter- und Angestelltenversicherung monatliche Vorschüsse. Die Träger sind verpflichtet, Vorschüsse für Zahlungen im Inland einen Bank-Geschäftstag vor dem Fälligkeitstag zu leisten. Für Auslandszahlungen sind die Vorschüsse bereits neun Kalendertage vor dem Fälligkeitstag zur Verfügung zu stellen.

37.1.2

Mit Inkrafttreten der Postrentendienstverordnung ab 1. September 1994 wurden die bis dahin geltenden Vorschriften über die Postvorschüsse aufgehoben, die die Verwendung und Verzinsung des Vorschußguthabens nicht ausdrücklich geregelt hatten. Der Postrentendienst wurde nunmehr als Treuhänder verpflichtet, die ihm zur Verfügung gestellten Vorschüsse zur Auszahlung von Geldleistungen auf Treuhandkonten zu verbuchen und wirtschaftlich zu nutzen, solange sie ihm zur Verfügung stehen. Seither sind diese Nutzungsvorteile den Rentenversicherungsträgern im Rahmen der Jahresabrechnung der Vorschüsse gutzubringen.

37.1.3

Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 1996 das Auslandszahlverfahren bei der Bundesversicherungsanstalt geprüft und beanstandet, daß der Postrentendienst bei Auslandsrentenzahlungen, die unbar auf Inlandskonten oder bar an Inlandsanschriften geleistet wurden, die monatlichen Vorschüsse wie für Zahlungen ins Ausland bereits neun Kalendertage vor dem Fälligkeitstag erhalten hat. Da der Anteil der im Inland zu leistenden Auslandsrenten aus der Angestelltenversicherung rd. 30 v. H. des monatlichen Gesamtvolumens der Auslandsrentenzahlungen beträgt, stellt die Bundesversicherungsanstalt dem Postrentendienst monatlich einen Betrag von etwa 50 Mio. DM ohne Veranlassung verfrüht zur Verfügung.

Das mit den Vorschußzahlungen aus der Arbeiterrentenversicherung betraute Bundesversicherungsamt teilte für seinen Zuständigkeitsbereich mit, daß in diesem Versicherungszweig 15 v. H. des monatlichen Gesamtvolumens der Auslandsrentenzahlungen ebenfalls im Inland zu leisten sind. Aus dem höheren Gesamtvolumen für Auslandsrentenzahlungen aus der Arbeiterrentenversicherung ergeben sich weitere rd. 50 Mio. DM an vorzeitigen Vorschüssen.

Der Zinssatz für das Guthaben auf dem Treuhandkonto belief sich im Jahre 1996 auf durchschnittlich 2,7 v. H. Im selben Kalenderjahr hatte die Bundesversicherungsanstalt bei Zinsen aus Festgeldanlagen einen durchschnittlichen Zinssatz von 3,26 v. H. und im Jahre 1995 einen von 4,45 v. H. erzielt.

37.1.4

Der Bundesrechnungshof hat daraufhin die Bundesversicherungsanstalt aufgefordert, die ins Inland zu leisten-

den Auslandszahlungen erst einen Bank-Geschäftstag vor Fälligkeit zu leisten und zu prüfen, ob vom Postrentendienst Ausgleichszahlungen an die Rentenversicherungsträger für in der Vergangenheit entstandene Zinsvorteile verlangt werden können.

37.2

37.2.1

Die Bundesversicherungsanstalt, das Bundesversicherungsamt und der Postrentendienst trafen aus Anlaß der Feststellungen des Bundesrechnungshofes eine Vereinbarung. Seit Januar 1997 sind die für Auslandsrentenzahlungen festgesetzten Vorschüsse in dem Verhältnis aufzuteilen, in dem der Betrag für die Zahlungen auf Konten im Inland zu dem Gesamtbetrag der Auslandszahlungen steht. Mit dem anläßlich der Jahresabrechnungstagung im September 1996 aktuell ermittelten Verhältniswert wird der anteilig berechnete Betrag für im Inland zu leistende Auslandsrentenzahlungen erst zu dem Termin für Inlandsrentenzahlungen bereitgestellt.

37.2.2

Auf die Forderung des Bundesrechnungshofes, die Möglichkeit einer Ausgleichszahlung für den beim Postrentendienst entstandenen Zinsvorteil zu prüfen, hatte die Bundesversicherungsanstalt zunächst mitgeteilt, daß die vorzeitig für die Auslandszahlungen auf Konten im Inland zur Verfügung gestellten Geldmittel von der Postbank, der Hausbank des Postrentendienstes, nach deren Regeln verzinst worden seien, solange sie als Guthaben geführt wurden. Die Zinsen, die die Postbank für Festgelder zahlte, seien den Zinsen vergleichbar, die andere Banken für Festgelder der Bundesversicherungsanstalt gezahlt haben. Von einem erheblichen Zinsverlust könne für den Zeitraum ab 1. September 1994 nicht gesprochen werden.

37.2.3

Die Bundesversicherungsanstalt und das Bundesversicherungsamt haben zudem auf Anfrage des Bundesrechnungshofes eine Auskunft der Deutschen Post AG übermittelt, wonach die Vorschüsse für Auslandsrentenzahlungen auf Inlandskonten regelmäßig bis zum Fälligkeitstag für die Inlandszahlungen auf dem Treuhandkonto verbleiben.

37.3

Der Bundesrechnungshof hat demgegenüber weiterhin die Auffassung vertreten, daß durch die verfrühte Vorschußzahlung von zuletzt monatlich rd. 100 Mio. DM seitens der Bundesversicherungsanstalt und des für die Arbeiterrentenversicherung zuständigen Bundesversicherungsamtes über Jahre hinweg ein Schaden entstanden ist. Dies bestätigen die Feststellungen des Bundesrechnungshofes für das Jahr 1996.

Auch wenn die Verwendung und Verzinsung für den Zeitraum bis 1. September 1994 nicht geregelt ist, hätten die Rentenversicherungsträger auch vor dem Inkrafttre-

ten der Postrentendienstverordnung Postvorschüsse für Auslandsrentenzahlungen im Inland nicht vorfrüht leisten dürfen, ohne für eine angemessene Verzinsung zu sorgen. Hierdurch sind für einen Zeitraum von mindestens 15 Jahren Zinsvorteile bei der Deutschen Post AG entstanden.

Ab September 1994 wurden im übrigen die Vorschüsse lediglich auf dem Treuhandkonto verzinst. Wären die vorzeitig zur Verfügung gestellten Gelder in Höhe von rd. 100 Mio. DM monatlich erst einen Bank-Geschäftstag vor Fälligkeit zur Verfügung gestellt worden, hätten die Rentenversicherungsträger für den Zeitraum von mehreren Tagen höhere Zinsen durch eigene Festgeldanlagen erzielen können.

37.4

37.4.1

Die Bundesversicherungsanstalt hat nunmehr mitgeteilt, daß sie durch eine Gegenüberstellung prüfen wird, ob und ggf. in welcher Höhe ein Schaden eingetreten ist, und daß sie das Ergebnis anschließend mitteilen wird.

37.4.2

Das Bundesversicherungsamt hat ergänzend zu bedenken gegeben, daß die Bundesversicherungsanstalt – als der für die Angestelltenrentenversicherung allein zuständige Träger – die Möglichkeit hätte, einen eventuell entstandenen Schaden zu prüfen und diesen ggf. zu berechnen.

Ein entsprechendes Vorgehen im Bereich der Arbeiterrentenversicherung würde aber bedeuten, daß alle Träger der Arbeiterrentenversicherung um Ermittlung und Mitteilung ihrer jeweiligen in den einzelnen Monaten erzielten Zinssätze aus Termin- und Festgeldanlagen gebeten werden müßten. Ferner müßten diese Zinssätze auf den nicht ermittelbaren Anteil der von diesen Trägern monatlich zu früh geleisteten Vorschüsse für Auslandsrenten, die ins Inland zu zahlen sind, angewendet werden. Andererseits würden auch Stichproben bei den Trägern ausreichen, weil dem Bundesversicherungsamt nicht bekannt sei, wessen Festgeldanlagen als repräsentativ für die gesamte Arbeiterrentenversicherung anzusehen seien.

Das Bundesversicherungsamt hat daher vorgeschlagen, die von der Bundesversicherungsanstalt ggf. ermittelten Zinssatzdifferenzen für den Bereich der Arbeiterrentenversicherung zunächst zu übernehmen und durch Anwendung auf die hier vorzeitig geleisteten Vorschüsse einen entsprechenden Schaden für diesen Bereich überschlägig zu berechnen.

37.5

Der Bundesrechnungshof begrüßt das auf seine Hinweise hin eingeleitete Verfahren, die Vorschüsse für im Inland zu leistende Auslandsrentenzahlungen pauschal zu ermitteln und erst zum späteren Inlandszahlungstermin bereitzustellen. Er erwartet, daß die Berechnung des entstandenen Schadens und die Prüfung, ob und inwieweit dieser ausgeglichen werden kann, umgehend durchgeführt werden.

38 Erstattung von Aufwendungen der gesetzlichen Rentenversicherung im Rahmen des Versorgungsausgleichs (Kapitel 11 13)

38.0

Die Träger der gesetzlichen Rentenversicherung führen den Versorgungsausgleich durch. Die Träger der Versorgungslast erstatten zum Teil die dafür aufgewendeten Mittel.

Die Versorgungsausgleichs-Erstattungsverordnung vom 11. März 1980 ist aufgrund eingetretener gesetzlicher Veränderungen überholt. Die Zahlungen der Versorgungslastträger gehen zum Teil verspätet ein, weil die Fälligkeit nicht geregelt ist.

Der Bundesrechnungshof hält eine Neufassung für erforderlich. Das Bundesministerium teilt diese Auffassung, ist bisher aber nicht tätig geworden.

38.1

Bei einer Ehescheidung befindet das Familiengericht in der Regel auch über den Versorgungsausgleich zwischen ehemaligen Ehegatten. Für den geschiedenen Ehegatten werden in diesem Fall in der gesetzlichen Rentenversicherung gegenüber einem Leistungsverpflichteten Rentenanwartschaften begründet. Entsprechend wird die Versorgungsanwartschaft des Ausgleichsverpflichteten gekürzt (sogenanntes Quasisplitting). Spätere Aufwendungen an den geschiedenen Ehegatten eines Ausgleichsverpflichteten sind von den Trägern der Versorgungslast (Träger der Beamtenversorgung, Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes, kirchliche Versorgungsträger u. a.) den Trägern der Rentenversicherung zu erstatten (§ 225 Sechstes Buch Sozialgesetzbuch – SGB VI –).

Die für die Versorgungsausgleichs-Erstattungsverordnung vom 11. März 1980 gültigen Rechtsgrundlagen sind zum 31. Dezember 1991 weggefallen. Um diese Lücke zu füllen, ermächtigt die ab 1. Januar 1992 geltende Vorschrift des § 226 SGB VI die Bundesregierung, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates Regelungen über die Berechnung und Durchführung der Erstattung von Aufwendungen zu erlassen. Dies ist bisher nicht geschehen.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß zwischen der Erstattungsanforderung der Rentenversicherungsträger und dem Eingang der Erstattungsbeträge des Trägers der Versorgungslast zum Teil erhebliche Zeiträume liegen. Er führt dies darauf zurück, daß die alte, derzeit noch sinngemäß anzuwendende Erstattungsverordnung vom März 1980 keine Fälligkeit vorsieht, und hält eine überarbeitete Fassung für dringend geboten. Darin sollte festgelegt werden, daß die Rentenversicherungsträger die zu erstattenden Beträge für jedes Kalenderjahr bis zum Ende des folgenden Kalenderjahres von dem Versorgungsträger fordern. Diese Beträge sollten mit Eingang der Forderung beim Versorgungsträger fällig werden und

innerhalb von zwei Monaten zu zahlen sein. Im Falle der Fristüberschreitung sind Zinsen in Rechnung zu stellen.

38.2

Bereits im Jahre 1997 schloß sich das Bundesministerium der Auffassung des Bundesrechnungshofes an und legte ihm im April 1998 einen Vorentwurf einer Versorgungsausgleichs-Erstattungsverordnung vor, der inhaltlich den Vorschlägen des Bundesrechnungshofes entspricht.

Das Bundesministerium hat den Entwurf bisher nicht mit dem Bundesministerium des Innern und den Rentenversicherungsträgern abgestimmt. Es hat mit Schreiben vom 6. November 1998 auf unterschiedliche Auffassungen zwischen ihm und dem Bundesministerium des Innern über die Einbeziehung von Rehabilitationsleistungen (§ 226 Abs. 2 SGB VI) verwiesen. Im Februar 1999 sagte das Bundesministerium einen Zeitplan für den Erlass einer überarbeiteten Fassung der Versorgungsausgleichs-Erstattungsverordnung zu. Der Entwurf zur Abstimmung mit allen beteiligten Stellen sollte Mitte März 1999 versendet werden. Dies ist wiederum nicht erfolgt.

Die Untätigkeit des Bundesministeriums führt zu fortwährender Rechtsunsicherheit über den Fälligkeitszeitpunkt; zudem entstehen den Rentenversicherungsträgern ggf. Zinsverluste.

38.3

Das Bundesministerium hat die Sachverhaltsdarstellung des Bundesrechnungshofes bestätigt. Es hält aber die Schlußfolgerung des Bundesrechnungshofes, daß fortlaufend Zinsverluste bei den Rentenversicherungsträgern entstünden, nicht für nachvollziehbar. Dies würde einen bestimmten Verordnungsinhalt voraussetzen, von dem der Bundesrechnungshof nicht ausgehen könne, weil die Verordnung sowohl der Zustimmung des Dienstrechtsressorts als auch der Zustimmung des Bundesrates bedürfe.

38.4

Das Bundesministerium hat in dem übersandten Vorentwurf zu einer neuen Erstattungsverordnung bereits die Anregungen des Bundesrechnungshofes berücksichtigt und damit hinsichtlich der Erstattungsfristen einen Handlungsbedarf eingeräumt. Angesichts dieses Umstandes sind seine Einwände nicht überzeugend.

Der Bundesrechnungshof bleibt daher bei seiner Auffassung. Die fortlaufenden Zinsverluste für die Rentenversicherungsträger entstehen, weil eine mögliche Beschleunigung des Erstattungsverfahrens durch die bisher unterbliebene Novellierung der Versorgungsausgleichs-Erstattungsverordnung behindert wird.

Es ist deshalb dringend geboten, daß das Bundesministerium nunmehr umgehend eine neue Versorgungsausgleichs-Erstattungsverordnung erarbeitet, die die Anregungen des Bundesrechnungshofes berücksichtigt.

Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Einzelplan 12)

39 Anwendung des Verwaltungskostengesetzes beim Luftfahrt-Bundesamt

39.0

Die Gebührensätze in der Kostenverordnung der Luftfahrtverwaltung erfüllen nicht die Vorgaben des Luftverkehrsgesetzes. Die Gebühreneinnahmen decken nur rd. 24 v. H. der Ausgaben. Das Bundesministerium hat eine Novellierung der Kostenverordnung vorgesehen, wonach künftig 86 v. H. der Ausgaben gedeckt würden. Um die Festsetzung der Gebühren längerfristig auf eine gesicherte Grundlage zu stellen, ist es erforderlich, zur Ermittlung der Kosten der einzelnen Amtshandlungen zügig eine Kosten- und Leistungsrechnung einzuführen.

39.1

Das Luftfahrt-Bundesamt (Bundesamt) führt sowohl gebührenpflichtige Aufgaben (z. B. Erteilen von Zulassungen, Erlaubnissen und Berechtigungen) als auch Amtshandlungen durch, für die keine Gebühren erhoben werden (z. B. luftpolizeiliche Aufgaben). Maßgeblich für die

Gebührenerhebung ist die Kostenverordnung der Luftfahrtverwaltung (Kostenverordnung). Diese beruht auf § 32 des Luftverkehrsgesetzes und wurde vom Bundesministerium mit Zustimmung des Bundesrates erlassen. Das Luftverkehrsgesetz bestimmt, daß die Gebühren so zu bemessen sind, daß der mit den Amtshandlungen verbundene Personal- und Sachaufwand gedeckt wird. In Fällen begünstigender Amtshandlungen ist die Anwendung des Äquivalenzprinzips zugelassen. Danach sind Gebühren so festzusetzen, daß zwischen der den Verwaltungsaufwand berücksichtigenden Höhe der Gebühr einerseits und der Bedeutung, dem wirtschaftlichen Wert oder dem sonstigen Nutzen der Amtshandlung für den Empfänger andererseits ein angemessenes Verhältnis besteht (§ 3 Satz 1 Verwaltungskostengesetz).

Das Gebührenverzeichnis als Bestandteil der Kostenverordnung bestimmt die einzelnen gebührenpflichtigen Amtshandlungen und deren Gebührensätze. Es wurde durch die Zweite Verordnung zur Änderung der Kostenverordnung der Luftfahrtverwaltung vom 28. März 1995 überarbeitet. Dabei wurden auch die Gebührensätze angehoben. Weitere wesentliche Gebührenerhebungen erfolgten nicht. Im Haushaltsjahr 1995 wurden lediglich

Einnahmen erzielt, die die Gesamtausgaben des Bundesamtes zu weniger als einem Fünftel deckten.

Das Bundesministerium hatte das Bundesamt Ende des Jahres 1995 angewiesen, einen Novellierungsvorschlag für die Kostenverordnung zu erarbeiten, um eine Deckung der Ausgaben von mehr als 50 v. H. zu erreichen. Das Bundesministerium der Finanzen hatte hingegen Vollkostendeckung gefordert. Mit Bericht vom April 1997 legte das Bundesamt dem Bundesministerium einen Novellierungsvorschlag vor, der nach amtsinternen Berechnungen zu einem Deckungsgrad von rd. 61 v. H. führen sollte. Dieser sah vor, unter Berücksichtigung der Leistungsstärken der verschiedenen Unternehmen, die oberen Gebührenrahmen anzuheben und neue Amtshandlungen in die Kostenverordnung aufzunehmen. Eine Umsetzung des vorgelegten Novellierungsvorschlags durch das Bundesministerium erfolgte nicht. Auch darüber hinausgehende Ansätze und Überlegungen des Bundesamtes für eine Überarbeitung des Gebührenkonzeptes wurden noch nicht weitergeführt.

39.2

Der Bundesrechnungshof hat beim Bundesamt geprüft, wie die Vorgaben des Verwaltungskostengesetzes – konkretisiert durch das Luftverkehrsgesetz und die auf dieser Grundlage erlassene Kostenverordnung – eingehalten werden. Insbesondere hat er untersucht, ob die Kostenermittlungsmethode alle einzubeziehenden Größen berücksichtigt und in welcher Weise das Äquivalenzprinzip angewandt wird. Im wesentlichen hat er dabei festgestellt:

Das Luftverkehrsgesetz geht grundsätzlich von der Kostendeckung für jede gebührenpflichtige Amtshandlung aus und läßt bei begünstigenden Amtshandlungen die Anwendung des Äquivalenzprinzips im Sinne einer über die Kostendeckung hinausreichenden Gebühr zu. Das Bundesamt verfügt jedoch derzeit nicht über eine Kosten- und Leistungsrechnung zur Ermittlung der auf die einzelnen Amtshandlungen entfallenden Kosten. Die in Ansatz gebrachten Gebühren haben daher keine ausreichend gesicherte Grundlage. Sie basieren zum großen Teil auf Werten, die aus dem Jahre 1984 fortgeschrieben wurden und bei denen nicht alle Kostenbestandteile berücksichtigt sind (z. B. kalkulatorische Zinsen und Abschreibungen). Ferner enthält das Gebührenverzeichnis noch nicht die neu hinzugekommenen Amtshandlungen. Diese sind bislang gebührenfrei. Insgesamt deckten im Haushaltsjahr 1998 die Einnahmen aus Gebühren in Höhe von 13,5 Mio. DM die bereinigten Ausgaben (ohne Erstattungen der Personalkosten durch die Deutsche Flugsicherung GmbH) in Höhe von 56,2 Mio. DM nur zu rd. 24 v. H.

39.3

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium auf die Notwendigkeit hingewiesen, die Gebührenbemessung beim Bundesamt auf eine tragfähige Grundlage zu stellen und dabei die gesetzlichen Vorgaben zu berücksichtigen. Er hält es für erforderlich, mit Vorrang die tatsächlichen Kosten der jeweiligen Amtshandlungen zu ermitteln und hierfür zügig eine Kosten- und Leistungsrechnung einzuführen. In weiteren Schritten ist entsprechend der Vorgaben des Luftverkehrsgesetzes und der Kostenverordnung für alle

Amtshandlungen zu prüfen, ob sie gebührenfrei oder gebührenpflichtig zu erbringen sind. Für die gebührenpflichtigen Amtshandlungen ist im einzelnen festzulegen, ob sie als begünstigend oder als nicht-begünstigend einzustufen sind. Bei begünstigenden Amtshandlungen muß der Verordnungsgeber entscheiden, ob das Äquivalenzprinzip anzuwenden und auf die Kosten ein Gebührenaufschlag für den wirtschaftlichen Wert oder sonstigen Nutzen der Amtshandlung für den Empfänger zu erheben ist. Hierfür sind nachvollziehbare Kriterien zu definieren. Bei allen übrigen gebührenpflichtigen Amtshandlungen müssen nach Maßgabe des Luftverkehrsgesetzes die zu vereinnahmenden Gebühren den anfallenden Kosten entsprechen.

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht, daß die Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung und die daran anzuknüpfende weitere Ausgestaltung des Gebührenkonzeptes eine gewisse zeitliche Spanne beanspruchen werden. Bis dahin sollte die Kostenverordnung vorab auf Basis der verfügbaren Informationen fortgeschrieben werden. Insbesondere sollten Amtshandlungen, die bislang in der Kostenverordnung nicht erfaßt sind, aufgenommen werden. Sofern Amtshandlungen begünstigend wirken, sollte vorab geprüft werden, ob das Äquivalenzprinzip angewandt werden soll. Eine Verschiebung der Novellierung der Kostenverordnung und des zugehörigen Gebührenverzeichnisses bis zum Vorliegen belastbarer Ergebnisse einer Kosten- und Leistungsrechnung würde die Gefahr einer weiter zunehmenden Unterdeckung der Kosten bergen.

39.4

Das Bundesministerium hat dem Sachverhalt nicht widersprochen. Es hat mitgeteilt, daß die Reform des Bundesamtes und die vordringliche Anpassung der Kostenverordnung an das europäische Recht die vorhandenen Arbeitskapazitäten gebunden hätten. Deshalb dauere die Novellierung länger als erwartet.

Mit Bericht des Bundesamtes vom März 1999 sei ein Arbeitsentwurf zur beabsichtigten Novellierung der Kostenverordnung vorgelegt worden. Damit werde – unter Berücksichtigung von rd. 12 Mio. DM nicht deckungsfähiger Kosten – ein Deckungsgrad von rd. 86 v. H. erwartet.

Im übrigen teilt das Bundesministerium die Auffassung des Bundesrechnungshofes, daß eine Kosten- und Leistungsrechnung zügig einzuführen sei. Es erwartet jedoch Ergebnisse aus den zwischenzeitlich vom Bundesamt aufgenommenen Planungen frühestens in der zweiten Hälfte des Jahres 2000.

39.5

Der Bundesrechnungshof begrüßt, daß entsprechend seinen Vorschlägen das Bundesministerium nunmehr zügig die Novellierung der Kostenverordnung auf Basis verfügbarer Informationen vorantreibt und damit eine wesentlich verbesserte Deckung der Ausgaben durch Gebühreneinnahmen erreichen will. Er erwartet, daß das Bundesamt die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung mit Priorität angeht, damit die Bemessung der Gebühren auf eine belastbare Grundlage gestellt wird.

40 Einwirkungsmöglichkeiten auf Beteiligungsunternehmen des Bundes nach Veränderungen in der Beteiligungsstruktur

40.0

Die haushaltsrechtlichen Vorschriften für die Prüfung der Betätigung des Bundes bei seinen Beteiligungsunternehmen stammen im wesentlichen aus dem Jahre 1969. In den letzten 30 Jahren hat sich die Beteiligungsstruktur der Bundesbeteiligungen erheblich verändert. Die europäische Liberalisierung der Wirtschaft erleichtert multinationale Unternehmenszusammenschlüsse auch für sogenannte Staatsbetriebe. In diesen Fällen kann es zu Einschränkungen der Kontroll- und Einflußmöglichkeiten des/der jeweiligen nationalen staatlichen Anteilseigner(s) und zur Verringerung von Informations- und Erhebungsrechten des nationalen Rechnungshofes kommen, wenn die Beteiligungsverwaltung keine entsprechenden Vereinbarungen mit den Unternehmen abschließt.

Weiterhin wurden durch die Gründung von Holdinggesellschaften und die Ausgründung von Betriebsbereichen aus großen unmittelbaren Bundesbeteiligungen mittelbare Beteiligungsgesellschaften. In diesen Fällen können dem Bund und seinen Überwachungsorganen wichtige Einflußmöglichkeiten verloren gehen, wenn nicht durch unternehmensinterne Regelungen von vornherein Vorsorge getroffen wird. Selbst wenn die Unternehmen erhebliche öffentliche Mittel benötigen, wird dem Bund z. B. das Recht bestritten, an der Bestellung des Abschlußprüfers dieser Gesellschaften mitzuwirken, da er bei mittelbaren Bundesbeteiligungen nicht Gesellschafter sei.

40.1 Vorbemerkung

Der Bund und seine Sondervermögen waren ausweislich des Beteiligungsberichts des Bundes 1998 zum Stichtag 30. September 1998 an 137 Unternehmen unmittelbar und an weiteren 309 Unternehmen mittelbar mit einem Anteilsbesitz von mindestens 25 v. H. und einem Nennkapital von wenigstens 100 000 DM beteiligt.

Mit dem Übergang von staatlichen Betrieben in privatrechtliche Unternehmen ändern sich auch die Befugnisse und Aufgaben der Verwaltung und des Bundesrechnungshofes. Im Miteinander von Unternehmen, Abschlußprüfer, Beteiligungsverwaltung und Bundesrechnungshof ist daher darauf zu achten, daß einerseits das durch die öffentliche Eigentümerschaft begründete Informationsbedürfnis befriedigt wird und andererseits Doppelprüfungen vermieden werden. Seit der Haushaltsrechtsreform im Jahre 1969 kann der staatliche Anteilseigner bei Mehrheitsbeteiligungen vom Unternehmen gemäß § 53 Haushaltsgrundsätzgesetz (HGrG) verlangen, daß das Unternehmen im Rahmen der Abschlußprüfung auch die Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung

prüfen läßt und die Abschlußprüfer beauftragt, in ihrem Bericht auch

- die Entwicklung der Vermögens- und Ertragslage sowie die Liquidität und Rentabilität der Gesellschaft,
- verlustbringende Geschäfte und die Ursachen der Verluste, wenn diese Geschäfte und die Ursachen für die Vermögens- und Ertragslage von Bedeutung waren, sowie
- die Ursachen eines in der Gewinn- und Verlustrechnung ausgewiesenen Jahresfehlbetrags

darzustellen.

Diese zusätzliche Prüfung wird auch als erweiterte Abschlußprüfung bezeichnet.

Der Bundesrechnungshof prüft die Betätigung des Bundes bei privatrechtlichen Unternehmen (§§ 44 HGrG und 92 BHO); hierzu gehören u. a. die Tätigkeit der Beteiligungsverwaltung sowie die Tätigkeit der Vertreter des Anteilseigners Bund in der Gesellschafterversammlung bzw. Hauptversammlung und im Aufsichtsrat. In diesem Zusammenhang kann sich der Bundesrechnungshof bei den entsprechenden Unternehmen örtlich unterrichten (§ 54 HGrG), wenn eine entsprechende Berechtigung in die Satzung aufgenommen wird. Zusätzlich hat der Bundesrechnungshof Mitwirkungsbefugnisse bei der Wahl oder Bestellung des Abschlußprüfers für eine erweiterte Abschlußprüfung (§ 68 BHO).

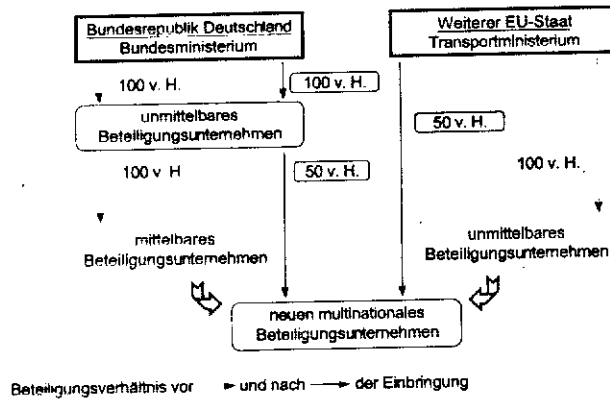
40.2 Feststellungen des Bundesrechnungshofes

40.2.1 Internationalisierung von Beteiligungsunternehmen

Im Rahmen zunehmender Internationalisierung von Wirtschaftsunternehmen, insbesondere im europäischen Raum, ist zu beobachten, daß auch auf dem Gebiet der staatlichen Beteiligungen an privatrechtlichen Unternehmen, die vormals meist an rein nationalen Interessen ausgerichtet waren, internationale Gemeinschaftsunternehmen gebildet werden.

An solchen Unternehmen sind in der Regel mehrere Staaten als öffentliche Anteilseigner oder privatrechtliche Unternehmen, die sich im Mehrheitsbesitz der jeweiligen Staaten befinden, kapitalmäßig beteiligt. Während für das wirtschaftliche Handeln und die gesellschaftsrechtlichen Grundlagen die Staatsgrenze kein Hindernis darstellt, werden die sachgerechte Beteiligungsverwaltung als Aufgabe der jeweiligen nationalen Ministerien und die Kontrolle durch die Rechnungshöfe durch die Bindung nationaler Gesetzgebung an das jeweilige Hoheitsgebiet eingeschränkt.

Dies hat bereits dazu geführt, daß bei einem Unternehmen, das sich jeweils zur Hälfte im Besitz eines Beteiligungsunternehmens der Bundesrepublik Deutschland und eines weiteren EU-Staates – also zu hundert Prozent im Staatsbesitz – befindet, die Befugnisse für das Verlangen nach der erweiterten Abschlußprüfung nach § 53 HGrG und das Unterrichtsrecht des Bundesrechnungshofes nach § 54 HGrG verloren gingen. Das nachfolgende Schaubild verdeutlicht die Beteiligungsverhältnisse an diesem Unternehmen.



In diesem Fall bat der Bundesrechnungshof das Bundesministerium, die Rechte nach §§ 53 und 54 HGrG in der Satzung des neu gegründeten Unternehmens verankern zu lassen. Das Bundesministerium teilte daraufhin mit, die Einräumung der oben aufgeführten Befugnisse sei trotz der Bemühungen des deutschen Beteiligungsunternehmens letztlich am Widerstand des europäischen Mitgesellschafters gescheitert. Unterlagen, die das Bemühen der Beteiligungsgesellschaft des Bundes hätten belegen können, wie beispielsweise das Protokoll der betreffenden Hauptversammlung, hat es nicht zur Verfügung gestellt.

Das Transportministerium des beteiligten EU-Staates hat die Darstellung des Bundesministeriums bestritten. Nach schriftlicher Auskunft des ausländischen Rechnungshofes habe es zudem darauf hingewiesen, daß die Berichte über die Jahresabschlußprüfungen sowie weitere dem Transportministerium zur Verfügung stehende Unterlagen unmittelbar an den nationalen Rechnungshof weitergeleitet würden.

40.2.2 Herstellung des Einvernehmens bei der Wahl oder Bestellung des Abschlußprüfers

Die Wahl oder Bestellung des Abschlußprüfers ist eine wesentliche Einflußmöglichkeit des Anteilseigners Bund bei seinen Beteiligungsunternehmen. Die Beteiligungsverwaltung muß über ihren Vorschlag für die Bestellung des Abschlußprüfers zuvor mit dem Bundesrechnungshof Einvernehmen herstellen. Auf diese Weise kann der Bundesrechnungshof erforderlichenfalls auf die Qualität des Abschlußprüfungsberichts als wesentliche Informationsgrundlage für die Beteiligungsverwaltung und die Betätigungsprüfung einwirken. Dieses Mitwirkungsrecht des Bundesrechnungshofes ist unstrittig bei unmittelbaren Bundesbeteiligungen, also solchen, bei denen der Bund im zuständigen Gesellschaftsorgan vertreten ist. Die Problematik bei mittelbaren Beteiligungen soll an nachfolgendem Beispiel verdeutlicht werden:

Ein großes Bundesunternehmen, welches jährlich mehrere Milliarden DM an Bundesmitteln erhält, gründete seinen Geschäftsbetrieb in Tochtergesellschaften aus. Das Bundesunternehmen folgte mit den Ausgründungen einer gesetzlichen Vorgabe. Als geschäftsführende Holding blieb es Alleingesellschafter der neuen Gesellschaften.

Im vorliegenden Fall ist der Bund nach den Ausgründungen weiterhin Gesellschafter der Holding, nicht aber von deren ausgegründeten Tochtergesellschaften. Deshalb kann er in deren Entscheidungsgremien selbst auch kein Stimmrecht ausüben.

40.3 Zusammenfassende Würdigung durch den Bundesrechnungshof

Bei nicht mehrheitlichen oder bei nicht unmittelbaren Bundesbeteiligungen sind die Informations- und Einflußmöglichkeiten nicht gesichert. Der Bundesrechnungshof hat hierauf wiederholt hingewiesen.

Im Zusammenhang mit mehrstaatlichen Beteiligungsunternehmen wird es künftig einer vermehrten Zusammenarbeit und Koordination auf internationaler Ebene bedürfen, um durch Rechtsharmonisierung oder Vereinbarungen auf internationaler Ebene Lösungen für den unbefriedigenden Zustand zu finden. Anderenfalls wird der Bundesrechnungshof die Beteiligungsverwaltung des Bundes und das Parlament in diesen Fällen künftig nur noch eingeschränkt beraten können. Sofern im konkreten Fall die Einräumung der Rechte nach §§ 53 und 54 HGrG nicht zwingend vorgeschrieben ist, sollten durch Verhandlungen entsprechende freiwillige Vereinbarungen mit den Beteiligungsunternehmen angestrebt werden.

Hinsichtlich der Abschlußprüferbestellung hat der Bundesrechnungshof das Bundesministerium darauf hingewiesen, daß die organisatorische Änderung die wirtschaftliche Bedeutung des Konzerns für den Bund nicht schmälert, zumal das Bundesunternehmen und dessen Tochtergesellschaften auch weiterhin erhebliche öffentliche Zuschüsse benötigen. Er hat empfohlen, Mitwirkungsrechte der Beteiligungsverwaltung bezüglich der Bestellung des Abschlußprüfers bei den Tochtergesellschaften zu sichern, z. B. durch eine Vereinbarung mit der Holding-Geschäftsleitung bezüglich ihres Handelns als Gesellschafter der Tochtergesellschaften.

40.4 Stellungnahme der Bundesministerien

Das Bundesministerium hat die Sachdarstellung zur Internationalisierung von Beteiligungsunternehmen als grundsätzlich richtig anerkannt. Für nicht zutreffend hält es jedoch den durch die Ausführungen des Bundesrechnungshofes erweckten Eindruck eines Widerspruchs zwischen den Darstellungen der deutschen Seite und der des anderen europäischen Partners. Zudem sei davon auszugehen, daß die Berichte über die Jahresabschlußprüfungen sowie weitere Unterlagen ungeachtet der fehlenden Befugnisse nach §§ 53, 54 HGrG auch der Beteiligungsverwaltung des Bundesministeriums zur Verfügung gestellt würden. In diesem Rahmen werde auch eine Weiterleitung an den Bundesrechnungshof sichergestellt werden.

Letztendlich hat sich das Bundesministerium der Auffassung des Bundesrechnungshofes angeschlossen, daß die notwendige Information und Kontrolle bei staatlicher Beteiligung an privatrechtlichen Unternehmen im Zuge der zunehmenden internationalen Kapitalverflechtung

gen keine Einbußen erleiden sollte. Es ist aber der Auffassung, daß eine wirksame Durchsetzung dieser Interessen nur durch eine Änderung der einschlägigen Gesetze bzw. durch die Einführung supranationaler Vorschriften zu verwirklichen sei.

Das Bundesministerium der Finanzen hat in seiner Stellungnahme dargelegt, daß die Bundeshaushaltsordnung – bei konsequenter Anwendung – ausreichende Einfluß- und Kontrollmöglichkeiten für den Anteilseigner Bund vorsehe. Lediglich in Fällen, in denen das beteiligungsverwaltende Ressort versäume, seine Rechte wahrzunehmen, seien die Möglichkeiten des Eigentümers eingeschränkt.

Hinsichtlich der Bestellung von Abschlußprüfern hat das Bundesministerium zwar anerkannt, daß die wirtschaftliche Bedeutung des Konzerns für den Bund durch die Ausgliederungen nicht verändert wird. Es hat jedoch seine Auffassung bekräftigt, daß der Bund in seinen mittelbaren Beteiligungsgesellschaften kein gesellschaftsrechtliches Mitwirkungsrecht habe. Auch bestehe kein Grund, auf die Sicherung von Mitwirkungsrechten des Bundes bei diesen mittelbaren Bundesbeteiligungen hinzuwirken. Das Bundesunternehmen sei mit den Ausgründungen lediglich einer gesetzlichen Vorgabe gefolgt. Das Bundesministerium meint, der Bund sei durch seine Bundesvertreter in den Aufsichtsräten der ausgegründeten Tochtergesellschaften ausreichend repräsentiert. Auch künftig werde der Bund mit Hilfe seiner Vertreter in den Aufsichtsräten Einfluß auf Auswahl und Bestellung der Abschlußprüfer für die Tochtergesellschaften nehmen.

40.5 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof sieht weiterhin einen Widerspruch zwischen der ihm schriftlich vorliegenden Erklärung des Rechnungshofes des beteiligten EU-Staates und den Behauptungen des deutschen Beteiligungsunternehmens zur gescheiterten Einräumung der Befugnisse nach §§ 53, 54 HGrG. Dieser wird dadurch verstärkt, daß auch im Rahmen der Stellungnahme keine nachprüfbaren Belege für die behaupteten Bemühungen der deutschen Seite vorgelegt werden konnten. Die vom Bundesministerium zum Ausdruck gebrachte Hoffnung, der Abschlußprüferbericht und weitere Unterlagen würden ihm trotz der fehlenden Befugnisse zur Verfügung gestellt, reicht nicht aus. Dieser Anspruch sollte durch eine dokumentierte freiwillige Verpflichtung des deutschen Beteiligungsunternehmens abgesichert werden.

Der Bundesrechnungshof begrüßt das zwischen dem Bundesministerium, dem Bundesministerium der Finanzen und dem Bundesrechnungshof bestehende Einverständnis, daß die notwendige Information und Kontrolle bei staatlicher Beteiligung an privatrechtlichen Unternehmen im Zuge der zunehmenden internationalen Kapitalverflechtungen keine Einbußen erleiden sollte. Er hält deshalb an seiner vom Bundesministerium der Finanzen geteilten Auffassung fest, daß in Fällen, bei denen die Rechtslage die Einräumung der Rechte nach §§ 53 und 54 HGrG nicht zwingend vorschreibt, durch Verhandlungen entsprechende freiwillige Vereinbarun-

gen mit den Beteiligungsunternehmen angestrebt werden sollten. Erst wenn diese Möglichkeiten ausgeschöpft sind und sie zu keinem befriedigenden Ergebnis geführt haben, sollte als ultima ratio die vom Bundesministerium für notwendig erachtete Gesetzesänderung bzw. die Einführung supranationaler Vorschriften erwogen werden.

Zur Abschlußprüferbestellung bei den ausgegründeten Tochtergesellschaften hält der Bundesrechnungshof die vom Bundesministerium in Aussicht gestellte Einflußnahme über den Aufsichtsrat – insbesondere im Konfliktfall – für nicht ausreichend. Der Aufsichtsrat ist nicht für die Bestellung, sondern lediglich für die nachfolgende Beauftragung des Abschlußprüfers zuständig. Eine der wirtschaftlichen Bedeutung des Konzerns angemessene Mitwirkung des Bundes bei der Abschlußprüferbestellung muß daher im Vorfeld der Entscheidung durch das zuständige Unternehmensorgan erfolgen. Der Bundesrechnungshof hält es daher weiterhin für problematisch, wenn aufgrund des Vorschaltens einer Holding eine Einflußmöglichkeit des Bundes auf die Abschlußprüferbestellung bei wirtschaftlich in seinem Alleinbesitz stehenden Unternehmen aufgegeben wird. Auf den vom Bundesrechnungshof vorgeschlagenen Weg einer Vereinbarung mit dem Vorstand der Holding ist das Bundesministerium nicht eingegangen. Soweit das Bundesministerium mit seinem Hinweis auf die Sicherung von Aufsichtsratsmandaten andeutet, daß es informellen Einfluß auf die Abschlußprüferbestellung nicht ausschließt, weist der Bundesrechnungshof darauf hin, daß informelle Einflußnahmen stets das Risiko mangelnder Transparenz bergen und insofern deutliche Nachteile gegenüber einer Vereinbarung mit dem Vorstand der Holding aufweisen. Er hält deshalb an seiner Anregung fest, die Einflußmöglichkeiten des Bundes durch unternehmensinterne Regelungen sicherzustellen.

41 Doppelförderungen bei Ausbaumaßnahmen der Bundesschienenwege (Kapitel 12 22)

41.0

Nach dem Investitionszulagengesetz hat die Deutsche Bahn AG bei bestimmten begünstigten Investitionen in den neuen Bundesländern Anspruch auf Investitionszulagen. Außerdem finanziert der Bund Investitionen in die Schienenwege der Deutschen Bahn AG mit Zuwendungen. Der subsidiäre Charakter der Zuwendungen schließt eine Doppelförderung durch den Bund aus. Die Deutsche Bahn AG hatte in den vorgelegten Verwendungsnachweisen keine Investitionszulagen ausgewiesen. Somit wurden die zuwendungsfähigen Kosten nicht vermindert.

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, daß die Deutsche Bahn AG die Doppelförderung anerkenne und sich ohne weitere Vorbehalte zur Rückzahlung der zu Unrecht erhaltenen Fördermittel bereit erkläre. Die Höhe der Doppelförderung sei noch zu bestimmen.

Die in den Jahren 1994 bis 1996 doppelt gezahlten Bundesmittel einschließlich einer angemessenen Verzinsung sind von der Deutschen Bahn AG zurückzufordern und für die weiteren Haushaltsjahre geeignete Maßnahmen zu ergreifen, die eine Doppelförderung ausschließen.

41.1

41.1.1

Die Deutsche Bahn AG erhält seit ihrer Geschäftsaufnahme am 1. Januar 1994 für Investitionen in den Schienenwegebau Zuwendungen aus dem Bundeshaushalt nach dem Bundesschienenwegebaugesetz (BSchwAG) und dem Deutsche Bahn Gründungsgesetz (DBGrG) in Milliardenhöhe. Außerdem stehen der Deutschen Bahn AG weitere Haushaltsmittel für besondere Maßnahmen nach dem Hauptstadtvertrag, dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz und dem Eisenbahnkreuzungsgesetz zur Verfügung.

Die Verwendung der Zuwendungen hat die Deutsche Bahn AG bis zum 30. April nach Ablauf eines jeden Haushaltsjahres durch die Vorlage von Zwischennachweisen zu belegen. Ein Verwendungsnachweis ist sechs Monate nach Abschluß eines Vorhabens vorzulegen.

Für Investitionen in den neuen Bundesländern (Fördergebiet) haben Investoren einen durch das Investitionszulagengesetz begründeten Anspruch auf eine Investitionszulage. Begünstigte Investitionen sind die Anschaffung und die Herstellung von neuen abnutzbaren beweglichen Wirtschaftsgütern, die mindestens drei Jahre zum Anlagevermögen des Unternehmens im Fördergebiet gehören und verbleiben. Die Höhe der Zulage beträgt 8 v. H. bei einem Beginn der Maßnahme vor dem 1. Juli 1994 und 5 v. H. bei einem Beginn nach dem 30. Juni 1994 und jeweils einem Ende vor dem 1. Januar 1999.

Der Antrag auf Investitionszulage ist bis zum 30. September des Kalenderjahres zu stellen, das auf das Wirtschaftsjahr folgt, in dem die Investitionen abgeschlossen worden, Anzahlungen geleistet worden oder Teilherstellungskosten entstanden sind. Die Investitionszulage ist nach Ablauf des Wirtschaftsjahres festzusetzen und innerhalb von drei Monaten nach Bekanntgabe des Bescheids auszuzahlen.

Die Höhe der Bemessungsgrundlage für die Inanspruchnahme der Investitionszulage wird nach einem Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen durch Zuschüsse aus öffentlichen oder privaten Mitteln nicht gemindert.

Der Deutschen Bahn AG ist dieser gesetzliche Anspruch bekannt. Sie hat in ihrer Konzernrichtlinie zur Bilanzierung des Anlagevermögens entsprechende interne Regelungen bezüglich der Beantragung und Buchung der Investitionszulage getroffen.

Außerdem sind gemäß der nach § 9 BSchwAG und § 22 DBGrG zwischen dem Bund und der Deutschen Bahn AG geschlossenen „Rahmenvereinbarung über die Finanzierung von Investitionen (Bau, Ausbau und Ersatz-

investitionen) in die Schienenwege der DB AG“ von den grundsätzlich zuwendungsfähigen Kosten Investitionszuschüsse und Finanzierungsbeiträge Dritter abzusetzen. Zudem ist dort vereinbart, daß die Deutsche Bahn AG jedem Antrag auf Abschluß einer Finanzierungsvereinbarung eine Erklärung beifügen muß, daß „alle subventionserheblichen Tatsachen (§ 2 SubventionsG), von denen die Bewilligung, Gewährung, Auszahlung oder Rückforderung, Weitergewährung oder das Belassen der Zuwendung abhängig sind, und die Strafbarkeit des Subventionsbetruges nach § 264 StGB bekannt sind“.

41.1.2

Der Bundesrechnungshof und die damalige Vorprüfstelle des Eisenbahn-Bundesamtes (Bundesamt) haben für die Haushaltsjahre 1994 bis 1997 festgestellt, daß in den vorgelegten Verwendungsnachweisen keine Investitionszulagen von den zuwendungsfähigen Kosten für die einzelnen Maßnahmen abgesetzt waren. Da Informationen, ob Investitionszulagen an die Deutsche Bahn AG gezahlt wurden, dem Steuergeheimnis unterliegen und dem Bundesrechnungshof nicht vorlagen und die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Deutschen Bahn AG seit der Bahnreform nicht mehr Prüfungsgegenstand durch den Bundesrechnungshof ist, konnte nicht ausgeschlossen werden, daß die Deutsche Bahn AG Doppelförderungen durch den Bund in Anspruch genommen hat.

41.2

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium deshalb aufgefordert, bei der Deutschen Bahn AG zu klären, ob und ggf. zu welchen Maßnahmen und in welcher Höhe die Deutsche Bahn AG Zulagen für Investitionen in den neuen Bundesländern beantragt und erhalten hat. Er hat weiterhin gefordert, ggf. in Anspruch genommene Investitionszulagen von den zuwendungsfähigen Investitionen des Bundes abzusetzen und die Differenz einschließlich einer angemessenen Verzinsung zurückzufordern.

41.3

Das Bundesministerium hat bestätigt, daß die Deutsche Bahn AG Investitionszulagen erhalten hat. Es treffe auch zu, daß durch die Inanspruchnahme von Investitionszulagen die zuwendungsfähigen Kosten zu mindern waren und daß Investitionszulagen in den von der Deutschen Bahn AG vorgelegten Verwendungsnachweisen nicht ausgewiesen waren. Bereits im Jahre 1995 habe das Bundesamt die Deutsche Bahn AG darauf hingewiesen, daß die Inanspruchnahme von Investitionszulagen die zuwendungsfähigen Kosten mindere. Die Deutsche Bahn AG habe zwar zunächst geantwortet, daß eine Doppelförderung durch den Bund bewußt in Kauf genommen worden sei. Das Bundesministerium der Finanzen habe der Deutschen Bahn AG aber daraufhin nochmals mitgeteilt, daß eine Doppelförderung der Schienenwegeinvestitionen durch Investitionszulagen und Zuwendungen des Bundes im Widerspruch zum subsidiären Charakter

der Zuwendungen stünde und bei Inanspruchnahme dieser Zulagen die zuwendungsfähigen Kosten entsprechend zu mindern seien.

In einer an das Bundesministerium gerichteten Stellungnahme habe die Deutsche Bahn AG eingeräumt, daß für die Jahre 1994 bis 1996 Investitionszulagen für Investitionen in den neuen Bundesländern in Höhe von rd. 63 Mio. DM gewährt worden seien. Der Geschäftsbereich Netz sei davon mit einem Anteil von über 50 Mio. DM beteiligt. Die Bestätigung der für das Jahr 1996 beantragten Investitionszulage in Höhe von rd. 15 Mio. DM sei erst im Jahre 1998 erfolgt. Für die Haushaltsjahre 1997 und 1998 seien keine Investitionsbeihilfen mehr gewährt worden. Die bisherige Überprüfung der Projekte, für die Investitionszulagen gewährt wurden, habe ergeben, daß ein entsprechender Hinweis in den Verwendungsnachweisen irrtümlich nicht vorgenommen worden sei. Zu keinem Zeitpunkt sei eine bewußte unrechtmäßige Doppelförderung gewollt gewesen. Die Deutsche Bahn AG erkenne die Doppelförderung an und habe sich ohne weitere Vorbehalte zur Rückzahlung der zu Unrecht erhaltenen Fördermittel bereit erklärt.

Es sei nunmehr Teil der anstehenden Arbeiten, die Höhe der Doppelförderung sowie die für die Rückforderung von zu Unrecht gewährten Investitionszulagen zuständigen Prüfungsinstanzen zu bestimmen und festzulegen, wer Empfänger der zurückzuzahlenden Mittel sein soll.

41.4

Nachdem die Deutsche Bahn AG den Tatbestand der Doppelförderung bei Schienenwegeinvestitionen grundsätzlich eingeräumt hat, ist nunmehr die genaue Höhe bezogen auf jedes einzelne Investitionsvorhaben vom Bundesministerium und dem Bundesministerium der Finanzen zu ermitteln. Dabei ist festzustellen, ob auch für die Haushaltsjahre 1997 und 1998 Investitionszulagen beantragt und bewilligt wurden. Für die Zukunft sind geeignete Maßnahmen einzuleiten, um eine weitere Doppelförderung auszuschließen.

42 Anwendung der Lohngleitklausel bei Bauverträgen der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung (Kapitel 12 03)

42.0

Die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung schloß Bauverträge ab, in denen die Lohngleitung in gesetzlich unzulässiger Weise geregelt ist. Allein bei den vom Bundesrechnungshof geprüften Verträgen wird die Abrechnung der Lohnmehrkosten auf der Grundlage zulässiger Änderungssätze zu Rückforderungen oder Einbehalten von insgesamt mehr als 10 Mio. DM führen. Die Beschränkung der Änderungssätze auf den zulässigen Wert ermöglicht künftig Haushaltseinsparungen von jährlich mehr als 2 Mio. DM.

42.1

42.1.1

Bei der Vergabe von Bauleistungen, deren Fertigstellung mehr als zehn Monate nach der Angebotseröffnung zu erwarten ist, kann nach den einschlägigen Verwaltungsvorschriften der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung ein Preisvorbehalt in Form einer Lohngleitklausel vereinbart werden. Steigen die Löhne, wird die Vergütung nach Maßgabe des jeweils vertraglich festgelegten „Änderungssatzes“ angepaßt. Der Änderungssatz darf nur die Folgen der Lohnsteigerung kompensieren. Der maximal zulässige Wert ergibt sich aus dem Personalkostenanteil an der Bauleistung und dem für die Baumaßnahme maßgeblichen Stundenlohn. Die Vereinbarung eines höheren Änderungssatzes verstößt gegen gesetzliche Bestimmungen und ist insoweit unwirksam (bis 31. Dezember 1998: § 3 Währungsgesetz; ab 1. Januar 1999: § 4 Euro-Einführungsgesetz). Der Änderungssatz ist auf den zulässigen Wert zu beschränken.

42.1.2

Bei der Prüfung der Anwendung von Lohngleitklauseln bei Bauverträgen der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung stellte der Bundesrechnungshof im Jahre 1999 fest, daß den Bediensteten zumeist weder die gesetzlichen Grundlagen noch eine Formel für die Errechnung des Änderungssatzes bekannt waren. Da deshalb im Rahmen der Angebotswertung eine Prüfung des Änderungssatzes auf Zulässigkeit nicht durchgeführt werden konnte, wurde nicht erkannt, daß die Bieter grundsätzlich überhöhte Änderungssätze angeboten hatten. Der aus diesem Grunde unzulässig in Rechnung gestellte, überwiegend bereits bezahlte Betrag beläuft sich allein bei den vom Bundesrechnungshof geprüften Verträgen aus den Jahren 1994 bis 1998 auf insgesamt mehr als 10 Mio. DM. Die für den geprüften Zeitraum festgestellte Schadenshöhe läßt künftig Minderausgaben von jährlich mehr als 2 Mio. DM erwarten, wenn im Rahmen der Lohngleitung die zulässigen Änderungssätze eingehalten werden.

42.2

Der Bundesrechnungshof hat den Abschluß und die Abrechnung von Verträgen mit überhöhten Änderungssätzen beanstandet und die Überprüfung der Änderungssätze der in Frage kommenden Verträge sowie die Rückforderung der Überzahlungen angemahnt. Zur Verbesserung der Bearbeitungsqualität hat er empfohlen, die bei der Vergabe von Bauaufträgen beauftragten Bediensteten der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung speziell zur Problematik der Lohngleitung fortzubilden.

42.3

Das Bundesministerium hat eingeräumt, die Lohngleitklausel sei bei Bauverträgen im Bereich der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung nicht in allen Fällen richtig angewandt worden. Es habe den nachgeordneten Bereich angewiesen, alle im Untersuchungszeitraum abgeschlossenen Bauverträge zu überprüfen, um anschließend die

Höhe der rechtlich zulässigen und als „gerichtsfest“ erscheinenden Rückforderungen genau festlegen zu können. Das Bundesministerium hat aber auch betont, daß die Änderungssätze im Rahmen von Ausschreibungen dem Wettbewerb unterlegen hätten. Es könne nur schwer abgeschätzt werden, ob und ggf. in welcher Höhe ein finanzieller Schaden für den Bund eingetreten sei. Auch seien die künftigen Einsparungen nicht genau zu beziffern, da die Zahl der jährlichen Aufträge, bei denen Lohnleitung vereinbart werde, erfahrungsgemäß gering sei.

42.4

Die Darlegung des Bundesministeriums, die Lohnleitungsklausel sei „nicht in allen Fällen“ richtig angewandt worden, entspricht nicht den Prüfungsfeststellungen. Nahezu alle vom Bundesrechnungshof geprüften Verträge enthielten Lohnleitungsklauseln, denen überhöhte Änderungssätze zugrunde lagen. Auch der Einwand, die Änderungssätze hätten im Rahmen von Ausschreibungen dem Wettbewerb unterlegen, führt nicht zu einer anderen Beurteilung des Sachverhalts. Überhöhte Änderungssätze sind auch dann nicht zulässig, wenn sie dem Wettbewerb unterlagen. Der Bundesrechnungshof bleibt deshalb bei seiner Einschätzung der finanziellen Tragweite der festgestellten Vertragsmängel. Die vom Bundesministerium angeordnete Überprüfung wird diese bestätigen, wenn sie sachgerecht durchgeführt wird. Voraussetzung dafür ist eine ausreichende Schulung der für die Angebotswertung zuständigen Mitarbeiter. Dazu hat das Bundesministerium keine Angaben gemacht.

Der Bundesrechnungshof erwartet, daß das Bundesministerium die zügige Prüfung der einschlägigen Verträge durch ausreichend geschulte Mitarbeiter durchsetzt, bestehende Rückforderungsansprüche geltend macht und mit der Schulung des Personals zugleich sicherstellt, daß neue Verträge auch bezüglich der Lohnleitung sachgerecht abgeschlossen und dadurch künftig Haushaltsmittel von mehr als 2 Mio. DM jährlich eingespart werden.

43 Einsatz von Seeschiffen im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Kapitel 12 03 und Kapitel 12 08)

43.0

Der Einsatz von Seeschiffen im Geschäftsbereich des Bundesministeriums ist effizienter zu gestalten. Dazu ist es u. a. erforderlich, den Einsatz der Schiffe ämterübergreifend abzustimmen.

43.1

43.1.1

Die Wasser- und Schifffahrtsämter sowie das Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie (Bundesamt) verfügten im Jahre 1996 über einen Bestand von 71 seegängigen Wasserfahrzeugen mit einem Wiederbeschaf-

fungswert von insgesamt etwa 1 Mrd. DM. Einsatz und Unterhaltung der Schiffe verursachten im Jahre 1996 Gesamtkosten in Höhe von fast 190 Mio. DM.

Die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung kontrolliert die Tiefe der Wasserstraßen durch Peilung. Auch im Küstenbereich ist sie im Rahmen ihrer Verkehrssicherungspflicht für die Peilung der von den Seeschiffen genutzten Fahrwasser zuständig. Zur Aktualisierung der Seekarten muß auch das Seegebiet außerhalb der Fahrwasser regelmäßig vermessen werden. Diese Aufgabe obliegt hingegen dem Bundesamt. Die Vorgaben zur durchschnittlichen Häufigkeit der Tiefenmessungen, dem Peilsoll, stammen aus dem Jahre 1986.

Zwar stimmen die Wasser- und Schifffahrtsämter und das Bundesamt ihre Zusammenarbeit in Einzelfällen in bilateralen Gesprächen ab. Eine ämterübergreifende Gesamtplanung zum Schiffseinsatz ist aber nicht vorgesehen.

43.1.2

Die Suche nach Wracks und die turnusmäßige, zum Teil mit Einsatz von Tauchern durchgeführte Kontrolle der etwa 1 700 bekannten Wracks sind Aufgaben des Bundesamtes.

Die dem Wasser- und Schifffahrtsamt Cuxhaven zugeordneten Mehrzweckschiffe „Scharhörn“ und „Neuwerk“ verfügen für die Suche nach verlorengegangenen Containern über eine technische Ausstattung, die es auch erlaubt, die Lage von Wracks zu bestimmen und bildhaft darzustellen. Sie sind als Schiffe der Deutschen Küstenwache im 24-Stunden-Schichtdienst in einem sehr großen Seegebiet eingesetzt. Eine Untersuchung bereits bekannter Wracks durch diese Schiffe ist auch dann nicht vorgesehen, wenn diese auf der Fahrtroute liegen. Ergeben sich Hinweise auf neue Wracks, wird das Bundesamt verständigt. Dieses fährt die Wracks mit eigenen Schiffen an, um deren Lage ggf. mit Hilfe von Tauchern zu bestimmen und zu registrieren.

43.1.3

Der Tonnenleger „Otto Treplin“, ein für die Instandhaltung von Seezeichen eingesetztes Schiff, fährt jeden Montag vom Bauhof in Wedel nach Cuxhaven. Auf dem Weg dorthin erledigt er auch Arbeiten an Tonnen, die an der Strecke liegen. Die Fahrzeit für die etwa 100 km lange Strecke beträgt sechs Stunden. Von Montag bis Donnerstag liegt der Tonnenleger im Bauhof Cuxhaven. Am Dienstag und Mittwoch werden von Cuxhaven aus Seezeichen in einem Gebiet gewartet, das sich bis hin zum festen Leuchtturm Vogelsand erstreckt. Am Donnerstag kehrt er in der Regel wieder zum Bauhof in Wedel zurück. Am Freitag werden dort meist Instandhaltungsarbeiten durchgeführt.

43.2

Der Bundesrechnungshof hat die beiden von ihm aufgezeigten Beispiele zum Anlaß genommen, das Bundesministerium als vorgesetzte Dienststelle sowohl der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung als auch des Bundesamtes aufzufordern, den Einsatz der Seeschiffe beider Ver-

waltungen besser abzustimmen und dadurch effizienter zu gestalten. Er hat vorgeschlagen, die Mehrzweckschiffe „Scharhorn“ und „Neuwerk“ ämterübergreifend in den Fällen für die Wrackbegutachtung einzusetzen, in denen auf einen Tauchereinsatz verzichtet werden kann. Den Standort des Tonnenlegers in einem Heimathafen weitab vom Haupteinsatzgebiet hat er als unwirtschaftlich bezeichnet und das Bundesministerium aufgefordert, den Standort zu verlegen. Weiter hat er dem Bundesministerium empfohlen, das aus dem Jahre 1986 stammende Peilsoll zu überprüfen.

43.3

Das Bundesministerium hat der Forderung nach einem effizienteren Einsatz der verwaltungseigenen Wasserfahrzeuge im Seebereich uneingeschränkt zugestimmt. Es hat dargelegt, eine Arbeitsgruppe der Wasser- und Schifffahrtsdirektion Nord prüfe die vorhandenen Kapazitäten an Seeschiffen im Elbe- und Nordseebereich u. a. im Hinblick auf Einsatzschwerpunkte, Auslastung und gemeinsames Einsatzmanagement. Auch werde eine Projektgruppe ein neues Peilkonzept für die Küste erstellen. Die Anregung des Bundesrechnungshofes, die beiden Mehrzweckschiffe in fachlicher Abstimmung mit dem Bundesamt für „einfache“ Wrackuntersuchungen gelegentlich einzusetzen, werde aufgegriffen.

Es strebe an, die überregional eingesetzten Schiffseinheiten durch ein IT-gestütztes Verfahren ämterübergreifend zu koordinieren. Durch eine zentrale Datenbank mit dezentralen Ein- und Ausgabemöglichkeiten könne relativ schnell ein Überblick über den aktuellen Schiffseinsatz gewonnen werden. Als Nahziel sei zunächst beabsichtigt, durch die Intensivierung der Kosten- und Leistungsrechnung den fahrzeugführenden Stellen im Rahmen des operativen Controlling effizientere Auswertungsverfahren zur Betriebskostenabrechnung zur Verfügung zu stellen. Dadurch würden gezielte Erfolgskontrollen ermöglicht und letztlich das Kostenbewußtsein in den Dienststellen gestärkt.

43.4

Der Bundesrechnungshof hat zur Kenntnis genommen, daß das Bundesministerium seine Anregungen aufgegriffen hat. Er erwartet, daß die eingeleiteten Schritte konsequent weitergeführt und die aufgezeigten Rationalisierungsmöglichkeiten genutzt werden. Der Bundesrechnungshof wird sich vom Erfolg der vorgesehenen Maßnahmen überzeugen.

44 Neubau einer Residenz (Kapitel 05 03 Titel 739 11)

44.0

Das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung ließ von einem Generalunternehmer für den Leiter der Auslandsvertretung in Washington DC, USA,

eine Residenz errichten. Die Bauausgaben betrugen mehr als das Doppelte des ursprünglichen Auftrags an den Generalunternehmer, weil zahlreiche Bauleistungen erst nachträglich während der Bauausführung in Auftrag gegeben. Anlaß für die Verzögerung war, daß zum Zeitpunkt des Baubeginns nur eine unvollständige Planung vorlag und das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung im übrigen die Leistungen des Architekten nur unzureichend überwachte.

Der Bundesrechnungshof hält es für dringend geboten, daß Planungen für Baumaßnahmen, die an einen Generalunternehmer vergeben werden, künftig eindeutig, vollständig und abgeschlossen sind, bevor die dazu erforderlichen Bauleistungen ausgeschrieben werden. Dies ist eine wesentliche Voraussetzung, um nachträgliche, meist überteuerte Änderungen zu vermeiden.

44.1

Die Bauverwaltung hatte einem Generalunternehmer den Auftrag für den Neubau einer Residenz für den Leiter der Auslandsvertretung in Washington DC, USA, in Höhe von 8,1 Mio. US-Dollar erteilt. Die Herstellungskosten stiegen im Verlauf der Bauausführung auf 16,8 Mio. US-Dollar. Die Mehrkosten von rd. 8,7 Mio. US-Dollar beruhen auf 185 Nachträgen, insbesondere für Bauleistungen, für die ursprünglich keine Pläne erstellt worden waren oder deren Planung erst während der Bauausführung konkretisiert wurde. Beispielsweise war der gesamte Innenausbau zunächst nicht von der Planung erfaßt gewesen. Nachtragsaufträge wurden auch notwendig, weil die Planungen der einzelnen Gewerke nicht aufeinander abgestimmt waren, etwa die Erstellung des Rohbaus einerseits und die notwendigen bautechnischen Vorkehrungen für den Einbau der technischen Gebäudeausrüstung andererseits. Außerdem führte die lückenhafte Detailplanung zu Nachbesserungen und Änderungen der Bauausführung. Den Nachträgen mit dem Generalunternehmer lagen Aufträge an Subunternehmer zugrunde, die teils ohne Wettbewerb, teils nach einer Angebotsbeziehung durch den Generalunternehmer vergeben wurden. Mit den Baukosten wuchs die davon abhängige Höhe des Architektenhonorars.

Nachträgliche Ergänzungen und Änderungen von Bauaufträgen – insbesondere bei Generalunternehmern wegen der von diesen umfassend kalkulierten Bauleistungen – haben besonders hohe Kostensteigerungen zur Folge. Dies gilt vor allem für die USA, weil dort wegen des Fehlens mittelständischer Bauunternehmer der Generalunternehmer Einsatz üblich ist und deshalb zur Kostensicherheit eine Baumaßnahme erst dann ausgeschrieben wird, wenn die Planung im Detail ausgereift und vollständig ist.

Die ehemalige Vorprüfungsstelle des Bundesministeriums hatte die vermeidbaren Mehrkosten im Jahre 1997 auf mehr als 2 Mio. US-Dollar beziffert und das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Bundesamt) aufgefordert, Ansprüche gegenüber dem Generalunternehmer und dem Architekten geltend zu machen. Bisher forderte das Bundesamt rd. 150 200 US-Dollar zurück.

44.2

Das Bundesamt hat die nachträglichen Baukostensteigerungen nicht wirksam begrenzt und zugelassen, daß die Ausschreibung auf unvollständigen Planungen beruht. Es hat damit bewußt in Kauf genommen, daß die Planungen erst während der Bauausführung erheblich nachgebessert werden mußten und dem Architekten nachträgliche Detailplanungen überlassen waren. Für das Bundesamt war absehbar, daß nachträgliche Änderungen zu überhöhten Baukosten führen. Es hätte auf einer vollständigen Planung vor Ausschreibung bestehen und die Leistungen des Architekten besonders sorgfältig überwachen müssen.

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, daß die Höhe des zurückgeforderten Betrags angesichts der auf mehr als 2 Mio. US-Dollar bezifferten, vermeidbaren Mehrkosten selbst bei einer Würdigung der vom Bundesamt unzureichend ausgeübten Kontrolle zu niedrig ist. Der Architekt, dessen Honorar auch wegen der überhöhten Nachträge gestiegen ist, hätte zumindest nicht für alle Leistungen voll honoriert werden dürfen.

Das Bundesministerium hätte in der Wahrnehmung seiner Fachaufsicht über das nachgeordnete Bundesamt nicht zulassen dürfen, daß die Baumaßnahmen vor Abschluß der Planung ausgeschrieben wurden.

44.3

Das Bundesministerium hat erklärt, daß bewußt nicht alle Bauleistungen mit dem Hauptauftrag an den Generalunternehmer vergeben worden seien, weil die Ausführungsplanung wegen des Zeitdrucks durch den vom Auswärtigen Amt gewünschten Fertigstellungstermin damals noch nicht abgeschlossen war. Restplanungen hätten während der Bauzeit erfolgen müssen. Durch die nachträglichen Planungen sei dem Bund aber kein Schaden entstanden, weil zusätzliche Bauleistungen in Höhe von rd. 5,5 Mio. US-Dollar gesondert ausgeschrieben und an den jeweils preisgünstigsten Bieter vergeben worden seien. Lediglich 19 v. H. der Bauleistungen seien als Nachträge an den Generalunternehmer direkt vergeben worden. Das Bundesministerium hat eingeräumt, daß mit Nachtragsvergaben immer die Gefahr von Mehrkosten bestehe, weil die Preise nicht im Wettbewerb zustande kommen.

Das Bundesministerium hat eine nähere Prüfung der Mehrkosten für die Bauleistungen und Honorare angekündigt. Eine vertragsrechtliche Prüfung solle zudem klären, welche Forderungen gegenüber dem Architekten geltend gemacht werden können. Außerdem wolle es prüfen, ob sich angesichts der in den USA üblichen Praxis, erst nach abgeschlossener Planung auszuschreiben, Nachteile ergeben hätten.

44.4

Der Bundesrechnungshof hält die Begründung des Bundesministeriums für die Ausschreibung unvollständiger Bauleistungen bei einer Generalunternehmervergabe für nicht ausreichend. Die erheblichen Baukostensteigerungen bei der Errichtung eines Dienstwohngebäudes sind

allein mit dem Hinweis auf den vorgegebenen Fertigstellungstermin nicht zu rechtfertigen. Vielmehr ist gesetzlich vorgegeben, daß eine solche große Baumaßnahme erst begonnen werden darf, wenn ausführliche Entwurfszeichnungen vorliegen (§ 54 Abs. 1 Satz 1 BHO).

Die Darlegung, daß die Preise der nachträglich beauftragten Bauleistungen zum Teil dem Wettbewerb unterstellt gewesen seien, ist nicht verständlich, da der Generalunternehmer in der Regel die Angebote für weiter zu vergebende Gewerke selbst einholte und er alle 185 Nachtragsaufträge erhielt.

Da das Bundesministerium zum heutigen Zeitpunkt noch weiteren Prüfungsbedarf sieht, legt dies aus Sicht des Bundesrechnungshofes die Annahme nahe, daß bislang die wirtschaftlichen Interessen des Bundes nicht ausreichend verfolgt worden sind. Das Bundesministerium wird seine Prüfungen rasch durchzuführen und darauf hinzuwirken haben, daß der Schaden des Bundes durch Rückerstattungen weiter verringert wird.

Künftig wird es dafür zu sorgen haben, daß Bauleistungen für Generalunternehmer nur dann ausgeschrieben werden, wenn zuvor die Planungen eindeutig, vollständig und abgeschlossen sind. Nur unter diesen Voraussetzungen kann ein Angebot zutreffend beurteilt und das Kostenrisiko für Bauaufträge begrenzt werden. Dies gilt im besonderen Maße für Bauverträge in den USA. Im übrigen sollte das Bundesamt die vertragsgemäße Erfüllung der Leistungen der freiberuflich Tätigen besser überwachen.

45 Umbaumaßnahmen für die Außenstelle Berlin des Bundesministeriums für Wirtschaft

(Kapitel 12 27 – früher Kapitel 25 05 – und Kapitel 09 01)

45.0

Bei dem Umbau des ehemaligen Regierungskrankenhauses der DDR zur Außenstelle Berlin des Bundesministeriums für Wirtschaft hat das Bundesministerium aus Termindruck zahlreiche Regelungen und Rechtsvorschriften nicht eingehalten sowie die Bauleistungen überwiegend freihändig vergeben. Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes hat dies – in Verbindung mit Minderleistungen des Generalplaners – bei Gesamtkosten in Höhe von rd. 150 Mio. DM zu vermeidbaren Mehrkosten in zweistelliger Millionenhöhe geführt. Zudem verlängerte sich die ursprünglich mit 15 Monaten angesetzte Planungs- und Bauzeit auf 36 Monate.

Das Bundesministerium hat inzwischen Rückzahlungen in Höhe von rd. 1 Mio. DM erreicht. Der Bundesrechnungshof hält weitere Verhandlungen über Rückzahlungen wegen Minderleistungen des Generalplaners sowie überteuerter Bauleistungen für notwendig.

45.1

Der Umbau des unter Denkmalschutz stehenden ehemaligen Regierungskrankenhauses der DDR zur Außenstelle Berlin des Bundesministeriums für Wirtschaft in den Jahren 1991 bis 1994 war die erste größere Baumaßnahme für die Unterbringung der Bundesregierung in Berlin und stand unter einem hohen, politisch begründeten Termindruck. Das Bundesministerium für Bauwesen, Raumordnung und Städtebau (heute: das Bundesministerium) erteilte am 13. August 1991 der Bundesbaudirektion (heute: das Bundesamt für Raumordnung und Bauwesen) den Planungsauftrag für diesen ersten Bauabschnitt. In sechs Wochen waren gleichzeitig der Bauantrag und die Haushaltsunterlage nach § 24 BHO (Haushaltsunterlage – Bau –) aufzustellen. Nach Vorlage der Nutzerforderungen stellte das Bundesministerium in einer gemeinsamen Besprechung mit dem Bundesministerium für Wirtschaft im Oktober 1991 fest, daß für den Umbau des Krankenhauses zu einem funktionsfähigen Verwaltungsgebäude nur 14 bis 15 Monate zur Verfügung stünden. Die wenige Tage später aufgestellte Haushaltsunterlage – Bau – enthielt eine Bauzeit von 18 Monaten.

Die Bundesbaudirektion beauftragte einen Generalplaner, dem sie auch die Leistungen der Projektsteuerung (Kosten- und Terminplanung) übertrug.

Die Bundesbaudirektion legte dem Bundesministerium Ende Oktober 1991 die Haushaltsunterlage – Bau – zur Genehmigung vor; dieses rechnete zusätzlich sogenannte „Kosten für terminsichernde Maßnahmen“ ein und genehmigte die Baumaßnahme.

Da das Bundesministerium und das Bundesministerium der Finanzen die Nutzerforderungen für überzogen hielten und die Haushaltsunterlage – Bau – als unvollständig bezeichneten, mußte die Bundesbaudirektion mehr als ein halbes Jahr nach Baubeginn eine überarbeitete Fassung der Haushaltsunterlage vorlegen. Im Mai 1993 genehmigte das Bundesministerium diese unter Wegfall der „Kosten für terminsichernde Maßnahmen“, die das Parlament zwischenzeitlich gesperrt hatte, mit Baukosten in Höhe von 124,5 Mio. DM. Das Bundesministerium der Finanzen erkannte auch die überarbeitete Haushaltsunterlage – Bau – nicht an, da eine qualifizierte Prüfung nicht möglich sei; eine solche werde jedoch wegen der außerordentlich hohen Kostenansätze für erforderlich gehalten.

Mehr als vier Monate nach Baubeginn stellte die Bundesbaudirektion im Juli 1992 bei der Senatsverwaltung Berlin den Antrag für das bauaufsichtliche Zustimmungungsverfahren. Dem Antrag wurde im Januar 1994 mit erheblichen Einschränkungen, z. B. nicht erteilten Befreiungen im Bereich des Brandschutzes, entsprochen. Zu diesem Zeitpunkt war die Baumaßnahme zu rd. 70 v. H. fertiggestellt. Die geänderten Vorgaben verursachten umfangreiche Planungsänderungen.

Die Bundesbaudirektion verzichtete bei rd. 90 v. H. der Bauleistungen auf eine öffentliche Ausschreibung. Sie beauftragte beispielsweise den Auftragnehmer für die Abbrucharbeiten nachträglich mit weiteren Bauleistungen in Höhe von insgesamt rd. 34 Mio. DM, ohne daß

diese Nachtragsleistungen einen Bezug zum Hauptauftrag und dessen Preiskalkulation hatten.

Bis kurz vor Fertigstellung der Arbeiten berichtete der auch mit der Kostenkontrolle beauftragte Generalplaner, daß sich die Baumaßnahme im geplanten Kostenrahmen bewege. Eine Woche vor Übergabe des Gebäudes wurden Mehrkosten von rd. 8 Mio. DM bekannt, aus Sicht des Generalplaners durch „überraschende Nachtragsforderungen“. Der Generalplaner räumte ein, daß ihm die Kostenkontrolle „aus dem Ruder gelaufen“ sei.

Am 19. August 1994 wurde dem Nutzer der Umbau nach 36 Monaten Planungs- und Bauzeit übergeben. Die Gesamtkosten betrugen rd. 150 Mio. DM.

45.2

Das Bundesministerium hat versäumt, das für große Umbaumaßnahmen nach den Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes vorgegebene Verfahren anzuwenden und rechtzeitig einzuleiten. Es hat den Zeitbedarf, das unter Denkmalschutz stehende Gebäude innerhalb von 15 Monaten umzubauen, unrealistisch kurz angegeben. Bei der Vorbereitung und Durchführung der Maßnahme sind mit Wissen und Unterstützung des Bundesministeriums zahlreiche Regelungen und Rechtsvorschriften sowie ein Beschluß des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages nicht beachtet worden:

- eine ausreichende Bestandsaufnahme der Bausubstanz vor der Planung wurde nicht durchgeführt,
- der Generalplaner erhielt zusätzlich den Auftrag, die Kosten- und Terminkontrolle vorzunehmen,
- durch die baubegleitende Planung kam es zur Aufhebung der Trennung von Planung und Durchführung der Baumaßnahme (Verstoß gegen den Beschluß des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages in der 40. Sitzung der 12. Wahlperiode am 21. Mai 1992),
- öffentliche Ausschreibungen unterblieben, obwohl sie geboten waren,
- das bauaufsichtliche Zustimmungungsverfahren wurde erst nach Baubeginn eingeleitet,
- nicht erforderliche Arbeiten wurden ausgeführt und
- trotz Sperre entsprechender Mittel wurden mehrere Millionen DM für terminsichernde Maßnahmen ausgegeben.

Diese Regelverstöße und mangelhafte Leistungen des Generalplaners haben nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes zu vermeidbaren Mehrkosten in zweistelliger Millionenhöhe geführt. Davon entfallen allein rd. 8 Mio. DM auf überhöhte Nachtragspreise des Auftragnehmers für Abbrucharbeiten, die der Generalplaner unbeanstandet ließ.

Das ursprüngliche Ziel einer Herrichtung in 15 Monaten ist zudem nicht annähernd erreicht worden. In der tatsächlich benötigten Planungs- und Bauzeit von 36 Monaten hätte die Baumaßnahme auch regelgerecht, wie die derzeitigen Herrichtungen der anderen Ressort-Liegenschaften belegen, durchgeführt werden können.

45.3

Das Bundesministerium hat erklärt, daß die Maßnahme aus politischen Gründen zunächst unter ganz erheblichem Zeitdruck gestanden habe. Unter den maßgebenden Umständen seien die tatsächlichen Planungs- und Bauzeiträume von insgesamt 36 Monaten ebenso wie die Gesamtkosten in Höhe von rd. 150 Mio. DM angemessen und vertretbar. Im übrigen seien die veranschlagten Gesamtkosten unterschritten worden.

Zunächst hatte das Bundesministerium das Vorgehen der Bauverwaltung als „pragmatisch unter Nutzung eines weiten Ermessensspielraums“ eingeschätzt. Nun hat es eingeräumt, daß die Bestandsaufnahmen von vornherein ungenau und lückenhaft gewesen seien. Auch träfen die Feststellungen des Bundesrechnungshofes über Wettbewerbs- und Kostenfolgen öffentlicher Ausschreibungen uneingeschränkt zu; der häufige Verzicht auf öffentliche Ausschreibungen werde als Mangel anerkannt. Den Feststellungen des Bundesrechnungshofes zu Mehrkosten wegen der Terminsicherung stimme es insgesamt, denen zu überkauften Nachtragsleistungen stimme es zum Teil zu. Den Bedenken des Bundesrechnungshofes gegenüber dem verspäteten bauaufsichtlichen Verfahren werde ebenso wenig widersprochen wie den Mängeln bei der Erarbeitung und Genehmigung der Haushaltsunterlage-Bau-. Hinsichtlich der Kostenkontrolle hat das Bundesministerium erhebliche Leistungsdefizite seitens des Generalplaners eingeräumt; künftig seien die Leistungen der Kostenkontrolle von den Planungsleistungen grundsätzlich zu trennen.

Weitere vom Bundesrechnungshof genannte Mehrkosten wegen der Ausführung nicht erforderlicher Arbeiten könne es jedoch nicht erkennen.

Inzwischen hätten Preisverhandlungen mit dem Generalplaner und dem Auftragnehmer für die Abbrucharbeiten zu Rückerstattungen von insgesamt rd. 1 Mio. DM geführt.

Das Bundesministerium sei sich der bei Planung, Vergabe und Durchführung aufgetretenen Schwachpunkte und Mängel bewußt und sehe die Prüfergebnisse als Hilfe für den zweiten Bauabschnitt an. Ferner hätten die Erfahrungen mit dieser Baumaßnahme und die Hinweise des Bundesrechnungshofes Ansätze für eine verbesserte Bauvorbereitung und -durchführung bei den weiteren Maßnahmen für die Unterbringung der Bundesregierung in Berlin aufgezeigt.

45.4

Der Bundesrechnungshof erwartet, daß die Bundesbauverwaltung auch bei hohem Zeitdruck die gesetzlichen Grundlagen und die Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes sowie Beschlüsse des Parlaments einhält und umsetzt. Der Hinweis des Bundesministeriums auf die Unterschreitung der veranschlagten Kosten erscheint wenig überzeugend, da das Bundesministerium der Finanzen selbst die überarbeitete Haushaltsunterlage-Bau- nicht anerkannt und das Bundesministerium zugleich auch Mehrkosten eingeräumt hat.

Das Bundesministerium sollte die gesamten Minderleistungen des Generalplaners genau erfassen und die weitere Honorierung für den zweiten Bauabschnitt ggf. mindern. Darüber hinaus sollte die Bauverwaltung mit dem Auftragnehmer für die Abbrucharbeiten Verhandlungen über weitere Preisreduzierungen bei den Nachtragsleistungen führen, da der Bundesrechnungshof die bisherige Preisminderung für unzureichend hält. Sofern keine angemessene Einigung mit dem Auftragnehmer erzielt werden kann, sollte die Bauverwaltung versuchen, den verbleibenden Schaden vom Generalplaner ersetzt zu bekommen.

Der Bundesrechnungshof fordert das Bundesministerium zudem auf, sicherzustellen, daß bei künftigen Baumaßnahmen die Regeln eingehalten und realistische Termine vorgegeben werden. Sofern Bedarfsträger unangemessen kurze Fertigstellungszeiten wünschen, sollte das Bundesministerium sich dagegen aussprechen oder zumindest deutlich auf die zu erwartenden nachteiligen Folgen hinweisen.

46 Nutzung von Dokumentationsdaten für Baumaßnahmen des Bundes (Kapitel 12 27)

46.0

Vor 20 Jahren hat das Bundesministerium erstmals der Bauverwaltung eine Dokumentation über Planungs- und Kostendaten geplanter und abgerechneter Bauobjekte des Bundes zur Verfügung gestellt. Mit dieser Baudokumentation sollten Planungshilfen angeboten und die Beurteilung von Baukosten verbessert werden. Das Bundesministerium hat sich nicht mit dem notwendigen Nachdruck für den Ausbau dieser Sammlung und deren Nutzung eingesetzt. Die Dokumentation und deren Nutzung bleiben weit hinter dem angestrebten Ziel zurück.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Bereitschaft der Länder zu nutzen, eine zentrale Dokumentation gemeinsam vorzuhalten und weiterzuentwickeln. Sobald ausreichendes, verlässliches Datenmaterial vorliegt, sollte das Bundesministerium daraus Orientierungswerte für wirtschaftliche Planungen seiner Baumaßnahmen erarbeiten und vorgeben.

46.1

Das Bundesministerium ließ erstmals im Jahre 1979 der Bundesbauverwaltung und den Finanzbauverwaltungen der Länder, soweit sie im Auftrag des Bundes tätig werden, Listen über Planungs- und Kostendaten von Bauobjekten des Bundes zur Verfügung stellen; das für diese Dokumentation zuständige Bundesamt für Raumordnung und Bauwesen (Bundesamt) ergänzt und verteilt seitdem halbjährlich diese Listen.

Mit der Dokumentation sollten Erfahrungs- und Orientierungswerte angeboten werden, die die Planung der Baumaßnahmen des Bundes erleichtern und verbessern. Insbesondere sollten die Baukosten mit größerer Genauigkeit abzuschätzen sein.

Die Dokumentationsdaten ermöglichen Planern und Bauherren den Vergleich von Kosten sowohl je Quadratmeter der Flächenarten (Hauptnutzfläche, Nebennutzfläche oder Verkehrsfläche) als auch je Kubikmeter umbauten Raums. Aus dem Anteil der Verkehrsflächen zu den Nutzflächen sowie aus dem Rauminhalt eines Gebäudes lassen sich wirtschaftliche Planungslösungen ableiten. Dazu ist die Auswertung vergleichbarer Daten und Informationen aus einer Vielzahl dokumentierter, abgeschlossener Baumaßnahmen notwendig.

Für die Entscheidung über die Form der Bedarfsdeckung (Eigenbau mit Selbst- oder Fremdplanung, Miete, Leasing, Investorbau) gewinnt die frühzeitige Transparenz und Sicherheit von Planungs- und Kostenvorgaben zunehmend an Bedeutung.

Das Bundesministerium gab der Bauverwaltung bislang nicht vor, ob und wie die Dokumentation im Einzelfall zu nutzen sei. Es setzte auch die Pflicht zum Bericht über die Daten abgerechneter ziviler Bundesbauten nicht durch. Die Erfassung der Daten weist erhebliche Lücken auf. Bei mehr als 80 v. H. der erfaßten Maßnahmen sind nur Daten aus der Planungsphase dokumentiert, die nicht den tatsächlichen Bestands- und Abrechnungsdaten entsprechen. Sehr oft wurde die Dokumentation insgesamt versäumt, z. B. für die Baumaßnahmen der obersten Bundesbehörden und die Mehrzahl der Auslandsbaumaßnahmen.

Die Länder halten gemeinsam für ihre Baumaßnahmen – wie auch der Bund für seine Baumaßnahmen – eine Datensammlung vor, die mit einer der Dokumentation des Bundes entsprechenden Datenbanktechnik ausgestattet ist. Die dafür federführende Zentralstelle für Bedarfsbemessung und Wirtschaftliches Bauen des Landes Baden-Württemberg (Zentralstelle) bietet zusätzlich ein Auswertungsprogramm für die überschlägige Ermittlung von Gesamtbaukosten und Flächenverhältniszahlen an. Ferner bietet sie ein Verfahren an, das bereits vor Beginn der baufachlichen Planung eine differenzierte Kostenermittlung auf der Grundlage der Raumanforderungen ermöglicht.

Auch die Landesbaumaßnahmen sind nicht vollständig dokumentiert. Jedoch waren für rd. 84 v. H. der mehr als 3 700 erfaßten Objekte der Länder Daten aus der Bauabrechnung hinterlegt. Einige Länder nahmen aus der Dokumentation der Zentralstelle abgeleitete Orientierungswerte in ihre Regelwerke auf. Das Bundesministerium der Verteidigung begann, für seine Baumaßnahmen mit der Zentralstelle zusammenzuarbeiten und führte diese Nutzung der Dokumentation für seinen Bereich verbindlich ein.

Die Privatwirtschaft verwendet ebenfalls entsprechende Datensammlungen für die Ermittlung von Gesamtbaukosten sowie die Vorgabe von wirtschaftlichen Richtwerten für die Planung und die Kostenbegrenzung.

Bundesamt und Zentralstelle halten erhebliche Rationalisierungen für erzielbar, wenn die Datenbanken zusammengeführt und die Daten zentral erfaßt würden. Durch die entstehende größere Datenmenge erhöhte sich zudem die Aussagekraft der Dokumentation. Die Zentralstelle bot dem Bund ihre Zusammenarbeit an. Das Bundesministerium ist auf dieses Angebot bisher nicht eingegangen.

46.2

Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung vertreten, daß das Bundesministerium seine mit der Dokumentation angestrebten Ziele nach mehr als 20 Jahren weder mit dem notwendigen Nachdruck verfolgt noch zufriedenstellend erreicht hat. Den Nutzen der verfügbaren Dokumentation hält er für zweifelhaft.

Da das Bundesministerium bisher nicht durchsetzte, daß die Daten abgerechneter Bauvorhaben zur Verfügung stehen, hat der Planer mit dieser Dokumentation nur eine unzureichende Vergleichsmöglichkeit.

Die Praxis der Privatwirtschaft und der Länder zeigen nach Auffassung des Bundesrechnungshofes hinreichend, daß Abrechnungsdaten erfolgreich gesammelt und ausgewertet sowie daraus konkrete Vorgaben entwickelt werden können. Die Tatsache, daß ein anderes Ressort, das Bundesministerium der Verteidigung, für seinen Bereich mit der Zentralstelle zusammenarbeitet, hat den Bundesrechnungshof zusätzlich bestätigt.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, auf das Angebot der Länder zur Zentralisierung der Dokumentation unter der Federführung der Zentralstelle einzugehen und die Datenbanken des Bundes und der Länder zusammenzuführen. Das Bundesministerium sollte dadurch erzielbare Rationalisierungseffekte unterstützen und sich aktiv an der Weiterentwicklung bestehender sowie zusätzlicher Dokumentations- und Auswertungsverfahren beteiligen. Der größere Datenbestand wäre für alle Beteiligten nutzbringend. Die ursprünglichen Ziele der Dokumentation, die Unterstützung eines wirtschaftlichen Planens und einer verlässlicheren Kosteneinschätzung, sollten auf diese Weise weiter verfolgt werden.

46.3

Das Bundesministerium hat sich bisher nicht zur Zentralisierung der Dokumentation unter Federführung der Zentralstelle entschließen können, weil die künftigen Strukturen und Aufgaben der Bundesbauverwaltung, die letztlich in eine „Bauherrenverwaltung“ übergehen soll, noch ungeklärt seien. Nach einer entsprechenden Strukturänderung in der Bauverwaltung könnten die Aufgaben der Dokumentation sowie die Vorgaben für Planung und Kosten freiberuflich Tätigen übertragen werden.

Nach Auffassung des Bundesministeriums sei es nicht sinnvoll vorzuschreiben, mit welchem Verfahren die Bauverwaltung Planungsdaten und Qualitätsanforderungen ermittelt. Es hat in diesem Zusammenhang auch auf unterschiedliche Produkte der freien Wirtschaft verwiesen, die sich methodisch und qualitativ erheblich unter-

schieden. Die Auswahl des angemessenen Arbeitsmittels müsse je nach zu lösender Aufgabe von der Baudienststelle bzw. einem beauftragten Dritten eigenverantwortlich getroffen werden.

Das Bundesministerium hat im übrigen erkennen lassen, daß es sich nach Abschluß der Organisationsänderungen eine Prüfung der zentralen Zusammenführung aller Dokumentationen des Bundes und der Länder noch vorbehalten.

46.4

Der Bundesrechnungshof hält die Auffassung des Bundesministeriums, vor weiteren Schritten erst die Reform der Bauverwaltung abzuwarten, für nicht sachgerecht; denn unabhängig von Organisationsänderungen wird die Bauverwaltung stets die Gesamtverantwortung für die wirtschaftliche Planung und die Baukosten tragen müssen. Deshalb muß die Bauverwaltung in die Lage versetzt werden, für ihre Baumaßnahmen wirtschaftliche Planungs- und Kostendaten sowie die vom Bundesministerium in seiner Stellungnahme angeführten Qualitätsanforderungen benennen zu können. Dazu ist die Auswertung der Daten für die eigenen Baumaßnahmen eine wesentliche Voraussetzung.

Das Bundesministerium verhält sich widersprüchlich, wenn es einerseits den Sinn der Auswertung eigener Daten in Zweifel zieht, andererseits für die vorhandene Dokumentation trotz ihrer geringen Aussagekraft weiterhin Aufwand betreibt. Die notwendigen, bislang aber ausgebliebenen Konsequenzen sind von der künftigen Organisationsstruktur der Bauverwaltung unabhängig.

Im übrigen soll der Planer nicht in der Auswahl seiner Arbeitsmittel eingeengt werden; sein Planungsergebnis sollte sich jedoch an konkreten Vorgaben sowie aus bisherigen Baumaßnahmen ableitbaren Erfahrungswerten messen lassen. Die damit verbundenen Einsparungsmöglichkeiten sprechen gegen einen weiteren Aufschub.

46.5

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Bundesministerium, unabhängig von der künftigen Organisationsstruktur der Bauverwaltung

- auf das Angebot der Zentralstelle einzugehen, eine gemeinsame Erfassung und Dokumentation von Bundes- und Länderdaten bei der Zentralstelle einzurichten,
- die Weiterentwicklung der Dokumentation zu unterstützen und
- ihre Nutzung sowie die Berichterstattung für alle Baumaßnahmen des Bundes durchzusetzen.

Sobald ausreichendes, verlässliches Datenmaterial vorliegt, sollte auch das Bundesministerium daraus Orientierungswerte für wirtschaftliche Planungen seiner Baumaßnahmen erarbeiten und vorgeben.

47 Planung der Baumaßnahmen für das Bundesverwaltungsgericht in Leipzig (Kapitel 07 05)

47.0

Der Bundesrechnungshof hat die Baumaßnahmen für die Unterbringung des Bundesverwaltungsgerichts im Gebäude des ehemaligen Reichsgerichts in Leipzig im Planungsstadium geprüft. Er konnte so frühzeitig auf mögliche Kostenminderungen durch Verzicht auf unnötig aufwendige bauliche Lösungen und auf erheblich überhöhte Kostenansätze hinweisen. Nach langem Widerstand ist das Bundesministerium den Vorschlägen mit Kostenminderungen in Höhe von rd. 40 Mio. DM gefolgt. Der Bundesrechnungshof hält weitere Kostenminderungen in Höhe von mehreren Millionen DM für möglich.

47.1

Das Bundesverwaltungsgericht soll im Gebäude des ehemaligen Reichsgerichts in Leipzig untergebracht werden. Hierfür wird das historische Gebäude saniert, zusätzlich sind vier neue Dachbauten auf dem Gebäude sowie eine Tiefgarage geplant. Das Bundesministerium genehmigte dafür Ausgaben in Höhe von rd. 174 Mio. DM.

Der Bundesrechnungshof hat Anfang des Jahres 1998 mit der Prüfung der Planung der Baumaßnahmen für das Bundesverwaltungsgericht begonnen und noch vor Baubeginn die betroffenen Stellen über seine Prüfungsergebnisse und Einsparungsvorschläge unterrichtet.

47.1.1

Der Bundesrechnungshof hat die Planungen in der Haushaltsunterlage-Bau- als teilweise unwirtschaftlich beanstandet und kostengünstigere Lösungen vorgeschlagen. Er hat z.B. unnötig repräsentative und überzogen bemessene Dachverglasungen über Lagerflächen und Fluren bemängelt, die von den umliegenden Straßen aus nicht sichtbar gewesen wären. Das Bundesministerium hat die Dachverglasungen teilweise umgeplant und dadurch Einsparungen in Höhe von rd. 1,1 Mio. DM erzielt. Zum weiteren hat der Bundesrechnungshof einen nicht erforderlichen aufwendigen Feuchtigkeitsschutz für die Fassade beanstandet und vorgeschlagen, darauf zu verzichten. Entgegen der anfänglichen Ablehnung durch das Bundesministerium werden nunmehr durch Realisierung dieses Vorschlags einmalige Kosten in Höhe von rd. 0,4 Mio. DM und Folgekosten in Höhe von rd. 2,8 Mio. DM im Zeitraum von zehn Jahren vermieden. Der Bundesrechnungshof hat ebenso den Verzicht überflüssiger Glasfasertapeten empfohlen, wodurch Kosten in Höhe von rd. 0,9 Mio. DM entfallen.

Das Bundesministerium hat die durch Umplanungen in den genannten Bereichen erzielten Einsparungen bei den Investitionen mit insgesamt 3,8 Mio. DM beziffert.

47.1.2

Der Bundesrechnungshof hat ferner im Juli 1998 erstmals auf überhöhte Kostenansätze in der von freiberuf-

lich Tätigen erstellten und vom Bundesministerium genehmigten Haushaltsunterlage-Bau- hingewiesen und deshalb eine Reduzierung der genehmigten Gesamtbaukosten angeregt. Das Bundesministerium hat im September 1998 derartige Reduzierungsmöglichkeiten bestritten. Die Auffassung des Bundesrechnungshofes wurde jedoch durch Ausschreibungsergebnisse bestätigt. So waren u. a. für die Rohbauarbeiten Kosten in Höhe von fast 27 Mio. DM geplant, tatsächlich werden nun weniger als die Hälfte der Mittel benötigt (rd. 13 Mio. DM). Im Ausbaugewerk Tischlerarbeiten waren für Fenster ursprünglich Ausgaben in Höhe von rd. 4,3 Mio. DM geplant, der inzwischen erteilte Auftrag hat jedoch nur ein Volumen in Höhe von rd. 2,2 Mio. DM. Hier beträgt die Ausgabenreduzierung rd. 48 v.H. vom veranschlagten Wert.

Anfang Dezember 1998 griff das Bundesministerium der Finanzen die Hinweise des Bundesrechnungshofes auf und reduzierte die genehmigten Ausgaben für Baumaßnahmen von rd. 174 auf rd. 137 Mio. DM. Daraufhin bestritt das Bundesministerium das Recht des Bundesministeriums der Finanzen, die genehmigten Kosten nachträglich einseitig zu senken. Ende Dezember 1998 erklärte das Bundesministerium jedoch, daß für die Gesamtbaumaßnahme nur noch Ausgaben in Höhe von rd. 160 Mio. DM erforderlich seien. Mitte Januar 1999 korrigierte sich das Bundesministerium erneut, nunmehr seien nur noch Ausgaben in Höhe von rd. 150 Mio. DM notwendig. Es begründete die reduzierten Gesamtbaukosten mit unerwartet günstigen Ergebnissen bei Ausschreibungen im Rohbaubereich, hingegen seien beim künftigen Innenausbau – zu dem auch die mit nur der Hälfte der geplanten Kosten vergebenen vorgenannten Tischlerarbeiten gehören – eher Erhöhungen gegenüber den Kostenansätzen in der Haushaltsunterlage-Bau- zu erwarten.

Anfang Februar 1999 teilte der Bundesrechnungshof dem Bundesministerium mit, daß wegen der durchgängig festgestellten erheblichen Abweichungen zwischen den Kostenansätzen und den Ausschreibungsergebnissen nur noch Gesamtkosten in Höhe von rd. 123 Mio. DM zu erwarten sind. Dazu vertrat der Bundesrechnungshof die Auffassung, daß diese erheblichen Abweichungen nur zum geringen Teil auf günstigen Wettbewerbsbedingungen bei den Ausschreibungen beruhen. Vielmehr liegt die Ursache seiner Auffassung nach in einer zu hohen Kostenberechnung der freiberuflich Tätigen, deren Honorar – gemessen an Gesamtkosten in Höhe von 123 Mio. DM – um über 1 Mio. DM zu hoch berechnet und ausgezahlt worden ist. Dieser Auffassung schloß sich die Oberfinanzdirektion dem Grunde nach an und forderte das Bauamt auf, eine angemessene Kürzung des Honorars der freiberuflich Tätigen zu veranlassen, wenn erhebliche Abweichungen zwischen den Kostenansätzen und den Ergebnissen von Ausschreibungen vorliegen. Auch das Bundesministerium erklärte, eine mögliche Haftung der freiberuflich Tätigen prüfen zu wollen.

Von März bis Mai 1999 verglich der Bundesrechnungshof weiter die aktuellen Ausschreibungsergebnisse mit den Kostenberechnungen und stellte fest, daß auch im Bereich des Innenausbaus erneut Ergebnisse erzielt wur-

den, die seine Auffassung zu einer möglichen Absenkung der genehmigten Gesamtkosten auf rd. 123 Mio. DM bestätigten. Zum Beispiel waren für Dämmarbeiten an technischen Anlagen Kosten in Höhe von rd. 1,2 Mio. DM veranschlagt, diese Ausbauleistungen sollen jedoch für rd. 0,7 Mio. DM vergeben werden. Für Estricharbeiten im Gebäude waren ursprünglich Kosten in Höhe von rd. 2,4 Mio. DM geplant. Nunmehr haben mehrere Bieter diese Ausbauleistungen mit jeweils rd. 1,1 Mio. DM angeboten; die Auftragssumme wird die veranschlagten Kosten demnach um rd. 54 v. H. unterschreiten.

Anfang März 1999 befürwortete der Bundesrechnungshof im Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages den vermittelnden Vorschlag, die Gesamtbaukosten auf 135 Mio. DM zu begrenzen. Dabei verwies das Bundesministerium der Justiz darauf, das Bundesministerium habe ihm mitgeteilt, daß ein Ansatz von 150 Mio. DM gerade noch ausreichend sein könnte.

In der Bereinigungssitzung des Haushaltsausschusses im April 1999 bestand das Bundesministerium darauf, daß die Gesamtbaukosten nicht unter 150 Mio. DM abgesenkt werden. Ansonsten müsse es die Planung anhalten und könne keine weiteren Ausschreibungen freigeben. Gleichwohl kürzte der Haushaltsausschuß den Ansatz für die Gesamtbaukosten auf 135 Mio. DM.

Unter Berufung auf den Beschluß des Haushaltsausschusses ordnete das Bundesministerium nunmehr einen mehrwöchigen Ausschreibungs- und Vergabestopp mit der Begründung an, die Gesamtfinanzierung der Baumaßnahmen sei derzeit nicht gesichert. Aber schon Ende Mai 1999 legte das Bundesministerium dem Bundesrechnungshof und dem Bundesministerium der Finanzen ein Konzept zur Senkung des Gesamtbudgets von rd. 150 auf rd. 135 Mio. DM vor.

Die ursprünglichen Kostenansätze und die unwirtschaftlichen Planungen waren im Einverständnis mit der zuständigen Landesbauverwaltung erarbeitet worden. Das Bundesministerium hatte die ihm vorgelegte Haushaltsunterlage-Bau- geprüft und mit den überhöhten Kostenansätzen und den unwirtschaftlichen Planungen genehmigt.

47.2

Der Bundesrechnungshof hat begrüßt, daß das Bundesministerium seinen Einsparungsvorschlägen in Höhe von rd. 3,8 Mio. DM gefolgt ist.

Die Einsparungen hätten jedoch bereits bei der Genehmigung der Haushaltsunterlage-Bau- durch das Bundesministerium vorgenommen werden müssen. Der Bundesrechnungshof hat deshalb das Bundesministerium aufgefordert, künftig Haushaltsunterlagen-Bau- sorgfältiger auf Einsparungsmöglichkeiten zu prüfen.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes war die Kostenberechnung in der Haushaltsunterlage-Bau- von Anfang an so fehlerhaft, daß das Bundesministerium dies hätte bemerken und die Ansätze deutlich reduzieren müssen. Derart überhöht genehmigte Kosten führen dazu, daß ungerechtfertigt hohe Honorare – hier um rd.

1 Mio. DM zu hoch – an freiberuflich Tätige gezahlt werden. Ferner können bei Ausschreibungen überhöhte Angebote nicht oder nur schwer erkannt werden. Darüber hinaus zeigen bisherige Erfahrungen des Bundesrechnungshofes, daß die durch zu hoch genehmigte Kosten entstandenen finanziellen Reserven häufig für nachträgliche Forderungen oder Ausführungsverbesserungen verwendet und nicht eingespart werden.

Der Bundesrechnungshof hat außerdem beanstandet, daß das Bundesministerium seine Hinweise zur Kostenentwicklung mehr als nur zögerlich behandelte und letztlich erst unter dem Druck des Beschlusses des Haushaltsausschusses zu einer annähernd realistischen Reduzierung der genehmigten Kosten bereit war, die auch dem Grundsatz von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit Rechnung trug. Selbst in der Bereinigungssitzung des Haushaltsausschusses war das Bundesministerium nicht über die tatsächliche Kostenentwicklung im Bilde und ordnete zudem einen überflüssigen Vergabestop an. Letzteres wird durch die Tatsache bestätigt, daß das Bundesministerium nur wenige Wochen später ein Konzept zur Einhaltung der rd. 135 Mio. DM-Grenze vorlegen konnte, ohne daß es seit der Bereinigungssitzung wegen des Vergabestops neue Erkenntnisse zur Kostensituation gegeben hatte.

Die Aussage eines Vertreters des Bundesministeriums im Haushaltsausschuß, bei einer Kostenfestsetzung von 135 Mio. DM müsse die Planung angehalten werden, traf nicht zu.

47.3

Zu den aufwendig geplanten Dachverglasungen hat das Bundesministerium eingeräumt, daß diese unwirtschaftliche Lösung bereits bis zur Ausführungsplanung gediehen war und erst in diesem weit fortgeschrittenen Stadium – nach Beanstandung durch den Bundesrechnungshof – geändert wurde. Es hält die Höhe der dadurch erzielbaren Einsparung allerdings für niedriger als der Bundesrechnungshof.

Der Feuchtigkeitsschutz für die Fassade habe hinsichtlich seines Umfangs unter dem Vorbehalt weitergehender Untersuchungen und Abstimmungen gestanden; die unnötige Glasfasertapete sei nur in ausgewählten Bereichen vorgesehen gewesen.

Zu den überhöhten Kostenansätzen hat das Bundesministerium entgegnet, ihm seien zum Zeitpunkt der Genehmigung der Haushaltsunterlagen-Bau- die darin enthaltenen Kostenansätze angemessen erschienen, zumal das Gebäude denkmalgeschützt sei und eine stark geschädigte Bausubstanz aufgewiesen habe. Auch sei seinerzeit der gravierende Preisverfall in der Baubranche nicht absehbar gewesen. Die Prüfung, ob die freiberuflich Tätigen schuldhaft eine zu hohe Kostenberechnung vorgelegt haben, sei noch nicht abgeschlossen. Die Kostenkontrolle für die Baumaßnahme sei mit dem Ziel verbessert worden, Kostenveränderungen nachvollziehbarer herausarbeiten zu können.

Auf den Vorhalt, seit Juli 1998 die – wie sich nunmehr zeigt berechnigte – Kritik des Bundesrechnungshofes an

den überhöhten Kostenansätzen bestritten zu haben, ist das Bundesministerium ebensowenig eingegangen, wie auf die Kritik an seinem Verhalten in der Bereinigungssitzung des Haushaltsausschusses. Es hat lediglich erklärt, der nach der Bereinigungssitzung des Haushaltsausschusses von ihm ausgesprochene Vergabestop sei notwendig gewesen, um die erforderliche Planungssicherheit nach Reduzierung der Gesamtbaukosten auf 135 Mio. DM wieder herzustellen.

Das Bundesministerium hat zugesagt, sich zu bemühen, die Kostengrenze von 135 Mio. DM einzuhalten und nach Möglichkeit zu unterschreiten.

47.4

Die Antwort des Bundesministeriums hat die Beanstandungen des Bundesrechnungshofes nicht entkräftet.

Der Bundesrechnungshof hat die von ihm angegebene Höhe der Einsparungen im Bereich der Dachverglasung (1,1 Mio. DM) nochmals insbesondere auch anhand der vom Bundesministerium im Prüfungsverfahren mitgeteilten Beträge berechnet und ist dabei zu keinem anderen Ergebnis gekommen. Die Haushaltsunterlage-Bausah – ohne Vorbehalt – sowohl nach der Leistungsbeschreibung als auch nach den eingestellten Kosten einen Feuchtigkeitsschutz für die gesamte Fassade vor. Soweit das Bundesministerium darauf verweist, die überflüssige Glasfasertapete sei nur für ausgewählte Bereiche vorgesehen gewesen, so handelt es sich bei diesen Bereichen gerade um jene, in denen die Glasfasertapete überflüssig war.

Der Bundesrechnungshof erwartet daher, daß das Bundesministerium die Haushaltsunterlagen-Bau- künftig sorgfältiger auf Einsparungsmöglichkeiten hin prüft.

Die Begründung des Bundesministeriums für seinen Vergabestop im Anschluß an die Bereinigungssitzung des Haushaltsausschusses bestätigt, daß der Vergabestop nicht notwendig gewesen wäre, wenn das Bundesministerium den frühen Hinweisen des Bundesrechnungshofes auf Mängel in der Haushaltsunterlage-Bau- gefolgt wäre.

Bei der Beurteilung der Angemessenheit der Kostenansätze in der Haushaltsunterlage-Bau- haben die vom Bundesministerium angeführten Einflüsse nur eine untergeordnete Bedeutung. Daß ein Gebäude denkmalgeschützt ist und eine geschädigte Bausubstanz hat, stellt zwar erhöhte Anforderungen an die Feststellung des Umfangs der erforderlichen Bauleistungen, es ist aber kein Hinderungsgrund, die einmal festgestellten Leistungsumfänge zutreffend kostenmäßig zu bewerten. Der Rückgang der Baupreise kann das Ausmaß der Überhöhung der genehmigten Gesamtkosten ebenfalls nicht erklären, da z. B. auch für einzelne Leistungen des Innenausbau die Kostenberechnung um bis zu rd. 50 v. H. unterschritten wird, obwohl sich die Löhne nach Angaben des Statistischen Landesamtes Sachsen im Innenausbau nicht verändert haben.

Der Bundesrechnungshof erwartet daher, daß das Bundesministerium für eine Kürzung des Honorars der frei-

beruflich Tätigen sorgt, soweit diese durch ungerechtfertigt hohe Kostenansätze in der Haushaltsunterlage-Bau-eine Erhöhung ihres Honorars herbeigeführt haben. Er erwartet weiter, daß das Bundesministerium künftig verstärkt dafür Sorge trägt, daß die Kosten von Baumaßnahmen in den Haushaltsunterlagen-Bau- zutreffend ermittelt und genehmigt werden und daß es zusammen mit der Landesbauverwaltung alle Anstrengungen unternimmt, die festgelegten 135 Mio. DM deutlich zu unterschreiten. Daß dies möglich ist, haben die Berechnungen des Bundesrechnungshofes ergeben, wonach Gesamtkosten nur in Höhe von 123 Mio. DM zu erwarten sind.

48 Verkehrszeichen an Bundesfernstraßen (Kapitel 12 10)

48.0

Die Zahl der Verkehrszeichen in der Bundesrepublik Deutschland ist nach Schätzung des Bundesministeriums auf rd. 20 Millionen angewachsen. Auch nach dessen Ansicht ist ein großer Teil der aufgestellten Schilder überflüssig. Allein an Bundesfernstraßen wurden schätzungsweise Bundesmittel in Höhe von insgesamt 100 bis 200 Mio. DM unnötig verausgabt.

Obwohl das Bundesministerium bereits in den 80er Jahren einen Modellversuch „Weniger Verkehrszeichen“ für den innerstädtischen Bereich unterstützt hat und ihm die Problematik zu vieler Verkehrsschilder seit langem bekannt ist, hat es ein weiteres Anwachsen der Überbeschilderung an Bundesfernstraßen hingenommen.

Der Bundesrechnungshof fordert das Bundesministerium auf, gegenüber den Ländern auf eine baldige Verringerung der Zahl der Verkehrszeichen an Bundesfernstraßen zu dringen. Weiterhin empfiehlt er, die Länder, die die Aufstellung der Verkehrszeichen anordnen, im Wege einer Neuregelung an den Ausgaben zu beteiligen.

48.1

48.1.1

Verkehrszeichen in Form von Schildern sollen den Verkehr sinnvoll lenken. Um dieses Ziel zu erreichen, wurden immer mehr Verkehrszeichen aufgestellt, oft mit anderen kombiniert und durch Zusatzzeichen ergänzt.

Obwohl die Bundesrepublik Deutschland vor über 20 Jahren in internationalen Übereinkommen erklärt hat, mit weniger Verkehrszeichen auszukommen und sie nur dort aufzustellen, wo es unbedingt notwendig ist, stieg nach Schätzung des Bundesministeriums die Zahl der Verkehrsschilder von rd. 15 Millionen im Jahre 1996 auf rd. 20 Millionen zu Beginn des Jahres 1998. Etwa jedes fünfte davon, also rd. 4 Millionen Verkehrsschilder, könnte nach Aussage des Bundesministeriums aus dem

Jahre 1998 ohne negative Folgen für die Verkehrssicherheit oder den Verkehrsablauf entfernt werden. Dabei liegt der Schwerpunkt im innerörtlichen Bereich, wo rd. 30 v. H. aller Schilder überflüssig sind. Wieviele Schilder an Bundesstraßen und Bundesautobahnen entbehrlich sind, ist derzeit nicht feststellbar, da dem Bundesministerium die Zahl der Verkehrszeichen an Bundesfernstraßen nicht bekannt ist.

Die Ausgaben für einzelne Verkehrszeichen sind unterschiedlich hoch. Preisbestimmend sind Größe, Oberflächenbeschaffenheit, Befestigungsart und Aufstellungsort. Im einfachsten Fall kostet ein Verkehrszeichen mit Befestigungsmitteln mehr als 100 DM. An Bundesfernstraßen sind die Ausgaben in der Regel um ein Vielfaches höher.

48.1.2

Das Bundesministerium hatte bereits in den 80er Jahren erkannt, daß es zu viele Schilder an deutschen Straßen gibt. Es unterstützte den Modellversuch „Weniger Verkehrszeichen – weniger Beschilderung“, den die Bundesanstalt für Straßenwesen in den Jahren 1985/1986 durchführte. Im Jahre 1989 wurde ein Leitfaden veröffentlicht; der abschließende Bericht über den Modellversuch mit Empfehlungen für den Gesetzgeber und die Praxis folgte im Jahre 1992.

In den letzten Jahren fanden auf der Grundlage des Berichts mehrere innerstädtische Modellversuche ohne unmittelbare Beteiligung des Bundesministeriums statt. Diese führten jeweils zu einer beträchtlichen Verringerung der Beschilderung.

Eine Überprüfung des Schilderbestands durch den Landschaftsverband Westfalen-Lippe kam zu dem Ergebnis, daß rd. 8 v. H. der Schilder auf der Bundesstraße 64 im Kreis Paderborn überflüssig waren.

Das Thema „Überbeschilderung“ wurde auch auf der Konferenz der Verkehrsminister der Länder, der Verkehrsabteilungsleiterkonferenz und im Bund-Länder-Fachausschuß für die Straßenverkehrsordnung behandelt. Eine im Jahre 1996 durch den Fachausschuß eingesetzte Arbeitsgruppe überprüft alle einschlägigen Vorschriften der Straßenverkehrsordnung (StVO) und der Verwaltungsvorschrift zur StVO mit dem Ziel, die Anzahl von Verkehrszeichen zu verringern. Ein erstes Ergebnis dieser Arbeitsgruppe, in der auch das Bundesministerium vertreten ist, war die Änderung der StVO im Jahre 1997 (§§ 39 Abs. 1 und 45 Abs. 9 StVO). Danach sind Verkehrszeichen nur noch dort aufzustellen, „wo dies aufgrund der besonderen Umstände zwingend geboten ist“.

48.1.3

Der Vollzug der Anordnung von Verkehrszeichen an Bundesfernstraßen verursacht einmalige (Beschaffen und Anbringen) und laufende (Unterhalten, Erneuern, u. ä.) Ausgaben. Die gesamten Ausgaben übernimmt nach dem Straßenverkehrsgesetz der Bund als Träger der Straßenbaulast. Die Straßenverkehrsbehörden sind zwar Hauptträger des Anordnungsrechts, in keinem Fall aber Träger der Ausgaben.

48.2

48.2.1

Der Bundesrechnungshof hat geprüft, was das Bundesministerium unternommen hat, um die Anzahl der Verkehrszeichen an Bundesfernstraßen und damit die Ausgaben zu verringern. Dabei hat er festgestellt, daß der Bund zwar durch die Änderung der Straßenverkehrsordnung den Rahmen für eine geringere Beschilderung geschaffen hat, jedoch konkrete Maßnahmen und Regelungen für die Umsetzung in die Praxis fehlen.

Der Bundesrechnungshof hat ferner festgestellt, daß dem Bundesministerium nicht nur Zahl und Art der Verkehrszeichen an Bundesfernstraßen nicht bekannt sind, sondern es zudem die Ausgaben für die Beschilderung hinnimmt, ohne aktiv auf eine Verringerung hinzuwirken. So können die Straßenverkehrsbehörden der Länder ohne wirksame Kontrolle durch den Bund zu dessen Lasten Verkehrszeichen anordnen, die die Straßenbaubehörden bestellen und aufstellen.

48.2.2

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß die Ergebnisse der bisher durchgeführten Modellversuche, insbesondere das des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe, auch an Bundesfernstraßen Verringerungen der Schilderanzahl in der Größenordnung von etwa 10 v. H. erwarten lassen. Der Bundesrechnungshof schätzt, daß bei Vermeidung überflüssiger Schilder an Bundesfernstraßen Einsparungen in Höhe von insgesamt 100 bis 200 Mio. DM möglich gewesen wären. Er hat deshalb empfohlen, stärker als bisher darauf hinzuwirken, daß die unnötig große Zahl der Verkehrszeichen an Bundesfernstraßen und damit die Kostenlast für den Bund verringert wird.

Der Bundesrechnungshof hat die fehlenden Kenntnisse des Bundesministeriums über Zahl und Art der Verkehrszeichen sowie die fehlende Kontrolle des Anordnungsverhaltens der Länder beanstandet. Hierdurch kann es weder die Auswirkungen der Änderung der StVO quantitativ beurteilen, noch den Erfolg der Gesetzesänderung kontrollieren. Auch ist der Bund nicht in der Lage zu vergleichen, ob alle Bundesländer beim Beschildern der Bundesfernstraßen gleich wirtschaftlich verfahren.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes fehlen für die Straßenverkehrsbehörden jegliche Anreize, sich für eine sparsame Beschilderung einzusetzen. Unter Hinweis auf die kostendämpfende Wirkung einer Kostenbeteiligung der anordnenden Stelle hat er eine Neuregelung in diesem Sinne angeregt.

48.3

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, es sehe in den Anregungen und Vorschlägen des Bundesrechnungshofes, auch wenn es diesen nicht in vollem Umfang folgen könne, einen hilfreichen Beitrag im Bemühen um „Weniger Verkehrszeichen – bessere Beschilderung“. Die eingesetzte Arbeitsgruppe erarbeite zur Zeit konkrete Maßnahmen. Diese Arbeiten seien umfassend angelegt und entsprechend zeitaufwendig. Sie sollen im Jahre 2000 abgeschlossen werden. Zwischenzeitlich be-

stehe breites Einvernehmen mit den Ländern über das Ziel, die vorhandene Überbeschilderung abzubauen.

Das Bundesministerium hat eingeräumt, derzeit die konkreten Verkehrszeichenanordnungen an den Bundesfernstraßen nicht zu kennen. Es strebe aber an, dies mittelfristig durch den Einsatz moderner Computertechnologie zu ändern. Im übrigen werde es an die Länder herantreten um auszuloten, ob eine Kostenbeteiligung der Länder die Zustimmung des Bundesrates für eine solche Neuregelung finden könne.

Abschließend hat das Bundesministerium zugesagt, es werde die Bemerkung zum Anlaß nehmen, die Länder, denen gegenüber es keinerlei Anordnungs- oder Weisungskompetenzen habe, nachdrücklich zu bitten, die entsprechenden straßenverkehrsrechtlichen Regelungen auch an Bundesfernstraßen mit der gebotenen Priorität durchzusetzen.

48.4

Der Bundesrechnungshof begrüßt, daß zwischenzeitlich mit den Ländern breites Einvernehmen besteht, in dem Ziel, die vorhandene Überbeschilderung abzubauen. Er hält jedoch seine Kritik an den nicht sehr ausgeprägten Bemühungen des Bundesministeriums um einen Abbau der Überbeschilderung aufrecht. In dessen Zusage, die Länder nachdrücklich zu bitten, die Regelungen der geänderten Straßenverkehrsordnung nun – nach mehr als zwei Jahren – umzusetzen, erkennt der Bundesrechnungshof das Eingeständnis bisheriger Versäumnisse und fortbestehenden Handlungsbedarfs.

Der Bundesrechnungshof hält es weiterhin für unbefriedigend, daß das Bundesministerium keine Kenntnis über Zahl und Art der Verkehrszeichen an Bundesfernstraßen hat. Ihm fehlt damit die Möglichkeit, Mißstände gezielt überprüfen und Maßnahmen für deren Beseitigung vorschlagen zu können. Die Tatsache, daß das Bundesministerium erst mittelfristig in der Lage sein wird, Verkehrszeichen an Bundesfernstraßen zu quantifizieren und analysieren, bestätigt den Bundesrechnungshof in seiner Auffassung, daß das Bundesministerium bisher zu wenig getan hat, um ein weiteres Anwachsen der Überbeschilderung an Bundesfernstraßen zu verhindern. Insbesondere hat es die Ergebnisse der Modellversuche für den innerstädtischen Bereich nicht unverzüglich bundesweit umgesetzt oder zumindest zum Anlaß genommen, das Anordnungsverhalten der Straßenverkehrsbehörden der Länder kritisch zu hinterfragen.

Der Bundesrechnungshof hält es deshalb für erforderlich, daß das Bundesministerium seine Aktivitäten zur Verringerung der Schilderdichte an Bundesfernstraßen verstärkt und sich schnellstmöglichst Klarheit über den Schilderbestand an diesen Straßen verschafft. Er fordert es daher auf, die bereits eingeleiteten Schritte zur Verringerung des Schilderbestandes an Bundesfernstraßen konsequent fortzusetzen und gegenüber den Ländern auf eine alsbaldige Realisierung zu dringen. Darüber hinaus sollte das Bundesministerium Verhandlungen mit den Ländern über eine Kostenbeteiligung aufnehmen, um den Straßenverkehrsbehörden der Länder einen Anreiz für eine sparsamere Beschilderung zu geben.

49 Überbauung der Bundesautobahn A 7 (Kapitel 12 10 Titel 822 12)

49.0

Die im Auftrag des Bundes handelnde Straßenbauverwaltung sieht beim Bau der vierten Elbtunnelröhre eine Überbauung aller nördlich an den Elbtunnel anschließenden Fahrbahnen der Bundesautobahn A 7 auf einer Länge von 160 m vor. Nach Feststellungen des Bundesrechnungshofes hätten eine nur 40 m lange Überbauung ausgereicht und Kosten von etwa 20 Mio. DM vermieden werden können.

Zudem plant die Straßenbauverwaltung seit mehreren Jahren eine weitere rd. 2,5 km lange Überbauung der vorhandenen Bundesautobahn mit Kosten in einer Größenordnung von 500 Mio. DM und strebt eine Finanzierung dieses Projekts durch den Bund an. Da es sich hierbei nach Auffassung des Bundesrechnungshofes um eine städtebauliche Maßnahme handelt, kommt eine Kostenbeteiligung des Bundes nur insoweit in Betracht, als sich der Bund durch dieses Projekt Aufwendungen für andernfalls erforderliche Lärmschutzmaßnahmen erspart.

49.1

49.1.1

Die im Auftrag des Bundes handelnde Straßenbauverwaltung der Freien und Hansestadt Hamburg (Land) sieht beim Bau der vierten Elbtunnelröhre auch eine Überbauung aller nördlich an den Elbtunnel anschließenden Fahrbahnen der Bundesautobahn A 7 (Nordrampe) vor, um zusätzlich erforderliche Betriebsräume unterbringen zu können. Da eine ursprünglich beabsichtigte Erweiterung der vorhandenen Hochbauten städtebaulichen und landschaftspflegerischen Zielen des Landes entgegenstand, hatte sie zunächst geplant, die Nordrampe auf 145 m Länge zu überbauen und die benötigten Betriebsräume in einem Zwischengeschoß über allen vier Fahrbahnen der Nordrampe unterzubringen. Das Zwischengeschoß sollte eine Erdüberdeckung erhalten.

Die Straßenbauverwaltung legte dem Bundesministerium dar, daß mit dieser Lösung insbesondere das städtebauliche Umfeld und die Lärmsituation wesentlich verbessert und sich die landschaftspflegerischen Ausgleichsmaßnahmen vorwiegend auf diesen Bereich erstrecken würden. Das Bundesministerium stimmte dieser Planung zu.

Während des Planfeststellungsverfahrens entsprach die Straßenbauverwaltung Forderungen hinsichtlich einer Verlängerung der Überbauung auf insgesamt 160 m. Weiter plante sie nun aus arbeitsrechtlichen Gründen und Sicherheitserwägungen eine mit insgesamt 50 Mitarbeitern zu besetzende Tunnelbetriebszentrale mit zwei aufgehenden rd. 10 m hohen Geschossen. Die Kosten dieser Überbauung betragen rd. 52 Mio. DM.

49.1.2

Die Straßenbauverwaltung entwickelt seit mehreren Jahren Investorenmodelle für eine direkt an die Überbauung der Nordrampe anschließende rd. 2,5 km lange weitere Überbauung der Bundesautobahn A 7 im Bereich der Stadtteile Bahrenfeld und Othmarschen. Sie rechnet bei diesem Projekt „Überbauung Bahrenfeld“ mit Kosten für Bau, Erschließung und Finanzierung in einer Größenordnung von rd. 500 Mio. DM, denen eine Wertschöpfung aus freiwerdenden Flächen von etwa 210 Mio. DM sowie Bundesmittel für zugesagte, bei einer Überbauung nicht erforderliche Lärmschutzmaßnahmen in Höhe von rd. 40 Mio. DM gegenüberstehen. Daraus ergibt sich eine Kostenunterdeckung von rd. 250 Mio. DM. Hinzu kommen nach Angaben der Straßenbauverwaltung jährliche Betriebs- und Instandhaltungskosten in Höhe von 7,7 Mio. DM.

Bereits im Jahre 1996 hatte die Straßenbauverwaltung beim Bundesministerium beantragt, das Projekt aus dem Bundeshaushalt zu finanzieren. Das Bundesministerium erklärte sich vorbehaltlich der Zustimmung des Bundesministeriums der Finanzen bereit, die schon zugesagten Finanzmittel für Lärmschutzmaßnahmen einzubringen. Eine weitere Beteiligung des Bundes an den Kosten einer geplanten Überbauung der vorhandenen Bundesautobahn läge jedoch außerhalb des rechtlichen Aufgabenbereichs des Bundesfernstraßenbaus und sei Bestandteil städtebaulicher Planungen des Landes.

49.2

49.2.1

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes läßt sich die Überbauung der an den Elbtunnel anschließenden Nordrampe nicht auf ganzer Länge mit dem Bau der vierten Elbtunnelröhre begründen. Der Bund hat nur die Kosten für Immissionsschutz- und landschaftspflegerische Ausgleichsmaßnahmen sowie für Aufwendungen zur Berücksichtigung des städtebaulichen Umfeldes zu tragen.

Insofern kann allenfalls die Integration des neuen Betriebsgebäudes in die Überbauung noch auf den Bau der vierten Röhre zurückgeführt werden. Dafür hätte jedoch eine rd. 40 m lange anstelle einer 160 m langen Überbauung ausgereicht. Den in diesem Fall notwendigen Lärmschutz hätte die Straßenbauverwaltung durch Lärmschutzwände und -wälle oder passive Einrichtungen sicherstellen und die landschaftspflegerischen Ausgleichsmaßnahmen durch Erwerb von zusätzlichen Flächen erreichen können.

In der über 40 m hinausgehenden Überbauung sieht der Bundesrechnungshof vor allem eine Verbesserung des städtebaulichen Umfeldes, deren Durchführung nicht dem Bund als Baulasträger der Bundesautobahn A 7 obliegt. Bei Verzicht auf 120 m Überbauung hätten die Baukosten um fast drei Viertel der insgesamt rd. 52 Mio. DM, nämlich um rd. 39 Mio. DM verringert werden können. Demgegenüber wären nach Berechnungen des Bundesrechnungshofes zusätzliche Kosten für Lärm-

schutz- und Stützwände, eine Fußgängerbrücke sowie für den Erwerb zusätzlicher Ausgleichsflächen von rd. 18 Mio. DM entstanden. Bei einer nur 40 m langen Überbauung hätte die Straßenbauverwaltung somit Kosten in einer Größenordnung von 20 Mio. DM vermeiden können. Das Bundesministerium hätte deshalb der Überbauung nicht in der vorgesehenen Länge zustimmen dürfen.

Der Bundesrechnungshof erkennt nicht, daß eine 160 m lange Überbauung aus städtebaulicher Sicht vorteilhafter ist. Die Straßenbauverwaltung hätte deshalb abwägen müssen, ob die städtebaulichen Vorteile Mehrkosten in Höhe von rd. 20 Mio. DM rechtfertigen. Der Bundesrechnungshof hat erhebliche Zweifel, ob das Land auch dann zu einem positiven Ergebnis dieser Abwägung gekommen wäre, wenn nicht der Bund die Mittel zur Verfügung gestellt hätte.

49.2.2

Der Bundesrechnungshof teilt die Auffassung des Bundesministeriums, nach der das Projekt „Überbauung Bahrenfeld“ eine städtebauliche Maßnahme darstellt, für die der Bund nicht zuständig ist, und deren Kosten demzufolge das Land zu tragen hat. Der Bund kann sich nur in dem Maße an den Baukosten beteiligen, wie er Aufwendungen für Lärmschutzmaßnahmen spart, die ohne Überbauung erforderlich wären.

Vorsorglich hat der Bundesrechnungshof zudem darauf hingewiesen, daß dem Bund die Kosten für Betrieb und Instandhaltung in Höhe von insgesamt 7,7 Mio. DM je Jahr für einen auf Veranlassung des Landes errichteten „Tunnel“ abzulösen wären.

49.3

49.3.1

Das Bundesministerium hat dargelegt, daß neben städtebaulichen Aspekten auch andere, wie Immissionsschutz und Durchsetzbarkeit sowie planerische Erwägungen zur Entscheidung über eine Überbauung der Nordrampe beigetragen hätten. Ob durch den Bau der vierten Elbtunnelröhre eine Verbesserung des städtebaulichen Umfeldes insgesamt oder partiell stattgefunden habe, sei von ihm nicht zu beurteilen.

In diesem Zusammenhang hat das Bundesministerium darauf hingewiesen, daß es Planungen nicht genehmige. Dies sei eine Aufgabe, die die zuständige Straßenbauverwaltung des jeweiligen Landes in eigener Kompetenz und Verantwortung wahrnehme. Die vom Bundesministerium vorzunehmende Sichtung betreffe nicht die Prüfung technischer Parameter im einzelnen, sondern erfolge vielmehr im Hinblick auf die Sinnfälligkeit der Planung.

49.3.2

Zur Realisierung des Projekts „Überbauung Bahrenfeld“ hat die Straßenbauverwaltung den Bund gebeten, Partner eines Konsortialvertrags zu werden. Dies hat das Bun-

desministerium im Februar 1999 unter Hinweis auf die Prüfungsmittelteilung des Bundesrechnungshofes abgelehnt, da das Projekt keine Bundesfernstraßenmaßnahme darstelle, sondern ein städtebauliches Konzept verfolge.

49.4

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, nach der die 160 m lange Überbauung der an den Elbtunnel anschließenden Nordrampe nicht auf voller Länge mit dem Bau der vierten Elbtunnelröhre zu begründen ist. Alle für eine Planung maßgebenden Kriterien – so auch des Immissionsschutzes – hätte die Straßenbauverwaltung auch mit einer wesentlich kürzeren Überbauung erfüllen können. Die darüber hinausgehenden städtebaulich bedingten Mehraufwendungen hätte daher das Land tragen müssen.

Auch wenn das Bundesministerium bei seiner Sichtung der Planung auf Sinnfälligkeit technische Parameter nicht detailliert prüft, hat es nach seinen eigenen Richtlinien Entwurfsunterlagen für Bundesfernstraßenmaßnahmen gleichwohl insbesondere im Hinblick auf Zweckmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und sparsame Verwendung von Bundesmitteln zu beurteilen. Insofern hätte das Bundesministerium das Erfordernis und die Länge der Überbauung der Nordrampe vor Erteilen seiner Zustimmung zumindest klären müssen.

Das Bundesministerium wird seiner Verpflichtung, Planungen der Straßenbauverwaltungen auf Zweckmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu überprüfen, stärker nachkommen müssen, um aufwendige Planungen so weit wie möglich zu vermeiden.

Hinsichtlich der „Überbauung Bahrenfeld“ erwartet der Bundesrechnungshof, daß das Bundesministerium auch gegenüber etwaigen weiteren Versuchen des Landes, den Bund in die Finanzierung des geplanten Projekts stärker einzubeziehen, seinen Standpunkt beibehält und den Bund allenfalls in dem Maße an den Baukosten beteiligt, wie dieser Aufwendungen für Lärmschutzmaßnahmen spart, die ohne Überbauung erforderlich wären. Darüber hinaus erwartet er, daß der Bund bei Realisierung des Projekts die Kosten für Betrieb und Instandhaltung dem Land anlastet.

50 Maßnahmen an Ortsdurchfahrten beim Bau von Ortsumgehungen im Zuge von Bundesstraßen (Kapitel 12 10)

50.0

Im Auftrag des Bundes handelnde Straßenbauverwaltungen der Länder nahmen den Bau von Ortsumgehungen im Zuge von Bundesstraßen zum Anlaß, die aus der Baulast des Bundes entfallenden bisherigen Ortsdurchfahrten noch zu Lasten des Bundeshaushalts um- oder auszubauen. Bei zehn untersuchten Ortsdurchfahrten lasteten die Länder rd. 5 Mio. DM dem Bund an, die dieser nicht zu tragen hatte.

50.1

50.1.1

Der Bund trägt die Zweckausgaben für den Bau und die Unterhaltung der Bundesfernstraßen (Bundesautobahnen und Bundesstraßen), soweit die Baulast nicht anderen Gebietskörperschaften obliegt. Ein Schwerpunkt bei den Investitionen ist der Bau von Ortsumgehungen im Zuge von Bundesstraßen, für die der Bund jährlich etwa 1 Mrd. DM aufwendet.

Die Straßenbauverwaltungen der Länder planen und bauen im Auftrag des Bundes neue Ortsumgehungen, die die bisherigen Ortsdurchfahrten ersetzen und wesentlich entlasten. Dadurch verbessern sich in den Gemeinden auch die Verkehrssicherheit und die Umweltbedingungen. Mit der Verkehrsfreigabe von Ortsumgehungen haben die Länder die ersetzten Ortsdurchfahrten nach dem Bundesfernstraßengesetz in die sich aus dem Landesrecht ergebende Straßenklasse abzustufen. Mit der Abstufung endet die Baulast des Bundes. Bis zur Abstufung hat der Bund die Ortsdurchfahrten in dem durch die Verkehrsbedeutung gebotenen Umfang ordnungsgemäß zu unterhalten.

50.1.2

Der Bundesrechnungshof hat in vier Ländern zehn Baumaßnahmen von Ortsumgehungen mit einer Gesamtlänge von rd. 50 km näher untersucht. Dabei hat er festgestellt, daß die Straßenbauverwaltungen dieser Länder noch unmittelbar vor dem Bau von Ortsumgehungen oder vor der Abstufung umfangreiche Um- oder Ausbauten bisheriger Ortsdurchfahrten vornahmen, die teilweise weit über notwendige Unterhaltungsmaßnahmen hinausgingen. Dadurch rechneten die Länder Ausgaben in Höhe von rd. 5 Mio. DM zu Lasten des Bundes ab, die dieser nicht zu tragen hat.

So ließen Straßenbauämter auf Forderung von Gemeinden Fahrbahnen ganz oder teilweise rückbauen, Oberflächenentwässerungen vollständig ersetzen, Radwege, Bushaltebuchten und Grünstreifen neu anlegen oder sie trugen die Kosten für den Neubau verdrängter Gehwege. In zwei Fällen zahlten sie einmalige Ablösebeträge für die künftige Unterhaltung neuer Radwege und Oberflächenentwässerungen. Ein Straßenbauamt nahm den Bau von Ortsumgehungen zum Anlaß, zu Lasten des Bundes im nachgeordneten Netz eine Landes- und eine Gemeindestraße zu bauen sowie eine Überführung eines Wirtschaftsweges zu errichten, deren verkehrliche Notwendigkeit nicht nachgewiesen war.

50.2

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes haben die Straßenbauverwaltungen der Länder in den vom ihm untersuchten Fällen den Bau neuer Ortsumgehungen im Zuge von Bundesstraßen zum Anlaß genommen, die abzustufenden Ortsdurchfahrten noch zu Lasten des Bundes um- und auszubauen oder städtebaulich umzugestalten. Die Baumaßnahmen gingen teilweise weit über die bis zur Abstufung bestehende gesetzliche Verpflichtung des Bundes hinaus, die bisherigen Ortsdurchfahrten

in einem dem regelmäßigen Verkehrsbedürfnis genügenden Zustand zu unterhalten. Da der Bundesrechnungshof nur stichprobenweise geprüft hat, ist davon auszugehen, daß der Bund auch in weiteren Fällen und in anderen Ländern mit Kosten belastet wurde und wird, die er nicht zu tragen hat.

Auch falls der Bund abzustufende Ortsdurchfahrten nicht im gebotenen Umfang unterhalten haben sollte, darf dies nach Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht dazu führen, daß der Bund neben dem Bau neuer Ortsumgehungen zusätzlich für das Instandsetzen der ersetzten Ortsdurchfahrten nach den Qualitätsmaßstäben für Bundesstraßen oder für deren Erneuerung und Ausbau herangezogen wird. Damit würde der Bund doppelt belastet werden. Allenfalls können ihm nachweislich notwendige Aufwendungen angelastet werden, die wegen nachzuholender Unterhaltungsmaßnahmen zur Gewährleistung der Verkehrssicherheit erforderlich sind. Städtebaulich oder verkehrlich veranlaßtes Umgestalten abzustufender Ortsdurchfahrten und Ausbaumaßnahmen im nachgeordneten Straßennetz sind in keinem Fall Aufgaben des Bundes.

Der Bundesrechnungshof hat die Länder aufgefordert, die von ihnen im Rahmen der Auftragsverwaltung zweckwidrig verwendeten Mittel dem Bund zu erstatten, und gleichzeitig das Bundesministerium unterrichtet. Die Länder prüfen derzeit die Feststellungen des Bundesrechnungshofes und haben in einigen Fällen bereits Rückerstattungen an den Bundeshaushalt vorgenommen.

50.3

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

50.4

Die Straßenbauverwaltungen der Länder setzen Bundeshaushaltsmittel zweckwidrig ein. Dadurch entziehen sie diese Mittel dem Bundesfernstraßenbau. Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Bundesministerium eindringlich, bei den Ländern auf einen sparsamen Einsatz der Bundeshaushaltsmittel im Rahmen gesetzlicher Verpflichtungen des Bundes hinzuwirken. Zudem sollte es geeignete Maßnahmen ergreifen, die eine mißbräuchliche Verwendung von Bundeshaushaltsmitteln ausschließen.

51 Bau einer Ortsumgehung (Kapitel 12 10)

51.0

Das Bundesministerium weist seit der letzten Fortschreibung des Bedarfsplans für die Bundesfernstraßen den Bau einer Ortsumgehung Ratzeburg im Zuge der Bundesstraße 208 als Maßnahme des „Vordringlichen Bedarfs“ aus. Wegen des geringen Verkehrswertes und fehlender Wirtschaftlichkeit hält der Bundesrechnungshof einen Verzicht auf das mindestens 21 Mio. DM teure Projekt für geboten.

51.1

51.1.1

Das Netz der Bundesfernstraßen wird nach dem Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen (Bedarfsplan) ausgebaut, der dem Fernstraßenausbaugesetz als Anlage beigelegt ist. Der Ausbau erfolgt nach den Dringlichkeitsstufen „Vordringlicher Bedarf“ oder „Weiterer Bedarf“ und nach Maßgabe der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel. Das Bundesministerium hat den gesetzlichen Auftrag, in Abständen von fünf Jahren zu prüfen, ob der Bedarfsplan der Verkehrsentwicklung anzupassen ist. Die Anpassung erfolgt durch Gesetz.

51.1.2

Wegen des nach der Wiedervereinigung sprunghaft angestiegenen Straßenverkehrsaufkommens im Raum Ratzeburg forderten Anwohner den Bau einer Ortsumgehung Ratzeburg im Zuge der Bundesstraße 208, um die Innenstadt von Ratzeburg verkehrlich zu entlasten. Anfang des Jahres 1992 beschloß die Landesregierung Schleswig-Holstein (Landesregierung), die geplante Bundesautobahn A 20 südlich um Lübeck herumzuführen und auf den Bau der Ortsumgehung Ratzeburg zu verzichten. Daraufhin stufte das Bundesministerium dieses Vorhaben im Bundesverkehrswegeplan 1992 in den „Weiteren Bedarf“ ein.

Der Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen wurde zuletzt im November 1993 fortgeschrieben. Einer Initiative von Bundestagsabgeordneten von Ende des Jahres 1992 folgend, stufte der Gesetzgeber die rd. 6 km lange Ortsumgehung Ratzeburg in den „Vordringlichen Bedarf“ ein. Die Gesamtkosten schätzte das Bundesministerium auf insgesamt 35 Mio. DM.

Bereits Ende des Jahres 1992 hatte die Landesregierung die Straßenbauverwaltung des Landes beauftragt, auch Alternativen zum Bau einer Ortsumgehung durch Ausbau vorhandener Straßen mit geringeren Eingriffen in Natur und Landschaft zu entwickeln. Die Straßenbauverwaltung untersuchte mehrere Varianten für Bau- und Ausbaumaßnahmen mit dem Ergebnis, daß die verkehrliche Entlastung der Stadt Ratzeburg bei einer Ortsumgehung relativ gering sein wird. So haben Verkehrsuntersuchungen für alle Planfälle gezeigt, daß höchstens 20 v. H. des innerstädtischen Verkehrs auf eine Ortsumgehung verlagert werden könnten, da dieser hauptsächlich aus Quell-, Ziel- und Binnenverkehren besteht. Darüber hinaus wird die Bundesautobahn A 20 nach ihrer Fertigstellung den Raum Ratzeburg vom überregionalen Verkehr nicht unerheblich entlasten. Wegen des geringen Verkehrswertes und eines für Bundesfernstraßenprojekte nicht ausreichenden Nutzen-Kosten-Verhältnisses bei geschätzten Gesamtkosten je nach Variante zwischen rd. 21 und rd. 95 Mio. DM sah die Straßenbauverwaltung seit Mitte des Jahres 1995 von weiteren Planungen zur Linienführung ab.

Im Vorfeld erneuter Planungsabstimmungen mit dem Bundesministerium faßte die Straßenbauverwaltung im Mai 1997 ihre bis dahin vorliegenden Erkenntnisse zum Bau der Ortsumgehung dahingehend zusammen, daß die Notwendigkeit der Maßnahme aus rein fachlicher und

wirtschaftlicher Betrachtungsweise schwer begründbar sei. Auch sei die Aufnahme in den „Vordringlichen Bedarf“ des Bedarfsplans für die Bundesfernstraßen seinerzeit nicht anläßlich einer entsprechenden positiven verkehrswirtschaftlichen Bewertung, sondern aufgrund eines interfraktionellen Antrags erfolgt. Zudem stünden die zu erwartenden Kosten angesichts der angespannten Haushaltslage einer Realisierung entgegen. Sollte es jedoch bei der politischen Absicht bleiben, die Maßnahme zu realisieren, sollte das Bundesministerium eine Trassenführung für die weitere Bearbeitung bestimmen. Eine Entscheidung hierüber wurde bisher nicht getroffen.

51.2

Der Bundesrechnungshof teilt die Zweifel der Straßenbauverwaltung des Landes Schleswig-Holstein, eine Ortsumgehung Ratzeburg im Zuge der Bundesstraße 208 zu bauen. Diese wird auch nach seiner Auffassung die verkehrlichen Probleme der Stadt nach bisher vorliegenden Erkenntnissen nicht oder nur unzureichend lösen. Er sieht daher keine Veranlassung, das Vorhaben weiter im „Vordringlichen Bedarf“ des Bedarfsplans für die Bundesfernstraßen zu belassen. Sofern das Projekt dennoch weiterverfolgt werden sollte, hat der Bundesrechnungshof dem Bundesministerium empfohlen, dieses auf der Grundlage des vorhandenen und geplanten Verkehrsnetzes sowie der absehbaren Verkehrsentwicklung zu überprüfen und neu zu bewerten. Der Bundesrechnungshof geht hierbei davon aus, daß das Bundesministerium bei der anstehenden Fortschreibung des Bedarfsplans für die Bundesfernstraßen das Vorhaben nur dann zur Beschlußfassung durch den Deutschen Bundestag vorschlägt, wenn sein aktueller verkehrlicher Bedarf nachgewiesen ist. Einen entsprechenden Beschluß hatte der Rechnungsprüfungsausschuß des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages bereits im Jahre 1998 gefaßt (vgl. Protokoll Nr. 41 vom 4. Februar 1998 i. V. m. Drucksache 13/8550 Nr. 65).

51.3

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, daß es die Maßnahme in die anstehende Überarbeitung des Bundesverkehrswegeplans und die darin eingebettete Novellierung des Fernstraßenausbaugesetzes sowie die Fortschreibung des Bedarfsplans für die Bundesfernstraßen einbeziehen werde. Es habe das Ziel, das Projekt als Bundesmaßnahme aus dem Bedarfsplan zu streichen, sofern die Straßenbauverwaltung des Landes für die Untersuchung zur Fortschreibung des Bedarfsplans keine kostengünstigeren Alternativen mit einem deutlich besseren Nutzen-Kosten-Verhältnis vorlegt.

51.4

Der Bundesrechnungshof sieht sich mit der Stellungnahme des Bundesministeriums in seiner Auffassung bestätigt, wonach der Bau einer Ortsumgehung Ratzeburg im Zuge der Bundesstraße 208 keine vordringliche Maßnahme im Bundesfernstraßennetz ist. Seit dem Jahre 1995 steht fest, daß für das Projekt weder ein ausreichender

Verkehrswert noch eine für Bedarfsplanmaßnahmen geforderte Wirtschaftlichkeit vorliegt. Da der Bundesrechnungshof keine Anhaltspunkte für eine entscheidende Verbesserung dieser Kriterien sieht, hält er es für geboten, auf die Maßnahme endgültig zu verzichten und diese aus dem Bedarfsplan zu streichen. Damit könnten Bundeshaushaltsmittel von mindestens 21 Mio. DM eingespart oder für andere vordringliche Maßnahmen im Bundesfernstraßennetz eingesetzt werden.

52 Zahlungen des Bundes zur Städtebauförderung an ein Land (Kapitel 12 25 Titel 882 13)

52.0

Ein Land hat Bundesfinanzhilfen zur Städtebauförderung überhöht und wesentlich früher als benötigt angefordert. Dem Bund entstanden dadurch vermeidbare Zinsaufwendungen von rd. 1,6 Mio. DM.

52.1

52.1.1

Nach Artikel 104 a Abs. 4 GG gewährt der Bund den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden. Die Finanzbeziehungen sind in der Grundvereinbarung vom 19. September 1986 geregelt. Auf dieser Grundlage sowie gemäß § 164 b Abs. 1 Baugesetzbuch haben Bund und Länder die Einzelheiten für den Einsatz der Bundesfinanzhilfen zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen durch Verwaltungsvereinbarung festgelegt. Allein im Jahre 1997 stellte der Bund den Ländern hierfür mehr als 700 Mio. DM zur Verfügung.

Das Bundesministerium weist den Ländern gemäß Artikel 6 der Grundvereinbarung die Finanzhilfen nach Maßgabe der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel in der Regel mit Beginn des jeweiligen Haushaltsjahres, frühestens mit Beginn des Programmvollzugs, zur selbständigen Bewirtschaftung zu. Damit sind die Länder ermächtigt, die zuständige Bundeskasse zur Auszahlung der notwendigen Mittel an die Landeskasse anzuweisen, sobald diese für fällige Zahlungen benötigt werden. Nach der Grundvereinbarung haben die Länder die Finanzhilfen unverzüglich, spätestens innerhalb von 30 Tagen, an die Städte und Gemeinden als Letztempfänger weiterzuleiten. Laut den Protokollnotizen zur Grundvereinbarung werden die Länder Vorkehrungen treffen, die u. a. ein Überschreiten der 30-Tage-Frist verhindern.

52.1.2

Der Bundesrechnungshof hat bei drei Ländern geprüft, wie diese die Bundesfinanzhilfen zur Städtebauförderung abrufen und weiterleiten. Hierbei hat er festgestellt, daß ein Land in den Jahren 1994 und 1996 Bundesmittel in nicht benötigter Höhe und zudem wesentlich zu früh ab-

rief. So wies die Landeskasse am Ende des Monats Februar 1994 einen Bestand an nicht benötigten Bundesmitteln in Höhe von rd. 34 Mio. DM aus, den das Land bis Ende des Jahres abbaute. Am Jahresanfang 1996 verfügte die Landeskasse über einen Bestand von im Vorjahr nicht verbrauchten Bundesmitteln in Höhe von rd. 18 Mio. DM, die bis Juni 1996 um fast die Hälfte abgebaut wurden. Dennoch forderte das Land ab Mitte des Jahres monatlich weitere Bundesmittel an. Im Monatsdurchschnitt der Jahre 1994 und 1996 verfügte die Landeskasse über einen Bestand an nicht benötigten Bundesmitteln in zweistelliger Millionenhöhe, da das Land die Bundesmittel weder innerhalb der 30-Tage-Frist und erst recht nicht „unverzüglich“ an die Letztempfänger weiterleitete. Nach Berechnungen des Bundesrechnungshofes führte dies zu Zinsverlusten für den Bund von insgesamt rd. 1,6 Mio. DM.

52.2

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium auf die überhöhten und verfrühten Mittelanforderungen des Landes und den daraus entstandenen Schaden für den Bund hingewiesen. Dieser hätte nach Auffassung des Bundesrechnungshofes vermieden werden können, wenn das Land die verbindlichen Regelungen der Grundvereinbarung einschließlich der Protokollnotizen beachtet und Vorkehrungen getroffen hätte, die für den Zweck erforderlichen Mittel bedarfsgerecht abzurufen.

Der Bundesrechnungshof hat es als notwendig erachtet, daß das Bundesministerium das Land auffordert, dem Bund den entstandenen Schaden zu ersetzen. Zudem sollte es das Land zu einer vereinbarungsgemäßen Mittelbewirtschaftung anhalten und dieselbe überwachen, um Fälle dieser Art künftig auszuschließen.

52.3

Das Bundesministerium hat gegen die Feststellungen des Bundesrechnungshofes keine Einwände erhoben und angekündigt, es werde das Land auffordern, dem Bund den entstandenen Schaden zu ersetzen. Wegen notwendiger zusätzlicher Erhebungen könne es den Anspruch vorerst nur dem Grunde nach geltend machen und ihn zu gegebener Zeit der Höhe nach konkretisieren.

52.4

Der Bundesrechnungshof begrüßt die Absicht des Bundesministeriums, das Land zum Schadenersatz aufzufordern. Er erwartet, daß es die Forderung an das Land alsbald konkretisiert und durchsetzt.

Da der Bundesrechnungshof nur stichprobenweise geprüft hat, ist davon auszugehen, daß auch andere Länder Bundesmittel zur Städtebauförderung vorzeitig abgerufen haben oder noch abrufen. Er empfiehlt daher dem Bundesministerium eindringlich, auf die Länder einzuwirken, solche Mittel nur im vereinbarten Rahmen entsprechend dem Bedarf abzurufen. Im übrigen erinnert der Bundesrechnungshof an seine Auffassung, die Mischfinanzierungen zwischen Bund und Ländern abzubauen (vgl. Bemerkungen 1997, Drucksache 13/8550 Nr. 73.2.1.4).

53 Vergabe Technischer Gebäudeausrüstung

53.0

Die Bauverwaltungen verschiedener Länder bestimmten vor der Vergabe des Baus und der Wartung von Anlagen der Technischen Gebäudeausrüstung den Leistungsumfang nicht ausreichend. Dadurch entstanden Mehrausgaben in Höhe von rd. 800 000 DM, außerdem wurden Bieter benachteiligt.

53.1

Anlagen der Technischen Gebäudeausrüstung bedürfen nach ihrer Fertigstellung einer regelmäßigen Wartung. Während die Bauverwaltung für das Erstellen der Anlage zuständig ist, obliegt die Wartung der hausverwaltenden Dienststelle. Soweit diese die Anlagen nicht selbst wartet (Eigenwartung), ist es aus technischen Gründen häufig zweckmäßig, dem Ersteller der Anlagen die Wartung zu übertragen.

Für das Erstellen von Anlagen der Technischen Gebäudeausrüstung holten Bauverwaltungen verschiedener Länder Angebote ein, mit denen sie sich auch gleichzeitig die Wartung derselben Anlage anbieten ließen. Einen Anspruch auf Abschluß eines Wartungsvertrags hatte der Ersteller der Anlage laut Verdingungsunterlagen aber nicht, um die hausverwaltende Dienststelle nicht früher als unbedingt notwendig zu binden.

Bei der Wertung des Wettbewerbsergebnisses berücksichtigten die Bauverwaltungen ausschließlich die jeweiligen Gesamtangebotssummen sowohl für das Erstellen als auch für die Wartung der Anlagen. Sie beauftragten jeweils den Mindestfordernden mit der Erstellung der Anlage und nahmen dabei an, die hausverwaltende Dienststelle werde diesen Auftragnehmer auch mit der Wartung beauftragen. Tatsächlich schloß aber keine der hausverwaltenden Dienststellen einen Wartungsvertrag zu den angebotenen Konditionen ab.

Wäre die Wertung des Wettbewerbsergebnisses auf das Erstellen der Anlage beschränkt geblieben, wären andere Bieter preisgünstiger gewesen. Es hätten allein in 7 von rd. 150 geprüften Fällen Ausgaben in Höhe von 800 000 DM eingespart werden können.

Darüber hinaus setzten sich die Bauverwaltungen der Gefahr von Schadenersatzforderungen aus, weil preisgünstigere Bieter im Wettbewerb benachteiligt wurden.

53.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß die Bauverwaltungen vor der Vergabe den Leistungsumfang nicht ausreichend verbindlich vereinbart, dadurch Mehrausgaben verursacht und Bieter benachteiligt haben. Die Bauverwaltungen hätten ohne vorherige Vereinbarung mit den zuständigen hausverwaltenden Dienststellen die Wartung der Anlagen nicht in den Wettbewerb einbeziehen dürfen.

53.3

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, es werde die entsprechenden Vergaberegeln präzisieren und umgehend mittels Erlass und später durch Änderung der Vorschrift für Abhilfe sorgen. Die Bauverwaltung werde künftig mit dem Nutzer nicht nur zu klären, sondern schriftlich zu vereinbaren haben, ob ein Wartungsvertrag abgeschlossen werden soll.

53.4

Der Bundesrechnungshof hält die vom Bundesministerium angekündigte Maßnahme für geeignet, den bei der Bauverwaltung festgestellten Mangel zu beheben, wenn das Bundesministerium im Rahmen seiner Fachaufsicht für das Einhalten seiner Vorschrift sorgt.

53.5

Der Bundesrechnungshof wird die Angelegenheit weiter beobachten.

54 Berücksichtigung von Lebensversicherungsbeiträgen im Wohngeldrecht (Kapitel 12 25 Titel 642 01)

54.0

Bei der Ermittlung des für das Wohngeld maßgebenden Einkommens werden in den meisten Bundesländern freiwillige Beiträge von Beamten zu einer Lebensversicherung den Pflichtbeiträgen zur gesetzlichen Rentenversicherung gleichgestellt. Dies führt in diesen Ländern zu einer Besserstellung der Beamten im Vergleich zu anderen Wohngeldempfängern und zu vermeidbaren Mehrausgaben in Bund und Ländern. Das Bundesministerium hat trotz mehrfacher Aufforderung durch den Bundesrechnungshof über Jahre hinweg nichts unternommen, um eine einheitliche, die Besserstellung von Beamten vermeidende und ausgabenmindernde Verfahrensweise in allen Bundesländern herbeizuführen.

54.1

54.1.1

Das Wohngeld wird je zur Hälfte von Bund und Ländern aufgebracht. Bei der Ermittlung des für das Wohngeld maßgebenden Jahreseinkommens sind prozentuale Anteile (Pauschalen) abzuziehen, die nach der Anzahl bestimmter Belastungsfaktoren gestaffelt sind (§ 17 Wohngeldgesetz). Der höchste Abzug von 30 v. H setzt im Regelfall die Entrichtung von Einkommensteuer und von Pflichtbeiträgen zur gesetzlichen Kranken- sowie Rentenversicherung (insgesamt drei Faktoren) voraus. Dieser Abzug ist aber auch vorzunehmen, wenn den

„Pflichtbeiträgen entsprechende“ Beiträge zu Versicherungen oder ähnlichen Einrichtungen entrichtet werden, die nicht nur geringfügig sind (zur Zeit mindestens 80 DM monatlich).

Die zum Wohngeldgesetz ergangene Verwaltungsvorschrift des Bundes führt hierzu sinngemäß aus, daß Beiträge zu anderen als den genannten gesetzlichen Pflichtversicherungen schon dann gleichgestellt sind, wenn die Aufwendungen auch nur dazu „beitragen“, vergleichbare Sicherungszwecke zu erfüllen (Teil A Nr. 17.22 Abs. 1 Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Wohngeldgesetz – Verwaltungsvorschrift –).

54.1.2

Der Bundesrechnungshof hatte im Rahmen einer Prüfung im Jahre 1993 festgestellt, daß entsprechend der – auch in der Verwaltungsvorschrift zum Ausdruck kommenden – Rechtsauffassung des Bundesministeriums die meisten Bundesländer den höchsten Abzug von 30 v. H. auch dann zubilligen, wenn Beamte neben Steuern und Krankenversicherungsbeiträgen als dritten Faktor Beiträge zu privaten Lebensversicherungen zahlen.

Schon seit Mitte des Jahres 1992 nahm dagegen das Saarland bei Beamten, die eine Lebensversicherung haben, nur noch den nächst niedrigeren Abzug von 20 v. H. vom wohngeldrechtlichen Einkommen vor. Dies war auch dem Bundesministerium bekannt. Der Ausgang einschlägiger Rechtsstreitigkeiten im Saarland sollte jedoch zunächst abgewartet werden. Im Jahre 1995 wurde unter Aufrechterhaltung der unterschiedlichen Auffassungen lediglich die Mindestgrenze für die Berücksichtigung von Lebensversicherungsbeiträgen von 60 auf 80 DM monatlich angehoben.

Im Jahre 1996 schlug das Niedersächsische Sozialministerium vor dem Hintergrund einer entsprechenden Entschließung des Niedersächsischen Landtages dem Bundesministerium vor, entgegen der o. g. Verwaltungsvorschrift das Gesetz so auszulegen, daß in den genannten Fällen der Höchstabzug nicht mehr zu gewähren ist. Hierzu zeigte sich das Bundesministerium nicht bereit.

Auf eine Anfrage des Bundesrechnungshofes im Jahre 1997 äußerten auch weitere Länder (Hamburg und Schleswig-Holstein) Einwände gegen die bisher überwiegende Handhabung.

Abweichend von einigen erstinstanzlichen Urteilen bestätigte das Obergerverwaltungsgericht des Saarlandes im Jahre 1998 die Begrenzung des Pauschalabzugs auf 20 v. H. als rechtmäßig, weil es sich nicht um den Rentenversicherungsbeiträgen „entsprechende“ Beiträge handele. Daraufhin änderte auch das Land Brandenburg seine Verwaltungspraxis.

Nach einer Schätzung des Bundesrechnungshofes könnte die bundesweite Beschränkung auf einen Abzug von 20 v. H. in den genannten Fällen zu einer jährlichen Ersparnis an Wohngeld in Höhe von 3 bis 4 Mio. DM führen.

54.2

Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung vertreten, daß nach der gesetzlichen Regelung anstelle des höchsten Abzugs in Höhe von 30 v. H. vom wohngeldrechtlichen Einkommen bei Beamten, die eine Lebensversicherung haben, lediglich ein Abzug von 20 v. H. vorzunehmen ist. Im Hinblick auf die Tatsache, daß Beamte sich damit nur eine zusätzliche Alterssicherung schaffen, hat er das Bundesministerium seit dem Jahre 1993 mehrfach aufgefordert, dessen zu weitgehende, mit Sinn und Zweck der Regelung nicht übereinstimmende Auslegung des Wohngeldgesetzes zu überdenken und die einschlägige Verwaltungsvorschrift entsprechend zu ändern. Der Bundesrechnungshof sieht sich in dieser Auffassung durch die Haltung mehrerer Bundesländer und die berufsgerichtliche Rechtsprechung bestärkt.

Danach sind freiwillige Beiträge für eine zusätzliche Alterssicherung Pflichtbeiträgen zur Rentenversicherung nicht gleichzustellen, weil der notwendige Sicherungsbedarf bereits durch die auf dieses Ziel ausgerichteten gesetzlichen Alterssicherungssysteme gewährleistet wird.

Dementsprechend führen bei sozialversicherten Arbeitnehmern Beiträge zu Lebensversicherungen nicht zu einem (noch) höheren Abzug (als 30 v. H.) vom wohngeldrechtlichen Einkommen. Wenn diese Beiträge dagegen bei Beamten eine Erhöhung des Abzugs von 20 auf 30 v. H. bewirken, obgleich auch hier bereits die der Sozialversicherung vergleichbare Alterssicherung gesetzlich gewährleistet ist, ist hierin eine Besserstellung der Beamten zu sehen, zumal in aller Regel die Beiträge für zusätzliche Lebensversicherungen wesentlich niedriger liegen dürften als die bei einem Arbeitnehmer anfallenden Rentenversicherungsbeiträge.

Im übrigen hat der Bundesrechnungshof verdeutlicht, daß das Bundesministerium – auch wenn es auf seiner Beurteilung dieser Rechtsfrage beharrt – jedenfalls gehalten ist, einer unterschiedlichen Gesetzesauslegung in einem seinen Weisungen unterliegenden Verwaltungsbereich zügig entgegenzutreten, um die Gleichbehandlung der Berechtigten zu gewährleisten.

54.3

Das Bundesministerium hat in der 13. Legislaturperiode die Auffassung vertreten, daß Beiträge zu Lebensversicherungen ihrer Zweckrichtung nach den Beiträgen zur gesetzlichen Rentenversicherung entsprächen. Ob daneben bereits eine gesetzliche Versicherung oder Versorgungsanwartschaft zu demselben Zweck gewährleistet sei, sei unerheblich. Durch die Mindestgrenze für anzuerkennende Beiträge von 80 DM sei die Berücksichtigung geringfügiger Aufwendungen ausgeschlossen. Schließlich sei bei jüngeren und bei von Scheidung betroffenen Beamten das Versorgungsniveau so niedrig, daß eine zusätzliche Absicherung sinnvoll sei, insbesondere bei den hier in Rede stehenden Beziehern niedriger Einkommen. Die Verwaltungsvorschrift des Bundes hierzu bleibe daher unverändert.

Das Bundesministerium hatte demzufolge zunächst seine bisherige Rechtsauffassung gegenüber den mehrfachen

Vorstößen des Bundesrechnungshofes weiterhin nicht nur als rechtmäßig, sondern auch als sachlich wohlbegründet verteidigt, allerdings angekündigt, im Rahmen einer etwaigen Novelle zum Wohngeldgesetz Änderungen „mit dem Ziel einer treffsicheren Erfassung des tatsächlich verfügbaren Einkommens“ anzustreben. Es wies darauf hin, daß in der 13. Legislaturperiode im Rahmen der Vorbereitung einer geplanten, jedoch nicht verabschiedeten Novelle zum Wohngeldgesetz „auch erforderliche Rechtsänderungen zu einzelnen Regelungen – wie hier – überlegt worden waren, aber separate Änderungen in Einzelpunkten nicht außerhalb einer Wohngeldnovelle erfolgen sollten“.

Nach Vorliegen des o. g. Urteils des Oberverwaltungsgerichts des Saarlandes vom 5. Mai 1998 hat das Bundesministerium auf einer Tagung mit den Ländern im Oktober 1998 erklärt, das Urteil sei nicht so überzeugend, daß das Bundesministerium handeln müsse; im übrigen sei nunmehr zu berücksichtigen, daß die Beamten neuerdings zur Bildung einer Versorgungsrücklage durch Besoldungsabschläge beizutragen hätten. Schließlich habe auch die Mehrheit der Länder auf der genannten Tagung eine Änderung der Verwaltungspraxis abgelehnt, da diese Frage weiterhin einer Klärung im Rahmen einer seit langem erwarteten Novelle zum Wohngeldgesetz vorbehalten bleiben solle, zumal die Rechtsprechung unterschiedlich sei.

54.4

Der Bundesrechnungshof ist weiterhin der Auffassung, daß die bisher überwiegende Zubilligung eines Abzugs von 30 v. H. vom wohngeldrechtlichen Einkommen bei Beamten mit Lebensversicherungen nicht dem Inhalt und Zweck des Gesetzes gerecht wird und zu einer Besserstellung von Beamten sowie zu unnötigen Mehrausgaben des Bundes und der Länder führt und deshalb nicht länger zu vertreten ist. Hinzu kommt, daß auch unabhängig von der Beurteilung dieser Frage eine nach Bundesländern unterschiedliche Verwaltungspraxis im Interesse der Gleichbehandlung der Berechtigten nicht über Jahre hinweg geduldet werden darf, wenn der Bund durch Weisung die Verwaltungspraxis steuern kann, wie dies bei der hier handelnden Auftragsverwaltung der Fall ist.

Was die unterschiedliche Rechtsprechung betrifft, ist zu berücksichtigen, daß das Urteil des Oberverwaltungsgerichts des Saarlandes bislang die einzige berufsgerichtliche Entscheidung zu dieser Frage darstellt. Soweit die abweichenden Entscheidungen lediglich von der Vorinstanz stammten, sind sie durch das Urteil des Oberverwaltungsgerichts überholt. In den vom Bundesministerium ins Feld geführten außersaarländischen Entscheidungen stand nicht die Gleichwertigkeit der Lebensversicherungsbeiträge mit Rentenversicherungsbeiträgen zur Entscheidung, sondern lediglich die Frage der Geringfügigkeit.

Soweit das Bundesministerium auf die geringere Absicherung junger oder durch Scheidung betroffener Beamter durch die Beamtenversorgung abhebt, bestehen entsprechende Einschränkungen auch bei den Rentenversicherten. Daraus ergibt sich somit kein Grund, Beiträge

zu zusätzlichen Privatversicherungen bei Beamten einkommensmindernd zu berücksichtigen, bei Sozialversicherten dagegen nicht.

Was die Einführung von Besoldungsabschlägen bei Beamten zum Aufbau einer Versorgungsrücklage betrifft, werden diese Besoldungseinbußen automatisch bei der Wohngeldberechnung berücksichtigt, da hier ohnehin nur das entsprechend abgesenkte Bruttoeinkommen zugrunde gelegt wird. Für eine zusätzliche Berücksichtigung dieses Umstands durch einen Abzug vom Einkommen besteht daher keine Veranlassung.

Auch die Geringfügigkeitsgrenze für die Berücksichtigung von Beiträgen zu Lebensversicherungen von 80 DM monatlich ändert nichts an der Besserstellung der Beamten, die sich daraus ergibt, daß mit den Beiträgen zusätzliche, zu einer ohnehin bestehenden Versorgung hinzutretende Versicherungen finanziert werden, die zur Gewährleistung des durch Sozialversicherung und Beamtenversorgung definierten Sicherungsniveaus nicht erforderlich sind und die bei den Arbeitnehmern nicht zu einem erhöhten Abzug vom wohngeldrechtlichen Einkommen führen.

Das Bundesministerium kennt die unterschiedliche Verwaltungspraxis und die Einwände gegen die bisher überwiegende Praxis im Wohngeldbereich seit dem Jahre 1993. Ein weiteres Abwarten ist nicht vertretbar. Zudem hat das Bundesministerium mit seinen oben (Nr. 54.3) wiedergegebenen Äußerungen allenfalls vage angedeutet, nicht aber zugesagt, daß es auf die vom Bundesrechnungshof empfohlene Änderung im Rahmen eines entsprechenden Gesetzgebungsverfahrens hinarbeiten werde.

54.5

Das Bundesministerium sollte, soweit keine andere gesetzliche Regelung vorgesehen ist, umgehend die Verwaltungsvorschrift zum Wohngeldgesetz dahingehend ändern, daß Beiträge von Beamten zu Lebensversicherungen nicht mehr als einkommensmindernd im Rahmen der Berechnung des wohngeldrechtlichen Einkommens zugrunde gelegt werden, oder nunmehr eine gesetzgeberische Klarstellung in diesem Sinne vorschlagen.

Entsprechendes sollte auch für andere Personengruppen gelten, die neben einer bereits bestehenden gesetzlichen Alterssicherung Beiträge zu einer zusätzlichen Alterssicherung leisten.

55 Leistungen des Bundes als Ausgleichsmaßnahme für die Region Bonn (Kapitel 25 04 Titelgruppe 07)

55.0

Die Ziele des Programms, qualitativ hochwertige Arbeitsplätze in ausreichender Zahl in der Region Bonn zum Ausgleich zu schaffen, wurden bislang nur unzulänglich erreicht.

55.1 Vereinbarung über Ausgleichsmaßnahmen

In der Vereinbarung über die Ausgleichsmaßnahmen für die Region Bonn vom 29. Juni 1994 verpflichtete sich der Bund gegenüber den Ländern Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz, der Bundesstadt Bonn, dem Rhein-Sieg-Kreis und dem Kreis Ahrweiler, die Folgen des Verlustes des Sitzes von Parlament und Teilen der Regierung angemessen auszugleichen. Er stellt dafür bis zum Jahre 2004 insgesamt 2,81 Mrd. DM zur Verfügung. Mit diesen Mitteln sollen u. a. Maßnahmen zum Ausbau der Region Bonn zu einem Standort mit zukunftsorientierter Wirtschaftsstruktur gefördert werden.

Dem angestrebten Strukturwandel soll die Förderung von arbeitsplatzschaffenden Investitionen dienen. Dabei soll die Förderung sich an dem „Konzept zukunftsorientierter Wirtschaftsförderung nach Artikel 5 Abs. 3 der Vereinbarung über die Ausgleichsmaßnahmen für die Region Bonn“ orientieren, das der aus Vertretern des Bundes und der Region gebildete Koordinierungsausschuß auf der Grundlage von Artikel 3 der Vereinbarung erstellt hatte. Bei den Investitionshilfen für kleine und mittlere Betriebe sind in dem Konzept Grundsätze aufgeführt, wie

- Eignung der Maßnahmen zur Unterstützung des angestrebten Strukturwandels,
- Berücksichtigung von Kosten-/Nutzensgesichtspunkten,
- Orientierung an Quantität und Qualität der mit dem Umzug von Parlament und Regierung zu verlagernden Arbeitsplätze.

Der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages stimmte in seiner Sitzung am 11. Oktober 1995 dem Projekt „Investitionshilfen für mittelständische Betriebe“ (Abschnitt III, Buchstabe B, Ziffer 1.1 des Konzepts) zu.

55.2 Förderrichtlinie vom 27. Februar 1996

55.2.1

Das Förderprogramm auf der Grundlage der gemeinsamen Richtlinie des Bundesministeriums für Wirtschaft und des damaligen Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau vom 27. Februar 1996 sah die Gewährung zinsverbilligter Darlehen an kleine und mittlere Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft sowie der Freien Berufe in der Region vor. Damit sollten Investitionen (einschließlich der Kosten für Anschaffung eines Waren- und Materiallagers, Markterschließung, Schulung von Mitarbeitern, Anschaffung von Patenten, Lizenzen und dergleichen) sowie damit verbundene Aufwendungen für Projekte im Rahmen angewandter Forschung und Entwicklung finanziert werden. Nach der Richtlinie mußte mit den Investitionen die Schaffung neuer oder zusätzlicher Arbeitsplätze in der Ausgleichsregion verbunden sein. Die Zahl der Arbeitsplätze sollte bei bestehenden, in der Region ansässigen Betrieben gegenüber der Anzahl bei Investitionsbeginn um mindestens 15 v. H. oder um fünf auf Dauer angelegte Arbeitsplätze zunehmen. Der Mindestbetrag des Darlehens betrug 30 000 DM; der Höchstbetrag belief sich auf 1 Mio.

DM. Der Bund stellte zum Ausgleich der Zinsverbilligung 10 Mio. DM zur Verfügung.

Mit Vertrag vom 7. März 1996 (Mandatarvertrag) beauftragte das damalige Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau eine Förderbank des Bundes (Förderbank), das Programm zur Förderung arbeitsplatzschaffender Investitionen nach Maßgabe der Richtlinie in der jeweils gültigen Fassung durchzuführen. Danach oblag es der Förderbank, die Voraussetzungen für die Gewährung und Belassung der Darlehen zu prüfen und über die Darlehensanträge zu entscheiden. Die Antragsteller/Darlehensnehmer erhielten dann von ihren Hausbanken die Kreditmittel, die von der Förderbank refinanziert wurden.

Das Programm lief am 14. März 1996 an. Als Ende der Antragsfrist war der 31. Dezember 2000 vorgesehen. Wegen der großen Nachfrage nach den verbilligten Mitteln wurde schon zwei Wochen nach Programmbeginn der Darlehenshöchstbetrag von 1 Mio. DM auf 250 000 DM gesenkt, um eine höhere Zahl von Antragstellern berücksichtigen zu können. Bis dahin hatte die Förderbank bereits 24 Darlehenszusagen in Höhe des anfangs geltenden Höchstbetrages erteilt. Trotz Verringerung des Höchstbetrages waren die vorgesehenen Bundesmittel zur Zinsverbilligung bereits zwei Monate nach Programmbeginn ausgeschöpft.

55.2.2

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes beachtete die Förderbank die Ausgleichsgrundsätze nicht hinreichend. So gewährte sie Kredite von je 1 Mio. DM an zwei Darlehensnehmer, die nur jeweils einen neuen Arbeitsplatz einrichten wollten; ein Gastronom beabsichtigte, seinen Hotel- und Gaststättenbetrieb zu erweitern und eine Kellnerin einzustellen; der Inhaber eines Autohauses wollte seinen Betrieb erweitern und einen zusätzlichen Autoverkäufer einstellen. Darüber hinaus gab es noch mehrere Förderfälle mit Darlehen über 500 000 DM, bei denen die Antragsteller angegeben hatten, auch nur einen zusätzlichen Arbeitsplatz einzurichten zu wollen.

Der Bundesrechnungshof hat außerdem festgestellt, daß als arbeitsplatzschaffende Investition z. B. auch der Kauf eines Pkw, eines Computers und eines Fotoapparates gefördert wurde. Dafür erhielt eine Darlehensnehmerin einen Kredit in Höhe von 74 000 DM und richtete sich einen Arbeitsplatz in ihrer Privatwohnung ein, von wo aus sie einen Messeservice betreiben wollte. Der Inhaber eines Naturkostgeschäftes für Tiere erhielt ein Darlehen in Höhe von 67 000 DM für die Entwicklung und den Vertrieb des Produktes „Nachtkerzenöl für Hunde“. Er stellte eine Teilzeitkraft ein. Darüber hinaus wurden Kredite für Vorhaben wie Renovierung eines Juweliergeschäftes, Eröffnung eines Stehimbisses, Kauf eines Bestattungsunternehmens und Übernahme eines Friseurladens vergeben.

55.2.3

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß bei der Kreditvergabe die in der Vereinbarung über die Aus-

gleichsmaßnahmen für Investitionshilfen festgelegten Grundsätze nicht ausreichend beachtet wurden. In mehreren Fällen stand die Kreditsumme und die damit verbundene Zinsverbilligung, die der Bund zu tragen hat, in einem Mißverhältnis zur Anzahl der neu eingerichteten Arbeitsplätze. Nach der im Förderkonzept geforderten Beachtung von Kosten-/Nutzens Gesichtspunkten hätte die Förderbank die vom Antragsteller vorgesehene Anzahl der neuen oder zusätzlichen Arbeitsplätze bei der Höhe des gewährten Kredites berücksichtigen müssen. Sie hätte die Höchstkreditsumme nicht gewähren dürfen, wenn damit nur ein Arbeitsplatz neu eingerichtet werden sollte.

Zudem erscheint ein großer Teil der geförderten Vorhaben nicht geeignet, den angestrebten Strukturwandel der Region Bonn zu unterstützen. Die Investitionen in den aufgeführten Branchen trugen nicht dazu bei, eine zukunftsorientierte Wirtschaftsstruktur zu entwickeln. Sie lassen vielmehr Mitnahmeeffekte erkennen. Außerdem sind die mit den Maßnahmen neu geschaffenen Arbeitsplätze weder quantitativ noch qualitativ an den mit dem Umzug von Parlament und Regierung zu verlagernden Arbeitsplätzen orientiert.

55.2.4

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie und das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen haben erwidert, daß die Verfasser der Richtlinie „in vollem Einvernehmen mit der Region und mit Billigung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages unter Beachtung der Ausgleichsgrundsätze einen hinsichtlich der Qualität der Arbeitsplätze offenen Ansatz verfolgten“. Das entscheidende Bewilligungskriterium sei die Schaffung neuer und zusätzlicher Arbeitsplätze gewesen, wobei das der zu fördernden Investition zugrundeliegende unternehmerische Konzept des Antragsstellers eine positive Prognose über die Dauerhaftigkeit der zu schaffenden Arbeitsplätze ermöglichen sollte. Die beiden Bundesministerien haben ferner geäußert, daß die Kreditvergabe im Einzelfall nicht in Übereinstimmung mit den Ausgleichsgrundsätzen stehen müsse. Mit der Förderrichtlinie sei ein von den Grundsätzen abweichender Ansatz verfolgt worden. Es sei aus wirtschaftspolitischen und administrativen Aspekten darauf verzichtet worden, eine Relation zwischen Darlehenshöhe/Investitionssumme und der Anzahl der zu fördernden Arbeitsplätze festzulegen, da die Kosten je Arbeitsplatz branchenbedingt sehr unterschiedlich und ein unkompliziertes Antragsverfahren sowie eine zügige Entscheidung angestrebt worden seien.

Im übrigen seien für den angestrebten Strukturwandel der Region nicht nur qualitativ hochwertige Arbeitsplätze erforderlich. Vielmehr solle die bisher auf Hauptstadtaufgaben hin ausgerichtete Struktur zu einem „gesunden Mix an Branchen“ fortentwickelt werden. Die Vertreter der Region hätten das Investitionshilfeprogramm zu einer breit angelegten Arbeitsplatzinitiative ausgestaltet wissen wollen. Das Programm sei erfolgreich gewesen. Mit einem Fördervolumen von 15 Mio. DM seien ein Investitionsvolumen von 180 Mio. DM erreicht und 617 Arbeitsplätze neu geschaffen worden. In-

sofern seien die Entscheidungen der Förderbank über die Kreditvergaben grundsätzlich nicht in Frage zu stellen, auch wenn sie in einigen der vom Bundesrechnungshof genannten Fällen nicht „vollständig überzeugten“. Die Mitnahmeeffekte seien aufgrund des gewählten Förderinstrumentes eines zinsverbilligten Darlehens nur gering.

55.2.5

Die Ausführungen der Bundesministerien überzeugen nicht. Die Grundsätze für die Ausgleichsmaßnahmen sahen nicht vor, daß mit dem Förderprogramm beliebige Arten von Arbeitsplätzen geschaffen werden sollten. Vielmehr sollte neben der Quantität auch die Qualität der Arbeitsplätze für die Förderung maßgeblich sein. Dieser Grundsatz war sowohl in der Vereinbarung über die Ausgleichsmaßnahmen als auch in dem darauf basierenden Konzept zukunftsorientierter Wirtschaftsförderung enthalten. Dem hatte der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages zugestimmt. Der Hinweis der Bundesministerien, es sei mit „Billigung des Haushaltsausschusses unter Beachtung der Ausgleichsgrundsätze ein hinsichtlich der Qualität offener Ansatz verfolgt“ worden, ist nicht nachvollziehbar.

Der Bundesrechnungshof bleibt daher bei seiner Auffassung, daß die Ausgleichsgrundsätze bei den Bewilligungen häufig nicht beachtet worden sind. Er hält es für nicht zulässig, daß die Bundesministerien und die Förderbank bei der Förderpraxis von den Zielen und Grundsätzen der Vereinbarung über die Ausgleichsmaßnahmen abgewichen sind und Vorhaben gefördert haben, die nicht geeignet sind, den Verlust der Sitze von Parlament und Regierung auszugleichen. Im übrigen geben die Art der geförderten Vorhaben und Unternehmen zu Zweifeln Anlaß, daß der angeblich angestrebte „gesunde Mix an Branchen“ erreicht worden ist. Es ist außerdem nicht nachgewiesen, daß es sich bei der genannten Anzahl von 617 Arbeitsplätzen um neu eingerichtete oder zusätzliche handelt, die ohne die Förderung nicht entstanden wären. Entgegen der Auffassung der Bundesministerien ist bei der Beurteilung des Umfangs des Mitnahmeeffektes nicht auf das gewählte Förderinstrument, sondern auf die Art der geförderten Maßnahmen und deren Häufigkeit abzustellen. Insofern geht der Bundesrechnungshof von einem erheblichen Mitnahmeeffekt aus, den er auch als Ursache dafür sieht, daß die Fördermittel innerhalb von sechs Wochen nahezu ausgeschöpft waren.

55.3 Förderrichtlinie vom 15. Oktober 1996

55.3.1

Wegen der anhaltenden Nachfrage nach verbilligten Darlehen wurden weitere 10 Mio. DM für Zinsverbilligung zur Verfügung gestellt, um das Programm fortzuführen. Mit einer neuen Richtlinie vom 15. Oktober 1996 wurde die zu fördernde Zielgruppe auf forschungs- und entwicklungsintensive kleine und mittlere Unternehmen mit bestehender oder zukünftiger Betriebsstätte in der Förderregion beschränkt. Dabei galten als forschungs-

und entwicklungsintensiv, wie bereits in der früheren Richtlinie definiert, Unternehmen, die

- in Technologiezentren angesiedelt werden,
- einen hohen Anteil von Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen haben,
- neuartige Produkte und Prozesse entwickeln und vermarkten oder
- sonst geeignet sind.

Der Darlehenshöchstbetrag wurde auf 500 000 DM und der Zinssatz auf 2,5 v. H. festgelegt. Die sonstigen Konditionen entsprachen der alten Richtlinie. Bis Ende Mai 1998 wurden 80 Darlehenszusagen erteilt.

55.3.2

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß Antragsteller Darlehen erhielten, wenn sie ihr Unternehmen bei der Antragsbegründung als „innovativ“, „forschungs- und entwicklungsintensiv“ oder als „sonst geeignetes Unternehmen“ bezeichneten. Einige Hausbanken sahen zwar verschiedene Anträge als aussichtslos an, leiteten sie aber dennoch an die Förderbank weiter, weil die Antragsteller darauf beharrten, und waren überrascht, daß die Förderbank Darlehenszusagen erteilte. Dabei handelte es sich nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes z. B. um die Förderung der Vermietung von Telefonen, des Vertriebes von Sportartikeln, des Betriebes eines TV-Shops sowie von Rufbereitschaftszentren, die unter der Bezeichnung „Office direkt“ oder „Call Center“ operierten, wobei die Innovation damit begründet wurde, daß der vom Call Center über Funktelefon gerufene Unternehmer ein Faxgerät im Auto vorhalte und deshalb kein Büro mehr am Firmensitz benötige.

55.3.3

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes verfehle ein erheblicher Anteil der Kreditzusagen die Zielsetzung im Förderkonzept, wonach die „Akquisition innovativ-orientierter Industrie- und Dienstleistungsbetriebe“ den angestrebten Strukturwandel unterstützen soll. Insbesondere kann sich die Förderungswürdigkeit eines Unternehmens nicht allein daraus ergeben, daß das Unternehmen in einem Technologiezentrum angesiedelt ist. Der Bundesrechnungshof hat den Bundesministerien empfohlen, die zweite Richtlinie dahingehend zu ändern, daß nur solche Unternehmen gefördert werden dürfen, die nach objektiven Maßstäben als forschungs- und entwicklungsintensive Unternehmen anerkannt sind und damit dem Förderziel gerecht werden.

55.3.4

Die Bundesministerien haben Schwierigkeiten bei der Einstufung einzelner Unternehmen als forschungs- und entwicklungsintensiv eingeräumt. Nach Erörterung mit der Förderbank und dem für die Förderung von Forschung und Entwicklung zuständigen damaligen Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung

und Technologie seien die Begriffe „forschungs- und entwicklungsintensive kleine und mittlere Unternehmen“ nunmehr so präzisiert worden, daß die Unternehmen „einen hohen Anteil von Aufwendungen für Forschung und Entwicklung haben“ müßten. Es sei beabsichtigt, die Förderkonditionen in der Richtlinie entsprechend zu ändern. Dazu sei ein Entwurf erarbeitet worden, der die Voraussetzungen für die Förderung bei der vorgesehenen Fortführung des Investitionshilfeprogrammes festlegt. Danach sollen als forschungs- und entwicklungsintensiv künftig Betriebe gelten, die

- Güter im Bereich von Spitzentechnik und höherwertiger Technik herstellen, die näher definiert sind oder
- Forschungs- und Entwicklungs-Aufwendungen von 3,5 v. H. und mehr gemessen am Umsatz nachweisen oder
- durch innovative Produkte oder Verfahren den Strukturwandel in der Region unterstützen.

55.3.5

Die Bundesministerien haben mit den zugesicherten Maßnahmen den Vorstellungen des Bundesrechnungshofes im wesentlichen entsprochen. Sie haben damit auch zu erkennen gegeben, daß die Förderpraxis nach den ersten beiden Richtlinien nicht geeignet war, die im „Konzept zukunftsorientierter Wirtschaftsförderung nach Artikel 5 Abs. 3 der Vereinbarung über die Ausgleichsmaßnahmen für die Region Bonn“ festgelegten Ziele zu erreichen.

Der Bundesrechnungshof erwartet, daß die Bundesministerien die hinreichende Beachtung der neuen Regelungen in der Förderpraxis sicherstellen.

55.4 Bestimmungsgemäße Verwendung der Darlehen

55.4.1

Nach dem Mandatarvertrag hat die Förderbank den Hausbanken aufzuerlegen, sich die bestimmungsgemäße Verwendung der Darlehen nachweisen zu lassen und den Verwendungsnachweis an die Förderbank zur Prüfung weiterzuleiten.

55.4.2

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß einige Hausbanken die Angaben der Darlehensnehmer über neu eingerichtete Arbeitsplätze im Verwendungsnachweis bestätigten, ohne sich entsprechende Unterlagen, z. B. Arbeitsverträge, vorlegen zu lassen. Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß die Förderbank den Hausbanken nicht eindeutig vorgegeben hatte, wie die neu geschaffenen Arbeitsplätze nachzuweisen sind, und beanstandet, daß die Förderbank dadurch ihre Prüfungsaufgaben nur unzulänglich wahrgenommen hat. Er hat empfohlen, die Darlehensnehmer zu verpflichten, ihre Angaben hinreichend zu belegen, damit die Förderbank sachgerecht prüfen kann.

55.4.3

Die Bundesministerien haben mitgeteilt, es sei vorgesehen, daß die Förderbank in einem Rundschreiben an die Hausbanken klarstellt, wie die Darlehensnehmer die neu geschaffenen Arbeitsplätze nachzuweisen haben.

55.4.4

Der Bundesrechnungshof erwartet, daß die Bundesministerien die Förderbank anhalten, von den Darlehensnehmern über die Hausbanken die erforderlichen Nachweise zu verlangen und die bestimmungsgemäße Verwendung der Darlehen zu überwachen.

Bundeseisenbahnvermögen

56 Jahresabschluß 1998 des Bundeseisenbahnvermögens (Kapitel 12 22)

56.0

Die Ausgaben des Bundeseisenbahnvermögens im Jahre 1998 umfaßten rd. 25,0 Mrd. DM. Sie wurden in Höhe von rd. 17,5 Mrd. DM aus dem Bundeshaushalt und in Höhe von rd. 7,5 Mrd. DM durch eigene Einnahmen gedeckt. Das Bundeseisenbahnvermögen benötigte höhere Leistungen aus dem Bundeshaushalt als geplant, da der Verkauf seiner Anteile an den Eisenbahnwohnungsgesellschaften zum Jahresende 1998 nicht mehr zustande kam.

Das Bundeseisenbahnvermögen hat die Erfassung des Immobilienbestands in der Buchhaltung im Jahre 1998 weitergeführt. Es hat intern die Voraussetzungen geschaffen zu erkennen, ob für die beim Bundeseisenbahnvermögen verbliebenen Grundstücke eine Erlöserwartung von 13,4 Mrd. DM realistisch war. Zum Jahreswechsel 1998/1999 führte es erstmals eine Inventur durch.

56.1 Allgemeines

Das Bundeseisenbahnvermögen ist gesetzlich verpflichtet, einen Jahresabschluß zu erstellen (§ 18 Gesetz zur Zusammenführung und Neugliederung der Bundeseisenbahnen). Die Prüfungsämter des Bundes haben den Jahresabschluß für das Haushaltsjahr 1998 im Auftrag des Bundesrechnungshofes geprüft. Für das Entlastungsverfahren des Bundeseisenbahnvermögens gelten die Regelungen für das Entlastungsverfahren des Bundes entsprechend.

56.2 Vermögens-, Finanz- und Liquiditätslage

Die Vermögenslage des Bundeseisenbahnvermögens ist – wie in den Vorjahren – durch ein Ungleichgewicht von aktiven zu passiven Vermögenswerten gekennzeichnet. Die Ursache ist im Wesentlichen, daß die von den ehemaligen Sondervermögen Deutsche Bundesbahn und Deutsche Reichsbahn übernommenen Altschulden das dem Bundeseisenbahnvermögen zuzuordnende Anlagevermögen übersteigen.

Das Bundeseisenbahnvermögen stellte die Vermögenslage im Jahresabschluß 1998 wie folgt dar:

Vermögen			Verbindlichkeiten		
Posten	31. Dezem- ber 1998	31. Dezem- ber 1997	Posten	31. Dezem- ber 1998	31. Dezem- ber 1997
	– in Mio. DM –			– in Mio. DM –	
Immaterielle Vermögens- gegenstände	1	1	Kreditverbindlich- keiten.....	78 101	78 223
Sachanlagen.....	975	2 109	Sonstige Verbindlichkeiten..	4	10
Finanzanlagen.....	925	973	Rechnungsabgrenzung	0	0
Umlaufvermögen	7 770	1 026			
Rechnungsabgrenzung.....	821	864			
Summe:*)	10 492	4 973	Summe:*)	78 105	78 233

*) Ohne rechtlich unselbstständige Sozialeinrichtungen und teilweise mit Rundungsdifferenzen.

Die Sachanlagen verminderten sich, da die von der Verwaltung des ehemaligen Reichsbahnvermögens übernommenen Anlagen ausgebucht wurden. Das Umlaufvermögen nahm zu, weil für diejenigen Grundstücke

(geschätzter Wert rd. 6 Mrd. DM), die das Bundeseisenbahnvermögen einer Immobilienverwertungsgesellschaft zur Verwertung zu übertragen hat, Forderungen eingebucht wurden.

Die vom Bundeseisenbahnvermögen am 1. Januar 1994 übernommenen Kreditverbindlichkeiten der Deutschen Bundesbahn und der Deutschen Reichsbahn in Höhe von rd. 65,9 Mrd. DM stiegen bis zum Ende des Jahres 1995 durch die in den Jahren 1994 und 1995 getätigte Nettokreditaufnahme auf rd. 79,4 Mrd. DM an und beliefen sich zum 31. Dezember 1998 auf rd. 78,1 Mrd. DM. Entsprechend dem Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Zusammenführung und Neugliederung der Bundeseisenbahnen vom 19. März 1998 leistete das Bundeseisenbahnvermögen im Jahre 1998 keine Tilgung. Die ausgewiesene Verringerung der Kreditverbindlichkeiten gegenüber dem Vorjahr beruht im wesentlichen auf einer Verminderung des Eigenbestands an Wertpapieren. Das Bundeseisenbahnvermögen weist seine zur Marktpflege durch die Deutsche Bundesbank selbst gehaltenen Anteile an Schuldbehebungen unter dem Umlaufvermögen aus, da sie je nach Marktlage sehr kurzfristig in liquide Mittel umgewandelt werden können. Das Bundesministerium vertritt die Auffassung, daß die Kreditverbindlichkeiten nur mit dem um diese Marktpflegebestände bereinigten Wert ausgewiesen werden sollten. Dagegen spricht jedoch, daß zum einen die ungeschmälernten Beträge auf die Kreditermächtigung des Bundeseisenbahnvermögens angerechnet wurden und zum anderen das Saldierungsverbot beachtet werden sollte. Im Außenverhältnis blieb der Schuldenstand des Bundeseisenbahnvermögens nahezu unverändert.

Nach dem Gesetz zur Eingliederung der Schulden von Sondervermögen in die Bundesschuld übernimmt der Bund ab 1. Juli 1999 die aufgelaufenen Verbindlichkeiten des Bundeseisenbahnvermögens als Mitschuldner und stellt das Bundeseisenbahnvermögen intern von Zins- und Tilgungsverpflichtungen frei (BGBl. I 1999, S. 1384). Die Schuldübernahme gilt für Zins- und Tilgungsverpflichtungen in der ersten Hälfte des Jahres 1999 entsprechend. Demzufolge beabsichtigt das Bundeseisenbahnvermögen, die Kreditverbindlichkeiten aus seinen Beständen auszubuchen. Der Bundesrechnungshof hält jedoch eine nachrichtliche Aufführung dieser Schulden im Jahresabschluß für angezeigt, damit bei einer späteren Auflösung des Bundeseisenbahnvermögens die Information vorliegt, in welcher Höhe noch Verbindlichkeiten bestehen, für die im Außenverhältnis das Bundeseisenbahnvermögen Schuldner ist.

Das Bundesministerium hat sich den Ausführungen des Bundesrechnungshofes angeschlossen.

56.3 Einnahme- und Ausgaberechnung

56.3.1

Die Einnahmen und Ausgaben des Bundeseisenbahnvermögens stellten sich wie folgt dar:

	1998	1997	Veränderung 1997/1998	
	- in Mio. DM -			- in v. H. -
Eigene Einnahmen.....	7 485,3	9 587,3	- 2 102,0	- 21,9
Zuweisungen und Zuschüsse.....	17 477,9	17 103,9	374,0	2,2
Summe Einnahmen	24 963,2	26 691,2	- 1 728,0	- 6,5
Personalausgaben	15 718,2	16 022,5	- 304,3	- 1,9
sächl. Verwaltungsausgaben	388,1	640,1	- 252,0	- 39,4
Zinsausgaben, Zuweisungen und Zuschüsse	8 856,0	10 008,4	- 1 152,4	- 11,5
Investitionen	17,8	20,2	- 2,4	- 11,9
Summe Ausgaben	24 980,1	26 691,2	- 1 711,1	- 6,4
Unterdeckung *)	16,9	0,0	- 16,9	-

*) Die ausgewiesene Unterdeckung beruht auf der Überführung der kaufmännischen Buchführung in eine kameralistische Einnahme-/Ausgaberechnung, bei der u. a. die Erträge aus noch offenen Forderungen zu bereinigen waren.

Die eigenen Einnahmen sanken im Jahre 1998, weil im Vorjahr als einmaliger Effekt eine Abschlagszahlung der Wohnungsgesellschaften für die Übertragung von Erbbaurechts- und Pachtgrundstücken eingegangen war. Die Immobilienverwertungsgesellschaft leistete im Vorgriff auf die an das Bundeseisenbahnvermögen auszukehren-

den Immobilienerlöse Abschlagszahlungen an das Bundeseisenbahnvermögen in Höhe von rd. 1,4 Mrd. DM (Vorjahr: rd. 1,1 Mrd. DM). Die Gesellschaft machte zur Finanzierung des größeren Teils dieser Zahlungen - wie im Vorjahr - von der in der Rahmenvereinbarung vorgesehenen Kreditermächtigung Gebrauch. Das Bundes-

eisenbahnvermögen muß letztlich für Verzinsung und Tilgung dieser Kredite aufkommen. Die von der Deutschen Bahn AG erstatteten Personalkosten sanken, weil sich die Anzahl der dem Unternehmen zugewiesenen Beamten verringerte.

Die Zuweisungen und Zuschüsse verringerten sich, da dem Bundeseisenbahnvermögen aus dem Bundeshaushalt aufgrund des gesunkenen Zinsniveaus niedrigere Ausgaben (rd. 5,0 Mrd. DM, Vorjahr: rd. 5,2 Mrd. DM) für seine Kreditverbindlichkeiten zu erstatten waren. Allerdings verbuchte das Bundeseisenbahnvermögen rd. 80 Mio. DM erhaltene Stückzinsen aus der gemeinsamen Kreditaufnahme mit dem Bund nicht unter den Einnahmen, sondern verrechnete sie mit den Zinsausgaben, die insoweit zu niedrig ausgewiesen sind. Für die Erstattung von Personalaltlasten auf dem Gebiet der ehemaligen Deutschen Reichsbahn an die Deutsche Bahn AG benötigte das Bundeseisenbahnvermögen geringere Zahlungen aus dem Bundeshaushalt. Hierfür gab es zwei Ursachen: Zum einen sank die maßgebliche, gutachterlich festgesetzte Mitarbeiterzahl von 45 300 (1997) auf 37 700 (1998), zum anderen führte die vom Bundesrechnungshof empfohlene Einführung eines vereinfachten Abrechnungsverfahrens zu Rückzahlungen von 41 Mio. DM aus Vorjahren. In den Zuweisungen und Zuschüssen ist ein gestiegener Finanzierungssaldo des Bundeseisenbahnvermögens enthalten (Erstattung von Verwaltungsausgaben). Der Finanzierungssaldo lag über dem geplanten Wert, weil der Verkauf der Anteile des Bundeseisenbahnvermögens an den Eisenbahnwohnungsgesellschaften, für den das Bundeseisenbahnvermögen Erlöse von 1,3 Mrd. DM eingeplant hatte, im Jahre 1998 nicht zustande kam.

Auf der Ausgabenseite verringerten sich die Personalausgaben per Saldo um rd. 300 Mio. DM, wobei insbesondere die Ausgaben für Bezüge der Deutschen

Bahn AG zugewiesenen Beamten um rd. 442 Mio. DM sanken. Zum 31. Dezember 1998 waren rd. 8 800 zugewiesene Beamte weniger als im Vorjahr bei der Deutschen Bahn AG tätig. Im Rückgang der Personalausgaben ist ein Anstieg der Versorgungsbezüge verrechnet, der auf der Anhebung dieser Bezüge um 1,5 v. H. im Jahre 1998 und auf verstärkter Inanspruchnahme des Vorruhestands nach Artikel 9 Eisenbahnneuordnungsgesetz beruht.

Die Erstattung gewährter Fahrvergünstigungen an die Deutsche Bahn AG fiel geringer aus, weil sie nur das Jahr 1997 betraf, während im Vorjahr für die Jahre 1995 und 1996 abgerechnet worden war. Wie im Vorjahr erstattete die Deutsche Bahn AG den erhaltenen Betrag dem Bundeseisenbahnvermögen zurück (s. auch Bemerkungen 1997, Drucksache 13/8550 Nr. 30 und Bemerkungen 1998, Drucksache 14/29 Nr. 45).

Die vom Bundeseisenbahnvermögen geleisteten Zinsausgaben, Zuweisungen und Zuschüsse lagen aufgrund des gesunkenen Zinsniveaus, der niedrigeren Erstattung von Personalaltlasten an die Deutsche Bahn AG und der im Jahre 1998 ausgesetzten Schuldentilgung unter dem Vorjahreswert.

Zusammenfassend ist festzustellen, daß die Einnahmen des Bundeseisenbahnvermögens aus seiner Tätigkeit im Jahre 1998 im Vergleich zum Vorjahr stärker sanken als die Ausgaben. Daher stieg der aus dem Bundeshaushalt abzudeckende Finanzierungssaldo des Bundeseisenbahnvermögens (Erstattung von Verwaltungsausgaben) um rd. 1,4 auf rd. 9,6 Mrd. DM.

56.3.2

Die Zuweisungen und Zuschüsse setzten sich im Jahresabschluß 1998 des Bundeseisenbahnvermögens im Einzelnen wie folgt zusammen:

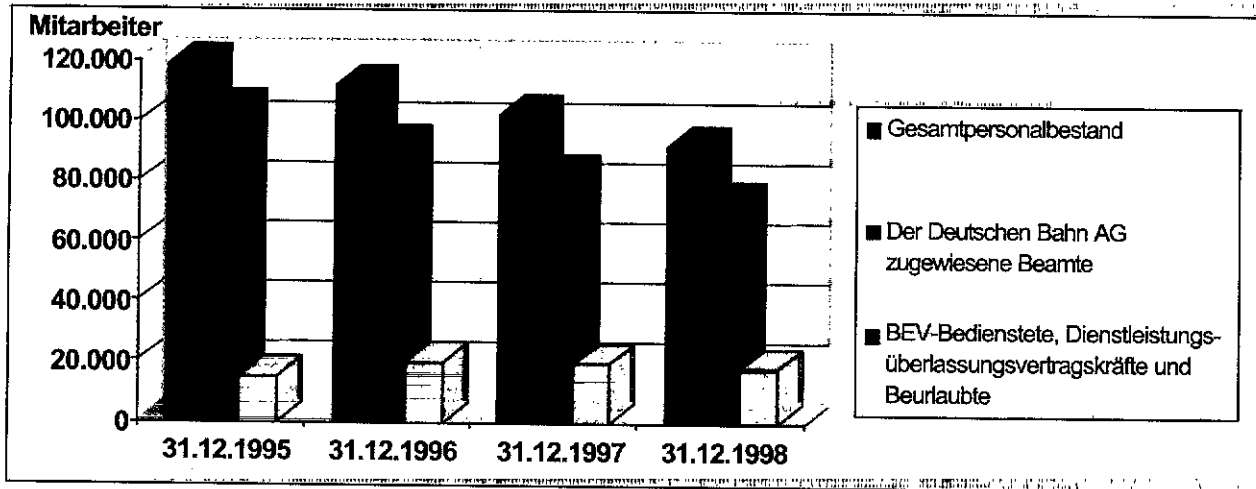
	1998	1997
	- in Mio. DM -	- in Mio. DM -
Zinsendiensthilfen für Schulden des Bundeseisenbahnvermögens (BEV).....	5 021,8	5 226,3
Erstattung von Verwaltungsausgaben.....	9 637,8	8 245,5
Risikoausgleichsleistung für die Krankenversorgung der Bundesbahnbeamten (KVB).....	0,0	0,0
Zuschüsse für die Bahnversicherungsanstalt (BVA) Abt. B.....	493,7	457,1
Personalaltlast Deutsche Reichsbahn.....	2 324,6	2 875,0
Tilgungsdiensthilfen für Schulden des BEV.....	0,0	300,0
Einnahmen aus Bundesleistungen *).....	17 477,0	17 103,0

*) Summen mit Rundungsdifferenzen

Die Einnahmepositionen im Jahresabschluß des Bundeseisenbahnvermögens stimmen mit den entsprechenden Ausgabepositionen im Bundeshaushalt (Kapitel 12 22) überein.

56.4 Personalentwicklung

Der Personalbestand entwickelte sich wie folgt:



Der Gesamtpersonalbestand ging von 101 744 Personen zum 31. Dezember 1997 um 9 839 Personen auf 91 905 Personen zum 31. Dezember 1998 zurück. Hauptursache war der vor allem durch Pensionierungen bedingte Rückgang der Anzahl der an die Deutsche Bahn AG zugewiesenen Beamten von 82 359 auf 73 580.

Die Zahl der Versorgungsempfänger (Ruhestandsbeamte und Hinterbliebene) veränderte sich seit Januar 1994 nur unwesentlich und lag Ende des Jahres 1998 (1997) bei rd. 243 000 (242 000).

56.5 Nachweis des zu verwertenden Immobilienbestands und Inventur

In einer Rahmenvereinbarung vom August 1996 zwischen der Bundesrepublik Deutschland, dem Bundeseisenbahnvermögen und der Deutschen Bahn AG wurden dem Bundeseisenbahnvermögen Liegenschaften im geschätzten Verkehrswert von rd. 13,4 Mrd. DM zugeordnet (sogenannte Paketimmobilien). Im Dezember 1997 entschied das Bundesministerium, daß für diejenigen Grundstücke (geschätzter Wert rd. 6 Mrd. DM), die das Bundeseisenbahnvermögen einer Immobilienverwertungsgesellschaft zur Verwertung zu übertragen hat, Forderungen auszuweisen sind. Die übrigen Grundstücke, die rechtlich beim Bundeseisenbahnvermögen verbleiben, jedoch ebenfalls von der Immobilienverwertungsgesellschaft verwertet werden sollen, sind in der Anlagenbuchhaltung zu erfassen. Das Bundeseisenbahnvermögen hat für die erstgenannten Grundstücke im Jahre 1998 Forderungen ausgewiesen. Die in der Anlagenbuchhaltung zu führenden Grundstücke wurden hingegen noch nicht erfaßt. Als Begründung machte das Bundeseisenbahnvermögen geltend, die für die Erfassung der Liegenschaften notwendigen Unterlagen seien ihm von einer Tochtergesellschaft der Deutschen Bahn AG, mit der das Bundeseisenbahnvermögen in Abstimmungsverhandlungen stehe, noch nicht übergeben worden.

In der Buchhaltung erfaßt wurden hingegen die dem Bundeseisenbahnvermögen gehörenden Wohngrundstücke, Sport- und Freizeitflächen sowie landwirtschaftliche und sonstige Flächen.

Die Vorkehrungen zum Ausweis von Mehr- und Mindererlösen gegenüber den Buchwerten der Immobilien wurden, wie vom Bundesrechnungshof empfohlen, getroffen. Somit hat das Bundeseisenbahnvermögen intern die Voraussetzungen für die Prüfung geschaffen, ob für die bei ihm verbliebenen Paketimmobilien eine Erlöserwartung von 13,4 Mrd. DM realistisch war.

Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, daß die Erfassung der Liegenschaften durch das Bundeseisenbahnvermögen möglichst rasch abgeschlossen wird. Das Bundesministerium wurde nochmals durch Beschluß des Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages vom 23. April 1999 aufgefordert, das Bundeseisenbahnvermögen in seinem seit Abschluß der Rahmenvereinbarung andauernden Bemühen zu unterstützen, die notwendigen Informationen von der Tochtergesellschaft der Deutschen Bahn AG zu erhalten.

Das Bundesministerium hat den Ausführungen des Bundesrechnungshofes zugestimmt. Es geht davon aus, daß für den Jahresabschluß 1999 alle Daten erfaßt seien und daß damit der Empfehlung des Bundesrechnungshofes nachgekommen sein werde, die Liegenschaftsbestände des Bundeseisenbahnvermögens vollständig und ordnungsgemäß zu führen. Das Bundesministerium unterstütze laufend die Bemühungen des Bundeseisenbahnvermögens, die zur Umsetzung der Rahmenvereinbarung erforderlichen Informationen von (der Tochtergesellschaft) der Deutschen Bahn AG zu erhalten. Eine objektbezogene Zuordnung und Auswertung der Nettoverwertungserlöse zu den der Rahmenvereinbarung zugrunde gelegten Werten sei letztlich erst am Ende des Verwertungszeitraums von 15 Jahren möglich.

Der Bundesrechnungshof begrüßt die Ankündigung des Bundesministeriums, die vollständige Aufnahme der dem Bundeseisenbahnvermögen gehörenden Liegenschaften in die Buchhaltung des Bundeseisenbahnvermögens zum Jahresabschluß 1999 zu unterstützen. Allerdings weist der Bundesrechnungshof darauf hin, daß das Bundeseisenbahnvermögen bereits durch die Jahresberichte der Verwertungsgesellschaft in die Lage versetzt wird, bei der Ausbuchung von Liegenschaften auch die Nettoverwertungserlöse den Buchwerten gegenüber-

zustellen. Hierfür ist es entgegen der Ansicht des Bundesministeriums nicht erforderlich, das Ende des Verwertungszeitraums abzuwarten.

Das Bundeseisenbahnvermögen hat zum Stichtag 31. Dezember 1998 erstmals eine Inventur seines Anlagevermögens durchgeführt, die erfolgreich verlief. Damit folgte das Bundeseisenbahnvermögen der Empfehlung des Bundesrechnungshofes, einen ordnungsmäßigen Nachweis seiner Bestände zu führen.

56.6 Ausblick

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sollte das Bundeseisenbahnvermögen weiterhin besonders darauf

achten, in welcher Höhe bei der Grundstücksverwertung Mehr- und Mindererlöse gegenüber den der Rahmenvereinbarung zugrunde gelegten Werten erzielt werden. Dazu ist es erforderlich, daß das Bundeseisenbahnvermögen die Aufnahme der Immobilien in seine Bücher vervollständigt und die bisher erfolgten Verkäufe in seiner Buchhaltung erfaßt. Die so gewonnenen Informationen ermöglichen eine frühzeitige und zuverlässige Information des Parlaments über den Stand der Verwertung. Sie erlauben auch Abschätzungen der Gesamterlöse, die das Bundeseisenbahnvermögen in den kommenden Jahren mit den ihm zugeordneten Immobilien erreichen kann und erleichtern so die Wirtschaftsplan- und Haushaltsaufstellungen.

Bundesministerium der Verteidigung (Einzelman 14)

57 Zusammenlegung der Standortverwaltungen Kastellaun und Idar-Oberstein (Kapitel 14 04)

57.0

Die Standortverwaltung Kastellaun kann aufgelöst werden. Deren Aufgaben sind der Standortverwaltung Idar-Oberstein zu übertragen. Hierdurch könnten insgesamt 29,5 Dienstposten und dadurch jährlich etwa 2 Mio. DM eingespart werden. Nach der Zusammenlegung wären bei Anwendung der Personalberechnungsschlüssel zusätzliche Einsparungen an Dienstposten für Arbeiter möglich. Die Zusammenlegung wird weder die truppennahe wirtschaftliche Versorgung und verwaltungsmäßige Betreuung der vorhandenen Einrichtungen noch die ordnungsgemäße Bewirtschaftung der von der Bundeswehr genutzten Liegenschaften beeinträchtigen.

57.1

Die neue konzeptionelle Ausrichtung der Streitkräfte und deren Strukturen lassen es geboten erscheinen, auch die Territoriale Wehrverwaltung den veränderten Aufgaben und dem verminderten Gesamtumfang anzupassen. Dabei ist davon auszugehen, daß die Einrichtung einer Standortverwaltung von der Truppenstärke und der räumlichen Stationierung der Einheiten und Dienststellen abhängt und aus wirtschaftlichen Gründen eine Mindestbetreuungsstärke vorzusehen ist. Das Bundesministerium geht davon aus, daß eine Standortverwaltung in der Regel für die Versorgung von mindestens 2 000 bis 3 000 Soldaten und Zivilbediensteten zuständig sein soll. Das Bundesministerium hat zwar die Zahl der Standortverwaltungen bereits erheblich verringert, unterhält aber noch immer kleinere Dienststellen, deren Aufgaben durch größere Standortverwaltungen wirtschaftlicher und mit weniger Personal erledigt werden könnten. Hierzu

zählt inzwischen als kleinste Standortverwaltung im Bereich der gesamten Wehrverwaltung die Standortverwaltung Kastellaun mit einer Betreuungsstärke von etwa 1 400 Bediensteten. Sie wird sich nach der Umstrukturierung der Truppe sogar noch auf etwa 1 200 verringern. Über die Notwendigkeit, die Bundeswehrverwaltung – auch über die Ressortentscheidungen des Bundesministeriums hinaus – durch Auflösung kleinerer Behörden der Ortsinstanz kostengünstiger und personalsparender zu organisieren und deren Aufgaben benachbarten größeren Behörden zu übertragen, hat der Bundesrechnungshof den Deutschen Bundestag bereits mehrfach unterrichtet (vgl. Drucksache 13/5700 Nr. 38, Drucksache 13/8550 Nr. 33 und Drucksache 14/29 Nr. 47).

57.2

Der Bundesrechnungshof hat die Organisation und den Personalbedarf der Standortverwaltung Kastellaun und der nächstgelegenen Standortverwaltung Idar-Oberstein geprüft. Er hat festgestellt, daß die Aufgaben der beiden Standortverwaltungen durch Zusammenführung auf den Standort Idar-Oberstein ohne Qualitätsverlust kostengünstig erledigt werden können. Er hat daher dem Bundesministerium empfohlen, die Standortverwaltung Kastellaun aufzulösen und deren Aufgaben der Standortverwaltung Idar-Oberstein mit zu übertragen. Eine solche Zusammenlegung würde aufgrund der örtlichen Gegebenheiten weder sachliche Nachteile verursachen noch die ordnungsgemäße Erledigung der Aufgaben für die Truppe beeinträchtigen. Durch die Zusammenlegung der beiden Standortverwaltungen könnten 29,5 Dienstposten für Beamte, Angestellte und Arbeiter eingespart werden. Die Personalausgaben verminderten sich damit jährlich um mindestens 2 Mio. DM. Mit weiteren Personalreduzierungen ist bei Anwendung der Personalberechnungsschlüssel für Arbeiter nach der Zusammenlegung zu rechnen. Ebenso könnten die Sach- und sonstigen Betriebsausgaben in nicht unerheblichem Umfang verringert werden.

57.3

Das Bundesministerium will den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zur Auflösung der Standortverwaltung Kastellaun vorerst nicht folgen.

Es hat seine Ablehnung insbesondere damit begründet, daß

- mit der Ressortentscheidung vom 7. Juni 1995 die Beibehaltung der Standortverwaltung Kastellaun bestätigt wurde,
- der Betrieb nur noch einer Standortbekleidungskammer für die Standorte Kastellaun und Idar-Oberstein der „Kundennähe“ der Standortverwaltung für die Truppe entgegenstehen würde,
- die Ergebnisse der seit dem 1. Dezember 1997 eingeführten Kosten- und Leistungsverantwortung abzuwarten seien,
- neue Kriterien für die Einrichtung einer Standortverwaltung gefunden werden müßten,
- die Ergebnisse der Kommission „Zukunft der Bundeswehr“ und deren Auswirkungen auf die Territoriale Bundeswehrverwaltung zu berücksichtigen seien und
- der Rechnungsprüfungsausschuß des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages bis zum 31. Dezember 1999 einen Bericht darüber erwarte, ob die derzeitigen Richtlinien für die Einrichtung von Standortverwaltungen noch den praktischen Verwaltungserfahrungen entsprechen.

57.4

Die vom Bundesministerium dargelegten Gründe vermögen den Bundesrechnungshof nicht zu überzeugen.

Die Gesamtbetreuungsstärke der Standortverwaltung Kastellaun von insgesamt rd. 1 400 Soldaten und Zivilbeschäftigten ist um etwa 1 000 geringer als vor der Entscheidung zur Struktur und Stationierung der Streitkräfte im Jahre 1991. Mit dieser geringen Betreuungsstärke, die in der Endplanung sogar nur noch rd. 1 200 zu Betreuende umfassen wird, erfüllt die Standortverwaltung Kastellaun bei weitem nicht die vom Bundesministerium selbst vorgegebenen Kriterien.

Die Betreuungsstärke der Standortverwaltung Idar-Oberstein ist ebenfalls durch die Umstrukturierung der Streitkräfte erheblich verringert worden, insbesondere durch die Zuordnung des Truppenübungsplatzes Baumholder mit durchschnittlich 1 300 übenenden Soldaten an die Standortverwaltung St. Wendel sowie der Wegverlegung und Auflösung weiterer Truppenteile und Dienststellen.

Die Standortverwaltung Idar-Oberstein ist bereits heute in vielen Bereichen standortübergreifend für die Standortverwaltung Kastellaun tätig, wie z. B. im Allgemeinen Umweltschutz, im Sozialdienst, in der Geländebetreuung sowie in der Arbeitssicherheit. Nach einer Übernahme der Aufgaben von der Standortverwaltung Kastellaun würden sich dann in etwa wieder die gleichen Betreuungsstärken wie vor der Umstrukturierung der Streit-

kräfte ergeben. Auch würde die Standortverwaltung Idar-Oberstein lediglich um die bereits bestehende Bezirksverwaltung in Kastellaun erweitert. Sie hätte dann immer noch einen Verwaltungsbezirk weniger als vor der Umgliederung. Bei der Zusammenlegung bliebe der Standortverwaltungsbereich weiter überschaubar. Der ständige notwendige Kontakt zwischen Truppe und Standortverwaltung wird nicht gefährdet, weil die für die Erfüllung der meisten Aufgaben (Truppenküche, Bezirksverwaltung, Technischer Betriebsdienst) notwendigen Dienstposten truppendaher vor Ort verbleiben.

Der Betrieb nur noch einer Bekleidungskammer und die damit verbundenen größeren Belastungen für die Truppe sind dabei aus wirtschaftlichen Gründen in Kauf zu nehmen. Die Mehrzahl der Standortverwaltungen betreibt ohnehin nur noch eine Bekleidungskammer, ohne daß es dabei zu größeren Schwierigkeiten bei den Ein- und Auskleidungen kommt.

Darüber hinaus ist die verwaltungsmäßige Betreuung der Truppe durch größere Standortverwaltungen nicht nur wirtschaftlicher, sondern im Regelfall auch effektiver. Das ergibt sich u. a. aus der größeren Spezialisierung der Sachbearbeiter, der geringeren Störanfälligkeit der Behörde bei Krankheitsfällen, Urlaub usw. sowie der verbesserten Möglichkeit, bei Arbeitsengpässen Schwerpunkte zu bilden.

Die Einführung der Kosten- und Leistungsverantwortung sowie die Erarbeitung neuer Kriterien für die Einrichtung von Standortverwaltungen stehen einer Zusammenlegung nicht entgegen, weil einer Zusammenlegung ohnehin eine Aufgabenkritik und eine Organisationsoptimierung vorangehen müssen, damit auf bereinigten Aufgaben- und Organisationsstrukturen aufgebaut werden kann.

Das Bundesministerium sollte seine Entscheidungen überprüfen und der Anregung des Bundesrechnungshofes folgen.

58 IT-Netze in Liegenschaften der Bundeswehr (Kapitel 14 12, 14 14 und 14 21)

58.0

Das Vorgehen der Bundeswehr bei Planung, Erstellung und Betrieb von IT-Netzen in ihren Liegenschaften ist aufgrund vielfältiger Mängel in den Bereichen IT-Koordination, IT-Beschaffung, Infrastrukturbereitstellung und Betriebsführung unwirtschaftlich. Rationalisierungsmöglichkeiten werden auch aufgrund langwieriger Verwaltungsverfahren erst zu spät verwirklicht. Statt einer einheitlichen Netzstruktur ist eine Vielzahl unwirtschaftlicher Insellösungen entstanden.

58.1

Das Bundesministerium ist bemüht, die Effektivität der Aufgabenerfüllung in seinem Geschäftsbereich zu ver-

bessern. Ein Ansatz zur Steigerung von Qualität und Wirtschaftlichkeit, insbesondere im administrativen Bereich, ist die zunehmende Aufgabenunterstützung durch Informationstechnik (IT).

Die vom Bundesministerium festgelegte IT-Strategie sieht seit einiger Zeit anstatt der zuvor üblichen funktions- bzw. vorhabenbezogenen Umsetzung eine liegenschafts- bzw. dienststellenorientierte Bereitstellung von IT-Unterstützung vor. Die Erstellung und der Betrieb von IT-Netzen in ihren Liegenschaften ist deshalb neben dem Bestreben nach flächendeckender Ausstattung der Dienststellen mit Datenverarbeitungsanlagen und der Ausweitung der digitalen Vermittlungstechnik bei der Datenfernübertragung ein Schwerpunkt bei der Modernisierung der IT der Bundeswehr. Bisher wurden für Datennetze in Liegenschaften der Bundeswehr mehrere hundert Millionen DM verausgabt; der jährliche Mittelaufwand liegt im zweistelligen Millionenbereich. Exakte Zahlen hierzu kann die Bundeswehr aufgrund der Veranschlagungspraxis über mehrere Kapitel des Einzelplans 14 nicht nennen.

58.2

Der Bundesrechnungshof untersuchte in einer Schwerpunktprüfung, ob das bisherige Vorgehen bei Planung, Erstellung und Betrieb dieser „IT-Liegenschaftsnetze“ wirtschaftlich und zweckmäßig ist. Hierbei wurden vielfache Mängel im konzeptionellen und administrativen Bereich, aber auch bei der IT-Sicherheit und der wirtschaftlichen Nutzung von Fernmeldeverbindungen festgestellt.

So wurde die IT-Strategie des Bundesministeriums im Geschäftsbereich nur zögernd umgesetzt. Es wurden bisher weder dienststellenübergreifende IT-Liegenschaftsnetze eingeführt, noch war die angestrebte einheitliche Wahrnehmung von Kern- und Verbundfunktionen in der Bundeswehr-IT, wie z. B. der Betrieb von IT-Netzen in Liegenschaften durch den fernmeldetechnischen Dienst oder die gemeinsame Wartung von Hardware in nennenswerter Umfang, verwirklicht. Selbst grundlegende Voraussetzungen, wie die Ausbildung der zuständigen Mitarbeiter und die Ausstattung der zuständigen Dienststellen, lagen nicht vor. Vielmehr wurde im nachgeordneten Bereich weiter verfahrens- bzw. organisationsbereichsbezogen vorgegangen. Dies führte zu einer Vielzahl von unwirtschaftlichen Insellösungen. Hierdurch und aufgrund fehlender Standards bei den IT-Netzkomponenten blieben erhebliche Rationalisierungsmöglichkeiten in den Bundeswehrliegenschaften ungenutzt.

Die festgelegten Beteiligungen unterschiedlicher Organisationseinheiten bedingten einen erheblichen Koordinationsaufwand bei der IT-Beschaffung. Obwohl durch eine Vorschrift gefordert, unterblieben einheitliche, zwischen den Dienststellen abgestimmte Planungen auf Liegenschaftsebene vor allem dann, wenn die Dienststellen unterschiedlichen Organisationsbereichen der Bundeswehr angehörten. Die Aufteilung der Zuständigkeiten bei der Beschaffung von IT und IT-Netzkomponenten auf die Bereiche Informationstechnik und Infrastruktur erschien nicht sachgemäß. Sie verursachte vielmehr weitere Verzögerungen bei der Erstellung der IT-Netze und teilweise technische Probleme in deren Betriebsführung.

Erschwerend kam hinzu, daß sich die Abstimmung des Infrastrukturbereichs mit den zuständigen Finanzbauverwaltungen der Länder aufgrund fehlender Regelungen und mangelnder Ressourcen auf Länderseite oft problematisch gestaltete.

Der Bundesrechnungshof hat das praktizierte Verfahren als verwaltungstechnisch und zeitlich unverhältnismäßig aufwendig und sowohl vom Vorgehen als auch vom Ergebnis her als unwirtschaftlich bewertet. Er hat vorgeschlagen, die in der „IT-Strategie der Bundeswehr“ formulierten Ziele konsequent und vor allem zeitnah umzusetzen, um die vorhandenen Rationalisierungsmöglichkeiten nutzen zu können. Weiter hat er angeregt, die derzeitigen Zuständigkeitsstrukturen und die erforderlichen Abläufe bei Planung, Erstellung und Betrieb von IT-Netzen unter Berücksichtigung betriebswirtschaftlicher Gesichtspunkte zu optimieren. Vom Bundesministerium wurden hierzu konkrete Vorschläge und Maßnahmen erbeten. Aufgrund der festgestellten organisationsbereichsübergreifenden Mängel hat der Bundesrechnungshof es für erforderlich gehalten, die Leitung des Bundesministeriums an der Problemlösung zu beteiligen.

58.3

Das Bundesministerium hat die Feststellungen des Bundesrechnungshofes bestätigt, den Bewertungen jedoch nur insoweit zugestimmt, als diese sich auf die Vergangenheit beziehen. Es hat ausgeführt, die Problematik bereits eigenständig erkannt und mit einer veränderten Weisungslage darauf reagiert zu haben. Diese sei nunmehr geeignet, die für die Vergangenheit festgestellten Mängel, deren Aufarbeitung wegen der Komplexität der Aufgabe noch nicht vollständig abgeschlossen sei, in Zukunft zu vermeiden. Aus diesem Grunde sei es entgegen der Auffassung des Bundesrechnungshofes auch nicht erforderlich, die Leitung des Hauses an der Lösung des Problems direkt zu beteiligen.

Einige der festgestellten Mängel seien bereits behoben oder es sei zumindest mit deren Behebung begonnen worden, so z. B. im Bereich der Abstimmung zwischen Bundeswehrdienststellen und den Finanzbauverwaltungen sowie bei der Ausstattung und Ausbildung des fernmeldetechnischen Dienstes. Soweit festgestellte Mängel noch nicht behoben seien, liege dies daran, daß die Umsetzung der IT-Strategie breit angelegt sei und in vielen Einzelschritten voran gebracht werden müsse.

Zum Aufwand bei der IT-Beschaffung hat das Bundesministerium ausgeführt, durch nunmehr gegebene verwaltungstechnische Voraussetzungen werde künftig unkoordinierten IT-Beschaffungen vorgebeugt. Außerdem verwies es bezüglich der Feststellungen zur mangelnden Abstimmung von IT-Infrastrukturmaßnahmen innerhalb der Bundeswehrliegenschaften auf die geltende Bundeswehrvorschrift – die jedoch nach den Prüfungsfeststellungen des Bundesrechnungshofes nicht eingehalten wurde – und äußerte die Absicht, Mitte des Jahres einen zusätzlichen Erlass herausgeben zu wollen. Die vom Bundesrechnungshof für notwendig erachtete Verfahrensbeschleunigung werde es dann ggf. nach Vorliegen von Erfahrungen ab dem Haushaltsjahr 2000 prüfen.

Weiter hat das Bundesministerium mitgeteilt, zur Umsetzung der die Zuständigkeiten des Fernmeldesystems der Bundeswehr regelnden Bestimmungen werde es noch einige Zeit benötigen.

Gegen die vom Bundesrechnungshof bemängelte, nicht sachgerechte Aufteilung der Beschaffung von IT und IT-Netzkomponenten auf die Bereiche Informationstechnik und Infrastruktur hat das Bundesministerium eingewandt, eine einheitliche Beschaffung von IT-Komponenten sei aufgrund der festgelegten Zuständigkeiten nicht sinnvoll. Die betroffenen Bereiche würden jedoch künftig auf der Basis bestehender Weisungen effektiver koordiniert. Das Bundesministerium beabsichtigt, mit dieser Lösung zunächst Erfahrungen zu sammeln, sie im Rahmen der Aufstellung des Jahresprogramms 2001 zu bewerten und ggf. Konsequenzen zu ziehen.

58.4

Die Bestrebungen nach einer Modernisierung der IT und der zugrundeliegenden IT-Strategien finden die grundsätzliche Zustimmung des Bundesrechnungshofes. Entgegen der Einschätzung des Bundesministeriums hält der Bundesrechnungshof allerdings die bereits eingeleiteten Maßnahmen nicht für ausreichend, um die für die Vergangenheit festgestellten Mängel in Zukunft zu verhindern. Lediglich in den Bereichen Einbindung und Ausbildung des Fernmeldesystems der Bundeswehr sowie bei der Zusammenarbeit mit den Finanzbauverwaltungen konnte das Bundesministerium konkrete Verbesserungsansätze darstellen.

Obwohl der Bundesrechnungshof auch hinsichtlich der anderen Prüfungsfeststellungen gebeten hatte, konkrete und zeitnahe Maßnahmen zur Mängelbeseitigung durchzuführen, verwies das Bundesministerium meist auf laufende, langwierige Prozesse, komplexe Strukturen, auf Untersuchungen oder interne Abstimmungen, die auf absehbare Zeit ohne greifbare Ergebnisse bleiben werden. Durch das Festhalten an bestehenden Zuständigkeits- und Ablaufstrukturen bei der Erstellung von IT-Netzen wird zudem lediglich eine tendenzielle Verbesserung der Rahmenbedingungen, aber keine durchgreifende Effektivitätssteigerung bewirkt. Als Folge davon bleiben die unwirtschaftlichen Verhältnisse bei Planung, Erstellung und Betrieb von IT-Netzen in Liegenschaften der Bundeswehr im wesentlichen bestehen und Rationalisierungsmöglichkeiten weiterhin ungenutzt.

Das Bundesministerium sollte deshalb die bei der Prüfung zur Erstellung und Betrieb von IT-Netzen in Liegenschaften der Bundeswehr festgestellten Mängel zum Anlaß nehmen, die bestehenden Probleme konsequent und insbesondere kurzfristig zu beseitigen.

Wegen der Bedeutung der Angelegenheit für die weitere wirtschaftliche Entwicklung der IT bei der Bundeswehr über einzelne Organisationsbereiche hinaus und der damit verbundenen Auswirkungen auf künftig benötigte Haushaltsmittel bleibt der Bundesrechnungshof auch bei seiner Ansicht, daß die Leitung des Bundesministeriums hierbei beteiligt werden sollte.

59 Bedarfsermittlung, Beschaffung und Einsatz von Frachtcontainern (mehrere Kapitel)

59.0

Die erweiterten Aufgaben der Bundeswehr erfordern einen verstärkten Einsatz von Frachtcontainern. Im dazu erstellten Containerkonzept wiesen die Bedarfsbegründungen jedoch Lücken auf. Die Hälfte der bundeswehreigenen Frachtcontainer war entweder defekt oder nicht zugelassen, ihre Instandsetzung schlecht koordiniert. Die verfügbaren Einsatzdaten zeigten eine zu geringe Nutzung der Container für deren eigentlichen Verwendungszweck, den Transport. Containerlager wurden aufwendig und teilweise an ungünstigen Standorten betrieben. Ohne Berücksichtigung kostengünstiger Alternativen und auf der Basis fehlerhafter Vergleichsrechnungen wurden 500 neue Frachtcontainer beschafft. Dadurch entstanden dem Bund vermeidbare Ausgaben.

59.1

Die Bundeswehr unterscheidet in ihrem Containerbestand grundsätzlich sogenannte Funktionscontainer, die z. B. Wohn-, Sanitäts- oder Instandsetzungszwecken dienen, und Frachtcontainer, bei denen die Transportfunktion im Vordergrund steht. Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf die Frachtcontainer, die die Bundeswehr zum Transport von Stückgut vorhält. Größere Erfahrungen im Einsatz derartiger Container gewann die Bundeswehr erst seit der Wiedervereinigung, nachdem sie umfangreiche Bestände an Frachtcontainern von den Streitkräften der ehemaligen DDR (NVA) übernommen hatte.

Der Bestand an bundeswehreigenen Frachtcontainern hatte sich in mehreren Stufen entwickelt. Bis zur Übernahme von 1 400 Containern der NVA besaß die Bundeswehr lediglich 130 Container. Im Jahre 1996 beschaffte sie weitere 500 neue Container. Ein zeitweiliger Zusatzbedarf wurde in den vergangenen Jahren mit rd. 600 Mietcontainern gedeckt.

Das erweiterte Aufgabenspektrum der Bundeswehr umfaßt neben der Verteidigung des eigenen Territoriums und desjenigen der Bündnispartner auch Einsätze im Rahmen der Krisenreaktion, die in allen Teilen der Welt erforderlich werden können. Benötigtes Material und Ausrüstung muß ggf. über weite Entfernungen sicher und kostengünstig transportiert werden. Das Bundesministerium sah einen verstärkten Bedarf für den Einsatz von Frachtcontainern und wollte mit Hilfe eines im Jahre 1996 erlassenen „Containerkonzepts der Bundeswehr“ der neuen Lage Rechnung tragen.

Der Bundesrechnungshof befaßte sich im Jahre 1998 mit Unterstützung durch die Prüfungsämter des Bundes Koblenz und München mit den Vorgaben des Containerkonzeptes, den einsatzfähigen Beständen und der tatsächlichen Bedarfsdeckung und Nutzung der Frachtcontainer sowie der Containerlagerung.

In den Ausgangsdaten und Regelungen des Containerkonzepts, das insbesondere auch Grundlage für Beschaffungs- und Instandsetzungsmaßnahmen ist, stellte der Bundesrechnungshof Lücken und Widersprüche fest:

- Die Angaben für den Bedarf an bundeswehreigenen Frachtcontainern waren nicht nachvollziehbar. Dies betraf sowohl den Gesamtbedarf als auch das sogenannte „operative Minimum“ von 2 500 Containern. Dazu standen auch grundlegende Konzepte der Teilstreitkräfte noch aus.
- Die Möglichkeit der Containergestellung über die gewerbliche Wirtschaft war zu wenig berücksichtigt.
- Die Container sollten grundsätzlich für alle Verkehrs- und Transportarten geeignet sein. Bei der Neubeschaffung ergab sich aus der Leistungsbeschreibung und den Kostenvergleichen, daß durchgängig auf die Lufttransportfähigkeit Wert gelegt wurde. Die Container wurden jedoch nur in Ausnahmefällen für den Lufttransport verwendet.
- Die Konzeptvorgaben für die Instandsetzung der Container widersprachen geltenden Bestimmungen der Bundeswehr für die gleiche Aufgabe.
- Das Konzept enthielt keine Vorgaben zu Lagerung und Umschlag der Container, obwohl dazu sogenannte Containerterminals eingerichtet waren, dagegen enge Vorgaben für die Entwicklung eines vielseitig einsetzbaren Umschlaggeräts ohne Rücksicht auf die unterschiedlichen örtlichen Gegebenheiten.

Die Prüfung ergab weiterhin, daß die bundeswehreigenen Frachtcontainer nur eingeschränkt nutzbar waren. Kaum die Hälfte der vorhandenen Container war voll einsatzfähig, die andere Hälfte war defekt oder nicht zugelassen, ihre Instandsetzung schlecht koordiniert oder wegen nicht eingeplanter Haushaltsmittel ausgesetzt.

Eine auf den einzelnen Container bezogene Sammlung von Einsatzdaten war nur im Ansatz vorgesehen und ließ keine wirtschaftliche Steuerung des Einsatzes zu. Soweit Einsatzdaten verfügbar waren, belegten sie lange Verweildauern der Container und eine zu geringe Nutzung für deren eigentlichen Verwendungszweck, den Transport.

Die Entscheidung zur Beschaffung von 500 neuen Frachtcontainern im Jahre 1996 beruhte auf fehlerhaften Vergleichsrechnungen zwischen Kauf- und Mietlösung und berücksichtigte nicht die Alternative „Instandsetzung der vorhandenen Container“.

Die in vier Depots eingerichteten Containerterminals dienten nicht dem Umschlag von Containern von einem auf ein anderes Transportmittel, sondern zur Lagerung sowie einer gelegentlichen Ein- und Auslieferung leerer Frachtcontainer. Die Standortwahl für die Terminals führte teilweise zu überlangen Transportwegen zu den hauptsächlichen Bedarfsträgern. Die in den Terminals eingesetzten Umschlaggeräte sind wesentlich leistungsfähiger als dieser Einsatz es erfordert hätte; die Geräte waren nicht annähernd ausgelastet. Da für derart aufwendige Geräte besondere Anforderungen an die örtlichen Verhältnisse erfüllt sein müssen, wurden Baumaßnahmen mit einem Haushaltsmittelbedarf von rd. 3 Mio. DM vorgesehen.

59.2

Der Bundesrechnungshof hat auf überzogene Vorgaben, Lücken und Widersprüche im Konzept hingewiesen, ebenso auf die unzureichend gesteuerte Bestandsentwicklung der Container, die mangelhafte Datengrundlage für deren Einsatz und behebbare Einsatzeinschränkungen. Er hat die Entscheidungsvorbereitung für die Beschaffung der 500 neuen Container im Jahre 1996 beanstandet, die nach seiner Auffassung durch die Auswahl der teuersten Alternative zu vermeidbaren Mehrausgaben in Millionenhöhe geführt haben. Er hat Bedenken zur Funktion, Einrichtung und Standortwahl der Containerterminals sowie zu den geplanten Baumaßnahmen geäußert.

Der Bundesrechnungshof hat eine Reihe von Maßnahmen empfohlen, mit denen die konzeptionellen Vorgaben sowie die Bedarfsdeckung und Nutzung von Frachtcontainern verbessert werden könnten:

- Die Einschätzung des Containerbedarfs sollte überprüft werden, vor allem die für das sogenannte „operative Minimum“. Dazu wären vorab die Konzepte der Teilstreitkräfte festzulegen und die Kapazitäten des Marktes für Mietcontainer sowie die bisherigen Erfahrungen beim Einsatz von Containern zu berücksichtigen. Die Forderungen nach einer grundsätzlichen Lufttransportfähigkeit der Container sowie nach der Entwicklung eines universellen Umschlaggeräts sollten fallengelassen werden.
- Die Einsatzfähigkeit der vorhandenen bundeswehreigenen Container sollte, soweit wirtschaftlich, beschleunigt wiederhergestellt werden. Dazu wären die widersprüchlichen Regelungen zur Wartung und Instandsetzung der Container zu bereinigen und ggf. andere Prioritäten bei der Haushaltsmittelplanung zu setzen.
- Vor Entscheidungen über Neubeschaffung, Instandsetzung oder Anmietung von Frachtcontainern sollten alle in Frage kommenden Alternativen geprüft und methodisch korrekte Vergleichsrechnungen erstellt werden.
- Die Nutzung der Frachtcontainer sollte eindeutiger auf Transportaufgaben beschränkt werden, um die Einsatzdauer wesentlich zu verkürzen. Dazu wäre eine stückbezogene Datengrundlage und Steuerung notwendig.
- Einrichtung und Standortwahl der Containerterminals sollten grundsätzlich überdacht und in die Planungen zur Lagerung und Steuerung der Funktionscontainer einbezogen werden. Bis dahin sollten alle Baumaßnahmen für die Terminals ausgesetzt werden.

Darüber hinaus sollte die Verantwortlichkeit für die Entscheidung zur Beschaffung des Kontingents von 500 Frachtcontainern geklärt werden.

59.3

Das Bundesministerium hat zu erkennen gegeben, daß es den Empfehlungen weitgehend folgen will.

So werde das Containerkonzept der Bundeswehr nicht wie ursprünglich vorgesehen fortgeschrieben, sondern

vom Ansatz her neu gefaßt. Dazu sollen die Konzepte der Teilstreitkräfte erarbeitet werden. Stärker als bisher sollen wirtschaftliche Gesichtspunkte bei der Bedarfsdeckung berücksichtigt werden. Die Regelungen zur Instandsetzung würden angepaßt. Im Zuge der Neufassung des Containerkonzepts werde auch die Anzahl der Terminals – künftig „Depots“ genannt – neu festgelegt. Der weitere Einsatz des Containerstaplers „Hyster“ werde je nach konzeptionell vorgegebenen Umschlagbewegungen und Containergewichten überdacht. Bis zum Abschluß dieser Überlegungen sollen keine Haushaltsmittel für Bauunterhalt in den Containerterminals eingesetzt werden. Das Bundesministerium hat als Zeitrahmen für die Inkraftsetzung des neuen Konzepts nach Abstimmung in den Führungsstäben der Teilstreitkräfte Anfang April des Jahres 2000 vorgesehen.

Das Bundesministerium hat darauf hingewiesen, daß seitens der militärischen Führung keine Forderung nach Luftverlade-/Lufttransportfähigkeit aller Container gestellt worden sei. Eine generelle Lufttransporttauglichkeit sei schon wegen der mangelnden Effektivität dieser Transportvariante nicht beabsichtigt.

Gestützt auf Erfahrungen aus bisherigen Einsätzen hat das Bundesministerium die Auffassung vertreten, aus militärischer Sicht und nach den in den Einsätzen gemachten Erfahrungen könne ein Container nicht ausschließlich als Transportmittel genutzt werden, er müsse auch als Lagerhilfsmittel herangezogen werden.

Die zögerliche Instandsetzung der vorhandenen Container hat das Bundesministerium vor allem mit fehlenden Haushaltsmitteln begründet.

Das Bundesministerium hat erklärt, die Containerterminals seien nicht zum Zweck des Containerumschlags, sondern zur Vorhaltung von Leercontainern errichtet worden. Das Umschlaggerät sei entweder schon vorhanden gewesen oder für den Einsatz von Krisenreaktionskräften beschafft worden, da diese Kräfte mittels Container versorgt werden sollen. Insofern stünden die geplanten baulichen Maßnahmen nicht im alleinigen Zusammenhang mit dem Betrieb der Containerterminals.

Das Bundesministerium ist der Wertung des Bundesrechnungshofes entgegengetreten, daß dem Bund im Zusammenhang mit der Neubeschaffung von Containern aufgrund fehlerhafter Vergleichsrechnungen vermeidbare Mehrausgaben in Millionenhöhe entstanden sind. Die tatsächlichen Beschaffungskosten pro Frachtcontainer seien niedriger als geplant ausgefallen. Daher werde keine Notwendigkeit gesehen, die Verantwortlichkeit für die Entscheidung zur Beschaffung des Kontingents von 500 neuen Frachtcontainern zu klären. Allerdings hat das Bundesministerium Mängel der Vergleichsrechnung eingeräumt, ohne aber deren Auswirkungen auf die Vergleiche abzuschätzen. Die instandzusetzenden 900 Container hätten nicht zur alternativen Bedarfsdeckung herangezogen werden können, da sie wegen der Containerabmessungen nicht oder nicht ohne Sondergenehmigung in den vorgesehenen Straßentransport mit bundeswehreigenen Fahrzeugen hätte einbezogen werden können. Darüber hinaus hätten die neuen Container gleich mit

verstärkten Längsschienen beschafft werden können, um so einen Transport mit dem in der Bundeswehr eingeführten Wechselladersystem „MULTI“ zu ermöglichen.

59.4

Der Bundesrechnungshof sieht in der vom Bundesministerium angekündigten grundlegenden Neufassung der konzeptionellen Grundlagen eine Chance zur Behebung der festgestellten Unzulänglichkeiten bei Bedarfsermittlung, Beschaffung sowie Einsatz von Containern und zur besseren Abstimmung der Regelungen über die Handhabung und Instandsetzung von Containern. Der Bundesrechnungshof begrüßt, daß der gesetzte Zeitrahmen knapp gehalten ist und daß keine Infrastrukturmaßnahmen vor Abschluß der Planungen zu den „Container-Depots“ finanziert werden sollen. Der Bundesrechnungshof geht davon aus, daß mit den angekündigten Planungen zu den neuen „Container-Depots“ die von ihm festgestellten Schwächen der Einrichtung und des Betriebs der Containerterminals behoben werden können.

Die Einwände gegen seine Feststellungen vermögen nicht zu überzeugen.

So mag die Luftverladefähigkeit aller zu beschaffenden Frachtcontainer nicht von der militärischen Führung gefordert worden sein, sie war jedoch sowohl im Kostenvergleich des Logistikamtes der Bundeswehr berücksichtigt als auch in der Leistungsbeschreibung des Bundesamtes für Wehrtechnik und Beschaffung enthalten. Insofern wird das Bundesministerium dafür zu sorgen haben, daß militärische Forderungen nicht auf dem Weg bis zu Beschaffungsentscheidungen ohne Abstimmung mit der militärischen Führung verschärft oder abgeschwächt werden.

Der Bundesrechnungshof bestreitet nicht, daß es militärische Gründe zum Einsatz von Frachtcontainern als Lagerraum geben kann. Der Einsatz als Lagerraum sollte aber auf ein Minimum reduziert werden. Frachtcontainer sind aus wirtschaftlichen Gründen als Transport-, nicht als Lagerhilfsmittel einzusetzen.

„Fehlende Haushaltsmittel“ können als Begründung für die Verzögerung notwendiger Instandsetzungen von Containern nicht überzeugen, wenn gleichzeitig für Neubeschaffungen von Containern Haushaltsmittel zur Verfügung stehen.

Die bei der Vergleichsrechnung zur Beschaffung der 500 Frachtcontainer eingeräumten Mängel lassen die Gesamtwertung fehlerhaft werden. Allein die Anwendung der Kapitalwertmethode hätte gezeigt, daß die Vergleichskosten der Mietalternative um rd. ein Drittel zu hoch angesetzt waren; eine Reduzierung auf die zutreffende Nutzungsdauer hätte eine weitere Verringerung der Ansätze für die Mietkosten um rd. ein Viertel bewirkt. Zudem wäre bei einer Vergabe im Wettbewerb ein deutlich niedrigerer Mietzins als der vom Bundesministerium angesetzte erzielbar gewesen. Im übrigen hatte der Bundesrechnungshof in seiner Bewertung die tatsächlichen – gegenüber der Vergleichsrechnung geringeren – Beschaffungskosten berücksichtigt.

Die Argumente gegen die Einbeziehung der 900 nicht einsatzfähigen Frachtcontainer in die Bedarfsdeckung überzeugen ebenfalls nicht. So ist zur Zeit noch zweifelhaft, ob überhaupt und in welcher Form ein Transport mit dem Wechselladersystem „MULTI“ möglich und wirtschaftlich ist (vgl. zur Entwicklung und Beschaffung des Wechselladersystems „MULTI“ die Bemerkung Nr. 62). Erforderliche Sondergenehmigungen sind kein Hindernis für die Nutzung vorhandener Bestände; das Bundesministerium selbst plant, einen Teil dieser 900 Container herzurichten und in Gebrauch zu nehmen.

Das Bundesministerium wird daher den Beschaffungsvorgang neu zu prüfen und bei vermeidbaren Beschaffungsmehrausgaben die Verantwortlichkeit zu klären haben.

60 Vergabe und Nutzung teilstreitkraftübergreifender Transportleistungen (mehrere Kapitel)

60.0

Durch teilstreitkraftübergreifende Organisation und durch Vergabe von Transportleistungen an zivile Speditionen sollen die Kosten der Straßentransporte gesenkt werden. Doch ist eine Reihe von Mängeln zu beheben. So wurden Transportleistungen unkoordiniert ausgeschrieben, ein Rahmenvertrag fehlerhaft erweitert, unabgestimmte Transportsysteme parallel betrieben, Transportbedarf und -auslastung ungenau ermittelt und überdimensionierte Transportmittel eingesetzt. Ein seit Jahren vorgesehenes Transportplanungs- und -steuerungssystem war immer noch nicht eingeführt.

60.1

Das Transportwesen ist ein Teil der Logistik, der mit dem erweiterten Aufgabenspektrum der Bundeswehr an Bedeutung gewonnen hat und mit jährlichen Kosten von mehr als 2 Mrd. DM auch finanziell von erheblicher Bedeutung ist. Für logistische Transporte der Bundeswehr werden verschiedene Transportarten genutzt, z. B. der See-, Luft-, Schienen- oder Straßentransport. Heer und Luftwaffe nutzen überwiegend den Straßentransport. Er ist im wesentlichen teilstreitkraftübergreifend in einem Straßentransportverbund und mit festen Routen organisiert. Die Transporte werden sowohl mit Hilfe ziviler Speditionen, mit denen Rahmenverträge abgeschlossen wurden, als auch mit eigenen Transportkapazitäten der Bundeswehr durchgeführt.

Im Auftrag des Bundesrechnungshofes untersuchten im Jahre 1998 die Prüfungsämter des Bundes München und Hannover sowohl die Vergabe von Transportleistungen mit Rahmenverträgen als auch die Routentransporte und das Transportplanungs- und -steuerungsverfahren. Dabei stellten sie folgendes fest:

60.1.1

Die beiden wichtigsten Rahmenverträge für Transportleistungen waren ein Vertrag zum Transport von Wehrmaterial über Nacht im sogenannten Nachtsprungverfahren und ein Vertrag, den das Bundesministerium für erforderlich hielt, nachdem Anfang des Jahres 1994 die verbindlichen Tarife im Güterfernverkehr und Güternahverkehr gesetzlich aufgehoben worden waren. Auftragnehmer waren zwei verschiedene Speditionen.

Der nach einer beschränkten Ausschreibung im Januar 1997 vom Bundesministerium abgeschlossene Rahmenvertrag zum Nachtsprungverfahren enthielt Vergütungssätze, die unter verschiedenen Voraussetzungen als Tagespauschale für alle Strecken(Relationen), als Relationspreis oder als Relationspreis für zusätzliche Transporte vereinbart waren. Dennoch erklärte das Bundesamt für Wehrverwaltung Anfang Februar 1997 gegenüber der Spedition, daß ggf. zusätzlich notwendige Transporte neue Preisverhandlungen erforderlich machten. Als der Bedarfsträger Ende Februar und Ende Dezember 1997 zusätzliche Transportleistungen anforderte, wurden so neue Preise angeboten, verhandelt und vereinbart. Die vertraglich vorgesehene Möglichkeit einer Leistungserweiterung zu den ursprünglichen Konditionen wurde nicht genutzt.

Die für die zusätzlichen Transporte angebotenen und vereinbarten Preise waren um 14 bis 20 v. H. höher als die bisherigen. Dem Bund entstanden Mehrausgaben von knapp 300 000 DM pro Jahr.

Der Rahmenvertrag nach der gesetzlichen Aufhebung der verbindlichen Tarife wurde im Jahre 1994 für eine Laufzeit bis Ende des Jahres 1995 mit der Option einer Verlängerung bis Ende des Jahres 1996 abgeschlossen. Da zum Zeitpunkt des Abschlusses noch keine Grundlagen für neue Preise vorhanden waren, übernahmen die Vertragspartner die Bedingungen der ausgelaufenen Transporttarife. Die Spedition wurde aber verpflichtet, Statistiken über die durchgeführten Transporte zu liefern, die eine spätere Ausschreibung ermöglichen sollten. Eine Ausschreibung erfolgte jedoch bis Ende des Jahres 1998 nicht; der Vertrag mit der Spedition bestand in der im Jahre 1994 abgeschlossenen Fassung fort. Die Spedition rechnete ihre Leistungen somit weiter nach den Sätzen des ursprünglichen Rahmenvertrags ab, obwohl ausweislich der Rechnungen anderer Speditionen die Marktpreise für Transporte gefallen waren. Hierdurch entstanden vermeidbare Mehrausgaben von mindestens 500 000 DM jährlich.

Um die vertragliche Situation im Transportwesen zu verbessern, verfolgte das Bundesministerium gleichzeitig verschiedene Ansätze, die jedoch nicht ausreichend aufeinander abgestimmt waren. Zudem wurden zum Teil auch durch den Umfang der Leistungsforderungen potentielle Bieter von vornherein ausgeschlossen. So sollte der vom Bundesministerium vorgesehene Rahmenvertrag für Stückgut, Paket- und Expreßdienst ebenso wie die weiter geltenden Militärischen Beförderungsbestimmungen im wesentlichen alle Gewichtsklassen abdecken. Daneben wurde von einer Wehrbereichsverwaltung zur Ablösung des Rahmenvertrags von 1994 ein Muster-

Vertragsentwurf zur Vergabe von Transportleistungen erarbeitet, der Transporte mit einem Gewicht ab 3,5 t und die Transportarten: Gefahrguttransport, Lebensmitteltransport, Bekleidungstransport sowie Transport mit Beförderungsaufgaben des Kriegswaffenkontrollgesetzes oder des Geheimschutzes umfassen sollte.

60.1.2

Für den Transport logistischer Güter an Stellen der Bundeswehr, die zumeist arbeitstäglich Material erhalten oder abliefern, wurden feste Routen eingerichtet, die mit zumeist gleichbleibender Ladekapazität befahren werden. Ein Teil der Routen wird innerhalb des im Jahre 1983 eingeführten Straßentransportverbundes der Bundeswehr betrieben, ein Teil aber auch von den Logistikbrigaden und -regimentern des Heeres. Hinzu kommen fest eingerichtete Routen für besondere Güterarten. Die Vorteile derartiger Routentransporte konnten u. a. aus folgenden Gründen nicht ausgeschöpft werden:

Die Routenführungen des teilstreitkraftübergreifenden Straßentransportverbundes und der heeres eigenen Transporte wiesen vermeidbare Überlagerungen auf. Zudem wurden die Routen teilweise zu starr und unabhängig vom Transportgutaufkommen betrieben. Die Auslastung der eingesetzten Transportkapazitäten war durchweg gering, die Erfassung der Auslastung wie auch die Ermittlung des Transportbedarfs wiesen Lücken auf. Zum Teil wurden teure geländegängige Fahrzeuge im regelmäßigen Straßentransport eingesetzt. Vorschläge der Nutzer zur Kostensenkung im Transportwesen wurden nicht mit Nachdruck weiterverfolgt.

Trotz der teilweisen Überlagerung der Routen wurden die Routenplanung und die Bereitstellung von Transportkapazität zwischen den Transportsystemen nicht koordiniert. Zwischen den Transportdispositionsstellen des Straßentransportverbundes und des Heeres fanden weder ein Informationsaustausch noch Absprachen statt.

Die wesentlichen Durchführungsbestimmungen der Bundeswehr zum Straßentransportverbund wurden letztmalig im Jahre 1994 aktualisiert.

Bereits im Jahre 1987 hatte der Bundesrechnungshof auf die Notwendigkeit der IT-Unterstützung hingewiesen, damit die Transportsteuerung verbessert, die Abwicklung beschleunigt und das Meldewesen durchschaubarer und aussagekräftiger werden können. Eine Studie „Militärische Transportsteuerung Straße“ der Universität der Bundeswehr Hamburg aus den Jahren 1989 bis 1991 ergab darüber hinaus, daß die Einführung eines IT-gestützten Transportplanungs- und -steuerungsverfahrens wirtschaftlich sinnvoll sei. Ein solches Verfahren ist bis heute nicht eingeführt.

60.2

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium auf die Mängel der Gestaltung und Auslegung der Rahmenverträge zum Nachtsprungverfahren sowie zu den Straßentransporten nach Aufhebung der Transporttarife hin-

gewiesen und die daraus resultierenden Mehrausgaben von rd. 800 000 DM jährlich beanstandet. Er hat empfohlen, die Vertragskonditionen in Verhandlungen mit den Expeditionen zu verbessern, ggf. die Verträge nicht zu verlängern und die Transportleistungen neu auszuschreiben. Der Leistungsumfang der neuen Rahmenverträge sollte sich nicht überschneiden und einen möglichst großen, leistungsfähigen Bieterkreis und insbesondere auch Spezialanbieter ansprechen. Die Leistungsbeschreibungen der Rahmenverträge sollten sich nach dem Baukastenprinzip ergänzen und Transportforderungen eindeutig zugeordnet werden können.

Der Bundesrechnungshof hat anhand von Beispielen aus einem Wehrbereich, die sich nach seiner Auffassung auch auf die anderen Wehrbereiche übertragen lassen, die Schwächen in der Steuerung und Durchführung der Routentransporte aufgezeigt. Er hat empfohlen, die Bundeswehrtransporte in einer „großen Lösung“ bereichsübergreifend unter Einbeziehung der Teilstreitkräfte, der Territorialverwaltungen und des Rüstungsbereichs zu organisieren. In die Regelungen sollten möglichst alle Endverbraucher und Güterarten einbezogen werden.

Unabhängig davon erwartet der Bundesrechnungshof schon durch eine bessere Koordination der bestehenden Transportsysteme deutliche Rationalisierungsfortschritte. Voraussetzungen dafür sind aktuelle, abgestimmte und bis zu den Endverbrauchern bekannte Vorschriften sowie eine funktionsfähige IT-Unterstützung der Transportplanung und -steuerung. Insofern hat er auf die Einführung des schon seit Jahren vorgesehenen Planungs- und Steuerungssystems gedrängt.

60.3

Das Bundesministerium hat die Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes zu großen Teilen anerkannt und ist jetzt bemüht, entsprechend den Empfehlungen sowohl die Vergabe von Transportleistungen an Expeditionen als auch die Routentransporte mit bundeswehreigenen Kapazitäten auf eine neue Grundlage zu stellen. Zwar hat es keinen vermeidbaren Mehraufwand beim bisherigen Verfahren der Vertragsänderung gesehen, da die Relationsveränderungen vertraglich geregelt gewesen seien und auf konzeptionellen Vorgaben der Streitkräfte beruht hätten. Die Rahmenverträge zum Nachtsprungverfahren und zum Straßentransport nach Aufhebung der Tarifbindung seien aber nicht verlängert, sondern neu ausgeschrieben worden. Den Änderungs- und Verbesserungsvorschlägen des Bundesrechnungshofes sei bei der Neuausschreibung Rechnung getragen worden. Die Leistungsbeschreibungen für Straßentransportleistungen sollten, bezogen auf die Abrufleistungen, nach dem Baukastenprinzip aufgebaut werden. Inzwischen sei mit der Expedition, die das wirtschaftlichste Angebot unterbreitet hatte, ein neuer Rahmenvertrag mit Wirkung zum 1. Januar 1999 abgeschlossen worden.

Das Bundesministerium hat weiter ausgeführt, daß sich die vom Bundesrechnungshof festgestellten Defizite der Routentransporte mit den Ergebnissen einer eigenen Studie deckten. Sie würden einer konzeptionellen

Lösung zugeführt. Dazu habe das Bundesministerium am 10. Juni 1999 eine „Vorläufige Weisung für den Transportverbund der Bundeswehr“ erlassen. Erklärtes Ziel sei es, einen leistungsfähigen Transportverbund zu schaffen, in dem der Transportbedarf und die disponiblen Transportbereiche aller Organisationsbereiche zusammengeführt werden, um eine rationelle, zeit- und bedarfsgerechte Erfüllung der logistischen Transportaufgaben im gesamten Aufgabenspektrum der Bundeswehr sicherzustellen. Der Transportverbund müsse bis auf streng begrenzte und begründete Ausnahmen in Anspruch genommen werden. Die Wirtschaftlichkeit der Transporte solle auch mit Hilfe der Kosten- und Leistungsrechnung sowie des Controlling sichergestellt werden.

Die unabgestimmten Routen hat das Bundesministerium auf begrenzt verfügbares Personal und auf Verzögerungen bei der Einführung des Transportverbundes zurückgeführt.

Künftig solle der Transportbedarf nur dann unter Einsatz von militärischen Transportmitteln gedeckt werden, wenn dies wirtschaftlich oder militärisch notwendig sei. Diese Vorgabe werde auch in die Transportvorschrift Eingang finden, deren grundlegende Überarbeitung und Aktualisierung eingeleitet sei. Die Einführung der teilstreitkraftübergreifenden Transportplanung und -steuerung habe hohe Priorität und solle im Jahre 1999 abgeschlossen sein. Die Verzögerung sei auf die unzureichende Großrechneranbindung und eine zu geringe Nutzerbetreuung zurückzuführen, zudem auf organisatorische und personelle Änderungen sowie eine vorübergehende Unterfinanzierung.

60.4

Die weitgehende Übereinstimmung des Bundesministeriums mit der Auffassung des Bundesrechnungshofes zu den Schwächen der derzeitigen Vergabe, Steuerung und Durchführung von Straßentransportleistungen sowie zu den Maßnahmen, mit denen sie schrittweise behoben werden können, sollte nicht darüber hinwegtäuschen, daß noch ein erhebliches Maß an Grundlagen- und Aufholarbeiten zu leisten ist.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, daß die Mehrausgaben bei der Vergabe von zusätzlichen Transportleistungen vermeidbar waren. Sie waren auf eine für den Bund nachteilige Interpretation des bestehenden Vertrags zurückzuführen. Es hätte keiner neuen vertraglichen Regelungen aufgrund eines Angebots mit neuen, höheren Preisen bedurft.

Im Zusammenhang mit der verzögerten Einführung des IT-gestützten Transportplanungs- und -steuersystems bleibt zu fragen, warum die jetzt angekündigten Aktivitäten nicht schon zu einem weit früheren Zeitpunkt eingeleitet worden sind. Hierdurch hätten Haushaltsmittel eingespart werden können.

Der Bundesrechnungshof wird die Ergebnisse der vom Bundesministerium angekündigten Verbesserungsmaßnahmen verfolgen.

61 Versorgungsleistungen für das deutsche Heereskontingent IFOR/SFOR (verschiedene Kapitel)

61.0

Bei der Versorgung des deutschen Heereskontingents in Bosnien-Herzegowina wurde in mehreren Bereichen der Haushalts- und Wirtschaftsführung gegen das Haushaltsrecht verstoßen. Mehraufwendungen und Einnahmeverluste waren die Folge.

61.1

Das Dayton-Abkommen vom 21. November 1995 verpflichtete die Konfliktparteien in Bosnien-Herzegowina zur Waffenruhe und zum Erhalt eines einheitlichen Staates. Zur Überwachung des Abkommens setzte die UNO eine multinationale Truppe unter der Bezeichnung IFOR (Implementation Force) ein, deren Mandat – unter NATO-Befehl – mit sogenannten SFOR (Stabilisation Force)-Einheiten fortgesetzt wurde. Mit Zustimmung des Deutschen Bundestages beteiligte sich die Bundeswehr an IFOR/SFOR mit eigenen Kontingenten. Das deutsche Heereskontingent hatte im November 1998 eine Personalstärke von mehr als 2000 Soldaten, deren Verwendungsdauer zwischen vier und sechs Monaten betrug. Rd. 270 zivile Ortskräfte waren zusätzlich eingestellt.

Im Auftrag des Bundesrechnungshofes prüfte das Prüfungsamt des Bundes München im Jahre 1998 die Versorgungsleistungen für das deutsche Heereskontingent. Schwerpunkte waren das Zuweisungsverfahren von Haushaltsmitteln, die Bargeldversorgung, die dezentrale Beschaffung, Buchungen bei der Verpflegungsgeldbewirtschaftung sowie die Führung der Betreuungseinrichtungen durch die Truppe und durch kirchliche Vereine. Das Prüfungsamt des Bundes stellte dazu folgendes fest:

Die Haushaltsführung litt daran, daß die anfallenden Ausgaben nur zu rd. 10 v.H. aus den veranschlagten Ausgabemitteln abgedeckt werden konnten. Darüber hinausgehende Zahlungen mußten durch Einsparungen in anderen Bereichen des Verteidigungshaushalts finanziert werden. Deshalb wies das Bundesministerium den mittelbewirtschaftenden Dienststellen die Ausgabemittel nicht als Jahresverfügungsbetrag zu, sondern in der Regel in Teilbeträgen während des laufenden Jahres. Wegen der den Dienststellen nicht bekannten Grenzen der zur Verfügung stehenden Mittel führte dies in der Praxis dazu, daß die Dienststellen zeitweise auch Ausgaben in Höhe von mehreren Millionen DM über den jeweiligen Zuweisungsbetrag hinaus leisteten.

Die Geldversorgung der Heereseinheiten erfolgte 14tägig durch bewachte Bargeldtransporte aus Deutschland in das Einsatzgebiet mit Hilfe von Geldkurieren. Entsprechend hoch waren die Barbestände in der Feldkasse.

Der Bedarf der SFOR-Kontingente an Material oder Instandsetzungsleistungen wurde zum Teil dezentral im Einsatzgebiet gedeckt. Die dafür vom Bundesministerium festgelegten Regelungen, z.B. zur Einholung verschiedener Angebote vor dem Kauf, waren unter den

strukturellen Bedingungen des Einsatzgebietes sehr aufwendig und blieben daher weitgehend unbeachtet. Aber auch soweit solche Einschränkungen nicht bestanden, wie z. B. bei der Beschaffung von Büro- und IT-Material, wurden die Bestimmungen nicht eingehalten.

Die Verpflegung der SFOR-Kontingente war national sicherzustellen und zu finanzieren. Das Bundesministerium hatte dazu festgelegt, daß für die Finanzierungsplanung, die Wertfortschreibung und Nachweisführung die geltenden Bestimmungen anzuwenden sind. Diese Vorgabe wurde in der Praxis teilweise nicht eingehalten, so daß durch Fehlbuchungen und unzureichende Berücksichtigung der Verpflegungsbestände Mehrausgaben in erheblicher Höhe entstanden. Ähnliche Fälle waren schon beim Einsatz in Somalia zu beanstanden; hier hatte das Bundesministerium Abhilfe zugesagt.

Von der Truppe selbst bewirtschaftete Betreuungseinrichtungen erzielten durch – entgegen einschlägigen Weisungen – überhöhte Preisaufschläge auf die Einkaufspreise zum Teil erhebliche Gewinne, die u.a. für zusätzliche Serviceleistungen, z.B. Bereitstellen von Gläsern, Bedienungsgeld und kostenlose Abgabe von Kaffee, wie auch für den Kauf von Einrichtungsgegenständen verwendet wurden. Zudem wurden daraus Material im Wert von 2000 DM für einen neuen Holzbau, Freigetränke, Zuschüsse für Erinnerungsgaben wie Bildbände und zusätzliches ziviles Bedienungspersonal bezahlt. Weitere erhebliche Einnahmen wurden durch Spielgeräte erzielt. Bei zwei Betreuungseinrichtungen konnten frei verfügbare Kassen- und Warenbestände im Wert von 10000 bis 20000 DM festgestellt werden.

Die Evangelische und die Katholische Arbeitsgemeinschaft für Soldatenbetreuung e.V. betrieben für das deutsche Heereskontingent seit über zwei Jahren ohne schriftliche Genehmigung des Bundesministeriums oder entsprechende Verträge die Betreuungseinrichtung „OASE“ im Feldlager Rajlovac sowie eine ähnliche Einrichtung in Mostar. Im Wirtschafts- und Aufenthaltsbereich der Einrichtungen wurden Speisen und Getränke zubereitet und verabreicht, wie dies in Gaststätten üblicherweise der Fall ist. Die Preisgestaltung entsprach der eines privaten Bewirtschaftungsbetriebs.

Der Bund erbrachte für die Arbeitsgemeinschaften unentgeltliche Leistungen im Wert von mehr als 1 Mio. DM, wie den Transport des Holzpavillons, Personalbereitstellung, Versorgungsleistungen (Strom, Wasser, Abwasser), Bereitstellung von Kühl-, Lagerungs- und Toilettencontainern sowie die Abwicklung des Zahlungsverkehrs. Von April 1997 bis Dezember 1998 wurden Bareinnahmen von rd. 1,23 Mio. DM an die Trägerverbände in Bonn abgeführt. Kostenerstattungen der Vereine an den Bund konnten nicht festgestellt werden.

61.2

Das Prüfungsamt des Bundes hat das Bundesministerium auf diese Mißstände hingewiesen und Abhilfemaßnahmen empfohlen.

So ist nach dem praktizierten Zuweisungsverfahren im Einsatzland keine sachgerechte Bewirtschaftung der

Haushaltsmittel unter Berücksichtigung von Obergrenzen möglich. Mehrausgaben sind zwangsläufig.

Die derzeitige Form der Bargeldversorgung ist aufwendig, risikoreich und nur dann gerechtfertigt, wenn nachweislich keine andere Möglichkeit der Geldversorgung im Einsatzgebiet besteht. Derartige Möglichkeiten sollten gesucht werden.

Die Erfahrungen mit den Beschaffungen im Einsatzland sollten Anlaß zu verstärkter Aufsicht sein; zugleich sollte geprüft werden, ob Material kostengünstiger im Inland beschafft werden kann.

Eine verbesserte Fachaufsicht ist erforderlich, damit Fehlbuchungen im Verpflegungsbereich vermieden werden können.

Die Betreuungseinrichtungen haben sich gewerbsmäßig entwickelt, wobei der Geschäftsbetrieb in unzulässiger Weise auf Gewinnerzielung ausgerichtet ist. Eine Rückführung ist erforderlich.

Die derzeitige Situation, in der kirchliche Vereine ohne schriftliche, nachvollziehbare und nachprüfbare Aufträge oder Verträge gastronomische Betriebe in Rajlovac und Mostar betreiben, muss dringend bereinigt werden. Ohne die geforderte vertragliche Grundlage entgehen dem Bund erhebliche Einnahmen, denn Leistungen der Bundeswehr dürfen grundsätzlich nur gegen vollen Wertausgleich abgegeben werden (§ 63 Abs. 5 i. V. m. Abs. 3 BHO).

Insgesamt haben sich vermeidbare Mehraufwendungen und Einnahmeverluste in Millionenhöhe ergeben.

61.3

Das Bundesministerium hat die Prüfungsfeststellungen im wesentlichen anerkannt und auf Maßnahmen hingewiesen, die es zur Behebung der beanstandeten Mängel bereits umgesetzt oder eingeleitet habe.

So erhalte das Heereskontingent seit Beginn des Haushaltsjahres 1999 Planwerte zu den für den Einsatz zur Verfügung stehenden Haushaltsmitteln, die ausreichen und im Laufe des Jahres in Teilbeträgen zugewiesen würden. Die Maßnahme erlaube nunmehr jedem Kontingent eine verantwortliche eigenständige Haushalts- und Wirtschaftsführung.

Zum Verfahren der Bargeldversorgung habe zwar wegen der besonderen Verhältnisse im Einsatzland auch nach eingehender Prüfung noch keine Alternative gefunden werden können, die zu einer nachhaltigen Verbesserung führen könnte. Durch neue Regelungen würden jedoch zumindest der Personalaufwand zur Bargeldversorgung und die Bargeldbevorratung der Feldkasse verringert.

Die Möglichkeiten zur dezentralen Beschaffung im Einsatzland würden eingeschränkt. Insbesondere würden für den Kauf von Büro- und IT-Verbrauchsmaterial Haushaltsmittel nur noch bei unabweisbarem Sofortbedarf freigegeben.

Das Bundesministerium hat zwar bestritten, daß die Fehlbuchungen im Verpflegungsbereich zu Mehrkosten

geführt und einen Einfluß auf die Verpflegungsqualität gehabt hätten. Es habe die Mängel jedoch zum Anlaß genommen, die Dienst- und Fachaufsicht in diesem Aufgabenbereich zu verstärken.

Die Führung der Betreuungseinrichtungen sei Ende März 1999 mit einem Erlaß neu geregelt worden. Damit seien die Betriebsführung, der Personaleinsatz, der Umfang des Warenangebots sowie die Verwendung der Gewinne auf eine neue Basis gestellt worden, die der Situation vor Ort besser angepaßt sei.

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, daß die ausstehenden vertraglichen Regelungen über den Betrieb der Betreuungseinrichtungen durch die kirchlichen Vereine derzeit erarbeitet würden. Die Bereitstellung von Sachleistungen gegen entsprechendes Entgelt werde Gegenstand dieser Regelungen werden.

61.4

Die Bemühungen des Bundesministeriums zur Verbesserung der Verfahren und Aufsicht bei den Versorgungsleistungen für das deutsche Heereskontingent IFOR/SFOR sind als Schritte in die richtige Richtung anzuerkennen. Allerdings ist darauf hinzuweisen, daß vertragliche Regelungen über den Betrieb der Betreuungseinrichtungen durch die kirchlichen Vereine schon seit dem Jahre 1996 ausstehen. Um weitere Mindereinnahmen zu vermeiden, sollten die Vertragsverhandlungen beschleunigt werden.

Im übrigen bleibt abzuwarten, wie und mit welchen Ergebnissen sich die genauer gefaßten oder neuen Regelungen durchsetzen. Der Bundesrechnungshof wird durch Prüfungen die Haushalts- und Wirtschaftsführung der im Ausland eingesetzten Verbände der Bundeswehr weiter verfolgen.

62 Entwicklung und Beschaffung des Wechselladersystems „MULTI“ (Kapitel 14 15 und 14 20)

62.0

Mit der neuen Generation ungepanzelter Radfahrzeuge der Bundeswehr wurde unter der Bezeichnung „MULTI“ auch ein Wechselladersystem entwickelt, das mit einem finanziellen Volumen von rd. 1,5 Mrd. DM in mehreren Losen bis zum Jahre 2015 beschafft werden sollte.

Eine Prüfung dieses Rüstungsvorhabens ergab u. a. wenig begründete, aber kostentreibende militärische Forderungen und Beschaffungsplanzahlen. Der Wettbewerb wurde für eine vorgezogene Beschaffung von 358 Fahrzeugen und dadurch zumindest auch für die Beschaffung weiterer 416 Fahrzeuge ausgesetzt. Wegen unzureichender Erprobung des Wechselladersystems vor der Beschaffung entstanden vermeidbare Mehrkosten, Zinsnachteile und Abschreibungsverluste von insgesamt rd. 12 Mio.

DM. Die Fahrzeuge sind trotz des angeblich dringenden Bedarfs bis heute nicht wie vorgesehen einsetzbar.

62.1

Überlegungen des Bundesministeriums zur Ablösung des teilweise mehr als 20 Jahre alten Bestands der Bundeswehr an ungepanzerten Radfahrzeugen führten zur Forderung für eine neue Generation „Ungepanzelter Radfahrzeuge 1990“, die im Jahre 1986 von der Leitung des Bundesministeriums gebilligt wurde. Dabei sollte auch ein Wechselladersystem mit der Bezeichnung „MULTI“ (Mechanisierte Umschlag-, Lager- und Transport-Integration) eingeführt werden.

Das System „MULTI“ besteht aus einem Lkw-Fahrgestell, das mit einer Einrichtung versehen ist, die das schnelle Absetzen und Wiederaufnehmen von Wechselladerpritschen erlaubt. Es soll dem Transport von Artilleriemunition, palettierten Versorgungsgütern aller Art oder Containern dienen. Gegenüber dem bisherigen Nachschubverfahren mit Fahrzeugen der alten Generation soll der Einsatz des „MULTI“ Einsparungen an Personal und Material ermöglichen, sowie Umschlag, Lagerung und Transport erheblich verkürzen. Dazu sollten jedoch je Fahrzeug mindestens fünf Wechselladerpritschen zur Verfügung stehen.

Das System „MULTI“ sollte nach den militärischen Forderungen in einer Stückzahl von insgesamt 2 600 Fahrzeugen und zugehörigen 13 000 Wechselladerpritschen beschafft werden, davon zuerst 774 Fahrzeuge in einer Ausführung mit der höchsten Mobilitätsstufe für die Krisenreaktionskräfte, danach in weiteren Losen 1 826 Fahrzeuge der zweithöchsten Mobilitätsstufe für die Hauptverteidigungskräfte. Das finanzielle Gesamtschaffungsvolumen wurde mit mehr als 1,5 Mrd. DM eingeplant, davon 455 Mio. DM für die Wechselladerpritschen.

Eine vorgezogene Beschaffung von 358 Fahrzeugen der höchsten Mobilitätsstufe nebst 716 Pritschen begann Ende des Jahres 1995. Die freihändige Vergabe dieses ersten Loses zu einem Auftragswert von insgesamt 166 Mio. DM sollte zur beschleunigten Ausrüstung der Krisenreaktionskräfte führen. Um die Beschaffung bereits zu diesem Zeitpunkt zu ermöglichen, wurde von dem vorgegebenen üblichen Verfahren zur Abwicklung von Rüstungsvorhaben abgewichen.

Das Prüfungsamt des Bundes Koblenz untersuchte im Auftrag des Bundesrechnungshofes dieses Rüstungsvorhaben im Jahre 1998 mit folgendem Ergebnis:

Die Feststellung des militärischen Bedarfs wies Mängel auf. So lag zwar für die „MULTI“ für die Krisenreaktionskräfte ein genehmigtes Forderungsdokument vor, nicht aber für diejenigen, die für die Hauptverteidigungskräfte beschafft werden sollten. Die geforderten Stückzahlen beruhten weder für die Krisenreaktions- und noch für die Hauptverteidigungskräfte auf nachvollziehbaren Berechnungen. Die Anforderungen an die Mobilität, die Einhaltung des Lademaßes der Bahn sowie den Transport von Containern beruhten auf keinem verläßli-

chen Konzept, verteuerten aber das System deutlich. Die vorgesehene Nutzungsdauer von 20 Jahren lag erheblich über dem, was in der Transportwirtschaft mit 10 Jahren üblich ist. Laut Planung sollte der Zulauf erst im Jahre 2015 abgeschlossen sein.

Mit dem Vertrag über die Herstellung und Lieferung des ersten Loses von 358 „MULTI“ wurde eine vorgezogene Beschaffung eingeleitet, bevor eine Erprobung stattgefunden hatte. Nach Forderungen des Heeres, denen nur ein hochmobiles Fahrzeug eines Anbieters entsprach, wurde die Beschaffung dieses ersten Loses aus einem laufenden Wettbewerb zweier Anbieter herausgelöst, für den zur Vergleichserprobung schon zwei Fahrzeuge gekauft waren.

Mängel in der Konstruktion der so beschafften „MULTI“ führten schließlich zur Stilllegung der gelieferten Fahrzeuge. Sie konnten der Truppe nicht zur Verfügung gestellt werden. 166 Fahrzeuge mußten über ein Jahr in verschiedenen Depots gelagert werden. Umrüstungsmaßnahmen, deren Kosten teilweise auch die Bundeswehr zu tragen hatte, waren die Folge. Die ersten, als „voll verwendungsfähig“ bezeichneten Fahrzeuge konnten dem Heer erst im Jahre 1998 übergeben werden. Es ergaben sich vermeidbare Mehrkosten, Zinsnachteile und Abschreibungsverluste von insgesamt rd. 12 Mio. DM. Inzwischen zeigten sich weitere technische Probleme mit Folgen für die Betriebs- und Verkehrssicherheit, z. B. bei unsymmetrischer Beladung, die noch nicht behoben sind.

Das Ziel der Beschleunigungsmaßnahme wurde nicht erreicht, nämlich den „dringenden Bedarf“ der Truppe an dem neuartigen Transportsystem frühzeitig und vollständig zu decken und durch eine ausreichende Zahl an Wechselladerpritschen je Fahrzeug die geforderte Verlegfähigkeit der Krisenreaktionskräfte mit dem vorhandenen Personal sicherzustellen.

Zugleich wurde mit der hier getroffenen Auswahlentscheidung zugunsten des einen Anbieters der Wettbewerb entgegen einer Zusicherung des Bundesministeriums gegenüber den Abgeordneten des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages auch für die Folgebeschaffung weiterer Fahrzeuge für die Krisenreaktionskräfte eingeschränkt.

62.2

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium auf die Schwächen in der Feststellung des militärischen Bedarfs und in der Vorhabensteuerung hingewiesen und es aufgefordert, der Verantwortlichkeit für den entstandenen Schaden nachzugehen und ggf. die Regreßfrage zu prüfen.

Folgende Maßnahmen hat der Bundesrechnungshof für die Weiterführung des Vorhabens empfohlen:

Nicht notwendiger Zeitdruck sollte bei den weiteren Entscheidungen zu diesem Vorhaben wie auch bei der Beschaffung der anderen Radfahrzeuge der neuen Generation vermieden und der vorgeschriebene Verfahrensablauf eingehalten werden. So sollten die ausstehenden

Forderungsdokumente zu den „MULTI“ für die Hauptverteidigungskräfte nachgeholt und insbesondere keine Einführungsgenehmigung ohne erfolgreichen Abschluß der Erprobung erteilt werden.

Die bisherigen Ergebnisse der Bedarfsfeststellung sollten überprüft werden. Dabei wäre vor allem darauf zu achten, daß nachvollziehbare Berechnungsgrundlagen für die Stückzahlen der Fahrzeuge und der zugehörigen Wechselladerpritschen in den Ausführungen für die Krisenreaktions- und die Hauptverteidigungskräfte erarbeitet werden. Die Mobilitätsforderungen sollten verringert und weitere kostentreibende Forderungen (z. B. zum Bahnlademaß und zum Containertransport) ggf. aufgegeben werden. Die vorgesehene Nutzungsdauer sowie die Zulauf- und Ablöseplanung der Radfahrzeuge sollten grundlegend überarbeitet werden. Denn insbesondere die Zulaufdauer ging über Zeiträume, die nicht mehr sinnvoll planbar waren, einen „dringenden Bedarf“ zweifelhaft erscheinen und darüber hinaus erhebliche Kosten für das weitere Inbetriebhalten der durch „MULTI“ abzulösenden veralteten Radfahrzeuge erwarten ließen.

Der Bundesrechnungshof hat darüber hinaus dringend empfohlen, Verträge für Folgebeschaffungen der hochmobilen „MULTI“ erst dann und mit entsprechend verringerten Stückzahlen abzuschließen, wenn die Ergebnisse der geforderten Bedarfsüberprüfung für die Krisenreaktionskräfte vorliegen. Voraussetzung ist allerdings, daß die immer noch bestehenden gravierenden technischen Probleme behoben und ein gefahrloses Beladen und Transportieren ohne Einschränkungen sichergestellt sind. Der Bundesrechnungshof hat auch auf die Zusage des Bundesministeriums gegenüber den Abgeordneten des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages zur Vergabe der Folgebeschaffungen im Wettbewerb verwiesen.

62.3

Das Bundesministerium hat die Auffassung vertreten, der Beschaffungsentscheidung sei eine ausreichende Risikoanalyse vorausgegangen. Daher sei mit der freihändigen Vorabbeschaffung der 358 „MULTI“, trotz der verzögerten Auslieferung an die Truppe und der zusätzlich entstandenen Kosten, der Bedarf der Krisenreaktionskräfte des Heeres zumindest teilweise und gegenüber den Regelabläufen beschleunigt gedeckt worden. Wegen der technischen Schwierigkeiten könne dem Vorhabenmanagement die Verzögerung bei der Auslieferung der „MULTI“ nicht angelastet werden. Es sei eine Schadensminimierung in schnellstmöglicher Zeit erreicht worden. Auch bei Einsetzung eines Generalunternehmers wären die gleichen technischen Probleme aufgetreten. Sie hätten dann nur statt in Amts-, in Firmenverantwortung mit entsprechendem Generalunternehmerzuschlag von rd. 13 bis 15 Mio. DM gelöst werden müssen. Eine Prüfung von Schadensersatzansprüchen hat das Bundesministerium deshalb für nicht erforderlich gehalten.

Zur Bedarfsfeststellung hat das Bundesministerium auf Ermittlungen Ende des Jahres 1998 anläßlich einer geplanten „Erweiterung des 1. Loses“ um 416 Stück

hingewiesen. Danach soll die schon im Jahre 1995 vorgesehene Gesamtzahl von 774 „MULTI“ der hochmobilen Ausführung nicht verringert, sondern nur anders verteilt werden. 183 Stück dieser Ausführung sollen für die Ergänzung der Krisenreaktionskräfte und für die Ausbildung beschafft werden. Dagegen werde der Bedarf an „MULTI“ niedrigerer Mobilität reduziert, so daß der Gesamtbedarf von 2 600 auf 2 386 Stück sinke.

Der Bedarf von fünf Wechselladerpritschen pro Fahrzeug sei noch einmal bestätigt worden. Die anfängliche Beschränkung auf nur zwei Pritschen je Fahrzeug sei auf die technischen Risiken zurückzuführen gewesen. Die restlichen drei Pritschen für die 358 vorab beschafften „MULTI“ könnten voraussichtlich ab Anfang des Jahres 2000 ausgeliefert werden.

Die „Erweiterung des 1. Loses“ genannten 416 „MULTI“ sollen ebenfalls ohne Wettbewerb bei demselben Auftragnehmer beschafft werden, an den schon die vorgezogene Beschaffung von 358 Stück freihändig vergeben worden war. Dies trage auch zum „Erhalt der industriellen Kernfähigkeit auf dem Sektor Wehrmaterial Land“ bei. Vergleichbar leistungsfähige, schwere Lastkraftwagen, die die Streitkräfte als Trägerfahrzeuge von Waffensystemen und Spezialfahrzeuge benötigten, würden von anderen Herstellern nicht gefertigt und angeboten. Der Auftragnehmer sei bei Unterschreiten einer kritischen jährlichen Fertigungsrate von 130 bis 150 Fahrzeugen nicht mehr bereit, diese Baureihe im Fertigungsprogramm zu halten.

Die Zusicherung an das Parlament habe nach wie vor Gültigkeit. Die Beschaffung der „MULTI“ geringerer Mobilität für die Hauptverteidigungskräfte werde im Wettbewerb erfolgen. Wegen technischer Probleme könnten diese Fahrzeuge jedoch der Truppe nicht vor dem Jahre 2005 zulaufen. Bis dahin stehe nur das Modell des Auftragnehmers für das (erweiterte) erste Los zur Verfügung.

Das Bundesministerium hat zugesagt, für die neue Fahrzeuggeneration auch die Ergebnisse der laufenden Überprüfungen zu den Anforderungen an die Mobilität, die Einhaltung des Lademaßes der Bahn, der Eignung für den Transport von Containern, der Planung der Einführung und Ablösung der Fahrzeuge zu berücksichtigen. Zwischenzeitlich stehe eine neue Methode zur Verfügung, die vermeiden helfe, daß Leistungsbeschreibungen bereits gefundene technische Lösungen bevorzugten. Den logistischen Problemen bei der geplanten Nutzungsdauer von 20 Jahren werde durch eine „weitestgehende Abstützung“ auf den Fahrzeughersteller Rechnung getragen.

Der Zeitraum für die Einführung des Systems sei auch vom finanziellen Rahmen der Bundeswehrplanung abhängig, wobei jedoch planerisch wirtschaftliche Losgrößen sichergestellt würden. Die zum Haushaltsjahr 2000 vorgegebenen Einsparungen könnten erhebliche Planungsanpassungen und Eingriffe in Rüstungsvorhaben ergeben. Veränderungen für das Vorhaben „MULTI“ könnten insofern für die nahe Zukunft nicht ausgeschlossen werden.

62.4

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, daß der eingetretene Schaden vermeidbar war und daß bis heute, u. a. auch wegen unzureichender Ausstattung mit Wechselladerpritschen, die Vorteile des „MULTI“ nicht zum Tragen kommen. Vielmehr sind derzeit nicht einmal die technischen Probleme soweit ausgeräumt, daß ein gefahrloses Beladen und Transportieren ohne Einschränkungen sichergestellt ist.

Der Bundesrechnungshof verweist darauf, daß im Bundesministerium inzwischen genügend Erfahrungen zu den Risiken übereilter Beschaffungen ohne vorherige ausreichende Erprobungen und Truppenversuche vorliegen, die in dessen maßgebende Rüstungsverfahren eingeflossen sind. Eine weitere gleichartige und teure Erfahrung war nicht erforderlich. Insofern bleibt er auch bei seiner Forderung nach Feststellung der Verantwortlichkeiten und nach Prüfung der Regreßfrage. Der Schaden wäre für den Bund nicht eingetreten, wenn vor der Beschaffungsentscheidung und entsprechenden Vertragsverhandlungen das System „MULTI“ ausreichend erprobt worden wäre. Insofern kann der Bundesrechnungshof der Argumentation, es seien gleiche Kosten entstanden, ob die Fehler in Firmen- oder Amtsverantwortung behoben wurden, nicht folgen.

Der Bundesrechnungshof begrüßt zwar, daß der geltend gemachte Gesamtbedarf verringert worden ist. Er hält es jedoch für wenig überzeugend, daß seit der ersten Beschaffung vor mehr als drei Jahren der Bedarf an den hochmobilen „MULTI“ unberührt von den zwischenzeitlich geänderten militärischen Strukturen und den Erfahrungen aus dem Einsatz des Systems unverändert geblieben sein soll. Der Bundesrechnungshof empfiehlt zu überprüfen, ob beispielsweise die teure, besonders anspruchsvolle Version des „MULTI“ in diesem Umfang auch für Ausbildungszwecke beschafft werden muß.

Die Hinweise des Bundesministeriums auf den „Erhalt industrieller Kernfähigkeiten“ lassen befürchten, daß nicht vorrangig militärische Einsatzforderungen für den Umfang und Zeitpunkt der einzelnen Lieferungen maßgeblich sind.

Durch das Umbenennen eines Teils der Folgebeschaffung, für die dem Parlament die Vergabe im Wettbewerb zugesichert worden war, in „Erweiterung des 1. Loses“, ändert sich nichts daran, daß die nun für einen Teil der weiteren Beschaffung ebenfalls vorgezeichnete freihändige Vergabe der den Parlamentariern gegebenen Zusicherung widerspricht. Mit dieser Beschaffung für die Krisenreaktionskräfte ist etwa ein Drittel des Gesamtbedarfs an Fahrzeugen freihändig an einen Auftragnehmer vergeben worden. Es ist zu befürchten, daß dies Auswirkungen auf die Vergabe weiterer Lose des „MULTI“ haben wird, selbst wenn diese im Wettbewerb vergeben werden sollten. Der Bundesrechnungshof erwartet, daß das Bundesministerium den Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages vor Abschluß des „Erweiterungsvertrages“ unterrichtet.

Inwieweit die Zusicherungen des Bundesministeriums zur Überprüfung und Anpassung kostentreibender For-

derungen in die Praxis umgesetzt werden, bleibt abzuwarten. Ungeklärt ist nach wie vor, wie eine sich bis ins Jahr 2015 hinziehende Beschaffungsmaßnahme sinnvoll geplant werden soll.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist das überlange Ausdehnen von Beschaffungsvorhaben nicht die geeignete Reaktion auf die begrenzten finanziellen Mittel und anstehenden Einsparungen. Vielmehr sollten nur die Rüstungsvorhaben begonnen werden, die in überschaubaren Zeiträumen vollständig umgesetzt werden können. Die vom Bundesministerium angekündigten „erheblichen Planungsanpassungen und substantiellen Eingriffe in Vorhaben“ wären ein geeigneter Anlaß für eine Revision aller derart ausgedehnten Beschaffungsvorhaben.

63 Verwertung des Kampf- und Schulungsflugzeuges „Alpha Jet“ (Kapitel 14 15 Titel 132 01)

63.0

Für das Kampf- und Schulungsflugzeug „Alpha Jet“ sah das Bundesministerium in der Luftwaffe keine Aufgaben mehr und entschied Ende des Jahres 1990, das Waffensystem aus der Nutzung zu nehmen. Die endgültige Verwertung des Waffensystems und seiner Komponenten verzögerte sich, obwohl erhebliche Stilllegungs- und Wartungskosten anfielen. Es war zu befürchten, daß etwaige Verkaufserlöse die Vorhaltekosten nicht mehr deckten.

63.1

Die Luftwaffe betrieb seit Ende der 70er Jahre das Waffensystem „Alpha Jet“. Die Hauptaufgaben dieses zweistrahligen Flugzeugtyps waren die Schulung (drei Staffeln) und die Erdkampfunterstützung (vier Staffeln). Nachdem das Waffensystem etwa elf Jahre nach seiner Einführung für diese beiden Hauptaufgaben nicht mehr benötigt wurde, entschied das Bundesministerium Ende des Jahres 1990, das System aus der Nutzung zu nehmen. Die Stilllegung begann im Jahre 1992. Im Juni 1997 wurde der Flugbetrieb ganz eingestellt. 50 der Flugzeuge wurden noch aus dem Flugbetrieb heraus an Portugal abgegeben, die Mehrzahl der übrigen 113 Flugzeuge wurde im Fliegerhorst Fürstentfeldbruck stillgelegt und dort einer aufwendigen Stillstandswartung zugeführt. Weitere Komponenten des Waffensystems lagerten gleichfalls in diesem Fliegerhorst.

Der Bundesrechnungshof befaßte sich mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes München im Jahre 1998 im Rahmen einer übergreifenden Prüfung zu überschüssigem Wehrmaterial auch mit der Verwertung des Waffensystems „Alpha Jet“. Damit schloß er thematisch an seine Untersuchungsergebnisse aus dem Jahre 1989 zur Wirtschaftlichkeit einer weiteren Nutzung dieses Waffensystems an. In seinen Bemerkungen 1990 (Drucksache 11/7810 Nr. 33) hatte er die Auffassung vertreten,

die für den Erdkampf vorgesehenen Staffeln sollten eingespart werden, und angeregt zu prüfen, ob nicht auch auf die für Schulungszwecke eingesetzten Staffeln verzichtet werden könnte. Der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages war dieser Auffassung gefolgt (Plenarprotokoll 12/67 S. 5707 bis 5713 i. V. m. Drucksache 12/1286 Nr. 33).

Die neuerlichen Prüfungen zum Stand der Verwertung des „Alpha Jets“ ergaben:

Die Kosten der Stilllegung und Stillstandswartung hatten sich bis Ende des Jahres 1998 auf mehr als 10 Mio. DM summiert. Jede weitere Verzögerung der Verwertung führte zu einer zusätzlichen Belastung des Bundeshaushalts von rd. 6 000 DM pro Tag und zugleich zu einer Verschlechterung der Verkaufschancen. Dennoch ließ die endgültige Entscheidung über die Verwertung des Waffensystems und seiner Komponenten auf sich warten.

Die Verwertungsbemühungen konzentrierten sich auf einen Verkauf der Flugzeuge, ohne daß bis Ende des Jahres 1998 entsprechende Verhandlungen zu einem Erfolg geführt hätten. Vielmehr mußten die Erlöserwartungen von mehr als 6 Mio. DM auf 50000 bis 25000 DM pro Flugzeug zurückgenommen werden. Sie wurden zusätzlich dadurch gemindert, daß mit der Zeitdauer der Stilllegung die Kosten einer eventuellen Wiederherstellung der Flugfähigkeit – nach grober Schätzung – auf insgesamt mehr als 300 Mio. DM stiegen.

Die Luftwaffe hatte Bedarf an einigen Flugzeugzellen, Komponenten und Ersatzteilen. Sie hatte ihn bislang zurückgestellt, um Verkaufsverhandlungen nicht zu behindern, obwohl inzwischen der Nutzen aus der Weiterverwendung von Teilen des Waffensystems mögliche Verkaufserlöse übersteigen konnte.

63.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß die Verwertung nicht zielgerichtet vorangetrieben wurde, obwohl bis Ende des Jahres 1998 Ausgaben von mehr als 10 Mio. DM für die Stilllegung und Stillstandswartung des Waffensystems „Alpha Jet“ anfielen. Nach seiner Auffassung hatten zu dieser Situation insbesondere zu hohe Verkaufserwartungen, das zögerliche und wenig koordinierte Vorgehen bei der Einholung und Auswertung von Angeboten sowie die steigenden Kosten einer Wiederherstellung der Flugfähigkeit nach längerer Dauer der Stilllegung beigetragen. Darüber hinaus war zu befürchten, daß zu den aufgelaufenen Ausgaben für die Stilllegung und Stillstandswartung weitere nicht unbeachtliche Ausgaben für die Verschrottung der Flugzeuge einzuplanen waren.

Der Bundesrechnungshof hat darauf gedrängt, die Entscheidungen zur Aussonderung und Verwertung des Waffensystems unter Berücksichtigung der laufenden Kosten und unter realistischer Abschätzung der Verkaufs- und Verwertungsmöglichkeiten deutlich zu beschleunigen. Dazu sollten auch kurzfristig Art und Umfang des Eigenbedarfs der Luftwaffe an den vorhandenen Komponenten des Waffensystems festgelegt, finanziell bewertet und das

Ergebnis in eine Wirtschaftlichkeitsrechnung für etwa noch anstehende Verkäufe einbezogen werden.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium empfohlen, grundsätzlich die Zuständigkeiten und die Verkaufs- und Verwertungsverfahren für überschüssiges Wehrmaterial so zu ändern, daß Verkaufsbemühungen sich nicht – wie in diesem Fall – unkoordiniert über einen derart langen Zeitraum hinziehen.

63.3

Das Bundesministerium hat darauf verwiesen, daß aufgrund der Strukturbereinigung der Luftwaffe mit dem Waffensystem „Alpha Jet“ ein funktionsfähiges System überschüssig geworden sei, das bei der Luftwaffe für die Einsatzaufgaben Gefechtsfeldabriegelung, Luftnahunterstützung einschließlich Unterstützung der Marine bei küstennahen Einsätzen und zur Schulung der TOR-NADO-Piloten genutzt worden sei. Für die Stillstandswartung und den langen Verwertungszeitraum sei maßgebend gewesen, daß sich dieses System für die sicherheitspolitische Zusammenarbeit Deutschlands mit seinen NATO-Partnern und anderen Ländern besonders geeignet habe und entsprechend genutzt werden sollte. Das gesamte Waffensystem, seine Komponenten und das Ersatzteilkpaket könnten verkauft werden. Um ein solches komplexes Waffensystem zu übernehmen, benötigten interessierte Länder einen Vorlauf in der Planung und die notwendige Zeit zur Entscheidungsvorbereitung, insbesondere zur Bereitstellung der notwendigen Haushaltsmittel für den Kauf und die Wiederinbetriebnahme der Flugzeuge. Das Bundesministerium hat jedoch bestätigt, daß ein Zeitraum von zehn Jahren für die Verwertung zu lang sei.

Das Bundesministerium hat die Erwartung geäußert, bei realistischer Betrachtung werde es nunmehr gelingen, das Waffensystem zum sicherheitspolitischen Vorteil Deutschlands an Partner- und andere berechnete Länder zu veräußern. Es hat die nunmehr getroffene Verwertungsentscheidung erläutert. Danach

- erhalte die Luftwaffe 23 Flugzeuge, an denen die Stillstandswartung eingestellt sei, und 19 Triebwerke für Untersuchungen zur Gefechtsschadeninstandsetzung und für Ausstellungszwecke,
- seien mit Partner- und anderen interessierten Ländern, die mit deutschem Wehrmaterial beliefert werden können, aufgrund schriftlicher Kaufanträge Verhandlungen über den Verkauf von insgesamt 86 Flugzeugen und 190 Triebwerken aufgenommen worden,
- habe die bundeseigene Verwertungsgesellschaft die Vorbereitungen für die Verwertung von 3 Flugzeugen und 20 Triebwerken (Abgabe im Wettbewerb) abgeschlossen,
- werde über die Weiterverwendung von 16 Triebwerken durch den Hersteller verhandelt.

Die typengebundenen Bodendienst- und Prüfgeräte, Sonderwerkzeuge und Teststände würden im Rahmen dieser Länderabgaben als wichtige Voraussetzung für die Nutzung des Waffensystems in diesen Ländern mit verkauft.

Das Bundesministerium hat die Befürchtung des Bundesrechnungshofes nicht geteilt, wonach die Vorhaltekosten die Verkaufserlöse übersteigen könnten. Derzeit würden Erlöse in Höhe von rd. 11 Mio. DM erwartet. Demgegenüber seien die vom Bundesrechnungshof genannten Kosten von mehr als 10 Mio. DM für die Stillstandswartung zu hoch, soweit darin Infrastrukturkosten für den Fliegerhorst Fürstenfeldbruck enthalten seien. Diese Infrastruktur sei militärisch begründet und bis zur Abgabe der Flugzeuge nicht anderweitig nutzbar gewesen.

Die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes, grundsätzlich die Zuständigkeiten und die Verkaufs- und Verwertungsverfahren für überschüssiges Wehrmaterial zu ändern, seien mit der Einrichtung eines neu geschaffenen Verwertungskonzepts umgesetzt worden. Es enthalte u.a. Kontrollmechanismen, die zu einer höheren Transparenz des Verwertungsprozesses führten. Eine umfassende Aussonderungs- und Verwertungsplanung, die Unterstützung durch einen „Katalog über abgabefähiges Material“ und die Reservierungskontrollen bei „Material für Länderabgaben mit besonderer politischer Bedeutung (sogenannte Ministerliste)“ und bei sonstigen Reservierungen führten zu einer Beschleunigung des Verwertungsprozesses. Auch die Verkaufsbemühungen würden sich so nicht über einen derart langen Zeitraum hinziehen können.

63.4

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, daß auch das Bundesministerium einen Zeitraum von zehn Jahren für die Verwertung des nicht mehr für Kampf- und Schulungsaufgaben benötigten Flugzeuges als zu lang ansieht. Der als Grund angeführte lange Planungs- und Entscheidungsvorlauf in einzelnen kaufinteressierten Ländern muß nach seiner Auffassung aber auch im Zusammenhang mit dem zögerlichen und wenig koordinierten Vorgehen der für die Verwertung verantwortlichen Stellen im Bundesministerium gesehen werden.

Dagegen steht fest, daß die lange Dauer des Verwertungsprozesses und die damit verbundenen Kosten einer Wiederherstellung der Flugfähigkeit die ggf. noch erzielbaren Nettoerlöse ständig mindern.

Im weiteren Verlauf der Verkaufsverhandlungen und anhand des schließlich erzielten Verkaufsergebnisses wird das Bundesministerium nachzuweisen haben, daß die Erlöse die bisher aufgelaufenen Vorhaltekosten tatsächlich übersteigen. Zur Berücksichtigung von Infrastrukturkosten ist darauf zu verweisen, daß das Bundesministerium eingeräumt hat, die Infrastruktur des Fliegerhorstes Fürstenfeldbruck könne bis zur Abgabe der Luftfahrzeuge nicht anderweitig genutzt werden. Damit wären ggf. auch entgangene Einnahmen oder Einsparungen zu berücksichtigen.

Der Bundesrechnungshof begrüßt, daß das Bundesministerium Maßnahmen zur Konzentration und Beschleunigung künftiger Verwertungsentscheidungen getroffen hat. Er wird sich zu gegebener Zeit von der Umsetzung und Wirksamkeit des neuen Verwertungskonzepts überzeugen.

64 Technische Materialprüfung von Radkraftfahrzeugen (Kapitel 14 15)

64.0

Die Bundeswehr läßt bestimmtes Wehrmaterial teils durch eine bundeswehreigene Prüforganisation, teils durch zivile Prüfeinrichtungen regelmäßig auf Betriebsbereitschaft, Vorschriftsmäßigkeit und Zustand überprüfen. Eine querschnittliche Untersuchung dieser sogenannten Technischen Materialprüfung am Beispiel der Radkraftfahrzeuge ergab erhebliche Mängel in der Aufgabenstellung, Organisation, Steuerung und Durchführung, und zwar sowohl bei der bundeswehreigenen Prüforganisation als auch bei der Vergabe von Prüfleistungen an zivile Einrichtungen.

64.1

Im Rahmen der sogenannten „Technischen Materialprüfung“ wird bestimmtes Wehrmaterial, darunter z. B. Radkraftfahrzeuge, Kettenfahrzeuge und Waffen, in regelmäßigen Abständen oder auch nach Bedarf auf Betriebsbereitschaft, Vorschriftsmäßigkeit und Zustand überprüft. Darunter fallen auch sicherheitstechnische Prüfungen, z. B. bezüglich der Gefahrgutverordnung Straße, Abgasuntersuchungen und Prüfungen auf Betriebs- und Funktionssicherheit. Gleichzeitig wird die Wirksamkeit der vorbeugenden und schadensbezogenen Materialerhaltung festgestellt. Die Prüfungsaufgaben obliegen teils einer bundeswehreigenen Prüforganisation mit derzeit 22 Prüfrupps und rd. 400 Soldaten und Zivilbediensteten, teils werden sie an Prüfeinrichtungen privater Unternehmen vergeben. Die jährlichen Ausgaben für die Technische Materialprüfung bewegen sich in einer Größenordnung von 100 Mio. DM, wovon 60 Mio. DM auf Personalkosten der bundeseigenen Prüforganisation und 10 bis 20 Mio. DM auf Kosten der Fremdvergabe von Prüfaufträgen für Radkraftfahrzeuge entfallen. Die Verantwortung für die Technische Materialprüfung an Fahrzeugen der Bundeswehr liegt bei der Teilstreitkraft Heer.

Mit der Verkleinerung der Bundeswehr verringerte sich auch der Bedarf an Technischen Materialprüfungen. Zudem waren die Betriebsausgaben der Bundeswehr, zu denen auch die Ausgaben für die Technische Materialprüfung zu zählen sind, zugunsten notwendiger Investitionen in neues Wehrmaterial zu senken. Schließlich war die Inanspruchnahme der Alternativen bundeswehreigene Prüforganisation oder zivile Prüfeinrichtungen auch unter den neueren Vorgaben des § 7 BHO zur Ausgliederung, Entstaatlichung oder Privatisierung geeigneter staatlicher Aufgaben zu entscheiden.

Der Bundesrechnungshof hatte sich letztmalig im Jahre 1981 mit den Aufgaben und der Organisation der Technischen Materialprüfung befaßt und dem Bundesministerium u. a. empfohlen, wegen ausreichender eigener Prüfkapazität ggf. gänzlich auf eine Unterstützung durch zivile Prüfeinrichtungen zu verzichten. Anlaß für eine er-

neute Untersuchung in diesem Bereich waren die Auswirkungen der neuen Bundeswehrstrukturen sowie der Änderung der gesetzlichen Vorgaben auf die Organisation der Technischen Materialprüfung, auf den Prüfbedarf und auf die Auslastung der bundeswehreigenen Prüfkapazität. Die Untersuchung wurde in den Jahren 1997 und 1998 mit Unterstützung durch die Vorprüfungsstellen und Prüfungsämter des Bundes am Beispiel der Radkraftfahrzeuge querschnittlich durchgeführt. Der Bundesrechnungshof legte den Schwerpunkt auf die Grundlagen, den Bedarf und die Kapazitäten der Technischen Materialprüfung sowie auf die Inanspruchnahme privater Prüfleistungen und stellte u. a. fest:

- Der Entwicklungsstand der Organisation und Durchführung der Technischen Materialprüfung entsprach weder der neuen Aufgabenstellung und Struktur der Bundeswehr, noch dem wegen Materialreduzierungen verringerten Prüfbedarf noch den neueren Vorgaben des § 7 BHO.
- Die geltenden Vorschriften und die daraus ableitbare Aufgabenstellung der Technischen Materialprüfung waren teilweise unklar und unstimmig, die als hauptsächliche Arbeitsgrundlage dienende Versorgungsweisung des Heeres nicht mehr aktuell.
- Zugunsten einer durchgängig regionalen Steuerung wurde auf ein zentrales Management sowohl der Technischen Materialprüfung mit amtseigenen Kapazitäten als auch der an zivile Prüfeinrichtungen zu vergebenden Materialprüfung verzichtet.
- Wesentliche Ausgangsdaten und Verfahren zur Ermittlung des Bedarfs an Prüfleistungen fehlten oder waren unzureichend, so zur Menge des prüfpflichtigen Materials sowie zu den Inhalten und zum Zeitbedarf der einzelnen Prüfungen. Eine Reduzierung des Prüfbedarfs wurde mit der bestehenden Organisation nicht angestrebt.
- Die zur Verfügung stehende bundeswehreigene Prüfkapazität (personelle und materielle Ausstattung) entsprach weder dem derzeitigen Prüfbedarf noch seiner absehbaren Entwicklung. Zudem fanden weder eine regionale noch eine zentrale Ermittlung der Prüfkapazität sowie deren Abgleich mit dem tatsächlichen Prüfbedarf statt.
- Erhebliche Unterschiede im Prüfungszeitaufwand zwischen den militärischen und zivilen Prüforganisationen sowie deutliche jährliche Leistungsunterschiede zwischen den einzelnen bundeswehreigenen Materialprüfgruppen ließen auf ein entsprechendes Rationalisierungspotential schließen.
- Die Vergabe von Prüfleistungen diente hauptsächlich dem Ausgleich befristeter interner Kapazitätsengpässe. Untersuchungen, inwieweit die zivilen Prüfeinrichtungen Leistungen der Technischen Materialprüfung kostengünstiger erbringen, wurden nicht angestellt.
- Ein zentraler Überblick über die Zahl, die Leistungsinhalte und die Kosten der Einzelaufträge an zivile Prüfeinrichtungen fehlte. Die Leistungsabrechnungen

waren nicht nachvollziehbar. So war eine wirksame Kontrolle der erbrachten Prüfleistung und deren Bezahlung nicht möglich.

- Die Vorteile einer Vergabe im Wettbewerb zwischen den zivilen Prüfeinrichtungen wurden nicht ausreichend genutzt.

64.2

Der Bundesrechnungshof hat auf die zahlreichen Schwächen in der Aufgabenstellung, Organisation und Steuerung der Technischen Materialprüfung hingewiesen und empfohlen, die Reorganisation der Technischen Materialprüfung, mit der das Bundesministerium im Verlauf der Prüfung schon begonnen hatte, auf folgende Schwerpunkte zu konzentrieren:

- Die Technische Materialprüfung sollte von sonstigen Aufgaben, die die bundeswehreigene Prüforganisation derzeit zusätzlich wahrnimmt, getrennt werden.

Es sollte eindeutig definiert werden, welche technische Prüfaufgabe an Wehrmaterial als „Kernaufgabe“ auch künftig zwingend durch die militärische Prüforganisation abgedeckt werden muß und welche Prüfleistungen zivil vergeben werden können. Danach wäre auf der Grundlage entsprechender Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu entscheiden, welche Prüfleistungen zu vergeben sind (§ 7 BHO).

- Die für die Technische Materialprüfung geltenden Vorschriften müssen abgestimmt und aktualisiert werden. Zudem ist es notwendig, verlässliche Kenndaten zur Bestimmung des quantitativen und qualitativen Prüfbedarfs, zur Erfassung der zur Verfügung stehenden bundeswehreigenen Prüfkapazität sowie zur periodischen Prüfbedarfs- und Kapazitätsabstimmung zentral zu erarbeiten.
- Umfang und Struktur der bundeswehreigenen Prüforganisation wären an den verringerten Prüfbedarf und die Vergabemöglichkeiten anzupassen.
- Um einen überregionalen Kapazitätsausgleich und eine bessere Kontrolle der vergebenen Prüfaufträge zu ermöglichen, ist zu prüfen, inwieweit die Planung und Durchführung der Technischen Materialprüfung zentral gesteuert und überwacht werden sollte.
- Bei einer Vergabe von Prüfleistungen müssen ein ausreichender Wettbewerb zwischen den zivilen Prüfeinrichtungen sichergestellt und eine wirksame Rechnungskontrolle gewährleistet sein.

64.3

Das Bundesministerium hat die Prüfungsfeststellungen des Bundesrechnungshofes im wesentlichen anerkannt. Sie deckten sich zum Teil mit eigenen Erkenntnissen, seien bereits umgesetzt oder die Umsetzung sei eingeleitet. So entsprechen die grundsätzliche Konzeption der Technischen Materialprüfung schon jetzt den Vorschlägen, durch optimierten Kräfteinsatz und Prozeßsteuerung Ressourcen möglichst wirtschaftlich zu nutzen.

Allerdings sei die Steuerung und Überprüfung des wirtschaftlichen Einsatzes der Prüforganisation erschwert, da verlässliche Kenndaten zu ihrer Erfassung und Überwachung fehlten.

Die Analyse der erforderlichen militärischen Mindestfähigkeiten (Kernfähigkeiten) im Heer sei inzwischen abgeschlossen. Die Technische Materialprüfung sei danach als Element der Zustandsüberwachung den Kernfähigkeiten zugeordnet worden. Die dazu erforderlichen Kapazitäten sollen in diesem Jahr im Detail eingeplant werden. Erst nach Abschluß des Entscheidungsprozesses und weiterer Untersuchungen, die sich zum Teil auch aus den Prüfungsfeststellungen des Bundesrechnungshofes ergäben, sei es zweckmäßig, die Grundsatzweisung zur Technischen Materialprüfung neu zu fassen.

Das Bundesministerium hat angekündigt, auf der Grundlage einer neuen Weisung und eines Konzepts – beides sei in Arbeit – mit einer Reihe durchgreifender Maßnahmen die Technische Materialprüfung zu reorganisieren. Dabei würden bis auf wenige Ausnahmen auch die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes berücksichtigt. So sollen u. a. die Planungsgrundlagen neu erstellt, die Zeitvorgaben für die Materialprüfungen überarbeitet, die Verfahren zur Bedarfsberechnung verbessert, die Prüfkapazitäten an den zu erwartenden Prüfbedarf angepaßt und besser ausgelastet werden. Die neue Organisation werde sich am regionalen Prüfbedarf ausrichten. Weiterhin sollen die Prüfungsplanung verbessert, Grundsätze für ein zentrales Controlling festgelegt und die Kosten-Leistungsrechnung eingeführt werden. Die Vergabe von Leistungen der Technischen Materialprüfung an private Unternehmen soll u. a. mit Hilfe von Leistungs- und Kostenvergleichen neu bewertet, eine Vergabe im Wettbewerb grundsätzlich durchgesetzt und die Kontrolle der Abrechnungen verbessert werden.

Das Bundesministerium hat allerdings auf den Zeitbedarf für diese Reorganisation hingewiesen; die angekündigten Maßnahmen könnten nicht vor dem Jahre 2000 zum Abschluß gebracht werden.

64.4

Die Ansätze und Bemühungen des Bundesministeriums und des Heeres, die Schwächen der Technischen Materialprüfung zu beseitigen, sind anzuerkennen. Sie sollten – nicht zuletzt wegen der zu erwartenden Einsparungen – zügig weiterverfolgt und rasch umgesetzt werden. Dabei sollte das Bundesministerium dafür sorgen, daß die Erkenntnisse und Erfahrungen zur Technischen Materialprüfung, die am Beispiel der Radkraftfahrzeuge gewonnen wurden, auch auf das übrige Wehrmaterial, insbesondere die Kettenfahrzeuge, übertragen werden.

Wegen ihrer finanziellen Bedeutung wird der Bundesrechnungshof die Umsetzung und praktischen Auswirkungen der angekündigten, zum Teil schon eingeleiteten Maßnahmen weiter verfolgen. Er wird insbesondere beobachten, inwieweit die beabsichtigte Straffung der bundeseigenen Prüforganisation Einsparungen bei Personalstellen und Haushaltsmitteln bewirkt.

65 Wirtschaftlichkeit der Systeminstandsetzungszentren des Heeres (Kapitel 14 15)

65.0

Die Instandsetzungsverfahren in den Systeminstandsetzungszentren des Heeres können verbessert werden. Zudem kann ein Teil der Instandsetzungsprogramme im Wettbewerb vergeben werden. Der Bundesrechnungshof begleitet einen dazu eingeleiteten Leistungs- und Kostenvergleich interner und externer Anbieter.

65.1

Die ortsfeste Instandsetzung von Wehrmaterial des Heeres in den komplexeren Materialerhaltungsstufen wird im wesentlichen durch die Industrie und fünf heeres-eigene Systeminstandsetzungszentren (Zentren) durchgeführt. Im Jahre 1997 rechnete die Industrie bei rd. 4,3 Millionen Instandsetzungsstunden etwa 860 Mio. DM ab. Im gleichen Zeitraum leisteten die Zentren rd. 2,2 Millionen Instandsetzungsstunden.

Nach § 7 BHO verpflichten die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit auch zur Prüfung, inwieweit bisher vom Staat wahrgenommene Aufgaben ausgegliedert, entstaatlicht oder privatisiert werden können. Im Falle der durch die Zentren wahrgenommenen Instandsetzungsaufgaben war daher zu prüfen, welche dieser Aufgaben als sogenannte „Kernaufgaben“ zwingend im militärischen Bereich verbleiben müssen und welche in die Industrie verlagert werden können, vorausgesetzt, sie werden dort kostengünstiger wahrgenommen. Für diese Wirtschaftlichkeitsprüfung bietet sich das in der Bundeswehr eingeführte Verfahren zum Leistungs- und Kostenvergleich interner und externer Anbieter, das sogenannte Market Testing (MT) an. Dabei wird der wirtschaftliche Leistungsanbieter nach einer Ausschreibung im Wettbewerb zwischen gewerblichen Anbietern und Bundeswehrdienststellen ermittelt.

Das Bundesministerium beabsichtigte, die Instandsetzungsprogramme der Zentren auf Verlagerungsmöglichkeiten in die Industrie zu prüfen und in der Folge ggf. die Kapazitäten der Zentren zu verringern. Mitte des Jahres 1998 begann das Bundesministerium in den für die Erprobung ausgewählten Zentren Jülich und St. Wendel mit der Vorbereitung des MT-Verfahrens für vier Instandsetzungsprogramme. Es handelte sich dabei um

- die Bedarfsinstandsetzung von Lastkraftwagen,
- die Nutzungsdauerverlängerung von Haubitzen,
- die Instandsetzung von Gewehren sowie
- das Sandstrahlen im Vorfeld von Instandsetzungen.

Das Bundesministerium bat den Bundesrechnungshof, das MT-Verfahren kritisch zu begleiten.

Um diese Begleitung des MT-Verfahrens mit aktuellen Daten und Erkenntnissen abzusichern, begann der Bundesrechnungshof mit Unterstützung durch die Prüfungsämter des Bundes Berlin, Köln und Koblenz ab Anfang

des Jahres 1998 mit Untersuchungen zur Wirtschaftlichkeit der Zentren in Doberlug-Kirchhain, Jülich und St. Wendel. Deren Ergebnisse teilte er Anfang des Jahres 1999 dem Bundesministerium mit. Einzelheiten enthält die folgende Nr. 65.2.

Zugleich war der Bundesrechnungshof in dem vom Bundesministerium eingerichteten Programmteam als Beobachter vertreten und äußerte sich mehrfach schriftlich zum Fortschritt und Abschluß der Vorbereitung des MT-Verfahrens. Seine Feststellungen und Anregungen sind im Abschnitt Nr. 65.3 behandelt.

65.2

65.2.1

Die Untersuchungen zur Planung und Durchführung der Instandsetzungen in den Zentren Doberlug-Kirchhain, Jülich und St. Wendel ergaben:

Die Instandsetzungsprogramme der jeweils für spezielle Aufgaben vorgesehenen Zentren überschritten sich teilweise. Die beabsichtigte Spezialisierung lag daher in der Praxis nicht vor. Es war auch nicht festgelegt, welche Instandsetzungsleistungen der Zentren unter „operativen Mindestbedarf“ und erforderlichen „Know-how-Erhalt“ fallen und somit „Kernaufgaben“ betreffen, die aus militärischen Gründen nicht an die Industrie vergeben werden können. Somit fehlte eine wesentliche Voraussetzung für ein glaubwürdiges MT-Verfahren.

Die Zentren unterstellten in ihrer Jahresplanung jeweils maximale Auslastungsgrade. Die Ansätze für Krankheitstage und unproduktive Stunden der Mitarbeiter waren für die drei Zentren sehr unterschiedlich. Ein Drittel der zugewiesenen Stunden war in der Auslastungsplanung pauschal angesetzt und nicht mit Stückzahlen unterlegt. Zudem wurde schon in der Planung pauschal eine Mehrleistung der Mitarbeiter von 25 v. H. angenommen. Dies entsprach der undifferenziert gezahlten Entlohnung im Leistungslohnverfahren, das für alle Mitarbeiter gleichen Leistungslohn mit über Jahre hinweg konstanter Mehrleistung vorsah.

Der Verwaltungsanteil in den Zentren war trotz der Rationalisierungshinweise einer Arbeitsgruppe des Bundesministeriums aus dem Jahre 1994 nicht reduziert worden. Die Kostenrechnung der Zentren war nicht geeignet, Angebotskalkulationen für ein MT-Verfahren zu unterstützen.

Das Qualitätsmanagement war in den drei untersuchten Zentren unterschiedlich ausgeprägt. Zwei Zentren hatten auf diesem Gebiet erheblichen Nachholbedarf. Die Lagerung und Bewirtschaftung der Ersatzteile zeigte in allen untersuchten Zentren Defizite. Kein Zentrum war in der Lage, mit Hilfe der vorhandenen Konten statistische Aussagen zu Über- und Unterbeständen zu treffen. Notwendige Prüfungen in der Lagerwirtschaft fanden nicht statt.

65.2.2

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß die Schwachstellen der Instandsetzungsplanung und

-durchführung die Wettbewerbsfähigkeit der Zentren gegenüber der instandsetzenden Industrie von vornherein beeinträchtigen. Sie sollten unabhängig vom laufenden MT-Verfahren kurzfristig behoben werden. Dazu hat der Bundesrechnungshof u. a. empfohlen,

- die Überschneidungen der Instandsetzungsprogramme zu beseitigen und definitiv festzulegen, welche Leistungen auch unter zwingenden militärischen Gesichtspunkten nicht an die Industrie vergeben werden können,
- die Instandsetzungs- und Auslastungsplanung zu verbessern, insbesondere die Pauschalanteile zu verringern sowie zutreffende Grunddaten zum Kapazitätsangebot und zur Auslastung zu verwenden,
- das Leistungslohnverfahren, das unter den gegebenen Verhältnissen im Grunde zu einer generellen Lohnerhöhung führt, zu prüfen und zugunsten eines differenzierten Entlohnungsverfahrens zu ändern,
- den Verwaltungsbereich deutlich zu verkleinern,
- die Defizite und Unterschiede in der Qualitätssicherung im Rahmen eines Gesamtkonzepts zu beheben,
- die Bewirtschaftung der Lager zu verbessern und regelmäßige Bestandsprüfungen vorzunehmen.

Darüber hinaus sollte die Kostenrechnung der Zentren so umgestaltet werden, daß sie eine nachprüfbare Angebotskalkulation für die vorgesehenen MT-Verfahren zuläßt.

65.2.3

Das Bundesministerium hat die Feststellungen des Bundesrechnungshofes zur Instandsetzungsplanung und -durchführung in den Zentren zu großen Teilen bestätigt und folgt den Empfehlungen. Es hat dazu ausgeführt:

- Die Festlegung des „operativen Minimums“ in der Instandsetzung des Heeres habe begonnen. Eine Entscheidung könne aber nicht kurzfristig erfolgen.
- Überschneidungen von Instandsetzungsprogrammen seien eingeplant, um eine raumdeckende Instandsetzung sicherzustellen. Eine Zusammenführung der Instandsetzungsprogramme sei aber veranlaßt.
- In der Auslastungsplanung erfolgten immer dann pauschale Ansätze, wenn keine Zeitansätze oder Stückzahlen vorlägen. Der pauschale Anteil in der Planung werde jedoch weiter reduziert.
- Das Kapazitätsangebot werde zwar weiterhin aufgrund der Abwesenheitsgrade planerisch ermittelt. Eine Reduzierung der Krankheitstage werde aber angestrebt, ebenso eine Angleichung der Produktivität der Soldaten.
- Die Zentren seien aufgefordert worden, bis zum Jahre 2000 den unproduktiven Personalanteil entscheidend zu verringern.
- Bereits in den vergangenen vier Jahren seien Produktivitätserhöhungen um fast 15 v. H. erreicht worden. Weitere Verbesserungen würden durch ein „Kontinuierliches Verbesserungsprogramm“ sowie eine neue leistungsfähige Kostenrechnung und ein neues Be-

triebsführungssystem herbeigeführt werden. Ferner seien alle Zentren beauftragt worden, einheitliche Vorgaben für die Qualitätssicherung zu erarbeiten. Die Ersatzteilbestände der Zentren würden noch im Jahre 1999 durch eine Prüfgruppe des Bundesministeriums überprüft.

Dagegen will das Bundesministerium den Leistungslohn in der jetzigen Form beibehalten. Es hält die pauschale Mehrleistung der Mitarbeiter von 25 v. H. für nachgewiesen. Gesicherte Vorgabezeiten begründeten die Anwendung des Leistungslohnverfahrens.

65.3

65.3.1

Das MT-Verfahren für die vier ausgewählten Instandsetzungsprogramme sollte als Probelauf nach den einschlägigen Richtlinien des Bundesministeriums durchgeführt werden. Geplant war eine Vorbereitungsphase bis Ende des Jahres 1998 und eine Wettbewerbsphase bis Mitte des Jahres 1999. Daran sollte sich die Durchführungsphase bis Ende des Jahres 2001 anschließen. Wegen nicht vorhergesehener Schwierigkeiten bei der Ausschreibung sowie Verzögerungen im Bundesministerium wurden diese Termine inzwischen um mindestens ein halbes Jahr verschoben. Inwieweit und wann neben diesen vier Programmen weitere Aufgaben der Zentren für eine Verlagerung in die Industrie in Betracht gezogen werden sollen, war bislang unklar.

In der Vorbereitungsphase zeigten sich insbesondere folgende Probleme:

- Für die Bedarfsinstandsetzung der Lastkraftwagen hatte die Bundeswehr keine Instandsetzungsunterlagen und keine Nutzungsrechte an diesen erworben. Der Hersteller hatte bislang nur sein stillschweigendes Einverständnis zum internen Gebrauch dieser Unterlagen in der Bundeswehr gegeben. Eine Stellungnahme des Herstellers zu einer entsprechenden Anfrage des Bundesamtes für Wehrtechnik und Beschaffung ließ auf sich warten. Überdies war unklar, ob, in welcher Menge und in welchem Zustand der betreffende Lastwagentyp aus allen Teilstreitkräften für das MT-Verfahren bereitgestellt werden konnte.
- Auch für die Nutzungsdauerverlängerung der Haubitzen fehlten die Nutzungsrechte an den Zeichnungsätzen, so daß nur eine beschränkte Ausschreibung möglich war. Der weitere Ablauf des MT-Verfahrens verzögerte sich wegen der verspäteten Lieferung der Einbauanleitung der Rüstsätze.
- Das Instandsetzungsprogramm für die Gewehre wurde durch enge Zeitvorgaben so eingeschränkt, daß es neben dem Zentrum voraussichtlich nur einen externen Wettbewerber geben wird.
- Die Leistungsbeschreibungen und -definitionen erstellte das Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung unter intensiver Mitwirkung der Zentren. Die ausgewählten Zentren waren daher frühzeitig in die Vorbereitungsphase eingebunden, nicht aber potentielle industrielle Wettbewerber.

- Im Falle einer künftigen Vergabe der Instandsetzungsleistungen an Firmen beabsichtigte das Bundesministerium nur einen mittelfristigen Abbau der - dann ausgewiesenermaßen unwirtschaftlichen - Kapazitäten der Zentren.

Diese Probleme stellten die weitere Zeitplanung, die MT-Fähigkeit einzelner Programme, einen umfassenden Wettbewerb und schließlich die gewünschte wirtschaftliche Instandsetzungsleistung in Frage.

65.3.2

Während der Vorbereitungsphase des MT-Verfahrens hat der Bundesrechnungshof auf die Probleme, die die weitere Zeitplanung, die MT-Fähigkeit einzelner Programme, eine wirtschaftliche Instandsetzung und einen umfassenden Wettbewerb in Frage stellten, hingewiesen.

Nach seiner Auffassung waren die für das vorgezogene MT-Verfahren ausgewählten Instandsetzungsprogramme aufgrund ihrer Leistungsinhalte und Rahmenbedingungen nur bedingt für ein MT-Verfahren mit dem Ziel einer möglichst schnellen Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der Instandsetzung geeignet. Für einen „Probelauf“ eigneten sie sich insofern, als hier ein großer Teil der Probleme offensichtlich wurde, die einer praktischen Anwendung dieses Verfahrens für Instandsetzungsleistungen entgegenstehen.

Zur Weiterführung des MT-Verfahrens für die vier Instandsetzungsprogramme hat der Bundesrechnungshof empfohlen:

- Das MT-Verfahren für die Bedarfsinstandsetzung der Lastkraftwagen sollte nach der Vorbereitungsphase eingestellt werden, wenn ohne eine Zustimmung des Herstellers zur Nutzung seiner Unterlagen eine umfassende Ausschreibung und somit die Wettbewerbsphase nicht mehr sinnvoll durchgeführt werden kann. Zudem wäre in einer Gesamtwirtschaftlichkeitsbetrachtung auch die Gegenleistung zu bewerten, die der Hersteller für seine Zustimmung ggf. fordert. Weiterhin müßte sichergestellt sein, daß tatsächlich alle Lastkraftwagen dieses Typs in das MT-Verfahren eingebracht werden.
- Auch das MT-Verfahren für die Nutzungsdauverlängerung der Haubitzen ist nach der Vorbereitungsphase einzustellen, wenn der Hersteller die Zeichnungssätze nicht zeitgerecht liefert und so Wettbewerbsvorteile erhält.
- Statt der beiden einzustellenden sollten zwei neue, gleichwertige Instandsetzungsprogramme in das MT-Verfahren einbezogen werden.
- Die beiden MT-Verfahren für die Bedarfsinstandsetzung der Gewehre sowie für das Sandstrahlen sind in die Wettbewerbs- und Durchführungsphase zu überführen.

Der Bundesrechnungshof hat angeregt, die gewonnenen Erkenntnisse und Erfahrungen in die MT-Richtlinie des Bundesministeriums einfließen zu lassen und dazu einzelne Hinweise gegeben.

Schließlich müßte nach Auffassung des Bundesrechnungshofes grundsätzlich geklärt werden, inwieweit Haushaltsmittel für parallel beibehaltene Instandsetzungskapazitäten verwendet werden sollen, wenn als unwirtschaftlich erkannte Instandsetzungsstellen der Zentren bis zum mittelfristigen Kapazitätsabbau mit anderen Aufgaben ausgelastet werden.

65.3.3

Das Bundesministerium hat im wesentlichen die Auffassung des Bundesrechnungshofes zu den Problemen, die sich aus der Auswahl der für den Probelauf ausgewählten Instandsetzungsprogramme ergaben, geteilt. Die einschränkenden Rahmenbedingungen seien jedoch wegen der Kurzfristigkeit der Auswahlentscheidung nicht erkennbar gewesen.

Das Bundesministerium hat bislang die beiden kritischen Instandsetzungsprogramme für Lastkraftwagen und Haubitzen nicht eingestellt. Es hofft, sie nach Zustimmung der Hersteller trotz der deutlichen Verzögerungen in die Wettbewerbsphase überführen zu können, um weitere Erfahrungen mit der Anwendung des MT-Verfahrens zu gewinnen.

Das Bundesministerium hat zugesagt, durch einen Änderungsdienst aus der Praxis gewonnene Erkenntnisse in die MT-Richtlinie einfließen zu lassen, wobei auch die Anregungen des Bundesrechnungshofes geprüft würden.

Das Bundesministerium will nicht mehr benötigte Instandsetzungskapazitäten in längstens zwei Jahren abbauen lassen. Bis dahin sei es wirtschaftlich, Personal und Betriebsmittel weiterhin mit anderen Aufgaben auszulasten.

65.4

Die Bemühungen des Bundesministeriums um die Wirtschaftlichkeit der Zentren sind anzuerkennen. Durchgreifende Erfolge dürften sich jedoch erst dann einstellen, wenn die großen Probleme der Zentren gelöst sind. Dazu zählt der Bundesrechnungshof insbesondere die Unklarheiten über die Definition des sogenannten „operativen Minimums“, über das sich ein Bedarf an ortsfesten heereigenen Instandsetzungszentren überhaupt rechtfertigen läßt, die Überschneidungen der Instandsetzungsprogramme, die für Angebotskalkulationen und -vergleiche unzureichende Kostenrechnung und vor allem die ungünstige Kostenstruktur der Zentren. Letztere wird durch den hohen unproduktiven Personalanteil und auch durch den Leistungslohn ohne angemessene Leistungsgrundlage negativ beeinflusst. Hier sind im übrigen die Bedenken des Bundesrechnungshofes nicht ausgeräumt. Das alleinige Vorhandensein von Vorgabezeiten rechtfertigt auf keinen Fall einen für alle Mitarbeiter gleichen Leistungslohn mit über Jahre hinweg konstanter Mehrleistung. Das Bundesministerium bleibt aufgefordert, die jetzige Lohnform zu ändern, ggf. zugunsten eines differenzierten Leistungslohns.

Der Bundesrechnungshof wird die Auswirkungen der vom Bundesministerium eingeleiteten Maßnahmen ver-

folgen. Er wird mit der bisherigen Zielsetzung das MT-Verfahren weiterhin beratend begleiten und dabei insbesondere prüfen, inwieweit tatsächlich Haushaltsmittel eingespart werden.

Zudem hat er vorgesehen, auch in anderen Instandsetzungseinrichtungen die Materialerhaltung im Heer und die Wirtschaftlichkeit ihrer Verfahren zu untersuchen.

66 Überzähliges Material in den wehrtechnischen Dienststellen (Kapitel 14 15 Titel 132 01)

66.0

Aufgaben- und Personalverringerungen der wehrtechnischen Dienststellen führten nicht zu einer merklichen Verminderung ihrer Materialausstattung. Es zeigten sich praktische Schwierigkeiten, mit den vorhandenen Steuerungsverfahren überzähliges Gerät und Material zu erkennen. Dessen Aussonderung und Verwertung wurde verspätet und in zu geringen Quoten eingeleitet. Darüber hinaus fehlte eine ausreichende Kontrolle der Wege, die die Dienststellen zur Erweiterung ihrer Materialausstattung nutzen konnten.

66.1

Die Untersuchungs-, Erprobungs- und Instandsetzungsaufgaben und der Personalbestand der dem Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung (Bundesamt) nachgeordneten wehrtechnischen Dienststellen bestimmen maßgeblich deren Ausstattung mit Gerät und Material. Der infolge der Strukturänderungen der Bundeswehr seit Anfang der 90er Jahre notwendige Aufgaben- und Personalabbau hätte auch bei diesen Dienststellen zu einer Verringerung ihrer materiellen Ausstattung sowie zu vermehrter Rücklieferung, Aussonderung und Verwertung von Gerät und Material führen müssen.

Da die Dienststellen nach Auffassung des Bundesministeriums und des Bundesamtes trotz der Aufgaben- und Strukturänderungen, des Abbaus materialintensiver Arbeitsplätze und geänderter Erprobungsverfahren ihre Geräte- und Materialausstattung nicht angepaßt hatten, wurde ihnen im Juni 1998 eine pauschale Minderung der Grundausrüstung und der Verbrauchsgüter vorgegeben. Danach hatten sie – bezogen auf den Beschaffungswert – bei Kraftfahrzeugen, Anlagen und Geräten in den Jahren 1998 und 1999 je 1 v. H. und bei den bevorrateten Verbrauchsgütern jeweils 1 v. H. im Jahre 1998 sowie in den Jahren 1999 und 2000 jeweils 2 v. H. einzusparen.

Im Rahmen einer übergreifenden Prüfung zur Aussonderung und Verwertung überschüssigen Wehrmaterials befaßte sich der Bundesrechnungshof in den Jahren 1997 und 1998 mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Koblenz auch mit der Geräte- und Materialausstattung der wehrtechnischen Dienststellen des Bundesamtes. Er stellte fest:

Der seit Bestehen der Dienststellen zu beobachtende Zuwachs an Gerät und Material wurde bislang kaum gebremst. Im Jahre 1998 belief sich der Gesamtbeschaffungswert auf weit mehr als 3 Mrd. DM.

Nach der Weisungslage des Bundesamtes waren die Dienststellen dafür verantwortlich, je nach Auftragslage die Beschaffung ihrer Grundausrüstung über sogenannte „Ausstattungspläne“ zu beantragen oder innerhalb vorgegebener Wertgrenzen selbst durchzuführen. Diese Ausstattungspläne enthielten keine Gesamtbestandsvorgaben für die Grundausrüstung einer Dienststelle, sondern nur Änderungen zu den in den Bestandsnachweisen aufgeführten Geräten. Sie boten insofern keine Grundlage für einen Soll-Ist-Vergleich zur Ermittlung der Überbestände.

Neben der Grundausrüstung verfügten die Dienststellen auch über Geräte und Materialbestände, die aus Haushaltsmitteln für die jeweiligen wehrtechnischen Aufträge beschafft wurden. Für einen erheblichen Teil dieses Materials beantragten die Dienststellen nach Abschluß des wehrtechnischen Auftrags beim Bundesamt die Übernahme in die Grundausrüstung. Die Anträge wurden in den meisten Fällen genehmigt. Dadurch erweiterte sich die Grundausrüstung ebenfalls laufend.

Darüber hinaus durften die Dienststellen für die Durchführung eines wehrtechnischen Auftrags Geräte, die nicht ihrer Grundausrüstung zugeordnet, aber zentral bevorratet waren, aus Beständen der Teilstreitkräfte ausleihen. So hatte allein eine technische Dienststelle im Jahre 1998 nachweislich 437 Leihgeräte in ihrem Bestand, z. B. seit dem Jahre 1991 einen Pkw. Bei 168 (fast 40 v. H.) dieser Leihgeräte lag der Leihbeginn vor dem Jahre 1990. Das Leihende war bis zu 20 Monate überschritten.

Da die Dienststellen auch berechtigt waren, aus der Logistik der Teilstreitkräfte Verbrauchsgüter anzufordern, konnten sie davon ohne Inanspruchnahme eigener Haushaltsmittel größere Vorräte anlegen. Der Bestandswert aller Verbrauchsgüter der Dienststellen, die größtenteils für wehrtechnische Aufträge angefordert worden waren, belief sich Ende des Jahres 1997 auf rd. 347 Mio. DM. Die Güter wurden in rd. 200 000 Artikelkonten geführt. Es wurde nicht kontrolliert, ob und inwieweit sie bei der Durchführung der wehrtechnischen Aufträge verbraucht wurden. Alle Dienststellen hielten in erheblichem Umfang Verbrauchsgüter vor, die längere Zeit nicht mehr nachgefragt und insofern auch nicht für aktuelle wehrtechnische Aufträge benötigt wurden. Bei einer Dienststelle wurden beispielsweise nach Ermittlungen des Bundesamtes 75 v. H. der Verbrauchsgüter mit einem Bestandswert von 18,5 Mio. DM in den letzten vier Jahren nicht nachgefragt, ohne daß dies zu Konsequenzen geführt hätte.

Nach Änderung der Aufgaben und Verminderung des Stellenumfangs (bei Handwerkern beispielsweise um 18 v. H.) hatten die Dienststellen zwar gemeinsame Überleitungskonzepte für den Einsatz von Gerät und Material erarbeitet, jedoch erst teilweise umgesetzt. Die Überbestände an Gerät und Material, die sich aus der neuen Aufgabenstruktur und dem verringerten Personal-

bestand ergaben, waren weder für die Grundausrüstung noch für das Leihgerät und die Verbrauchsgüter ermittelt. So waren bei Gerät, das einem technischen Arbeitsplatz zuzuordnen war, teilweise erhebliche Überhänge festzustellen. Beispielsweise hielt eine Dienststelle 134 Werkzeugsätze für Mechaniker und Fernmeldemechaniker für nur 26 Mitarbeiter der entsprechenden Berufe vor.

Soweit die Dienststellen Gerät und Material aussonderten und der Verwertung zuführten, vergingen bis zu sieben Jahre zwischen Aussonderungsantrag und Verwertungsanmeldung. Beispielsweise wurde ein Gabelstapler, für den im Jahre 1987 der Aussonderungsantrag gestellt worden war, erst im Jahre 1996 der bundeseigenen Verwertungsgesellschaft gemeldet. Entgegen den einschlägigen Vorschriften wurde vielfach die Verschrottung festgelegt und das Material nicht an die bundeseigene Verwertungsgesellschaft zum Verkauf gemeldet. Weiterhin kam es zu Abstimmungsproblemen mit den Teilstreitkräften. Deren generelle Aussonderungsentscheidungen wurden von den Dienststellen teilweise nicht beachtet, z. B. bei Lastkraftwagen und Fernmeldegerät.

66.2

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß die vorgefundenen Verfahren, nach denen die Dienststellen ihre Ausstattung mit Gerät und Material ohne Ausstattungsantrag beschaffen und ergänzen können, fast zwangsläufig zu einer kontinuierlichen Erweiterung führen müssen. Ohne die Möglichkeit eines Soll-Ist-Vergleichs ist es nach seiner Auffassung schwierig, überzähliges Material zu erkennen und Maßnahmen der Aussonderung und Verwertung einzuleiten. Wenn das Bundesamt auf eine Festschreibung der Geräte- und Materialausstattung seiner Dienststellen im Sinne einer Planvorgabe verzichtet, wofür es gute Gründe geben kann, muß es allerdings eine effektivere Kontrolle der Entwicklung der Geräte- und Materialausstattung durchsetzen. Nach den Ergebnissen der Erhebungen hat der Umfang der Aussonderungen und Verwertungen in den zurückliegenden Jahren kaum den Zugang aus Investitionen, Materialerhaltung und Materialentnahmen aus der zentralen Versorgungskette ausgeglichen. Insofern sind die vorgegebenen Abbauquoten zu niedrig angesetzt.

Der Bundesrechnungshof hat die unkontrollierte Geräte- und Materialbeschaffung über den zentralen Versorgungsweg, die kaum begrenzte Leihdauer von Gerät der Teilstreitkräfte, die überdimensionierte Bevorratung an Verbrauchsgütern, die Verfahrensmängel und insbesondere den Zeitbedarf der Aussonderungs- und Verwertungsschritte sowie die schnellen Verschrottungsentscheidungen ohne Einschaltung der bundeseigenen Verwertungsgesellschaft beanstandet.

Um die Ausstattung der Dienststellen mit Gerät und Material kurzfristig an die geänderte Aufgabenstellung, Organisation und Personalausstattung anzupassen, sollten nach Meinung des Bundesrechnungshofes zwei Richtungen gleichermaßen verfolgt werden:

- Die Ausstattungsentwicklung und besonders die diversen Wege zur Ausstattungserweiterung sollten wirkungsvoller kontrolliert werden.

- Die Bemühungen, überschüssiges Gerät/Material festzustellen und zurückzuliefern oder auszusondern und zu verwerten, sollten verstärkt werden.

Die vom Bundesministerium und Bundesamt vorgegebene pauschale Ausstattungsminderung wäre nach Auffassung des Bundesrechnungshofes nur dann ein erster Schritt zum Abbau der Überbestände, wenn sie zumindest den jährlichen Aufwuchs ausgleichen könnte. Die Quote sollte daher deutlich erhöht werden. Zugleich sollten durch Vorgaben und Kontrolle der Zeitbedarfe der Aussonderungs- und Verwertungsschritte bis auf wenige Monate gekürzt und die Verwertung über die bundeseigene Verwertungsgesellschaft und nicht die Verschrottung zur Regel werden. Die Information über Aussonderungsentscheidungen zwischen den materialverantwortlichen Teilstreitkräften und den Dienststellen des Bundesamtes wäre zu verbessern.

Ergänzend müßten in einer Einmalaktion die Grundausrüstung umfassend bewertet und verringert sowie die Bestände an Verbrauchsgütern um langfristig nicht bewegte Güter entlastet werden.

66.3

Das Bundesministerium hat den Prüfungsfeststellungen im wesentlichen zugestimmt und hält ebenso wie der Bundesrechnungshof gezielte Verfahrensverbesserungen zur Behebung der überdimensionierten Geräte- und Materialausstattung der wehrtechnischen Dienststellen für erforderlich. Er hat jedoch darauf verwiesen, daß zu einer verlässlichen Vorhersage der Abbaumöglichkeiten entsprechende Erfahrungswerte vorliegen müssen. Weiter hat das Bundesministerium das Fehlen einer Sollvorgabe für eine dienstpostenbezogene Materialausstattung der Dienststellen, an welcher der Ist-Zustand gemessen werden könnte, eingeräumt. Eine solche Vorgabe wäre äußerst schwierig und nur mit einem unverhältnismäßigen Aufwand zu ermitteln. Um vor diesem Hintergrund die optimale Ausstattung zu realisieren, seien eine effektive Kontrolle und die Anwendung von Kosten-Leistungs-Verantwortung bzw. Qualitätsmanagement-Methoden notwendig. Beides sei in Angriff genommen. Gezielte Maßnahmen zum Abbau der Überbestände habe es bereits eingeleitet.

Eine Neugestaltung der Steuerungsverfahren zur Erkennung von überzähligen Gerät und Material werde zur Zeit unter Berücksichtigung des vom Bundesrechnungshof vorgeschlagenen Fragenkatalogs geprüft. Ebenso würden gegenwärtig im Benehmen mit der bundeseigenen Verwertungsgesellschaft die Möglichkeiten untersucht, die Verwertung zeitlich deutlich zu straffen. Allerdings sei fraglich, ob Zusatzforderungen wie z. B. die gesetzlich vorgeschriebene „Demilitarisierung“ oder der lückenlose qualitative und quantitative Nachweis von Gefahrstoffen eine Begrenzung auf eine allgemeingültige maximale Bearbeitungszeit für die Aussonderung und Verwertung zuließe.

Die Abstimmungsprobleme mit den Teilstreitkräften beruhten auf Lücken im Informationsfluß, zu deren Beseitigung konkrete Maßnahmen eingeleitet worden seien.

Insgesamt verfolge das Bundesministerium unter Beachtung der Empfehlungen des Bundesrechnungshofes das Ziel, die Betriebsprozesse in den Dienststellen zu optimieren. Hierzu gehörten auch Aspekte der materiellen Ausstattung, der Bevorratung und Lagerhaltung sowie der Aussonderung, Verwertung und Entsorgung. Derzeit sei der Rüstungsbereich damit befaßt, seine Dienststellen nach Maßgabe der Industrienormen zur Qualitätssicherung zu betrachten und zu zertifizieren. Auch dabei werde den Hinweisen des Bundesrechnungshofes gefolgt.

66.4

Die Bemühungen und Ansätze des Bundesministeriums um einen kurzfristigen Abbau der Geräte- und Materialüberbestände in den wehrtechnischen Dienststellen sowie um grundlegende Verbesserungen der Materialsteuerverfahren sind anzuerkennen. Sie waren nach Auffassung des Bundesrechnungshofes allerdings überfällig. Zudem bleibt ihr Erfolg in der praktischen Umsetzung abzuwarten.

Das Bundesministerium wird durch geeignete Maßnahmen insbesondere dafür Sorge tragen müssen, daß Anfangserfolge bei der Rückgabe oder Aussonderung und Verwertung nicht mehr benötigten Materials langfristig Bestand haben. Das erfordert bei den Verantwortlichen in den Dienststellen die Einsicht, daß die Vorhaltung überschüssigen Materials vermeidbare Kosten verursacht und eine verzögerte Verwertung zu Mindererlösen führt.

67 Aussonderung und Verwertung von Sanitätsmaterial der Bundeswehr (Kapitel 14 15 Titel 132 01)

67.0

Die Stärke- und Strukturanpassungen der Bundeswehr führten zu einer neuen Konzeption des Sanitätsdienstes und erheblichen Überhängen an Sanitätsmaterial. Um unnötige Vorhaltekosten zu vermeiden und maximale Verwertungserlöse zu erzielen, muß dieses Material möglichst kurzfristig erfaßt, ausgesondert und ggf. verwertet werden. Vermeidbare Defizite in den Datengrundlagen und Verfahren führten zu einer zu geringen Aussonderungs- und Verwertungsrate und dadurch zu finanziellen Nachteilen für den Bund in zweistelliger Millionenhöhe.

67.1

Die Stärke- und Strukturanpassungen der Bundeswehr und die damit verbundene neue Konzeption des Sanitätsdienstes wirkten sich auch auf die Materialbevorratung aus. Sanitätsmaterial wird in sogenannte „Nichtverbrauchsgüter“ wie Betten, Röntgengeräte usw. und „Einzelverbrauchsgüter“ wie Medikamente, Verbandsmaterial usw. unterteilt. Der Gesamtbestand an Sanitätsmaterial

verteilt sich im wesentlichen auf vier Bereiche, die Truppe, die Depots, die Reservelazarettgruppen und die zentralen Sanitätsdienststellen der Bundeswehr. Allein in den Depots lagerte Anfang des Jahres 1998 Sanitätsmaterial im Umfang von rd. 17 000 t und mit einem Beschaffungswert von rd. 700 Mio. DM, je zur Hälfte Nicht- und Einzelverbrauchsgüter, das bis zum Jahre 2005 auf 11 000 t reduziert werden sollte. Um unnötige Vorhaltekosten zu vermeiden und ggf. maximale Verwertungserlöse zu erzielen, war das Überschußmaterial möglichst kurzfristig und genau zu erfassen, ohne Verzögerung auszusondern und – bei noch brauchbarem Material – auf dem für den Bund günstigsten Wege zu verwerten.

Der Bundesrechnungshof befaßte sich im Rahmen einer übergreifenden Prüfung zur Verwertung von Wehrmaterial mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes München im Jahre 1998 auch mit der Aussonderung und Verwertung von Sanitätsmaterial. Die Untersuchungen ergaben:

Die zentral verfügbaren Datengrundlagen des Logistikamtes und des Sanitätsamtes der Bundeswehr wiesen Anfang des Jahres 1998 Überbestände an Nichtverbrauchsgütern im Umfang von 36 v. H. des Gesamtbestands und einem Beschaffungswert von 485 Mio. DM aus. Ihre möglichen Verwertungserlöse lagen bei rd. 24 Mio. DM, wenn sie mit rd. 5 v. H. der Beschaffungswerte angenommen wurden. Der jährliche Zinsverlust bei einer Verzögerung der Verwertung betrug demnach bei einem Zinssatz von 4 v. H. rd. 1 Mio. DM. Hinzurechnen waren Überbestände an Einzelverbrauchsgütern mit Beschaffungswerten mindestens zweistelliger Millionenhöhe, bei denen jedoch nur mit geringen Verwertungserlösen gerechnet werden konnte. Diese Überbestände verursachten in allen Bereichen anteilige Lagerkosten in Höhe von rd. 30 Mio. DM pro Jahr.

Der weit überwiegende Anteil des verwerteten Sanitätsmaterials wurde in den letzten fünf Jahren unentgeltlich als Humanitäre Hilfe und als Länder- und Ausstattungshilfe abgegeben. Der Beschaffungswert des jährlich abgegebenen Materials lag zwischen rd. 20 bis 50 Mio. DM mit abnehmender Tendenz. Über die bundeseigene Verwertungsgesellschaft wurde Material im Wert von rd. 4 bis 8 Mio. DM jährlich verwertet. Als Begründung für den hohen Anteil unentgeltlich abgegebenen Materials gab das Bundesministerium den außenpolitischen Nutzen sowie die so erzielbaren Rückerstattungen der bei der Beschaffung gezahlten Umsatzsteuer an. Die erstatteten Beträge entsprächen durchschnittlich 11 v. H. des Beschaffungswertes und verblieben zur Verstärkung im Einzelplan 14. Dagegen werde bei einem Verkauf kaum 5 bis 6 v. H. des Beschaffungswertes erzielt und ein Verbleib des Erlöses im Einzelplan 14 sei zumindest fraglich.

Als hinderlich für eine zeitgerechte Verwertung erwiesen sich in der Praxis insbesondere

- die Unzuverlässigkeit der zentral verfügbaren Datengrundlagen zum vorhandenen Sanitätsmaterial, die bis heute regelmäßig in einem aufwendigen Verfahren manuell korrigiert werden müssen,

- die schnelle Abfolge von Strukturveränderungen, die zu einem „Überrolleffekt“ führte, d.h. Planungen wurden bereits durch neue ersetzt, bevor sie umgesetzt wurden, und
- der Zeitbedarf der Verfahren, mit dem die Organisation und Materialausstattung der Einheiten festgelegt oder angepaßt wird. Entsprechende Planungen begannen in der Regel erst nach den Strukturentscheidungen. Hinzu kam eine aus Unsicherheit überzogene Vorratshaltung.

Nach den Zustandskodierungen war mehr als die Hälfte der eingelagerten Nichtverbrauchsgüter nicht einsatzfähig.

67.2

Der Bundesrechnungshof hat insbesondere auf die Größe der Überbestände, deren Wert und die vermeidbaren Lager- und Vorhaltekosten hingewiesen. Zugleich hat er die Zeitdauer der Erfassung, Aussonderung und Verwertung des überschüssigen Sanitätsmaterials beanstandet. Nach seiner Auffassung sind die bisherigen Aussonderungs- und Verwertungsraten bei weitem zu gering, möglicherweise auch durch den Vorrang, den die unentgeltliche Abgabe in der Praxis hatte.

Er hat empfohlen,

- auf eine schnellere Erstellung, Verhandlung und Inkraftsetzung fehlender Organisations- und Ausstattungsgrundlagen hinzuwirken, ggf. verstärkt mit vorläufigen Dokumenten zu arbeiten und insbesondere übertriebene Vorratshaltungen zu unterbinden,
- den Gesamtumfang des auszusondernden und zu verwertenden Materials aufgrund zuverlässiger Daten festzustellen,
- die jährlichen Aussonderungs- und Verwertungsquoten ggf. über Sondermaßnahmen deutlich zu erhöhen,
- alle Verwertungsmöglichkeiten offensiver auszunutzen und neben der Humanitären Hilfe insbesondere auch die bundeseigene Verwertungsgesellschaft verstärkt mit der Verwertung zu beauftragen,
- bei Verwertungsentscheidungen nicht allein den Vorteil für den Einzelplan 14, sondern in Absprache mit dem Bundesministerium der Finanzen denjenigen für den Bund und seinen Haushalt insgesamt zu berücksichtigen.

Nicht mehr verwertbares Material sollte unverzüglich verschrottet bzw. vernichtet werden.

67.3

Das Bundesministerium hat erwidert, der Sanitätsdienst habe in den vergangenen Jahren alle zu einem bestimmten Zeitpunkt verfügbaren Informationen zur planerischen Bewertung von möglichen Organisationsschritten genutzt und zeitgerecht Entscheidungen zur Abgabe von überschüssigem Sanitätsmaterial getroffen. Es hat auf den Zeitbedarf der derzeitigen Verfahren zur Umsetzung von Strukturentscheidungen hingewiesen und diese beispielhaft erläutert.

Es hat eingeräumt, daß sich aus den zentral vorhandenen Datengrundlagen die vom Bundesrechnungshof genannten Überbestände ergeben. Da diese Datengrundlagen aber nicht ausreichend solide seien und nicht mit den tatsächlichen Beständen übereinstimmten, bedürfe jede Einzelposition der maschinell ermittelten Überbestände einer manuellen Einzelbewertung. Eine Verfahrensverbesserung zur Ermittlung und Festlegung von Überschußbeständen werde durch einen mindestens einmal jährlich durchgeführten manuellen Soll-Ist-Abgleich erreicht, den ein Referat des Bundesministeriums seit dem Jahre 1993 regelmäßig durchführe. Zudem spiegelten die in den Datengrundlagen angegebenen Beschaffungswerte fiktive heutige Werte einschließlich einer zu hohen Preissteigerungsrate wider. Zu dem hohen Anteil der in den Depots lagernden Nichtverbrauchsgüter, die nach ihrer Zustandskodierung nicht einsatzfähig waren, hat das Bundesministerium anhand einzelner Beispiele Stellung genommen. Danach wurden die angeführten Artikel entweder in falschen Zustandskodes nachgewiesen, wegen fehlender Personalkapazität in den Depots noch nicht in einen ausgabebereiten Zustand versetzt oder mit falschen Soll-Ist-Zahlen ausgewiesen.

Das Bundesministerium hat zugesagt, es werde künftig im Rahmen seiner Zuständigkeit auf die Bearbeitung von Organisationsgrundlagen in der Weise einwirken, daß die Solidität der Datengrundlagen verbessert und damit die Aussonderung und Verwertung von Materialüberhängen beschleunigt würden.

Das Bundesministerium hat seine Auffassung bekräftigt, der Vorrang der unentgeltlichen Abgabe von Sanitätsmaterial im Rahmen der Humanitären Hilfe und von Ausstattungshilfen bringe nicht nur der Bundeswehr, sondern auch dem Bund einen höheren geldwerten Nutzen als der Verkauf über die bundeseigene Verwertungsgesellschaft. Dieses Verfahren erfolge nach der Bundeshaushaltsordnung im Einvernehmen mit dem Auswärtigen Amt und dem Bundesministerium der Finanzen. Im übrigen müsse der außenpolitische Nutzen der Hilfeleistung bedacht werden, wenn andere materielle Hilfeersuchen aus unterschiedlichen Gründen nicht erfüllt werden könnten. Ereignisse wie die Lage im Bereich des Kosovo, in Mazedonien und in Albanien ließen es überdies dringend angezeigt erscheinen, von übereilten Materialaussonderungen abzu- sehen, um kurzfristig – wie bereits geschehen – notwendige Humanitäre Hilfe leisten zu können.

Gleichwohl hat das Bundesministerium zugesichert, weiter im Sinne der Empfehlungen des Bundesrechnungshofes und mit dem Ziel einer zeitgerechten Absteuerung von Sanitätsmaterial zu verfahren. Dabei werde es in Zukunft neben der unentgeltlichen Abgabe vermehrt die Verwertung über die bundeseigene Verwertungsgesellschaft nutzen.

67.4

Der Bundesrechnungshof erkennt an, daß sich das Bundesministerium bemüht, nunmehr für die Erarbeitung tragfähiger, zentral verfügbarer Datengrundlagen zu sorgen, und das überschüssige Sanitätsmaterial beschleunigt auszusondern und zu verwerten.

Gegen den Einwand, die Entscheidungen zur Abgabe von überschüssigem Sanitätsmaterial seien zeitgerecht getroffen worden, spricht zumindest die Höhe der inzwischen festgestellten Überbestände. Da die Richtung der Strukturentscheidungen (Reduzierung des Personal- und damit auch des Materialumfangs) seit Jahren feststeht, hätte die Aussonderung und Verwertung des Materials frühzeitig beginnen können. Als zu langwierig erkannte organisatorische Anpassungsverfahren sollten vereinfacht und beschleunigt werden. In Anbetracht der Höhe der Überbestände erfordern wirksame Maßnahmen zur Verhinderung eines weiteren Anwachsens keine „über-eilten“ Materialabgaben. Kurzfristige Humanitäre Hilfeleistungen bleiben deshalb möglich.

Datengrundlagen und Zustandskodes, die derart von den tatsächlichen Verhältnissen abweichen, sind für eine sachgerechte Materialsteuerung unbrauchbar. Zudem kann es nicht Aufgabe eines Referats auf der ministeriellen Ebene sein, in regelmäßigen Sitzungen manuell für zutreffende Datengrundlagen zu sorgen. Im Ergebnis zeigen allerdings auch die manuell korrigierten Daten zu den Überbeständen, deren Wert – auch nach Berechnungen des Bundesministeriums – noch immer im dreistelligen Millionenbereich liegt, daß eine Beschleunigung der Aussonderung und Verwertung dringend erforderlich ist.

Der Bundesrechnungshof bestreitet nicht, daß die unentgeltliche Abgabe von Sanitätsmaterial im Rahmen der Humanitären Hilfe und von Ausstattungshilfen auch dem Bund einen höheren geldwerten Nutzen als der Verkauf über die bundeseigene Verwertungsgesellschaft bringen kann. Die Entscheidung über den jeweils zu wählenden Verwertungsweg sollte jedoch aufgrund von Einzelfallprüfungen getroffen werden, nicht aufgrund einer generellen Vorrangregelung. Im übrigen müssen ohnehin andere Verwertungswege verstärkt genutzt werden, weil der Umfang dieser unentgeltlichen Abgaben für den notwendigen Abbau der Überhänge nicht ausreicht und zudem abnimmt. In diese Richtung weist auch die Zusicherung des Bundesministeriums, in Zukunft vermehrt auf die bundeseigene Verwertungsgesellschaft zurückzugreifen.

68 Verwertung der Ersatzteilbestände des Waffensystems F-104 Starfighter (Kapitel 14 19 Titel 553 01 u. a.)

68.0

Mit der Ablösung des Waffensystems F-104 Starfighter waren auch die für dieses System vorgehaltenen Ersatzteilbestände aufzulösen und zu verwerten. Vermeidbare Zeitverzögerungen, mangelhafte Bestandsführungen sowie Fehler und Versäumnisse bei der Formulierung, Verfolgung und Durchsetzung vertraglicher Vereinbarungen mit der Verwertungsfirma führten dazu, daß für die beiden letzten Lose der überschüssigen Ersatzteilbestände mit einem ursprünglichen Beschaffungswert von rd. 1,3 Mrd. DM nicht einmal der vereinbarte Garantierlös von 5 Mio. DM erzielt wurde.

68.1

Die Bundeswehr ersetzte das seit dem Jahre 1960 eingeführte (Kampfflugzeug-)Waffensystem F-104 Starfighter schrittweise ab dem Jahre 1970 durch die Flugzeugbaumuster Phantom und Tornado. Dabei wurden auch die zum Betrieb vorgehaltenen Bodendienst- und Prüfgeräte, Ersatzteile, Handbücher usw. aus den umzurüstenden Verbänden abgezogen und in Depots gelagert. In den Jahren 1980 bis 1990 gab das Bundesministerium insgesamt 278 ausgesonderte Flugzeuge mit den dazugehörigen Ersatzteilkpaketen sowie Bodendienst- und Prüfgeräten im Wert von mehreren hundert Millionen DM im Rahmen der Verteidigungshilfe an andere Nutzerstaaten ab und verkaufte Ersatzteile über eine NATO-Organisation und die bundeseigene Verwertungsgesellschaft.

Als im Jahre 1988 der Flugbetrieb des letzten Kampffgeschwaders mit dem Flugzeugbaumuster F-104 Starfighter eingestellt wurde, lagerten noch umfangreiche Ersatzteilbestände dieses Musters mit einem Beschaffungswert von rd. 1,3 Mrd. DM an verschiedenen Standorten.

Im Oktober 1991 forderte das Bundesministerium die bundeseigene Verwertungsgesellschaft auf, diese Ersatzteilbestände im Wege einer beschränkten Ausschreibung „best-wirtschaftlich“ zu veräußern. Zu diesem Zweck ordnete es an, die Restbestände zu erfassen und aufzulisten. Ausweislich der Buchbestände listete die Luftwaffe 23 200 Positionen voll verwendungsfähiger Ersatzteile mit einem Beschaffungswert von rd. 775 Mio. DM (Los 1) und 1 450 Positionen Schadmaterial mit einem Beschaffungswert von rd. 530 Mio. DM (Los 2) auf.

Diese Ersatzteillisten mit entsprechenden Angaben über Werte und Lagerorte legte die bundeseigene Verwertungsgesellschaft einer Ausschreibung unter sechs Firmen zugrunde. Gebote für beide Lose gaben eine amerikanische Firma und eine deutsche Firma ab. Die deutsche Firma bot alternativ für beide Lose eine sogenannte Konsignationsverwertung (Verkauf für Rechnung des Bundesministeriums und Aufteilung des Nettoerlöses nach einem bestimmten Schlüssel zwischen Firma und Bund) mit einem Garantierlös des Bundes von 15 Mio. DM an. Die Vergabe an die amerikanische Firma, die das günstigste Gebot abgegeben hatte, scheiterte an der nachträglichen Forderung des Bundesministeriums nach Aufnahme einer Klausel über das Verbot des Weiterexports an Nicht-NATO-Staaten in den Vertrag. Die Firma zog ihr Angebot zurück. Auch der Versuch, das Material an die amerikanische Regierung zu verkaufen, scheiterte. Die als Bieter verbleibende deutsche Firma bot danach nur noch einen Garantierlös von 5 Mio. DM an. Auf dieser Grundlage kam es am 28. Oktober 1992 zum Vertragsschluß.

Der Vertrag enthielt die Verpflichtung des Auftragnehmers, das entsprechend den Ersatzteillisten anzuliefernde Material von der Bundeswehr zu übernehmen, zu lagern, zu verwalten, zu requalifizieren, zu verwerten und die daraus erzielten Erlöse nach einem festgelegten Schlüssel mit dem Auftraggeber abzurechnen. Den Empfang des angelieferten Materials hatte er zu bestätigen und dieses unverzüglich auf Art, Maß, Zahl, Zustand und erkennbare Mängel zu überprüfen. Über festgestellte Män-

gel- und Qualitätsdifferenzen war die Verwertungsgesellschaft zu unterrichten und eine Nachprüfung und Verifizierung durch die zuständige Güteprüfstelle der Bundeswehr zu veranlassen. Für Art, Güte, Zustand, Verwendbarkeit, Zulassungsfähigkeit und Nichtvorhandensein offener oder verdeckter Mängel schloß der Vertrag – wie auch für die richtige Qualifizierung des Materials – jede Garantie aus.

Über sechs Zwischenlager lieferte die Bundeswehr das gesamte, noch an 29 Stellen gelagerte Material zum Waffensystem F-104 Starfighter beim Auftragnehmer an. Im Oktober 1993 bestätigte der Auftragnehmer in einer Bestandsmeldung an das Materialamt der Luftwaffe einen eingebuchten Bestand an Ersatzteilen von 24 574 Positionen mit dem Hinweis, daß der Bestand mit Ausnahme einiger weniger Anlieferungen, deren Inhalt lediglich per Packliste aufgenommen wurde, exakt der körperlich vorhandenen Menge „entsprechen dürfte“. Im Juli 1994 teilte er dagegen der Verwertungsgesellschaft mit, daß bis Ende März 1994 mehr als 30 000 Positionen unterschiedlicher Menge und unterschiedlichen Zustands übernommen worden seien, wobei bei 10 800 Positionen Art, Zustand und Wert des Materials nicht mit den Angaben in den Ersatzteillisten übereingestimmt hätten. In einem weiteren Schreiben an die Verwertungsgesellschaft präzisierte der Auftragnehmer im Januar 1995 diese Angaben: Nach Abschluß der regulären Zulieferungen und der zeitversetzten Übernahme und Begutachtung habe er nach seinen Feststellungen von dem laut Vertrag zugesagten Material nur 19 100 Positionen erhalten. Dabei sei der Anteil der angelieferten Teile in defektem oder unbrauchbarem Zustand höher gewesen, als es die Unterlagen ausgewiesen hätten. Zusätzlich seien 7 500 Artikel mit unterschiedlicher Zustandskennung im ursprünglichen Wert von rd. 156 Mio. DM angeliefert worden, die unverkäuflich seien und kostenpflichtig entsorgt werden müßten. Damit sei die Vertragsgrundlage so wesentlich geändert, daß auch der Garantierlös von 5 Mio. DM nicht erreicht werde.

Die Güteprüfstelle wurde zur Überprüfung dieser Angaben des Auftragnehmers nicht eingeschaltet. Die Verwertungsgesellschaft wandte sich vielmehr an das Bundesministerium, das mitteilte, die Luftwaffe habe die abweichenden Materiallieferungen im wesentlichen bestätigt. Damit seien die Abweichungen belegt, so daß ggf. eine Vertragsänderung erforderlich sei. Die Verhandlungen mit dem Auftragnehmer zu einer solchen Vertragsänderung schlugen fehl. Der Auftragnehmer führte nur rd. 2,8 Mio. DM an Erlösen ab. Der Auftraggeber beurteilte angesichts der von der Luftwaffe bestätigten Lieferabweichungen eine Durchsetzung des Garantierlöses von 5 Mio. DM als aussichtslos; das Bundesministerium schloß sich dieser Auffassung an.

68.2

Der Bundesrechnungshof hat die lange Zeitdauer bis zum Beginn der Verwertung der beiden Lose kritisiert. Dadurch entstanden vermeidbare Aufwendungen für die Lagerhaltung; die Erlöserwartungen minderten sich für das ohnehin veraltete Material.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes hätten erhebliche Abweichungen zwischen den von der Luftwaffe aufgelisteten Bestandszahlen und den vorhandenen Beständen nicht auftreten dürfen. Die Luftwaffe ist als Materialverantwortlicher verpflichtet, einen lückenlosen Nachweis über den Erwerb, die Vereinnahmung, die Lagerung sowie die Abgabe oder den Verbrauch von Ersatzteilen, Versorgungsartikeln, Baugruppen eines Waffensystems und über den Zustand der gelagerten Artikel zu führen. Das schließt im Falle der Außerdienststellung des Waffensystems den ordnungsgemäßen Nachweis über die Aussonderung und Verwertung ein. Ein zutreffender Bestandsnachweis ist auch entscheidend für die Einsatzbereitschaft des zu versorgenden Waffensystems. Der Bundesrechnungshof hat daran erinnert, daß das Bundesministerium zur Erfüllung der Einsatzbereitschaftsforderungen während der Nutzungsphase des Waffensystems F-104 Starfighter Ausgaben in Milliardenhöhe für die technisch-logistische Betreuung geleistet hat, die auch eine Unterstützung der Bestandsführung umfaßte.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß beim Abschluß des Verwertungsvertrags die wesentlichen Vertragsgrundlagen nur unzureichend geklärt worden sind. Schon der Vertragstext gibt zu erkennen, daß Unsicherheit hinsichtlich des Umfangs und der Güte des zu verwertenden Materials bestand. Die Bundeswehr hätte in eigenem Interesse abschätzen müssen, wie groß die Unsicherheit war. Die spätere Berufung des Vertragspartners auf den Wegfall der Geschäftsgrundlage durfte nicht in Kauf genommen werden. Die Vereinbarung des Garantierlöses ist auf diese Weise entwertet worden.

Schließlich hat der Bundesrechnungshof auch Versäumnisse bei der Verfolgung und Durchsetzung vertraglicher Vereinbarungen mit der Verwertungsfirma beanstandet. Die späte Unterrichtung durch den Auftragnehmer über Differenzen zwischen angekündigtem und tatsächlich geliefertem Material widersprach dessen vertraglicher Pflicht; es folgte jedoch keine Beanstandung. Die Mängelfeststellungen des Auftragnehmers wurden nicht vertragsgemäß geprüft; die vereinbarte Klärung und die Beseitigung von Mängeln unterblieben.

68.3

In seiner Erwiderung hat das Bundesministerium auf die mit der Einführung des Waffensystems F-104 Starfighter verbundenen Schwierigkeiten hingewiesen. So seien zunächst mangels eigener die amerikanischen Verfahren für die Versorgung und Bewirtschaftung übernommen worden. Die damalige Bedrohung und das erwartete Einsatzszenario hätten – verteilt auf verschiedene Standorte – hohe Bevorratungsmengen erfordert. Insbesondere wegen der vielen beteiligten Dienststellen seien die anfänglich manuellen Buchungen auf den Bestandskonten fehlerbehaftet gewesen. Erst durch die Einführung DV-gestützter Verfahren und der sich später anschließenden Vernetzung der DV-Anlagen hätte die Fehlerquote gesenkt werden können. Dabei sei nicht auszuschließen gewesen, daß sich eine Reihe anfänglicher Fehler bis zur Aussonderung durchgezogen habe. Auch hätten Überbe-

vorratungen wegen fehlender Prognoseverfahren über Ausfallhäufigkeit, Störanfälligkeit usw. von Baugruppen und Geräten nicht ausgeschlossen werden können. Ob und in welchem Umfang wegen technischer Änderungen nicht mehr benötigte Ersatzteile ausgesondert oder als „Ladenhüter“ in den Depots verblieben sind, könne nicht mehr nachvollzogen werden.

Das Bundesministerium hat die Auffassung vertreten, daß es sinnvoll gewesen sei, die Aussonderung und Verwertung des Überschußmaterials erst nach vollständiger Einstellung des Flugbetriebs durchzuführen. Darüber hinaus teile es die Auffassung der Luftwaffe, daß aufgrund der enormen Materialmenge und Lagerung an vielen Orten eine Prüfung des Materialbestands und -zustands vor der Übergabe wegen des hohen Aufwands nicht vertretbar gewesen wäre.

Das Bundesministerium hat erklärt, daß die Luftwaffe mit der Weiterentwicklung der DV-gestützten Materialbewirtschaftungsverfahren nunmehr über einen lückenlosen Bestandsnachweis verfüge, und hat auf ein für Aussonderungsbelange optimiertes DV-Verfahren verwiesen. Aussonderung und Verwertung der Waffensysteme, die ab dem Jahre 2003 aus der Nutzung genommen werden sollen, würden rechtzeitig beginnen. Dazu würden noch in diesem Jahr detaillierte Planungen abgeschlossen. Ziel sei es, mit Einstellung der eigenen Nutzung das Material schnellstmöglich an einen anderen Nutzer oder einen Verwerter abzugeben. Es sei beabsichtigt, entsprechende Verhandlungen noch vor Aussonderungsbeginn einzuleiten.

68.4

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, daß durch veränderte Verfahren die beanstandeten Mängel bei den ab dem Jahre 2003 anstehenden Aussonderungen und Verwertungen von Waffensystemen der Luftwaffe vermieden werden sollen.

Die Einlassungen des Bundesministeriums zum Verwertungsverfahren der letzten Materialbestände des Waffensystems F-104 Starfighter überzeugen dagegen nicht.

Die Aussonderung und Verwertung von Überschußbeständen dieses Umfangs hätten nicht erst drei Jahre nach vollständiger Einstellung des Flugbetriebs beginnen dürfen. Schon während der Nutzungsphase des Waffensystems hätten die durch die technischen Änderungen entfallenen Ersatzteile oder die seit Jahren nicht mehr bewegten Positionen identifiziert und ggf. ausgesondert oder anderweitig verwertet werden können, so wie es nunmehr für die Zukunft beabsichtigt ist. Bei einer früheren Aussonderung wären die Chancen höherer Verwertungserlöse ungleich besser gewesen.

Selbst wenn erst im Laufe von Jahren die heutigen logistischen Verfahren schrittweise aufgebaut werden konnten, hätten bei verantwortlicher Materialbewirtschaftung die Abweichungen zwischen den Buch- und den tatsächlichen Materialbeständen nicht auftreten dürfen, insbesondere wenn zugleich die Unterstützung durch teure technisch-logistische Betreuungsmaßnahmen berücksichtigt wird.

Da die Unsicherheiten in den tatsächlichen Beständen bekannt sein mußten, bleibt es dem Bundesrechnungshof unverständlich, warum dies nicht ausreichend beim Vertragsschluß berücksichtigt worden ist.

Das Bundesministerium und die bundeseigene Verwertungsgesellschaft werden künftig darauf zu achten haben, daß Verwertungsverträge zumindest von zutreffenden Bestandsdaten des zu verwertenden Materials ausgehen und ihre Einhaltung in allen Punkten durchgesetzt wird.

69 Behandlung ziviler Patienten in Sanitätseinrichtungen der Bundeswehr in Bosnien-Herzegowina (Kapitel 14 08 Titel 111 04)

69.0

Die Bundeswehr unterhält seit dem Jahre 1995 in Bosnien-Herzegowina ein Feldlazarett. Dessen Auftrag sieht u. a. vor, im Einsatzland neben der sanitätsdienstlichen Versorgung der Soldaten der multinationalen Einsatzverbände im Rahmen freier Kapazitäten auch Zivilpersonen medizinisch zu betreuen. Obwohl von Anfang an feststand, daß diese Patientengruppe nur gegen eine angemessene Kostenerstattung behandelt werden sollte, versäumte es das Bundesministerium, rechtzeitig vor Einsatzbeginn ein praktikables Abrechnungsverfahren festzulegen. Bis Mitte des Jahres 1998 waren deshalb über 15 000 Behandlungsfälle noch nicht abgerechnet und überschlägig berechnete Einnahmeausfälle in Höhe von rd. 4 Mio. DM aufgelaufen.

69.1

Die Bundeswehr ist seit dem Jahre 1995 mit einem Feldlazarett am IFOR/SFOR-Einsatz der Vereinten Nationen in Bosnien-Herzegowina beteiligt. Die zunächst in Trogir (Kroatien) stationierte Sanitätseinrichtung wurde Ende des Jahres 1996 nach Rajlovac (Bosnien-Herzegowina) verlegt. Das Feldlazarett hat den Auftrag, die kostenlose sanitätsdienstliche Versorgung der Soldaten der multinationalen Einsatzverbände sicherzustellen. Außerdem hat es im Rahmen freier Kapazitäten, der Nothilfe oder auf Weisung der militärischen Führung auch zivile Patienten (u. a. Angehörige zwischenstaatlicher Organisationen, Medienvertreter, Touristen, Einheimische) gegen Erstattung der Behandlungskosten medizinisch zu versorgen.

Das Bundesministerium legte zwar im Januar 1996 Pauschalsätze für die stationäre (396 DM/Tag) und ambulante Behandlung (117 DM) fest, wies das Bundesamt für Wehrverwaltung aber erst im Januar 1998 an, die Behandlungskosten einzufordern und die Abrechnungen durch die Truppenverwaltung des Feldlazaretts vornehmen zu lassen.

Der Bundesrechnungshof hat die sanitätsdienstliche Versorgung der Soldaten des SFOR-Kontingents Mitte des

Jahres 1998 vor Ort geprüft und dabei festgestellt, daß die seit dem Jahre 1995 erbrachten medizinischen Leistungen immer noch nicht abgerechnet waren. Aus dem militärischen Meldewesen ergab sich, daß das Feldlazarett der Bundeswehr im Einsatzland bis Juni 1998 insgesamt 13 692 zivile Patienten ambulant und 2 144 stationär behandelt hatte. Unter Zugrundelegung der festgelegten Pauschalsätze und einer durchschnittlich dreitägigen Verweildauer bei stationärer Behandlung hat der Bundesrechnungshof Einnahmeaußenstände in Höhe von rd. 4 Mio. DM ermittelt; Zinsverluste sind dabei noch nicht berücksichtigt.

69.2

Der Bundesrechnungshof hat die schleppende Abrechnung der kostenpflichtigen medizinischen Leistungen beanstandet. Die beteiligten Stellen haben versäumt, rechtzeitig vor Einsatzbeginn leistungsgerechte Behandlungsentgelte festzulegen und ein praktikables Abrechnungsverfahren einzurichten. Als Folge der unzureichenden Abstimmung, Steuerung und Überwachung der Aufgabenerfüllung sind inzwischen Außenstände in Millionenhöhe aufgelaufen. Dies wird zu erheblichen finanziellen Nachteilen für den Bund führen, weil aufgrund der verzögerten Rechnungsstellung und zwischenzeitlich eingetretener Verjährung nicht mehr alle Ansprüche verwirklicht und Verzugszinsen nur im Fall des Schuldnerverzugs beansprucht werden können.

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, die Zahl der offenen Abrechnungsfälle sowie die genaue Höhe der Außenstände zu ermitteln und die bisher erbrachten medizinischen Leistungen unverzüglich abzurechnen. Zur Vereinfachung hat er zudem vorgeschlagen, künftig die Behandlungskosten für Zivilpatienten grundsätzlich mit den entsendenden Organisationen aufgrund monatlicher Sammelaufstellungen abzurechnen. Einzelpersonen, wie Medienvertreter, Botschafts- und Firmenangehörige sowie Touristen, sollten dagegen die Entgelte in bar bezahlen. Außerdem sollte die Behandlung Einheimischer auf Notfälle beschränkt werden, da eine ausreichende medizinische Versorgung der Bevölkerung im Einsatzland wieder gewährleistet ist.

69.3

Das Bundesministerium hat die Feststellungen des Bundesrechnungshofes grundsätzlich anerkannt und die Versäumnisse bei der Erhebung der Behandlungsentgelte eingeräumt. In der Anfangsphase des Einsatzes seien jedoch die staatlichen Strukturen und die infrastrukturellen Gegebenheiten noch nicht so stabilisiert und geordnet gewesen, daß hilfesuchende zivile Patienten auf Einrichtungen des örtlichen Gesundheitswesens hätten verwiesen werden können. Auch seien die Identität und die Zahlungsfähigkeit der Patienten oftmals nicht feststellbar gewesen. Das Bundesministerium habe die Abrechnung kostenpflichtiger medizinischer Behandlungen im Einsatzgebiet nunmehr veranlaßt. Die hierzu erforderlichen personellen und organisatorischen Maßnahmen seien eingeleitet worden und erste Zahlungen bereits eingegangen. Auch die Aufarbeitung der Behandlungsdoku-

mentation für die Abrechnung der sogenannten „Altfälle“ sei mittlerweile abgeschlossen. Derzeit werde geprüft, inwieweit die vorhandenen Daten geeignet sind, die erbrachten medizinischen Leistungen abzurechnen und noch offene Forderungen zu realisieren.

Das Bundesministerium hat weiter mitgeteilt, das Abrechnungsverfahren sei zum 1. April 1999 dahingehend verändert worden, daß die Patienten vor Verlassen des Feldlagers die festgelegte Behandlungspauschale unmittelbar bei der Zahlstelle der Truppenverwaltung zu entrichten hätten. Dies habe dazu geführt, daß rd. 70 v. H. der in der Zeit vom 1. April bis 25. Mai 1999 behandelten Patienten ihre Rechnung beglichen hätten. Mit den Vereinten Nationen habe es eine Regelung zur direkten Abrechnung kostenpflichtiger medizinischer Leistungen für deren Angehörige getroffen. Ebenso werde mit anderen Personen (z. B. Botschaftsangehörige, Firmen- und Medienvertreter) verfahren. Im übrigen sei die Zahl der behandelten Einheimischen stark rückläufig; Zivilpatienten würden nur noch in Notfällen versorgt, um nicht in Konkurrenz zum Gesundheitssystem des Einsatzlandes zu treten.

69.4

Der Bundesrechnungshof begrüßt die eingeleiteten Maßnahmen. Er bezweifelt jedoch, daß es gelingt, die in den „Altfällen“ erbrachten medizinischen Leistungen vollständig zu erfassen. Nach seinen Feststellungen wurden nämlich nicht alle erbrachten medizinischen Leistungen für die Rechnungsstellung aufbereitet, sondern nur die Behandlungen im Zeitraum Ende Februar 1997 bis Anfang Januar 1998. Auch haben die Vereinbarungen noch nicht bei allen im Einsatzland tätigen Organisationen den angestrebten Erfolg gebracht. Deshalb müssen deren Angehörige seit April 1999 – wie alle anderen zivilen Patienten auch – vor Verlassen des Feldlagers die festgelegte Behandlungspauschale in bar entrichten.

Für eine abschließende Bewertung fehlt zwar noch die genaue Schadenshöhe aufgrund nicht mehr realisierbarer Forderungen. Das Bundesministerium wird jedoch unabhängig davon sicherzustellen haben, daß in Zukunft Entgelte für Leistungen des Bundes rechtzeitig und vollständig erhoben werden.

70 Finanzierung der Tauchtiefenvergrößerung bei U-Booten der Klasse 212

(Kapitel 14 18 Titel 554 01, Kapitel 14 20 Titel 281 01)

70.0

Im Rahmen einer Rüstungskooperation erwarb eine italienische Werft von den deutschen Herstellern die Fertigungsunterlagen für den Bau der U-Boote der Klasse 212. Nach einer mit dem Bundesministerium getroffenen Vereinbarung verrechnet das mit dem Bau der deutschen Boote beauftragte Werftenkonsortium die ihm während mehrerer Jahre außerhalb

des Bundeshaushalts zufließenden Erlöse unter Verstoß gegen tragende Grundsätze des Haushaltsrechts direkt mit den Kosten einer Tauchtiefenvergrößerung.

Bei der Verrechnung entstanden zudem Differenzen in Millionenhöhe zwischen Leistung und Gegenleistung, weil Beträge mit und ohne Umsatzsteuer verrechnet sowie für den Bund nachteilige Preisfortschreibungsbedingungen akzeptiert wurden.

70.1 Vorbemerkung

Nachdem das Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung mit einem deutschen Werftenkonsortium den Vertrag über Konstruktion, Bau und Lieferung von vier U-Booten der Klasse 212 (U 212) geschlossen hatte, vereinbarte das Bundesministerium im Rahmen eines deutsch-italienischen Regierungsabkommens den Nachbau von zwei U 212 auf einer italienischen Werft. Dabei bestand die italienische Marine aus operativen Gründen auf einer Vergrößerung der Tauchtiefe der im übrigen baugleichen Boote. Das Bundesministerium stimmte dieser Forderung auch für die deutschen Boote zu. Die italienische Werft erwarb daraufhin von dem Konsortium die Fertigungsunterlagen gegen Zahlung von rd. 63,3 Mio. DM einschließlich rd. 8,3 Mio. DM Umsatzsteuer.

Nach einem entsprechenden Hinweis der italienischen Seite behandelte das Bundesministerium den Erwerb der Fertigungsunterlagen umsatzsteuerfrei. Es erklärte sich damit einverstanden, daß nur der Nettobetrag des Kaufpreises in Höhe von 55,1 Mio. DM in acht Raten zwischen März 1998 und August 2003 an das Werftenkonsortium zu überweisen ist. Weil der Bund die den Fertigungsunterlagen zugrundeliegende Entwicklungsleistung finanziert hatte, vereinbarte das Bundesministerium mit dem Konsortium, daß der Kaufpreis „in vollem Umfange der Amtsseite“ zusteht und direkt – d. h. außerhalb des Bundeshaushalts – mit den „anteiligen Kosten verrechnet“ wird, die der deutschen Seite für die Vergrößerung der Tauchtiefe des U 212 und andere Leistungen entstehen.

70.2 Verrechnung der Ausgaben für die Tauchtiefenvergrößerung mit den Einnahmen aus dem Verkauf der Fertigungsunterlagen

70.2.1

Nachdem der Bundesrechnungshof die Verrechnung der Ausgaben mit den Einnahmen außerhalb des Bundeshaushalts als Verstoß gegen das haushaltsrechtliche Bruttoprinzip beanstandet und die Information des Parlaments angemahnt hatte, berichtete das Bundesministerium im März 1998 der Berichterstättergruppe des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages zum Einzelplan 14 über das Kooperationsabkommen. In dem Bericht erklärte das Bundesministerium, daß ein Verstoß gegen das Bruttoprinzip nicht vorliege, weil die gefundene Lösung angesichts der bestehenden Vertragslage wirtschaftlich sinnvoll und sachgerecht sei. Sie trage den Besonderheiten bei der Beschaffung von Schiffen Rechnung. Diese unterscheide sich von der Beschaffung in Serie gefertigten Wehrmaterials dadurch, daß ein An-

spruch des Bundes auf Entwicklungskostenrückerstattung bei Veräußerung der Entwicklungsergebnisse an Dritte in der Regel nicht bestehe. In künftigen Schiffbauverträgen werde dieses Manko beseitigt. Einen Hinweis darauf, wie die Verrechnung von Einnahmen und Ausgaben, z. B. durch die Bewilligung außer- oder überplanmäßiger Ausgaben, haushaltsrechtskonform hätte gestaltet werden können, enthielt der Bericht nicht.

Nach der Kenntnisnahme des Vorhabens durch die Berichterstättergruppe gab das Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung die Tauchtiefenvergrößerung in Auftrag.

70.2.2

Der Bundesrechnungshof sieht in der unmittelbaren Verrechnung der Einnahmen aus der Veräußerung der Fertigungsunterlagen mit den Ausgaben für die Erhöhung der Betriebstauchtiefe (sowie für weitere Leistungen) einen Verstoß gegen den haushaltsrechtlichen Grundsatz der vollständigen Bruttoveranschlagung (§ 15 Abs. 1 BHO). Dieser soll gewährleisten, daß der Haushaltsgesetzgeber bei der Ausübung seines Budgetbewilligungsrechts und bei der Haushaltskontrolle einen lückenlosen Überblick über die einzelnen Haushaltsansätze hat. Darüber hinaus hält der Bundesrechnungshof auch den Grundsatz der Gesamtdeckung für verletzt, nach dem Einnahmen grundsätzlich nicht auf die Verwendung für bestimmte Ausgaben beschränkt werden dürfen (§ 8 BHO). Demnach hätten die Einnahmen und Ausgaben getrennt voneinander und in voller Höhe im Einzelplan 14 veranschlagt und gebucht werden müssen.

Durch die Verrechnung außerhalb des Bundeshaushalts wird der für Beschaffungsvorhaben veranschlagte Mittelansatz überschritten und eine faktische Ausweitung des Einzelplans 14 im Haushaltsvollzug bewirkt, ohne daß die Voraussetzungen für eine über- oder außerplanmäßige Ausgabe vorliegen. Hierauf hatte der Bundesrechnungshof bei der Beratung der Berichterstättergruppe hingewiesen.

Die Tatsache, daß bei Schiffbauvorhaben der Marine bisher im Regelfall kein Anspruch auf Entwicklungskostenrückvergütung bestand, kann nicht zu einer anderen Beurteilung führen, denn dieser Anspruch wurde im vorliegenden Fall durch die zwischen dem Bundesministerium und der Werftindustrie getroffene Vereinbarung begründet.

70.2.3

Das Bundesministerium hat in einer ergänzenden Stellungnahme vorgetragen, der Erlös aus dem Verkauf der Fertigungsunterlagen gleiche die Mehrkosten für die Tauchtiefenvergrößerung aus. Weiter hat es darauf hingewiesen, daß es die Berichterstättergruppe über den veränderten Sachverhalt unterrichtet habe.

70.2.4

Der Einwand des Bundesministeriums, die Änderung sei aus deutscher Sicht kostenneutral, ändert nichts daran, daß aus dem Verkauf der Fertigungsunterlagen Erlöse

erzielt und außerhalb des Bundeshaushalts zur Finanzierung der Tauchtiefenvergrößerung verwendet wurden. Dadurch verstieß das Bundesministerium gegen tragende Grundsätze des Haushaltsrechts. Auch die spätere Unterrichtung der Berichterstattergruppe ersetzt nicht das Erfordernis der Budgetbewilligung durch das Parlament.

Im Hinblick auf die unmittelbare Verrechnung von Einnahmen und Ausgaben wird das Bundesministerium im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen nunmehr für die Zukunft, d. h. bis zum Abschluß der Arbeiten für die Tauchtiefenvergrößerung im Jahre 2004, im Rahmen der Haushaltsaufstellung für eine haushaltsrechtlich korrekte Veranschlagung zu sorgen haben.

70.3 Verrechnung von Leistung und Gegenleistung sowie Preisfortschreibung für die Arbeiten zur Tauchtiefenvergrößerung

70.3.1

Bei der Ermittlung des Wertes der zu verrechnenden Leistungen gingen die Vertragspartner für die bis Mitte des Jahres 2004 zu erbringenden Arbeiten für die Tauchtiefenvergrößerung von einem Preis von 46,8 Mio. DM aus. Dabei wurde übersehen, daß dieser Preis die Umsatzsteuer enthält, während der Erlös aus dem Verkauf der Fertigungsunterlagen netto bezahlt wird. Letzterer stand zudem mit 55,1 Mio. DM der Höhe nach fest, während sich der Preis von 46,8 Mio. DM auf den Preisstand Dezember 1994 bezog. Um die Vergleichbarkeit herzustellen, schrieb das Konsortium in seiner Kalkulation den Festpreis von 46,8 Mio. DM mit der im Vertrag über das U 212 enthaltenen Preisgleitklausel bis zum Jahr 2004 fort. Dazu erhöhte es die Raten eines fiktiven Zahlungsplans mit geschätzten Preissteigerungsraten von bis zu 4,2 v. H. pro Jahr. Die so bis zum Abschluß der Fertigungsarbeiten für die Tauchtiefenvergrößerung berechneten Fortschreibungsbeträge summieren sich auf rd. 7,2 Mio. DM, sind aber nach der Kalkulation des Konsortiums nur ein Teil der endgültigen Preisanpassung. Die Preisgleitklausel des U 212-Vertrages bemißt sich nämlich nach Preisständen, die von den Auslieferungsterminen der U-Boote abhängen. Zu diesen Zeitpunkten sind die Arbeiten an der Tauchtiefenvergrößerung längst abgeschlossen. Wegen möglicherweise dann weiter gestiegener Preisstände erhöhte das Konsortium den vorgenannten Anpassungsbetrag nochmals um rd. 4,0 Mio. DM auf insgesamt 11,2 Mio. DM. Damit sollte die ungefähre Gleichwertigkeit von Werkleistung und Verkaufserlös gegeben sein. Das Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung übernahm diese Berechnung, ohne sie einer eingehenden Prüfung zu unterziehen.

70.3.2

Der Bundesrechnungshof hat die mit dem Werftenkonsortium getroffenen vertraglichen Vereinbarungen beanstandet, weil sie zu einer ungerechtfertigten Minderung des Anspruchs gegen das Konsortium in Höhe von mehreren Millionen DM führen. Zum einen entsteht bei der Verrechnung des Erlöses zu einem Nettowert von 55,1 Mio. DM mit dem Bruttowert für die Werkleistung

ein Differenzbetrag von rd. 8,3 Mio. DM. Zum anderen erscheinen die von dem Konsortium aus seiner Interessenlage heraus angesetzten Preissteigerungsraten von bis zu 4,2 v. H. unangemessen hoch, da nach Angaben des Statistischen Bundesamtes die industriellen Erzeugerpreise im Zeitraum 1992 bis 1997 jährlich nur um etwa 1 v. H. gestiegen sind. Hinzu kommt, daß das Konsortium in seiner Kalkulation die Preisfortschreibung nicht auf die Fertigungszeit für die Tauchtiefenvergrößerung beschränkte, sondern zusätzlich zum Festpreis von 46,8 Mio. DM Preissteigerungsraten vereinbarte, die – wenn überhaupt – erst lange danach erreicht werden. Die hierdurch bewirkte Preiserhöhung um rd. 4,0 Mio. DM ist durch die wirtschaftlichen Gegebenheiten nicht gerechtfertigt und führt zu einem zusätzlichen Ungleichgewicht zwischen Leistung und Gegenleistung.

Der Bundesrechnungshof hat daher dem Bundesministerium empfohlen, Leistung und Gegenleistung auf der Basis von Nettopreisen nochmals zu bewerten und bestehende Ungleichgewichte in Verhandlungen mit dem Konsortium möglichst zu beseitigen.

70.3.3

Das Bundesministerium hat eingeräumt, daß die Verrechnung von Leistung und Gegenleistung nur auf der Basis von Nettopreisen hätte erfolgen dürfen. Deshalb werde mit dem Werftenkonsortium nochmals verhandelt.

Das Bundesministerium hat auch zugestanden, daß die bei der Preisermittlung unterstellten Steigerungsraten in der Tat hoch, wenn auch nicht völlig abwegig seien. Die Preissteigerungsraten im Rüstungssektor lägen erfahrungsgemäß immer mehrere Prozentpunkte über denen für allgemeine industrielle Erzeugnisse („Rüstungsinflator“). Die Berechnung der Preisgleitung nach Maßgabe der späten, von der Auslieferung der U-Boote abhängigen Preisstände sei jedoch korrekt. Sie entspreche dem Vertrag über den Bau der U-Boote. Im übrigen werde die Preisfortschreibung aber Gegenstand der mit der Werftindustrie zu führenden Nachverhandlungen.

70.3.4

Der Bundesrechnungshof begrüßt, daß sich das Bundesministerium um eine Neubewertung des Vorhabens auf der Basis von Nettopreisen bemüht. Gleichzeitig bleibt aber festzustellen, daß durch die unkritische Hinnahme einer unangemessenen Preisfortschreibung die wirtschaftlichen Interessen des Bundes nicht ausreichend gewahrt wurden. Nach den Erkenntnissen des Bundesamtes für Wehrtechnik und Beschaffung lagen auch im Marineschiffbau die Preissteigerungsraten seit dem Jahre 1991 im Durchschnitt nur bei etwa 1 v. H. pro Jahr. Außerdem würde die Berücksichtigung eines „Rüstungsinflators“ bei der Preisbildung die Hinnahme unwirtschaftlicher Produktionsweisen im Rüstungssektor bedeuten. Insbesondere bestand keine Veranlassung, die Preisgleitklausel des U-Boot-Vertrages ohne Anpassung an die neuen Gegebenheiten in das Vertragsverhältnis über die Tauchtiefenvergrößerung zu übernehmen. Der Zweck der Preisgleitklausel, Auftraggeber und Auftrag-

nehmer einen gerechten Ausgleich für die Auswirkungen einer von ihnen nicht zu vertretenden Änderung der Marktverhältnisse zu gewähren, wurde zum Nachteil des Bundes verfehlt.

Der Bundesrechnungshof erwartet daher, daß sich das Bundesministerium bei den jetzt zu führenden Verhandlungen mit dem Konsortium auch hinsichtlich der Preisfortschreibung um eine Korrektur bemüht.

71 Bevorratung von Versorgungsartikeln für die Marine (Kapitel 14 18 Titel 553 01 und 554 01)

71.0

Die Teilstreitkraft Marine bevorratet in ihren Materialdepots überschüssiges Material mit einem Beschaffungswert von über 500 Mio. DM. Darüber hinaus nutzen ihre Dienststellen über das genehmigte Ausstattungssoll hinaus Nichtverbrauchsgüter (ausgenommen Großgerät) mit einem Beschaffungswert von rd. 136 Mio. DM. Überschußmaterial sollte künftig systematisch ermittelt, ausgesondert und umgehend verwertet werden. Damit könnten Betriebskosten in den Depots eingespart und Verwertungserlöse in zweistelliger Millionenhöhe erzielt werden.

71.1

Die Teilstreitkraft Marine führte im Jahre 1997 ein zuvor beim Heer entwickeltes und erprobtes DV-gestütztes Aussonderungs- und Verwertungsverfahren ein. Mit dessen Hilfe können die Bestände unter Vorgabe bestimmter Kriterien (z. B. maximale Bevorratungshöhen, Restnutzungszeiten) auf überschüssiges Material durchsucht, Aussonderungsentscheidungen vorbereitet und Verwertungsmaßnahmen beschleunigt werden (vgl. Bemerkungen 1996, Drucksache 13/5700 Nr. 39). Damit war die Voraussetzung geschaffen, auch die Materialbestände der Marine systematisch auf ihre Notwendigkeit hin zu untersuchen. Diese Aufgabe obliegt dem Marineunterstützungskommando, das die Übersicht über das gesamte Marinematerial besitzt. Hierzu gehören sowohl Waffensysteme, Geräte sowie aus mehreren Versorgungsartikeln bestehende Sätze (Nichtverbrauchsgüter) als auch Ersatz-, Verbrauchs- oder Austauschteile (Einzelverbrauchsgüter).

71.2

Der Bundesrechnungshof hat Anfang des Jahres 1998 Art und Umfang des Depotbestands der Marine stichprobenweise geprüft und dabei überschüssiges Material mit einem Beschaffungswert von über 500 Mio. DM festgestellt. Dieses bestand aus frei verfügbaren, verwendungsfähigen Nichtverbrauchsgütern (ausgenommen Großgeräte und Waffensysteme wie Schiffe, Boote oder Flugzeuge) mit einem Beschaffungswert von rd. 25 Mio.

DM und Einzelverbrauchsgütern im Wert von rd. 477 Mio. DM. Dabei handelte es sich

um Einzelverbrauchsgüter, die

- eine logistische Reichweite (Bevorratungsreichweite) von mehr als zehn Jahren aufwiesen (rd. 127 Mio. DM) oder
- seit mindestens zwei Jahren nicht mehr nachgefragt wurden, aus besonderen zentralen Beschaffungswegen stammten und für alle Versorgungsebenen frei verfügbar waren (rd. 350 Mio. DM)

und um Nichtverbrauchsgüter,

- die im Ausstattungssoll der Marine nicht mehr vorgesehen waren (rd. 10 Mio. DM) oder
- deren Depotbestände eine sachgerecht bemessene Umlaufreserve überstiegen (rd. 15 Mio. DM).

Der Bundesrechnungshof hat darüber hinaus festgestellt, daß das Marineunterstützungskommando im Jahre 1996 bei Marine-Dienststellen ein Übersoll an Nichtverbrauchsgütern im Beschaffungswert von über 170 Mio. DM ermittelt hatte und davon Anfang des Jahres 1998 erst Material im Wert von rd. 34 Mio. DM in den Depotbereich zurückgegeben worden war. Über die genehmigte Ausstattung hinaus verfügten die Einheiten somit weiterhin über Nichtverbrauchsgüter im Wert von rd. 136 Mio. DM.

71.3

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, überschüssiges Material künftig systematisch zu ermitteln, anderen Bedarfsträgern anzubieten oder – soweit dort kein Bedarf besteht – auszusondern und umgehend zu verwerten. Damit könnten die Lager der Zentrallogistik erheblich entlastet, Betriebskosten in den Materialdepots eingespart und – nach den bestehenden Erfahrungen – Verwertungserlöse in zweistelliger Millionenhöhe erzielt werden. Darüber hinaus sollte künftig die auftragsgerechte Ausstattung der Dienststellen mit Nichtverbrauchsgütern jährlich im Wege des Soll/Ist-Vergleichs überprüft und dabei festgestellte Übersoll-Bestände in den Depotbereich zurückgeführt werden.

71.4

Das Bundesministerium hat dargelegt, die Anstrengungen zum zügigen Abbau der Überschüsse würden fortgesetzt. Die Marine habe – den Empfehlungen folgend – eine Reihe von Maßnahmen eingeleitet, die über die Stichprobenprüfungen des Bundesrechnungshofes hinaus zu treffen waren, um umfassend überschüssiges Material zu identifizieren, anderweitig zu verwenden oder auszusondern und zu verwerten. Dabei sei im Jahre 1998 mit Hilfe des DV-gestützten Aussonderungs- und Verwertungsverfahrens Material mit einem Gesamtbeschaffungswert von 826,7 Mio. DM als überschüssig erkannt, davon ein Anteil von 287,6 Mio. DM bereits ausgesondert und davon wiederum ein Anteil von 126,2 Mio. DM verwertet oder an andere Empfänger abgegeben worden.

Beim weiteren Abbau des Überschußmaterials sei jedoch zu bedenken, daß festgelegte Verfahrensabläufe zwangsläufig immer wieder zu Verzögerungen bei der Buchung und Bearbeitung des Depotbestands führten. Daher könne eine unvollständige Datenpflege als Ursache für Übersoll-Bestände nicht ausgeschlossen werden. Außerdem müsse bei Einzelverbrauchsgütern im Rahmen von Einzelfallbetrachtungen geklärt werden, ob es sich um einen echten Überschuß oder lediglich um eine Überbevorratung handele. Erschwerend wirke sich auch aus, daß durch die noch nicht abgeschlossenen Organisations- und Strukturveränderungen keine ausreichende Planungssicherheit über die Ausstattung der Truppe bestehe.

Im übrigen sei zwar das Ergebnis der im Jahre 1996 durchgeführten Maßnahmen zum Abbau der Übersoll-Bestände in den Marine-Dienststellen unbefriedigend, einen erheblichen Teil dieser Nichtverbrauchsgüter benötigten die Einheiten jedoch tatsächlich zur Aufgabenerfüllung. Es sei aber festgestellt worden, daß die Truppe Rücklieferungsanordnungen für das vereinnahmte Material ignoriert habe und nicht immer bereit war, die Aufnahme dieses Materials in ihr Ausstattungssoll zu bean-

tragen. Diesem Verhalten werde künftig durch verstärkte Dienst- und Fachaufsicht begegnet.

71.5

Der Bundesrechnungshof begrüßt die bereits eingeleiteten Maßnahmen. Er erkennt nicht, daß zur Identifizierung von Überschußmaterial zum Teil aufwendige, artikelbezogene Einzelentscheidungen erforderlich sind. Weiter erkennt er an, daß es durch die bestehende Planungsunsicherheit zu Verzögerungen kommen kann. Zu Beginn des Jahres 1999 waren jedoch erst rd. 35 v. H. des von der Marine als überschüssig eingestuften Materials ausgesondert und davon wiederum nur rd. 44 v. H. verwertet oder an andere Empfänger abgegeben. In Anbetracht der nunmehr verfügbaren DV-Unterstützung sowie der erzielbaren Betriebskosteneinsparungen und Verwertungserlöse sollte umgehend auf eine sachgerechtere Bevorratung hingewirkt werden. Der Bundesrechnungshof hält deshalb an seiner Auffassung fest, daß das Bundesministerium für einen zügigen Abbau der Materialüberschüsse in den Depots sowie der festgestellten Übersoll-Bestände der Marine-Dienststellen zu sorgen hat. Ferner wird es Vorkehrungen treffen müssen, die das erneute Entstehen solcher Überschüsse künftig verhindern.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Einzelplan 16)

72 Nachvollziehbarkeit des Verwaltungshandelns (Alle Kapitel)

72.0

Im Geschäftsbereich des Bundesministeriums werden bei haushaltswirksamen Maßnahmen entscheidungserhebliche Sachverhalte und Erwägungen oft nur unzulänglich aktenkundig gemacht. Dies beeinträchtigt eine sachgerechte Geschäftsabwicklung, erschwert die behördeninterne Fachaufsicht und behindert die Tätigkeit der externen Finanzkontrolle.

72.1

Bei seiner Prüfungstätigkeit im Geschäftsbereich des Bundesministeriums stellte der Bundesrechnungshof in den zurückliegenden Jahren immer wieder fest, daß das Bundesministerium und die diesem nachgeordneten Behörden, das Umweltbundesamt, das Bundesamt für Naturschutz und das Bundesamt für Strahlenschutz wirtschaftlich bedeutsame Entscheidungen trafen, ohne die entscheidungserheblichen Sachverhalte und Erwägungen ausreichend zu dokumentieren. Das Bundesministerium und die Bundesämter bestätigten meist im Kern die Feststellungen und sagten jeweils Abhilfe zu. In vielen Fällen machten sie geltend, die maßgeblichen Umstände seien vor der jeweiligen Entscheidung bedacht worden.

Man habe lediglich versäumt, dies aktenkundig zu machen.

Nachfolgende Beispiele belegen die vom Bundesrechnungshof getroffenen Feststellungen:

72.1.1

Das Bundesamt für Strahlenschutz gab in den Jahren 1990 bis 1997 für Aufträge an externe Sachverständige zur Unterstützung der Planung und des Managements von Projekten für die Sicherstellung und Endlagerung radioaktiver Stoffe sowie zur Beiziehung externen juristischen Sachverständes Haushaltsmittel in zweistelliger Millionenhöhe aus. Entscheidungen über Maßnahmen dieser finanziellen Größenordnung setzen zwingend eine vorherige Prüfung der Notwendigkeit und der Wirtschaftlichkeit voraus. Aus den vorgelegten Akten ging jedoch nicht hervor, ob das Bundesamt bei seinen Entscheidungen eine solche angestellt hatte. Nach Beanstandung durch den Bundesrechnungshof verwies das Bundesministerium zunächst auf Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen des Bundesamtes, räumte später aber ein, diese seien lediglich „intern“ gewesen und „leider nicht aktenkundig gemacht“ worden.

72.1.2

Das Bundesamt für Naturschutz fördert Naturschutzverbände durch projektbezogene Zuwendungen. Eine Prüfung des Bundesrechnungshofes ergab, daß das Bundes-

amt in einer Reihe von Fällen Sachverhalte und Entscheidungsgründe wie die Überprüfung von Finanzierungsplänen oder die Anerkennung von Projektkosten nicht oder nur unzulänglich aktenkundig gemacht hatte. Im Zuge des Prüfungsverfahrens trug das Bundesministerium zur Begründung Gesichtspunkte vor, die durch die Aktenlage nicht gestützt wurden oder anhand der verfügbaren Unterlagen nicht zu überprüfen waren.

72.1.3

Bei der Wahrnehmung seiner gesetzlichen Vollzugsaufgaben läßt das Umweltbundesamt einzelne Fachfragen von externen Sachverständigen bearbeiten. Die Begründung des Bedarfs war in diesen Fällen in den Akten regelmäßig unzureichend dokumentiert. Die Leistungsbeschreibungen wiesen Mängel auf und Nachweise über Erfolgskontrollen fehlten vollständig. Das Umweltbundesamt stimmte diesen Feststellungen des Bundesrechnungshofes zwar zu, sah jedoch in nahezu allen Einzelfällen die getroffenen Entscheidungen als gerechtfertigt an. Dabei berief es sich immer wieder auf Sachverhalte, die den Akten so nicht zu entnehmen waren.

72.1.4

Im Jahre 1996 wählte das Bundesministerium bei der Vergabe von Reinigungsleistungen für Dienstgebäude einen Anbieter aus, dessen Preis deutlich über dem des günstigsten Anbieters lag. In den Akten fand sich keine nachvollziehbare schlüssige Begründung für die Auswahl. Im Verlauf des Prüfungsverfahrens legte das Bundesministerium eine „Plausibilitätsberechnung“ vor. Diese war nachträglich gefertigt worden und hielt einer Überprüfung nicht stand.

72.2

Der Bundesrechnungshof hat in diesen und anderen Fällen im Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums beanstandet, daß die für Entscheidungen der Verwaltung maßgeblichen Sachverhalte und Erwägungen nicht ordnungsgemäß dokumentiert wurden. Ein sachgerechtes Handeln der Verwaltung ist unter diesen Umständen nicht gewährleistet, weil die an dem jeweiligen Vorgang beteiligten Stellen nicht hinreichend zuverlässig informiert werden. Ferner wird die behördeninterne Fachaufsicht erschwert und auch das Bundesministerium kann seine Aufsichtspflicht gegenüber dem nachgeordneten Bereich nur unzulänglich erfüllen. Schließlich wird die externe Finanzkontrolle daran gehindert, ihrem gesetzlichen Auftrag zur Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Verwaltung angemessen nachzukommen.

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, daß die Häufigkeit der oben beispielhaft aufgezeigten Mängel

auf grundsätzliche Defizite des Verwaltungshandelns im Geschäftsbereich des Bundesministeriums hinweist.

72.3

Das Bundesministerium hat in seiner Stellungnahme die Ansicht vertreten, aus den angeführten Einzelfällen ließen sich keine Rückschlüsse auf generelle Qualitätsmängel in der Verwaltung seines Geschäftsbereichs ziehen. Im übrigen würden durch inzwischen getroffene Vorkehrungen die aufgezeigten Mängel künftig vermieden.

Weiter hat das Bundesministerium dem Bundesrechnungshof einen Erlaß vom Juli 1999 an das Bundesamt für Strahlenschutz zur Kenntnis gebracht, in dem es auf vom Bundesrechnungshof festgestellte „Verstöße gegen elementare Grundsätze ordnungsgemäßer Verwaltung“ eingeht. Darin hat das Bundesministerium ausgeführt, daß die Verstöße „zu einem nicht unerheblichen Verwaltungsaufwand“ bei allen Beteiligten geführt haben. Es hat das Bundesamt angewiesen, zukünftig „die Akten so zu führen, daß entscheidungsrelevante Sachverhalte ordnungsgemäß dokumentiert sind“.

72.4

Der Bundesrechnungshof fordert den Abbau unnötiger Bürokratie und begrüßt nachdrücklich Bemühungen, Verwaltungsabläufe zu vereinfachen. Jeder Geschäftsvorfall sollte so schnell und einfach wie möglich erledigt werden. Andererseits erfordern Transparenz und Kontinuität der Arbeit in den Behörden, daß der Sachstand jeweils vollständig aus den Akten ersichtlich ist.

Bei den aufgezeigten Mängeln im Geschäftsbereich des Bundesministeriums handelt es sich nach den Prüfungserfahrungen des Bundesrechnungshofes nicht nur um wenige Einzelfälle. Da die vom Bundesministerium in Aussicht gestellten Maßnahmen in der Vergangenheit nicht zu einer nachhaltigen Änderung des Verwaltungshandelns geführt haben, reicht es nach Auffassung des Bundesrechnungshofes auch nicht aus, nur einzelfallbezogen zu reagieren. Vielmehr sollten die aufgezeigten Probleme grundsätzlich gelöst werden.

Der Bundesrechnungshof nimmt die Aussage zur Kenntnis, daß inzwischen Vorkehrungen getroffen wurden, durch die die aufgezeigten Mängel künftig vermieden werden sollen. Er begrüßt ausdrücklich den Erlaß des Bundesministeriums an das Bundesamt für Strahlenschutz. Dies kann jedoch nur ein erster Schritt sein. Das Bundesministerium sollte in allen Bereichen mit Nachdruck dafür sorgen, daß die festgestellten administrativen Mißstände in seinem Geschäftsbereich zügig behoben werden. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, neben Maßnahmen zur gezielten Schulung des Personals insbesondere die Dienstaufsicht deutlich zu verbessern.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
(Einzelpapier 17)

**73 Personalkosten der Lehrkräfte
an Zivildienstschulen**
(Kapitel 17 04 Titelgruppe 04)

73.0

Die angestellten Lehrkräfte und Schulleiter an den Zivildienstschulen sind mehrere Vergütungsgruppen zu hoch eingruppiert. Das Bundesministerium hat ihre Eingruppierung nicht überprüft, obwohl es dazu vom Bundesministerium der Finanzen aufgefordert worden war und auch das Bundesministerium des Innern Zweifel an den bestehenden Eingruppierungen geäußert hatte. Unterbliebene Herabgruppierungen haben zu Personalmehrausgaben des Bundes geführt.

73.1

Derzeit leisten im Jahresdurchschnitt mehr als 130 000 Zivildienstleistende ihren Zivildienst ab. Für sie werden bundesweit an 20 Zivildienstschulen, von denen 3 vom Bundesamt für den Zivildienst und 17 von Auftragnehmern betrieben werden, Einführungslehrgänge und bildungspolitische Veranstaltungen angeboten. Für die Schulleiter und Dozenten an den Schulen stehen etwa 140 Stellen zur Verfügung.

Die Schulleiter und das Lehrpersonal der Zivildienstschulen sind Bundesbedienstete. Das Bundesarbeitsgericht hatte im Jahre 1994 entschieden, daß die im Angestelltenverhältnis bei privaten Arbeitgebern beschäftigten Lehrkräfte wegen unzulässiger Arbeitnehmerüberlassung seit Beginn ihrer Tätigkeit in den Zivildienstschulen Beschäftigte des Bundes waren. Die Eingruppierungen der früheren Arbeitgeber mußten hierbei vom Bund übernommen werden.

Die Lehrkräfte sind in der Regel Angestellte. Für diese ist derzeit eine Eingruppierung in die Vergütungsgruppe IIa/Ib BAT vorgesehen. Die angestellten Schulleiter sind in der Vergütungsgruppe Ib/Ia BAT eingruppiert.

73.2

Der Bundesrechnungshof hat zusammen mit dem Prüfungsamt des Bundes Frankfurt bei Erhebungen im Jahre 1998 festgestellt, daß die angestellten Dozenten und Schulleiter von Zivildienstschulen mehrere Vergütungsgruppen zu hoch bewertet sind.

Die Schulen haben zwischen 80 und 200 Unterkunftsplätze. Die Lehrgruppen umfassen jeweils etwa 20 Zivildienstleistende. Diese werden in fünfjährigen Einführungslehrgängen über Wesen und Aufgaben des Zivildienstes, über ihre Rechte und Pflichten als Dienstlei-

stende sowie über staatsbürgerliche Fragen unterrichtet. Für die Dozenten besteht eine Lehrverpflichtung von 40 Lehrgangswochen mit 26 Unterrichtsstunden von jeweils 45 Minuten. Von den Lehrkräften werden weder Hausaufgaben gestellt noch Prüfungen durchgeführt oder Zeugnisse ausgestellt.

Zivildienstschulen sind Einrichtungen, die am ehesten mit berufsbildenden Schulen verglichen werden können. Die Lehrkräfte an ihnen erbringen allenfalls Leistungen, die denen von Fach(ober)lehrern an Berufs-, Berufsfach- und Fachschulen vergleichbar sind. Ihre Tätigkeit hat keinen einem Studienrat vergleichbaren akademischen Zuschnitt und ist deshalb der Laufbahngruppe des vergleichbaren gehobenen Dienstes zuzuordnen. Eine sachgerechte Bewertung läßt daher nach der Auffassung des Bundesrechnungshofes und in Anlehnung an die außertariflichen Regelungen der Tarifgemeinschaft deutscher Länder für Real- oder Berufsschullehrer eine Eingruppierung der Dozenten an den Zivildienstschulen in Vergütungsgruppe IVb/IVa BAT zu.

Auch die Leitung einer Zivildienstschule verlangt kein akademisches Wissen und Können, weil die dort beschäftigten Lehrkräfte nicht dem höheren Schuldienst zuzuordnen sind. An den Zivildienstschulen wird kein Bildungsabschluß und auch kein Abschluß für einen anerkannten Lehrberuf vermittelt. Die Anforderungen an die Schulleiter bleiben somit erheblich hinter denen an die Direktoren berufsbildender Schulen zurück. Der Bundesrechnungshof hält die Eingruppierung eines Schulleiters in Vergütungsgruppe IVa/III BAT für angemessen.

Im Rahmen eines gerichtlichen Verfahrens wegen Höhergruppierung hat bereits im Jahre 1996 das Bundesministerium des Innern Zweifel an der bestehenden Eingruppierung der dem Leiter unterstellten Lehrkräfte geäußert, da es aufgrund der von diesen auszuübenden Tätigkeiten fraglich erschien, ob tatsächlich eine abgeschlossene wissenschaftliche Hochschulausbildung erforderlich ist. Das Bundesministerium der Finanzen hat ein Jahr später das Bundesministerium sogar zu einer Überprüfung und ggf. Korrektur der Eingruppierung der Lehrkräfte an den Zivildienstschulen aufgefordert.

Die bisher unterbliebenen Herabgruppierungen haben zu vermeidbaren Personalmehrausgaben geführt.

73.3

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium darauf hingewiesen, daß die Vergütungsordnung zum BAT auf angestellte Lehrkräfte und Schulleiter an den Zivildienstschulen nicht anwendbar ist. Gleichwohl ist ihre Eingruppierung bisher vom Bundesministerium nach der Vergütungsordnung zum BAT vorgenommen

worden. Eine sachgerechte Eingruppierung kann außertariflich nur im Einvernehmen mit dem Bundesministerium des Innern festgelegt werden. Die Initiative muß insoweit vom Bundesministerium ausgehen, da es das Personal in seinem Zuständigkeitsbereich eigenverantwortlich betreut.

73.4

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, es beabsichtige, die Problematik der Eingruppierung einer grundsätzlichen Klärung unter Einbeziehung des Bundesministeriums des Innern zuzuführen.

Es ist der Ansicht, daß sich die Bundesministerien der Finanzen und des Innern lediglich anläßlich eines konkreten Einzelfalls geäußert haben und die Grundsatzproblematik der Eingruppierung nicht im Rahmen eines einzelnen Arbeitsgerichtsverfahrens erörtert werden sollte.

Das Bundesministerium vertritt zudem die Auffassung, Zivildienstschulen seien Schulen im Bereich der Erwachsenenbildung. Die spezifischen Aufgaben der Zivildienstschulen könnten daher nicht ohne weiteres mit denen von Berufs-, Berufsfach- und Fachschulen verglichen werden.

Die Hauptaufgabe der Lehrkräfte liege im Bereich der politischen Bildung. In allen Bereichen der schulischen und außerschulischen politischen Bildung sei die Erteilung des Unterrichts an die Voraussetzungen des akademischen Abschlusses gebunden. Dementsprechend seien die Lehrkräfte an den Zivildienstschulen ausgesucht worden.

Sie seien mit nach IIa/Ib BAT eingruppierten Berufsschullehrerinnen und Berufsschullehrern vergleichbar, da sie über einen akademischen Abschluß und zumeist auch Zusatzqualifikationen verfügten. Sie würden entsprechend ihrer Ausbildung eingesetzt.

Als für die politische Jugendbildung verantwortliches Bundesministerium habe es von Anfang an eine qualifizierte politische Bildung der Zivildienstleistenden gewollt. Diese müsse sich an den Teilnehmern orientieren und an aktuelle Fragestellungen anknüpfen. Es bedürfe deshalb wissenschaftlich geschulter Lehrkräfte, die ständig reflektierend mit den Entwicklungen in Politik und den politischen Wissenschaften Schritt halten.

Eine inzwischen vom Bundesministerium eingesetzte Arbeitsgruppe, bestehend aus betroffenen Lehrkräften an den Zivildienstschulen und Personalratsmitgliedern, hat

sich für die Beibehaltung der gegenwärtigen Eingruppierungen ausgesprochen. Das Bundesministerium hat daraufhin das Bundesministerium des Innern um Prüfung der Möglichkeit einer außertariflichen Regelung gebeten.

Das Bundesministerium des Innern hat erklärt, es bemühe sich seit dem Jahre 1995 um eine Lösung zur Heilung der „tarifwidrigen“ Eingruppierung der angestellten Lehrkräfte und habe zuletzt Ende des Jahres 1998 das Bundesministerium um Vorschläge für eine erforderlich gehaltene außertarifliche Regelung gebeten.

73.5

Der Bundesrechnungshof erkennt an, daß das Bundesministerium die Problematik der Eingruppierung nunmehr einer grundsätzlichen Klärung unter Einbeziehung des Bundesministeriums des Innern zuführen will. Dem Bundesministerium ist aufgrund der Äußerungen der Bundesministerien der Finanzen und des Innern allerdings die Eingruppierungsproblematik seit Jahren bekannt; es hätte deshalb schon früher tätig werden müssen.

Die vom Bundesministerium vorgetragenen Argumente und die Stellungnahme der fast ausschließlich aus betroffenen Lehrkräften zusammengesetzten Arbeitsgruppe können nach Auffassung des Bundesrechnungshofes die bisherige Praxis der Eingruppierung von Lehrkräften an Zivildienstschulen nicht rechtfertigen. Nach § 25a Zivildienstgesetz tritt der Unterricht über staatsbürgerliche Fragen lediglich neben die Information über Rechte und Pflichten der Zivildienstleistenden. Die Einführungslahrgänge gehen zudem in ihrer vermittelten Wissens-tiefe und -breite nicht über das Niveau vergleichbaren Unterrichts für die Grundwehrdienstleistenden bei der Bundeswehr hinaus. Dort wird der Unterricht allenfalls von Angehörigen der Besoldungsgruppe A 11 erteilt.

Die notwendige Anpassung der Eingruppierung der angestellten Lehrkräfte und Schulleiter erfordert aus Gründen der Tarif- und Besoldungsgerechtigkeit auch eine neue funktionsbezogene Bewertung der Dienstposten der beamteten Lehrkräfte und Schulleiter.

Der Bundesrechnungshof erwartet, daß das Bundesministerium eine sachgerechte Eingruppierung bzw. funktionsgerechte Dienstpostenbewertung von Dozenten und Schulleitern an Zivildienstschulen unter Beteiligung des Bundesministeriums des Innern unverzüglich einleitet und die notwendigen Stellenanpassungen vornimmt.

Bundesministerium für Bildung und Forschung (Einzelplan 30)

74 Zweckentsprechende und wirtschaftliche Mittelverwendung öffentlich finanzierter Einrichtungen (verschiedene Kapitel und Titel)

74.0

Das Bundesministerium hatte die wirtschaftliche und zweckentsprechende Mittelverwendung bei zwei aus Bundesmitteln finanzierten Einrichtungen nur anhand der ihm vorgelegten Unterlagen geprüft; wesentliche Beanstandungen ergaben sich dabei nicht. Bei Prüfungen durch die damalige Vorprüfungsstelle des Bundesministeriums und den Bundesrechnungshof wurden erhebliche Unregelmäßigkeiten in der Haushalts- und Wirtschaftsführung festgestellt. Dies zeigt, daß bei öffentlich finanzierten Einrichtungen örtliche Prüfungen durch das für die wirtschaftliche und zweckentsprechende Mittelverwendung verantwortliche Bundesministerium unverzichtbar sind.

74.1

Das Bundesministerium gründete im Jahre 1990 die Deutsche Agentur für Raumfahrtangelegenheiten (DARA) als GmbH¹⁾ und im Jahre 1994 das Deutsch-Amerikanische Akademische Konzil (DAAK) in der Rechtsform einer Stiftung privaten Rechts. Es finanzierte beide Einrichtungen aus Bundesmitteln. Die Prüfung der wirtschaftlichen und zweckentsprechenden Verwendung dieser Mittel beschränkte das Bundesministerium auf die ihm vorgelegten Nachweise, bestehend aus den Jahresrechnungen, den Berichten der von den Einrichtungen mit der Prüfung dieser Rechnungen beauftragten Wirtschaftsprüfer und den Sachberichten. Da sich aus diesen Unterlagen keine gegenteiligen Hinweise ergaben und außerdem bei beiden Einrichtungen beurlaubte oder pensionierte Beamte seines Hauses in leitenden und ausführenden Positionen tätig waren, ging das Bundesministerium von einem wirtschaftlichen und zweckentsprechenden Einsatz der Bundesmittel durch die Einrichtungen aus. Eigene örtliche Prüfungen nahm es nicht vor.

74.2

Bei der DARA prüfte im Jahre 1996 die damalige Vorprüfungsstelle des Bundesministeriums in Abstimmung mit dem Bundesrechnungshof gezielt das Beschaffungswesen. Mit der Prüfung bei der DARA kam die Vorprüfungsstelle mit Zustimmung des Bundesrechnungshofes einer Bitte des Bundesministeriums nach, das Hinweise auf Unregelmäßigkeiten im Beschaffungswesen der

DARA erhalten hatte, die sich nach einer Einsichtnahme seines zuständigen Abteilungsleiters und Aufsichtsratsvorsitzenden der DARA in deren Beschaffungsakten als zutreffend erwiesen. Beim DAAK prüfte der Bundesrechnungshof im Jahre 1998 die Ausgaben des Bundesministeriums zur Förderung des DAAK (zur Finanzierung des DAAK vgl. Nr. 75).

74.2.1

Bei der DARA war die weitaus überwiegende Zahl der zahlreichen geprüften Beschaffungsvorgänge nicht ordnungsgemäß. Öffentliche Ausschreibungen fanden überhaupt nicht statt, beschränkte Ausschreibungen oder Preisvergleiche gab es nur bei einem verschwindend geringen Teil der Beschaffungen. Die DARA beschaffte Geräte und Programme für ihre Datenverarbeitung fast ausschließlich von einem Lieferanten, die wenigen in den Akten dokumentierten Preisvergleiche waren fehlerhaft. Die Fehler führten dazu, daß der übliche Lieferant auch dann Aufträge erhielt, wenn sein Angebot nicht das günstigste war. Die DARA stattete ihre Geschäftszimmer aufwendiger aus, als nach den von ihr als öffentlich finanzierten Einrichtung zu beachtenden Höchstwerten zulässig war. Zur Ausstattung des gemieteten Bürogebäudes mit „Kunst am Bau“ überschritt die DARA um etwa 30 v. H. den vom Bundesministerium nur mündlich zugesagten Betrag. Die DARA beauftragte ein Beratungsunternehmen mit der Vorbereitung einer Konferenz, ein schriftlicher Vertrag wurde nicht geschlossen. Dies führte dazu, daß weder die zu erbringenden Leistungen noch Stundensätze und Preisobergrenzen festgelegt waren und die DARA letztlich die erheblich über ihrer Erwartung liegende Forderung begleichen mußte.

74.2.2

Auch das DAAK beachtete den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit nur unzureichend und leistete Ausgaben, die nicht oder zumindest nicht in dieser Höhe notwendig waren, um seine Aufgaben zu erfüllen. So beschränkte es sich bei der Auswahl von Hotels und Restaurants für die Sitzungen seiner Gremien ausschließlich auf solche der obersten Preisklasse. Es zahlte auch die Unterkunft und Verpflegung von Begleitpersonen der Sitzungsteilnehmer selbst bei Aufenthaltsverlängerungen und übernahm die Ausgaben für Begleitprogramme (Damenprogramm, Konzertbesuch). Bei einer im Anschluß an eine Gremiumssitzung in Hamburg veranstalteten mehrtägigen Exkursion nach Mecklenburg-Vorpommern gehörten nur zwei der zehn Teilnehmer zur Zielgruppe dieser Veranstaltung, den amerikanischen Gremiumsmitgliedern. Das DAAK bezahlte die Aufwendungen für die Teilnahme von deren Ehefrauen, von zwei Mitarbeitern des DAAK nebst Ehefrauen und von zwei weiteren Personen, die die Exkursion auf Honorarbasis für das DAAK vorbereitet

¹⁾ Die Deutsche Agentur für Raumfahrtangelegenheiten GmbH, Bonn, ist seit Oktober 1997, nachdem sie ihren Geschäftsbetrieb auf eine Großforschungsanlage des Bundes übertragen hat, aufgelöst.

hatten. Das DAAK finanzierte einen aufwendigen Empfang im Gästehaus Petersberg, ein die Finanzierung aus öffentlichen Mitteln rechtfertigender Nutzen dieser Veranstaltung war den Unterlagen nicht zu entnehmen.

Überhöhten Aufwand betrieb das DAAK auch anlässlich von Symposien und für Empfänge in Zusammenhang mit wissenschaftlichen Veranstaltungen und Fördervorhaben. So finanzierte das DAAK anlässlich eines zweitägigen Symposiums Empfänge für 100 Personen am Vorabend und für 150 Personen am Abend des ersten Veranstaltungstages, Mittagsbuffets für je 170 Personen und am Abschlußabend ein Abendessen „im kleinen Kreis“ außerhalb der Stadt. Bei einer anderen wissenschaftlichen Veranstaltung zahlte das DAAK für 100 Teilnehmer ein mittelalterliches Mahl mit Musikbegleitung und anlässlich einer Konferenz in Zusammenhang mit einem von ihm geförderten Projekt einen Eröffnungsempfang für 43 Teilnehmer.

Das DAAK leistete Zahlungen für von ihm geförderte Projekte, ohne daß nachvollziehbar war, ob und wie der Bedarf geprüft wurde. Die Abrechnung der – bedingt durch die zahlreichen transatlantischen Reisen recht hohen – Reisekosten war teilweise fehlerhaft; so war beispielsweise nicht erkennbar, ob Bonusprogramme von Fluggesellschaften („miles and more“) in Anspruch genommen und die Gutschriften für Dienstreisen genutzt wurden. Für Zahlungen aus dem „Verfügungsfonds“ der Leitung war der dienstliche Anlaß nicht begründet. Das DAAK erstattete einzelnen Mitarbeitern auch die Kosten für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte.

74.3

Die Prüfungen von DARA und DAAK haben nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ergeben, daß die Einrichtungen vom Zeitpunkt ihrer Gründung an in nicht unerheblichem Umfang Ausgaben geleistet haben, die mit dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit nicht vereinbar und für die Erfüllung ihrer Aufgaben nicht notwendig sind. Dies hat gezeigt, daß die Kontrollmechanismen bei beiden Einrichtungen nicht greifen. Insbesondere haben Vorprüfungsstelle und Bundesrechnungshof beanstandet, daß das Bundesministerium jeweils seiner Verpflichtung zur Prüfung der wirtschaftlichen und zweckentsprechenden Mittelverwendung nicht ausreichend nachgekommen ist, weil es seine Prüfung ausschließlich auf die vorgelegten Unterlagen beschränkt und keine örtliche Prüfung anhand der Bücher und Belege vorgenommen hat. Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß derartige Prüfungen gerade bei neu gegründeten Einrichtungen möglichst frühzeitig stattfinden sollen, um Fehlentwicklungen von vornherein zu vermeiden.

74.4

Das Bundesministerium hat die Einschätzung des Bundesrechnungshofes geteilt, daß bei DAAK und DARA eine frühzeitige örtliche Prüfung der Mittelverwendung angebracht gewesen sei, nachdem Hinweise vorgelegen hätten, daß zumindest bei der DARA Unregelmäßigkeiten im Beschaffungswesen aufgetreten seien. Beim

DAAK sei eine angesagte örtliche Prüfung wegen der Prüfung des Bundesrechnungshofes unterblieben. Selbstverständlich werde das Bundesministerium auch künftig bei Vorliegen entsprechender Hinweise für erhöhten Prüfungsbedarf örtliche Prüfungen bei institutionell geförderten Zuwendungsempfängern veranlassen. Das Bundesministerium hat aber ausdrücklich darauf hingewiesen, daß nach dem erheblichen Stellenabbau in Folge der Zusammenlegung seiner beiden Vorgängerm Ministerien und nach der Auflösung der Vorprüfungsstelle keine dafür ausgebildeten Prüfungskapazitäten vorhanden seien und angesichts des zusätzlichen allgemeinen Stellenabbaus nicht mehr aufgebaut und vorgehalten werden könnten. Daher fehlten künftig die entsprechenden Kapazitäten für die vom Bundesrechnungshof angestrebten Prüfungen. Angesichts der bereits eingerichteten Prüfungsverfahren – Innenrevision, Prüfung durch Wirtschaftsprüfer in Zusammenhang mit dem Jahresabschluß und letztlich durch den Bundesrechnungshof mit seinen durch die Prüfungsämter erweiterten Möglichkeiten – hat das Bundesministerium eine „generelle flächendeckende Vor-Ort-Prüfung ohne Indizien für einen besonderen Prüfungsbedarf“ nicht für angemessen und auch nicht für realisierbar gehalten.

74.5

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes zeigen die bei der DARA und dem DAAK getroffenen Feststellungen, daß bei öffentlich finanzierten Einrichtungen regelmäßige, bei neu gegründeten Einrichtungen möglichst frühzeitige, örtliche Prüfungen durch das Bundesministerium unverzichtbar sind. Es reicht nicht aus, wenn dieses nur bei Vorliegen entsprechender Hinweise örtlich prüft. Derartigen Prüfungen fehlt weitgehend die vorbeugende Wirkung. Wenn bereits Hinweise auf unwirtschaftliches Verhalten von öffentlich finanzierten Einrichtungen eingegangen sind, wird es zur Schadensverhütung zu spät sein; denn der durch nicht notwendige Ausgaben dem Bund entstandene Schaden ist dann im allgemeinen – wenn überhaupt – nur noch unvollständig auszugleichen.

Zu den Hinweisen des Bundesministeriums auf fehlende Prüfungskapazitäten merkt der Bundesrechnungshof an, daß die frühere Vorprüfungsstelle nicht dem Bundesministerium als Prüfungskapazität zur Verfügung stand, sondern als Teil der externen Finanzkontrolle nach fachlicher Weisung des Bundesrechnungshofes aufgrund eines von diesem genehmigten jährlichen Arbeitsplans tätig war. Auch die übrigen vom Bundesministerium genannten Prüfungseinrichtungen können und sollen die eigenverantwortlich wahrzunehmenden Kontrollpflichten des Bundesministeriums nicht ersetzen: Die Innenrevision einer Einrichtung arbeitet deren Geschäftsführung zu, der Abschlußprüfer prüft im Auftrag der Einrichtung primär die Ordnungsmäßigkeit der Rechnungslegung, gesetzliche Aufgabe des Bundesrechnungshofes und seiner Prüfungsämter ist die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes.

Der Bundesrechnungshof fordert im übrigen „keine generell flächendeckenden“ örtlichen Prüfungen; regel-

mäßige, stichprobenweise Prüfungen reichen grundsätzlich aus. Derartige Prüfungen sollten durch das Bundesministerium vorgenommen werden, um seiner Verantwortung für die wirtschaftliche und zweckentsprechende Verwendung der ihm vom Parlament zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel gerecht zu werden.

75 Finanzierung der Stiftung Deutsch-Amerikanisches Akademisches Konzil (Kapitel 30 02)

75.0

Mit der im Jahre 1994 gegründeten Stiftung Deutsch-Amerikanisches Akademisches Konzil sollte eine aus beiden Ländern paritätisch finanzierte deutsch-amerikanische Gemeinschaftseinrichtung geschaffen werden. Im Gegensatz zu dieser Zielsetzung wird die Einrichtung seit nunmehr fünf Jahren allein aus dem Bundeshaushalt finanziert. Anzeichen für eine gleichwertige finanzielle Beteiligung der USA sind nicht erkennbar.

75.1

Das im Jahre 1994 in der Rechtsform einer Stiftung gegründete Deutsch-Amerikanische Akademische Konzil in Bonn (DAAK) soll dem Ausbau und der Vertiefung der deutsch-amerikanischen Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Wissenschaft und Forschung dienen. Handelndes Organ des DAAK ist das aus jeweils bis zu 15 deutschen und amerikanischen Mitgliedern bestehende Konzil, das alle Entscheidungen über das Arbeitsprogramm und die Forschungsthemen trifft.

Dazu unterstützt das DAAK gemeinsame deutsch-amerikanische Veranstaltungen und Forschungsvorhaben. Es erhält vom Bund im Wege der institutionellen Förderung jährlich etwa 5 Mio. DM Zuwendungen zur Deckung seiner gesamten Ausgaben.

Bei Errichtung des DAAK erklärte das Bundesministerium gegenüber dem Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages, die Einrichtung solle nach einer von der deutschen Seite allein finanzierten Anlaufzeit in gleicher Höhe aus beiden Ländern finanziert werden. Auch Berichte des Bundesministeriums an den Ausschuß für Forschung, Technik und Technikfolgenabschätzung des Deutschen Bundestages enthielten die Aussage, die amerikanische Seite werde in steigendem Maße zur Finanzierung der Einrichtung beitragen und in absehbarer Zeit nach Errichtung des DAAK – wenn auch über Projektmittel – die Hälfte der Gesamtausgaben mitfinanzieren.

Das DAAK besteht nunmehr fünf Jahre; seine Ausgaben werden nach wie vor allein aus dem Bundeshaushalt getragen. Noch immer gibt es keine konkreten Finanzierungszusagen von amerikanischer Seite und keine Anhaltspunkte dafür, daß in absehbarer Zeit mit einer paritätischen finanziellen Beteiligung zu rechnen wäre. Die bisherigen Beiträge amerikanischer Institutionen zu

Projekten des DAAK sind – gemessen an der institutionellen Förderung – relativ gering und liegen zudem noch deutlich unter den zusätzlichen Projektbeiträgen deutscher Institutionen.

75.2

Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung vertreten, daß bis heute kein ausreichender Anreiz für eine höhere finanzielle Beteiligung der amerikanischen Seite besteht. Diese kann über ihre Vertreter im Konzil in ihrem Interesse liegende Projekte einbringen und – nach Annahme durch das Konzil – davon ausgehen, daß diese im Zweifel von der deutschen Seite allein bezahlt werden. Die angestrebte paritätische Finanzierung ist deshalb nur zu erreichen, wenn die Finanzierung jeglicher Aktivitäten davon abhängig gemacht wird, daß von der amerikanischen Seite gleichwertige Beiträge dazu eingebracht werden.

Der Bundesrechnungshof hat auf eine bislang noch ausstehende Bewertung des Erfolgs der Arbeit des DAAK durch das Bundesministerium hingewiesen. Unwirtschaftliche und nicht notwendige Ausgaben des DAAK sind Gegenstand einer weiteren Bemerkung des Bundesrechnungshofes (vgl. Nr. 74).

75.3

Das Bundesministerium hat dazu erklärt, die Forderung des Bundesrechnungshofes nach gleichwertiger Förderung des DAAK durch die amerikanische Seite stoße auf sein Verständnis, es weise aber auf die Schwierigkeiten hin, diese Forderung angesichts der Finanzierungsgegebenheiten auf amerikanischer Seite und des überwiegend deutschen Interesses an der Zusammenarbeit unmittelbar umzusetzen. Das Bundesministerium halte eine Reformierung der Tätigkeiten des DAAK für erforderlich und habe zeitgleich mit der Neubesetzung der Stelle des Direktors des DAAK Schritte eingeleitet, die nicht zuletzt auch auf eine Intensivierung der Einwerbung amerikanischer Drittmittel zielten. Die Forderung des Bundesrechnungshofes nach Reduzierung der deutschen Finanzierung auf das, was die amerikanische Seite für die Arbeit des DAAK zur Verfügung stelle, sei aber nicht von heute auf morgen realisierbar. Das Bundesministerium hat auf die laufende Evaluierung des DAAK durch zwei hochrangige international ausgewiesene Wissenschaftler verwiesen, deren Ergebnisse in die Beurteilung über das weitere Vorgehen, auch bei der Finanzierung, einfließen sollen.

75.4

Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, daß die vom Bundesministerium bis heute praktizierte deutsche Alleinfinanzierung vollständig von dem Finanzierungskonzept abweicht, das es dem Parlament bei der ersten Veranschlagung der Förderung des DAAK vorgelegt hatte. Zur deutsch-amerikanischen Zusammenarbeit gehört das von Anfang an vorgesehene Konzept der paritätischen Finanzierung.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist dieses Konzept aber nach den bisherigen Erfahrungen selbst bei einer Intensivierung der Bemühungen um amerikanische Finanzierungsbeiträge nicht zu verwirklichen, solange die Höhe der deutschen Zahlungen unabhängig von den amerikanischen Beiträgen bleibt. Das Bundesministerium sollte deshalb das DAAK und die von ihm betreuten Projekte nur noch in der Höhe mit Finanzmitteln weiterfördern, wie diese auch von amerikanischer Seite zugesagt und eingebracht werden.

Bei der Beurteilung über das weitere Vorgehen sollte das Bundesministerium auch eine Auflösung nicht ausschließen, wenn nicht das Parlament aufgrund des Ergebnisses der Evaluierung eine andere Entscheidung trifft. Projekte, die sowohl von der amerikanischen als auch der deutschen Wissenschaft befürwortet werden, könnten – u. a. im Hinblick auf den vom DAAK betriebenen überhöhten Aufwand – von anderen bestehenden Einrichtungen, die die deutsch-amerikanische Zusammenarbeit pflegen, übernommen und betreut werden.

Allgemeine Finanzverwaltung (Einzelman 60)

76 Besteuerung ausländischer Körperschaften mit inländischem Grundbesitz

76.0

Ausländische Kapitalgesellschaften mit inländischem Grundbesitz vermeiden durch steuer- und gesellschaftsrechtliche Gestaltungen die Besteuerung hoher laufender Mieterträge und der Erträge aus Grundstücksveräußerungen. Die Finanzbehörden haben diese Gestaltungen in der Regel nicht erkannt und ihre steuerlichen Auswirkungen daher nicht voll erfaßt. Hierdurch entgingen Einkünfte in erheblichem Umfang der Besteuerung. Die Steuerausfälle belaufen sich bisher auf mehrere hundert Millionen DM.

76.1

76.1.1

Seit den 80er Jahren erwerben im Ausland ansässige Kapitalgesellschaften in steigendem Umfang inländische Grundstücke in besten Großstadtlagen. Dabei handelte es sich vorwiegend um vielgeschossige Bürogebäude. Die Anschaffungskosten oder – im Falle von Baumaßnahmen – Herstellungskosten je Grundstück erreichen vielfach dreistellige, die jährlichen Mieteinnahmen zweistellige Millionenbeträge. Die ausländischen Erwerber sind weit überwiegend Beteiligungsgesellschaften (Tochtergesellschaften) international tätiger Unternehmungen (Muttergesellschaften). Solche Unternehmungen, insbesondere Grundstückskonzerne und Pensionsfonds, legen über ihre oft zahlreichen Tochtergesellschaften, mit denen sie über verschachtelte Beteiligungsverhältnisse verbunden sind, Mittel auf dem deutschen Grundstücksmarkt an, um bei möglichst geringer Steuerbelastung hohe Renditen zu erzielen.

76.1.2

Die inländische Besteuerung der laufenden Mieterträge und der Erträge aus Grundstücksveräußerungen von Kapitalgesellschaften ohne Sitz und Geschäftsleitung im Inland ist wie folgt geregelt:

Die laufenden Mieterträge sind als Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung körperschaftsteuerpflichtig. Die Erträge aus der Veräußerung von inländischen Grundstücken waren nach der bis zum 31. Dezember 1993 geltenden Rechtslage steuerfrei, wenn zwischen dem Erwerb und der Veräußerung mehr als zwei Jahre lagen. Seit dem 1. Januar 1994 unterliegen diese Erträge unabhängig von der Zweijahresfrist als Einkünfte aus Gewerbebetrieb der Körperschaftsteuer. Die gesetzliche Neuregelung schloß eine bis dahin bestehende Besteuerungslücke und stellte die ausländischen mit den inländischen vermögensverwaltenden Kapitalgesellschaften, die mit ihren sämtlichen Erträgen körperschaftsteuerpflichtig sind, im Ergebnis gleich.

76.2

Der Bundesrechnungshof hat die Besteuerung der Einkünfte ausländischer Kapitalgesellschaften aus Vermietung sowie aus der Veräußerung inländischer Grundstücke geprüft. Hierzu hat er Erhebungen bei 15 Finanzämtern in 5 Bundesländern durchgeführt. Dabei hat er festgestellt, daß die betroffenen Kapitalgesellschaften trotz hoher Einnahmen aus laufender Vermietung und aus gelegentlichen Grundstücksverkäufen in der Regel kaum Körperschaftsteuer zahlten. Sie nutzten erfolgreich die folgenden steuervermeidenden Gestaltungen, die die Finanzämter nicht durchschauten und die Steuerminderungen von mehreren hundert Millionen DM zur Folge hatten:

76.2.1 Gestaltungen, die laufende Mieterträge betreffen

Die ausländischen Muttergesellschaften statteten ihre ebenfalls im Ausland ansässigen Tochtergesellschaften, die oft weder über eigenes Personal noch eigene Telefonanschlüsse verfügten, für die umfangreichen Investitionen in den inländischen Grundbesitz nur unzureichend mit Eigenkapital aus. Deshalb finanzierten die Tochtergesellschaften den Erwerb der Grundstücke fast vollständig mit Fremdkapital, das ihnen die Mutter- oder deren Finanzierungsgesellschaften durch langfristige, verzinsliche und nicht grundbuchlich gesicherte Darlehen zur Verfügung stellten. Während die Zinszahlungen zusammen mit den übrigen Aufwendungen – insbesondere Abschreibungen –

bei den Tochtergesellschaften regelmäßig zu hohen Verlusten führten, unterlagen die entsprechenden Zinserträge der ausländischen Mutter- oder Finanzierungsgesellschaften nicht der inländischen Besteuerung. Wegen der fehlenden grundbuchlichen Absicherung der Darlehen stand das Besteuerungsrecht nach den Doppelbesteuerungsabkommen dem jeweils anderen Staat zu. Die wachsenden Verlustvorträge der Tochtergesellschaften aus der Vermietung bewirkten zudem, daß etwaige steuerpflichtige Einkünfte aus Grundstücksveräußerungen infolge der Verlustverrechnung unbesteuert blieben.

Die Finanzämter haben diese Fälle in der Regel nicht beanstandet. Der Bundesfinanzhof hat im Jahre 1997 jedoch entschieden, daß die Zwischenschaltung ausländischer Tochtergesellschaften zur Steuervermeidung rechtsmißbräuchlich und damit steuerlich unbeachtlich sein kann. In solchen Fällen sind die Mieterträge ohne Berücksichtigung der geleisteten Darlehenszinsen unmittelbar der ausländischen Muttergesellschaft zuzurechnen, so daß sich im Inland regelmäßig steuerpflichtige Überschüsse ergeben.

76.2.2 Überhöhte Wertansätze und andere steuervermeidende Gestaltungen bei Grundstücksveräußerungen

Der Besteuerung der Erträge aus der Veräußerung inländischer Grundstücke als Einkünfte aus Gewerbebetrieb ab dem Jahre 1994 suchten die ausländischen Gesellschaften mit Hilfe verschiedener steuer- und gesellschaftsrechtlicher Gestaltungen zu entgehen.

- Ab Mitte des Jahres 1993 bis kurz vor dem Inkrafttreten der geänderten Bestimmungsvorschriften veräußerten ausländische Kapitalgesellschaften vermehrt ihre inländischen Grundstücke an neu gegründete inländische Personengesellschaften, an denen sie wiederum beherrschend beteiligt waren. Dadurch vermieden sie die spätere Besteuerung der bis zu dieser Veräußerung entstandenen Wertzuwächse. Um danach eintretende Wertzuwächse auch bei einem künftigen Grundstücksverkauf an Dritte der Besteuerung zu entziehen, vereinbarten die Beteiligten häufig überhöhte Kaufpreise. Die Gewinne aus späteren Weiterverkäufen an Dritte blieben deshalb auch dann weitgehend steuerfrei, wenn diese Verkäufe nach der Steuerrechtsänderung ab dem 1. Januar 1994 stattfanden. Zum einen fielen die Veräußerungsgewinne bei den Weiterveräußerungen wegen der zuvor überhöhten Erwerbspreise gering aus. Zum anderen entstanden bei den Erwerberinnen, den unternehmensverbundenen inländischen Personengesellschaften, ebenfalls wegen der überhöhten Erwerbspreise beträchtliche Abschreibungsbeträge, die zusammen mit den Darlehenszinsen Verluste verursachten. Diese Verluste ließen sich in späteren Veranlagungszeiträumen sowohl zur Verrechnung mit laufenden Mieterträgen als auch mit Gewinnen aus Weiterveräußerungen an Dritte steuermindernd nutzen.
- Vergleichbar ist die Gestaltung, daß ausländische Pensionsfonds kurz vor der Steuerrechtsänderung den inländischen Grundbesitz ihrer Tochtergesellschaften mit Gewinnen an andere ausländische Grundstücks-

kapitalgesellschaften steuerfrei veräußerten, an denen sie wiederum über zwischengeschaltete (Holding-)Gesellschaften vermögens- und ergebnismäßig beteiligt waren. Die unternehmensverbundenen Erwerberinnen erlangten dadurch hohe Abschreibungsgrundlagen.

- Ein ausländischer Baukonzern besaß verschiedene ausländische Kapitalgesellschaften (Tochtergesellschaften) mit umfangreichem Grundbesitz im Inland. Um der neuen Besteuerung der Grundstücksgewinne einiger dieser Töchter zu entgehen, übertrug er die Gesellschaftsanteile der gewinnreichen Tochtergesellschaften fast vollständig auf eine andere, aber verlustbehaftete ausländische Tochtergesellschaft. Diese beteiligte sich zusätzlich über atypisch stille Gesellschaftsverhältnisse an den gewinnreichen Töchtern, um deren Grundstücksgewinne mit eigenen Vermietungsverlusten verrechnen zu können.
- Einer ausländischen Kapitalanlagegesellschaft (Muttergesellschaft) gelang es, sich ohne steuerliche Belastung von deutschen Grundstücken zu trennen, indem sie Gesellschaftsanteile an ihrer ausländischen Tochtergesellschaft, die als Holding mehrere inländische Personengesellschaften mit umfangreichem inländischen Grundbesitz beherrschte, an Dritte veräußerte.

76.3

Derartige Gestaltungen können je nach Lage des Einzelfalles im Steuerrecht als mißbräuchlich beurteilt werden (§ 42 Abgabenordnung) oder durch zutreffende Auslegung einschlägiger Vorschriften zu einer Besteuerung im Inland führen. Im Falle des Mißbrauchs entsteht ein Steueranspruch so, wie er bei einer den wirtschaftlichen Verhältnissen angemessenen rechtlichen Gestaltung entstanden wäre. Die Finanzämter hätten deshalb nicht nur überprüfen müssen, ob bei den Tochtergesellschaften mit inländischem Grundbesitz der einkommensmindernde Abzug der Zinszahlungen an ausländische Mutter- und Finanzierungsgesellschaften nach der neuen Rechtsprechung des Bundesfinanzhofes zur Fremdfinanzierung zulässig war, sondern auch, ob die Veräußerung oder Übertragung inländischer Grundstücke in solchen Fällen Körperschaftsteuer auslöste.

Die Finanzämter erkannten jedoch solche prüfungsbedürftigen Sachverhalte in der Regel nicht und unterließen notwendige Ermittlungen. Die Bearbeiter fühlten sich vor allem wegen der hohen Belastungen durch die laufenden Steuerveranlagungen überfordert, die bundesweite Tätigkeit der Investoren auf dem inländischen Grundstücksmarkt und das verschachtelte Gefüge der beteiligten Gesellschaften zu erkennen und aufzuklären. Auch verwehrte die Verfahrensweise der Investoren, jedes Grundstück von nur einer Gesellschaft mit der Folge halten zu lassen, daß unterschiedliche Finanzämter zuständig waren, diesen die notwendige Gesamtschau. Dies beruhte auch auf folgenden vermeidbaren Einzelursachen:

- Veranlagende Finanzämter forderten die Gesellschafts-, Kauf- und Darlehensverträge häufig nicht an. Kaufverträge über Grundstücke lagen zwar den Grunderwerbsteuerstellen vor, waren aber den Veranlagungsstellen der Beteiligten nicht bekannt; eine

gegenseitige Unterrichtung fehlte. Aus den Verträgen hätten die Finanzämter Erkenntnisse über gesellschaftsrechtliche und wirtschaftliche Verflechtungen gewinnen und ggf. andere Finanzbehörden hierüber unterrichten können.

- Finanzämter nutzten die Auskunft- und Mitteilungsmöglichkeiten der Informationszentrale für steuerliche Auslandsbeziehungen (Informationszentrale) des Bundesamtes für Finanzen (Bundesamt) nur unzureichend. Von den Erkenntnismöglichkeiten, die die Informationszentrale bietet, machten sie teilweise auch deshalb keinen Gebrauch, weil diese Einrichtung ihnen nicht hinreichend bekannt war oder sie nicht erwarteten, deren Antwort zeitgerecht zu erhalten. Auch gaben Finanzämter bedeutende eigene Feststellungen nicht an die Informationszentrale weiter.
- Selbst wenn die Verträge den Finanzämtern vorlagen, waren die ausländischen Muttergesellschaften häufig durch zahlreiche verbundene Unternehmen (z. B. Holding-Gesellschaften) abgeschildert. Deswegen bereitete es den Finanzämtern erhebliche Schwierigkeiten, die Muttergesellschaften zu ermitteln, um ihnen entsprechend der neuen Rechtsprechung des Bundesfinanzhofes die laufenden Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung zuzurechnen und sie rechtzeitig vor Eintritt der Verjährung zu veranlagern.
- Die Steuerpflichtigen versuchten nicht selten, sich durch Ortswechsel in den Zuständigkeitsbereich anderer Finanzämter der Aufklärung ihres Falls und der zutreffenden Besteuerung zu entziehen. Sie hatten damit auch teilweise Erfolg, weil Finanzämter Erkenntnisse der Informationszentrale bei Abgabe der Steuerakten an die neu zuständigen Finanzämter nicht weiterleiteten und das Wissen der bisherigen Bearbeiter verloren ging.
- Bei Hinweisen auf steuerlich unbeachtliche Briefkastengesellschaften unterließen Finanzämter häufig weitergehende Nachforschungen nach Hintermännern und tatsächlichen Investoren. Sie berücksichtigten z. B. Ausgaben der Tochtergesellschaften an zwischengeschaltete Holding- und Finanzierungsgesellschaften steuermindernd, obwohl das Bundesamt die Empfänger als Briefkastengesellschaft eingestuft hatte.
- Die Betriebsprüfungsdienste bezogen die ausländischen Tochtergesellschaften in der Regel nicht in Außenprüfungen ein, weil diese Gesellschaften keine laufenden gewerblichen Einkünfte erzielten und die ausgewiesenen hohen Verlustvorträge statistisch ein steuerliches Mehrergebnis nicht erwarten ließen.

76.4

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium auf die Mängel bei der Besteuerung der angeführten Gesellschaften hingewiesen und gefordert, daß die Finanzbehörden

- die neue Rechtsprechung des Bundesfinanzhofes zur Besteuerung der laufenden Einkünfte ausländischer Gesellschaften aus Vermietung und Verpachtung inländischen Grundbesitzes strikt anwenden,

- steuerliche Gestaltungen überprüfen, mit deren Hilfe Gewinne aus der Veräußerung inländischen Grundbesitzes durch ausländische Gesellschaften der Besteuerung entzogen werden und
- zu diesen Zwecken die gesellschaftsrechtlichen Verhältnisse sowie geschäftlichen Verflechtungen gründlich aufklären und dabei die Möglichkeiten des Informationsaustausches, z. B. mittels der Informationszentrale, umfassend nutzen.

76.5

Das Bundesministerium der Finanzen hat mitgeteilt, die steuerliche Erfassung der gewerblichen Einkünfte aus Grundstücksveräußerungen ausländischer Gesellschaften sei bereits im Jahre 1997 Gegenstand einer Erörterung der obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder gewesen. Aufgrund der Prüfungsmittelungen des Bundesrechnungshofes und der neuen Rechtsprechung des Bundesfinanzhofes seien die Länder bereits tätig geworden, vor allem soweit in Einzelfällen Verjährung drohte. Einzelne Oberfinanzdirektionen hätten aufgrund der Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes bereits im Frühjahr 1998 Maßnahmen ergriffen. Ergebnisse oder Teilergebnisse lägen dem Bundesministerium jedoch noch nicht vor, würden aber im Herbst 1999 erwartet und dann ausführlich erörtert.

76.6

Der Bundesrechnungshof erkennt die bisherigen Bemühungen an und gibt für das weitere Vorgehen folgende Empfehlungen:

- a) Das Bundesministerium sollte eine Bund-/Länderarbeitsgruppe einsetzen, die unter der Leitung des Bundesamtes einschlägige Fallgestaltungen ermittelt und den Finanzämtern eine einheitliche steuerliche Beurteilung ermöglicht.
- b) Durch Erweiterung der Vorschrift des § 8 a Körperschaftsteuergesetz über die Gesellschafter-Fremdfinanzierung könnte die übermäßige Gewährung von Darlehen der Anteilseigner an ihre beschränkt steuerpflichtigen ausländischen Kapitalgesellschaften begrenzt werden, wie dies bereits jetzt für inländische Kapitalgesellschaften gilt.
- c) Im Einvernehmen mit den Bundesländern sollte das Bundesministerium ferner nachstehende organisatorische Verbesserungen veranlassen:
 - angemessene Zentralisierung der Zuständigkeiten für ausländische Grundstücksgesellschaften sowie Einbeziehung dieser Gesellschaften und der dahinterstehenden Unternehmungen in die (Konzern-) Betriebsprüfungen,
 - Speicherung und Überwachung der Namen der Anteilseigner solcher ausländischer Gesellschaften im Steuerfestsetzungsverfahren, um automationsunterstützt Gesellschafterwechsel und Anteilsverkäufe wirksamer aufklären zu können,

- Einrichtung eines Verzeichnisses beim Bundesamt für ausländische Gesellschaften, die inländischen Grundbesitz vermieten und verpachten, mit Abfragemöglichkeiten für die Finanzämter. Die damit zusammenhängende Arbeitsweise der Informationszentrale sollte – auch im Sinne einer Beschleunigung der Antworten an die Finanzämter – verbessert werden.

77 Besteuerung bei Betriebsveräußerung und Betriebsaufgabe (Kapitel 6001: Titel 012 01)

77.0

Die Finanzämter in den neuen Bundesländern bearbeiten Steuerfälle bei Betriebsveräußerungen oder Betriebsaufgaben unzulänglich. Veräußerungsgewinne werden nicht oder nicht zutreffend ermittelt. Die Finanzämter haben es außerdem geduldet, daß die Steuerpflichtigen ihre Umsatzsteuererklärungen erheblich verspätet abgaben. Eine vollständige, zutreffende und zeitnahe Besteuerung unterblieb mit der Folge erheblicher Steuermindereinnahmen.

77.1

Betriebsveräußerungen und Betriebsaufgaben unterliegen sowohl hinsichtlich der Einkommensteuer als auch der Umsatzsteuer besonderen Regeln. Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 1998 in jedem der neuen Bundesländer bei fünf Finanzämtern die Bearbeitung derartiger Steuerfälle geprüft. Nach seinen Feststellungen bearbeiteten die Finanzämter diese Fälle nur unzulänglich. Von den 450 vom Bundesrechnungshof eingesehenen Fällen waren über 70 v. H. zu beanstanden. Die Beanstandungsquote der einzelnen Finanzämter lag zwischen 50 und 91 v. H.

77.2

77.2.1

Für die Veranlagung zur Einkommensteuer sind bei Betriebsveräußerungen und Betriebsaufgaben die hieraus erzielten Gewinne neben den bis zu diesem Zeitpunkt erzielten laufenden Gewinnen steuerlich zu erfassen. Da bei einer Betriebsveräußerung oder Betriebsaufgabe grundsätzlich bis dahin angesammelte und unversteuert gebliebene stille Reserven eines Betriebs aufzudecken sind, hat der Gesetzgeber eine begünstigte Besteuerung dieser Gewinne vorgesehen. Damit soll die Härte der Besteuerung der jahrelang angewachsenen stillen Reserven eines Betriebs gemildert werden.

Wegen der erheblichen steuerlichen Konsequenzen, die sich aus einer Betriebsaufgabe ergeben, sind die Finanzämter nach den Vorgaben aller Oberfinanzdirektionen der neuen Bundesländer gehalten, diese Fälle intensiv zu prüfen.

77.2.2

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes kamen die Finanzämter diesen Vorgaben grundsätzlich nicht nach. Sie überprüften nur unzureichend die von den Steuerpflichtigen eingereichten Erklärungen. Fehlende, für die Besteuerung wichtige Verträge forderten sie nicht an. Von Steuerpflichtigen nicht zutreffend angesetzte Werte der jeweiligen Wirtschaftsgüter bei Veräußerung oder Entnahme nahmen sie ohne Beanstandung hin. Eine gebotene Abgrenzung zwischen laufendem Gewinn und begünstigtem Veräußerungsgewinn fand nicht statt. Von Steuerpflichtigen nicht erklärte Veräußerungsgewinne ermittelten die Finanzämter nicht, obwohl ihnen die Betriebsaufgaben bekannt waren. Sie setzten statt dessen die Steuer nach den Angaben der Steuerpflichtigen fest.

Dieses fehlerhafte Verwaltungshandeln führte dazu, daß die Überwachung und Aufdeckung der stillen Reserven bei Betriebsaufgaben und Betriebsveräußerungen nicht sichergestellt war. Eine vollständige und zutreffende Besteuerung des Aufgabe- und Veräußerungsgewinns unterblieb daher. Zu niedrige Steuerfestsetzungen waren die Folge.

77.3

77.3.1

Für die Veranlagung zur Umsatzsteuer haben die Unternehmer, die ihre gewerbliche oder berufliche Tätigkeit nur in einem Teil des Kalenderjahres ausüben, die Umsatzsteuererklärung binnen eines Monats nach Ablauf des kürzeren Besteuerungszeitraums abzugeben (§ 18 Abs. 3 Satz 2 i. V. m. § 16 Abs. 3 Umsatzsteuergesetz – UStG –).

Nach den Vorgaben der obersten Finanzbehörden ist eine Verlängerung der Abgabefrist der Umsatzsteuererklärungen bei Beendigung der unternehmerischen Tätigkeit mit Ablauf des 31. Dezember des Veranlagungsjahres untersagt.

Soweit die Finanzbehörde die Besteuerungsgrundlagen nicht ermitteln oder berechnen kann, hat sie diese zu schätzen. Das kann insbesondere dann der Fall sein, wenn der Steuerpflichtige seiner Mitwirkungspflicht zur Abgabe der Steuererklärung nicht nachkommt.

Soweit Steuerpflichtige im Rahmen einer Betriebsaufgabe Privatentnahmen tätigen, sind diese auch umsatzsteuerlich als steuerpflichtiger Eigenverbrauch zu berücksichtigen.

77.3.2

77.3.2.1

Die Finanzämter haben den Eingang der Umsatzsteuererklärungen – binnen eines Monats nach Ablauf des kürzeren Besteuerungszeitraums – und deren Erfassung regelmäßig nicht überwacht, obwohl häufig mit der Abgabe der Umsatzsteuererklärung eine Steuernachzahlung verbunden ist.

Über 80 v. H. der eingesehenen Umsatzsteuererklärungen gingen erst mehr als zwölf Monate nach Einstellung des Gewerbebetriebs beim Finanzamt ein. Nur in weni-

gen Einzelfällen lagen sie dem Finanzamt innerhalb von sechs Monaten vor. In keinem der vom Bundesrechnungshof untersuchten 450 Steuerfälle drangen die Finanzämter auf die Einhaltung der gesetzlichen Vorschrift, obwohl ihnen die Betriebseinstellungen bekannt waren.

In zwei Finanzämtern gingen im dritten Quartal 1998 von allen Fällen (111 Steuerfälle) mit einer Betriebsaufgabe zwischen dem 1. Februar und dem 31. Mai 1997 nur 34 v. H. der Umsatzsteuererklärungen 1997 ein, davon lediglich zwei Fälle innerhalb von sechs Monaten. In 66 v. H. standen die Umsatzsteuererklärungen noch aus.

77.3.2.2

Obwohl das Umsatzsteuergesetz die Abgabe der Umsatzsteuererklärung binnen eines Monats nach Ablauf des kürzeren Besteuerungszeitraums vorsieht, ist es in den Finanzämtern in den neuen Bundesländern nicht möglich, Umsatzsteuererklärungen vor Beendigung des laufenden Kalenderjahres maschinell zu bearbeiten.

Die im laufenden Kalenderjahr eingehenden Umsatzsteuererklärungen müssen daher manuell bearbeitet werden. Regelmäßig sind erst ab Februar des Folgejahres die Voraussetzungen für eine zeitsparende maschinelle Festsetzung gegeben.

77.3.2.3

Trotz entgegenstehender Vorgaben gewährten die Finanzämter wiederholt Fristverlängerungen bis zum 28. Februar des Zweitfolgejahres, in Einzelfällen sogar darüber hinaus.

So gewährte ein Finanzamt mehreren Steuerpflichtigen, die ihre gewerbliche Tätigkeit im ersten Halbjahr 1997 eingestellt hatten, für die Abgabe der Umsatzsteuerjahreserklärung 1997 Fristverlängerungen bis zum 28. Februar 1999.

77.3.2.4

Zudem schätzten die Finanzämter die Besteuerungsgrundlagen für die Festsetzung der Einkommen- und Umsatzsteuer wegen Nichtabgabe der Steuererklärung – selbst bei Betriebsaufgabe zu Beginn eines Kalenderjahres – häufig erst eineinhalb Jahre nach Abschluß aller Arbeiten des Veranlagungszeitraums.

Ein Steuerpflichtiger stellte sein Gewerbe zum 1. März 1996 ein. Obwohl das Finanzamt bei diesem Steuerpflichtigen die Besteuerungsgrundlagen bereits seit dem Veranlagungszeitraum 1992 regelmäßig schätzte, führte es die Schätzungen für den Veranlagungszeitraum 1996 erst am 5. Juni 1998 – also 27 Monate nach Gewerbeabmeldung – durch.

77.3.2.5

Bei einigen Fällen einer Betriebsveräußerung und Betriebsaufgabe erklärten die Steuerpflichtigen Privatentnahmen. Die Steuerpflichtigen beachteten zwar in diesen Fällen die einkommensteuerlichen Auswirkungen, um-

satzsteuerlich berücksichtigten sie den steuerpflichtigen Eigenverbrauch nicht. Die Finanzämter beanstandeten die umsatzsteuerfreie Überführung von Wirtschaftsgütern ins Privatvermögen regelmäßig (mit Ausnahme eines Finanzamtes) nicht.

77.4

Im Hinblick auf die Festsetzung der Einkommensteuer hat der Bundesrechnungshof gefordert, durch verbesserte Prüfung der Steuererklärungen und eigene Ermittlungen eine vollständige und zutreffende Besteuerung des Aufgab- und Veräußerungsgewinns sicherzustellen.

Daneben hat der Bundesrechnungshof die Verwaltungspraxis bei der Überwachung des Eingangs der Umsatzsteuererklärungen in Fällen der Betriebsveräußerung oder Betriebsaufgabe gerügt. Er hat beanstandet, daß die Finanzverwaltung der neuen Bundesländer der steuerlichen Behandlung der Veräußerung oder Aufgabe eines Betriebs noch nicht die notwendige Aufmerksamkeit gewidmet hat.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) darauf hingewiesen, daß sich aus der unzulänglichen Arbeitsweise der Finanzämter für den Bund und die Länder erhebliche steuerliche Mindereinnahmen ergeben.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, mit Nachdruck bei den obersten Finanzbehörden der neuen Bundesländer auf die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften hinzuwirken. In Anbetracht der hohen Zahl von Betriebseinstellungen sollten die neuen Bundesländer die Voraussetzungen für eine sofortige maschinelle Bearbeitung schaffen.

77.5

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, daß Betriebsveräußerung und Betriebsaufgabe nunmehr Schwerpunkt bei Geschäftsprüfungen durch die Länder seien. Grundsätzlich sei die Bearbeitungsqualität der Finanzämter in diesem Bereich derzeit noch nicht zufriedenstellend. Vier Länder wollen deshalb die Bediensteten der Veranlagungsstellen auf die erforderliche Sachverhaltsermittlung und die Überwachung der Einhaltung gesetzlicher Vorschriften bei Bekanntwerden derartiger Fälle nochmals besonders hinweisen. Zum Teil gebe es bereits spezielle Verfügungen und Arbeitsblätter hierzu. Drei Länder würden im ersten Halbjahr 1999 spezielle Schulungen oder Dienstbesprechungen zu dieser Thematik durchführen. Daneben wollten die Länder prüfen, inwieweit organisatorische und personelle Maßnahmen zu ergreifen seien. Ein Land verweise auf geringe steuerliche Auswirkungen der Feststellungen.

Das Bundesministerium hat weiterhin mitgeteilt, es wolle aufgrund der Feststellungen des Bundesrechnungshofes den Vollzug der umsatzsteuerlichen Vorschriften mit den obersten Finanzbehörden der neuen Bundesländer erneut erörtern. Hinsichtlich der Forderung des Bundesrechnungshofes, die Voraussetzungen für eine maschinelle Bearbeitung der Umsatzsteuererklä-

rungen im laufenden Kalenderjahr zu schaffen, hat das Bundesministerium erklärt, die abgestimmten bundeseinheitlichen Programmunterlagen für das automatisierte Verfahren zur Berechnung/Festsetzung der Jahresumsatzsteuer lasse grundsätzlich eine zeitnahe Erfassung zu. Inwieweit die Länder die entsprechenden Programmunterlagen umgesetzt haben, sei nicht bekannt. Die Feststellungen des Bundesrechnungshofes nehme das Bundesministerium deshalb zum Anlaß, die Länder in der nächsten Sitzung der zuständigen Arbeitsgruppe auf die vorgenannten Möglichkeiten hinzuweisen.

77.6

Der Bundesrechnungshof begrüßt die Absicht des Bundesministeriums, sich für eine zügige maschinelle Umsatzsteuerfestsetzung für das laufende Kalenderjahr einzusetzen und den Vollzug der umsatzsteuerlichen Vorschriften erneut zu erörtern.

Soweit ein Land auf die geringe steuerliche Auswirkung der Feststellungen in einem Finanzamt verweist, ist dem entgegenzuhalten, daß es sich bei der Vielzahl der Feststellungen des Bundesrechnungshofes sowohl um kleinere Steuerfälle als auch um gewichtige Steuerfälle, im Einzelfall bis zu einem Steuerbetrag in Höhe von 1 Mio. DM handelt.

Das Bundesministerium sollte deshalb weiterhin verstärkt bei den Finanzbehörden der Länder darauf drängen, daß Fälle mit Betriebsveräußerungen und Betriebsaufgaben künftig sorgfältiger bearbeitet werden.

78 Besteuerung von Abfindungen in den neuen Bundesländern (Kapitel 60 01 Titel 012 01)

78.0

Finanzämter in den neuen Bundesländern setzten bis in die jüngste Vergangenheit in allen der vom Bundesrechnungshof untersuchten 355 bedeutenden Besteuerungsfälle für Arbeitnehmerabfindungen eine ermäßigte Steuer fest, ohne zu prüfen, ob die Voraussetzungen für diese begünstigte Besteuerung tatsächlich vorlagen. In 68 v. H. dieser Fälle ergaben sich schon aus den Akten Hinweise auf unberechtigte Steuervergünstigungen. Hiernach haben die Finanzbehörden in den neuen Bundesländern bei vorsichtiger Schätzung in Abfindungsfällen insgesamt mehr als 1 Mrd. DM Steuern nicht erhoben.

78.1 Rechtslage

Erhalten Arbeitnehmer in Zusammenhang mit ihrer Entlassung vom Arbeitgeber eine Abfindung, so kann es sich um eine nach § 34 Abs. 1 i.V.m. Abs. 2 Nr. 2 Einkommensteuergesetz (EStG) ermäßigt zu besteuernende Entschädigung im Sinne des § 24 Nr. 1a EStG handeln, soweit nicht steuerfreie Einkünfte im Sinne des § 3 Nr. 9

EStG vorliegen. Voraussetzung für die Annahme einer insoweit begünstigten Arbeitnehmerabfindung ist, daß die Zahlung als Ersatz für entgehende oder entgangene Einnahmen geleistet wird und die Auflösung des Arbeitsverhältnisses nicht vom Arbeitnehmer ausgegangen ist. Dabei ist zu beachten, daß nicht jede derartige Entschädigung dem ermäßigten Steuersatz unterliegt. So muß u. a. eine Zusammenballung von Einkünften innerhalb eines Veranlagungszeitraums vorliegen, deren Bezug sich bei normalem Verlauf auf mehrere Jahre verteilt hätte. Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesfinanzhofes liegt keine Zusammenballung von Einkünften vor, wenn die beendigungsbedingte Entschädigung die bis zum Ende des Veranlagungszeitraums entgehenden Einnahmen nicht übersteigt und der Steuerpflichtige keine weiteren aus einem neuen Arbeitsverhältnis oder anderen zusätzlichen Erwerbsquellen resultierenden Einnahmen bezieht.

78.2 Prüfungsvorgaben des Bundes und der Länder

Nach den bundeseinheitlichen Erlassen vom 4. März 1981 (Bundessteuerblatt – BStBl. – 1981 I, S. 270 ff.) waren Steuerermäßigungen für außerordentliche Einkünfte gemäß § 34 EStG von den Finanzämtern stets intensiv zu prüfen. Ab dem Veranlagungszeitraum 1996 gehören derartige Steuerermäßigungen nach dem geänderten Erlass vom 19. November 1996 (BStBl. I, S. 1391) zu den variablen Prüffeldern, die jedes Land intensiv prüfen kann.

Bis auf ein Land ordneten die neuen Bundesländer die intensive Prüfung der Fälle mit Arbeitnehmerabfindungen an. Dies geschah jedoch zu unterschiedlichen Zeitpunkten und in einem Land nicht für alle Arbeitsbereiche. Auch in dem Land, das eine grundsätzliche Prüfung aller derartigen Steuerfälle nicht vorsah, hatten die Finanzämter die vom Bundesrechnungshof eingesehenen Besteuerungsfälle wegen der Höhe der Einkünfte intensiv zu prüfen.

Ein neues Bundesland stellte bei einer landesweiten Fachgeschäftsprüfung fest, daß die Finanzämter in fast allen untersuchten Fällen die von den Steuerpflichtigen beantragte begünstigte Besteuerung der Entschädigungen ohne Prüfung vorgenommen hatten. Es hat daher die Finanzämter aufgefordert, alle unter dem Vorbehalt der Nachprüfung veranlagten Steuerfälle noch einmal zu überprüfen. Außerdem hat das Land zu dieser Thematik eine umfangreiche Arbeitsanweisung mit konkreten, zu einer Prüfliste zusammengefaßten Prüfhinweisen herausgegeben sowie entsprechende Fortbildungsveranstaltungen durchgeführt. Vergleichbare Arbeitsanweisungen gibt es nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes in keinem anderen neuen Bundesland.

78.3 Prüfungsveranlassung

Untersuchungen verschiedener Rechnungshöfe der alten Bundesländer führten zu erheblichen Beanstandungen bei der Besteuerung von Arbeitnehmerabfindungen. So ergab die flächendeckende Prüfung der bedeutendsten

Steuerfälle aller Finanzämter eines Oberfinanzdirektionsbezirkes, daß die für eine zutreffende Besteuerung der Abfindungen notwendigen Unterlagen bei 97 v. H. der Fälle nicht vorlagen. Nachdem die Unterlagen von den Finanzämtern angefordert worden waren, ergab die Prüfung in rd. 87 v. H. der eingesehenen Steuerfälle zu Unrecht gewährte Steuerbegünstigungen.

Der Bundesrechnungshof hat von März bis Oktober 1998 in allen neuen Bundesländern die Besteuerung der Abfindungsleistungen an ausscheidende oder ausgeschiedene Arbeitnehmer untersucht. Er hat dazu Erhebungen in 355 bedeutenden Einzelfällen mit ermäßigt besteuerten Abfindungen im Einzelfall bis zu 1,65 Mio. DM bei sechs Finanzämtern durchgeführt. Die Prüfung umfaßte rd. 5 v. H. aller derartigen Fälle in diesen Finanzämtern.

78.4 Feststellungen des Bundesrechnungshofes

78.4.1

Die Finanzämter prüften in keinem der untersuchten Fälle die Voraussetzungen für die Steuerermäßigung. Sie forderten auch in keinem Fall die hierzu notwendigen Unterlagen an. Sie gewährten ohne weitere Nachfrage die beantragten Steuerermäßigungen. In durchschnittlich 68 v. H. der eingesehenen Fälle (je Finanzamt 50 bis 87 v. H.) ergaben sich schon aus den Akten Hinweise auf unberechtigte Steuerermäßigungen.

78.4.2

Die Bediensteten der Finanzämter gehen davon aus, daß die steuerliche Behandlung der Abfindungen wie die Höhe des laufenden Arbeitslohnes und der anzurechnenden Lohnsteuer ohne weitere Prüfung von der Lohnsteuerkarte zu übernehmen sind. Sie unterstellen dabei, daß eine Überprüfung regelmäßig durch die Lohnsteuer Außenprüfung erfolgt. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes zur Arbeitsweise der Lohnsteuer Außenprüfung in den neuen Bundesländern ist dies jedoch nicht der Fall.

78.4.3

Im wesentlichen fand der Bundesrechnungshof folgende Fallgruppen mit unberechtigten Steuervergünstigungen vor, wobei in vielen Fällen mehrere der nachfolgenden Ausschlußgründe zusammentreffen.

78.4.3.1

Abfindungen sind nur dann begünstigt, wenn sie in einem Veranlagungszeitraum zu erfassen sind und durch die Zusammenballung von Einkünften erhöhte steuerliche Belastungen entstehen. In nahezu jedem zweiten eingesehenen Fall fand der Bundesrechnungshof Hinweise darauf, daß die für die Anwendung eines ermäßigten Steuersatzes notwendige Zusammenballung von Einkünften nicht vorliegen konnte, weil die Finanzämter z. B. die über mehrere Jahre hinweg in Raten gewährte Entschädigung begünstigten oder die gesamten Ein-

künfte im Jahr der Abfindungszahlung (einschließlich der Entschädigung) die Vorjahreseinkünfte nicht überstiegen.

78.4.3.2

In 72 der eingesehenen Fälle hatte der Steuerpflichtige nach Aktenlage unabhängig von der geschlossenen Abfindungsvereinbarung ohnehin einen Anspruch auf die geleistete Zahlung. In diesen Fällen handelte es sich um laufenden Arbeitslohn, der ohne Ermäßigung dem Regelsteuersatz zu unterwerfen gewesen wäre. So besteuerte z. B. eine große bundesweit tätige Bank gemäß den vorgefundenen Abfindungsvereinbarungen „die in § 10 des Manteltarifvertrages abgesicherten Sonderzuwendungen“ (13./14. Monatsgehalt) als Teil der Entschädigung ebenfalls ermäßigt. Die Finanzämter beanstandeten dies nicht.

Ein Betriebsleiter erhielt in den Jahren 1991 bis 1993 ein Jahresgehalt von jeweils rd. 500 000 DM. Für das Jahr 1994 machte er Kosten für doppelte Haushaltsführung in Höhe von 20 000 DM geltend (Wohnung, Verpflegung und Fahrtkosten zum Familienwohnsitz). Der laufende Arbeitslohn für das Jahr 1994 betrug erklärungsgemäß jedoch 0 DM. Dafür beantragte der Steuerpflichtige ohne Nachweis den ermäßigten Steuersatz auf eine Abfindung in Höhe von 1,65 Mio. DM. Das Finanzamt veranlagte antragsgemäß ohne Prüfung, obwohl bei diesem bedeutenden Steuerfall eine Prüfung geboten und angewiesen war und der Sachverhalt darauf hindeutet, daß zumindest ein Teil der „Abfindung“ laufender Arbeitslohn des Jahres 1994 gewesen sein dürfte.

78.4.3.3

In 22 Fällen ergaben sich Anhaltspunkte dafür, daß die Auflösung des Arbeitsverhältnisses vom Arbeitnehmer ausgegangen ist. In diesen Fällen ist weder ein Steuerfreibetrag noch ein ermäßigter Steuersatz zu gewähren. Die Finanzämter veranlagten jedoch jeweils entsprechend den Anträgen der Steuerpflichtigen, ohne den Sachverhalt weiter aufzuklären.

78.4.3.4

Die Finanzämter prüften bei Entschädigungszahlungen an Gesellschafter-Geschäftsführer von Kapitalgesellschaften nicht, ob bei diesen Zahlungen – verdeckte – Gewinnausschüttungen vorlagen, die nicht begünstigt besteuert werden dürfen. Sie gewährten jeweils die beantragte Steuerermäßigung.

78.4.3.5

Ein großer Betrieb in den neuen Bundesländern versteuerte abweichend von allen anderen vom Bundesrechnungshof vorgefundenen Abfindungsfällen die Entschädigungszahlungen im Lohnsteuerabzugsverfahren zu Recht mit dem vollen Steuersatz, da aufgrund der mit den Arbeitnehmern geschlossenen Abfindungsvereinbarungen keine Zusammenballung von Einkünften vorlag. Gleichwohl gewährten die Finanzämter den in großer Zahl aus diesem Betrieb ausgeschiedenen Arbeitnehmern auf deren Antrag die Steuerermäßigung zu Unrecht.

78.4.3.6

Die Arbeitnehmerabfindungen sind in Höhe eines Freibetrags nach § 3 Nr. 9 EStG steuerfrei. Der Freibetrag ist gestaffelt nach der Betriebszugehörigkeit und dem Lebensalter des Steuerpflichtigen und kann 24 000 DM, 30 000 DM oder 36 000 DM betragen.

Voraussetzung für die Gewährung des Freibetrags ist u. a., daß das Arbeitsverhältnis aufgelöst wurde und die Auflösung des Arbeitsverhältnisses vom Arbeitgeber ausgegangen war.

In 65 Fällen ergaben sich Hinweise darauf, daß die Finanzämter den Steuerpflichtigen in Zusammenhang mit Abfindungen Steuerfreibeträge zu Unrecht oder in unzureichender Höhe gewährten.

In mehreren Fällen enthielten die Akten Anhaltspunkte dafür, daß das Arbeitsverhältnis nicht aufgelöst war. In anderen Steuerfällen konnte aus den Akten entnommen werden, daß die Auflösung des Arbeitsverhältnisses vom Arbeitnehmer ausgegangen war (vgl. Nr. 78.4.3.3).

78.5 Beanstandungen des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) darauf hingewiesen, daß den Bediensteten der Finanzämter in den neuen Bundesländern das Problembewußtsein bei der Besteuerung der Abfindungsleistungen an ausscheidende oder ausgeschiedene Arbeitnehmer fehlt. Sie haben flächendeckend bis in die jüngste Vergangenheit in keinem der untersuchten Fälle Prüfungshandlungen vorgenommen, obwohl eine intensive Prüfung in fast allen Fällen angewiesen war (Nr. 78.2). Da die Besteuerungsfälle in den verschiedenen Finanzämtern einander gleichen und diese Feststellungen sich mit den Erhebungen anderer Rechnungshöfe (Nr. 78.3) und den eigenen Feststellungen eines Landes (Nr. 78.2) decken, ist nicht auszuschließen, daß auch die anderen, vom Bundesrechnungshof nicht geprüften Finanzämter regelmäßig keine Prüfungshandlungen bei der Besteuerung der Abfindungen vorgenommen haben.

Nach den Prüfungsfeststellungen des Bundesrechnungshofes ist zu befürchten, daß allein in den wenigen eingesehenen Fällen die Finanzämter rd. 8 Mio. DM Steuern zu Unrecht nicht festgesetzt haben (Nr. 78.4.1). Da die Betriebe in den neuen Bundesländern die Zahl der Beschäftigten nach Einführung der Marktwirtschaft in erheblichem Umfang auch bereits in den Jahren ab 1990 abgebaut haben, dürfte durch zu Unrecht gewährte Steuerermäßigungen in Zusammenhang mit Arbeitnehmerabfindungen in allen einschlägigen Besteuerungsfällen auch bei vorsichtiger Schätzung allein in den neuen Bundesländern ein Steuerausfall von mehr als 1 Mrd. DM entstanden sein. Angesichts dieser Tatsache hat der Bundesrechnungshof das Bundesministerium aufgefordert, darauf hinzuwirken, daß die Finanzämter zumindest in finanziell bedeutenden Fällen die Möglichkeit einer Änderung der Steuerfestsetzungen prüfen und ggf. die Steuern neu festsetzen. Das Bundesministerium sollte diese Maßnahmen im Rahmen der ihm zustehenden Weisungsrechte überwachen.

Der Bundesrechnungshof hat gegenüber dem Bundesministerium die Auffassung vertreten, der zutreffende Steuersatz sollte wegen seiner auch im Einzelfall erheblichen Auswirkungen stets intensiv geprüft werden. Er hat das Bundesministerium gebeten, insoweit auf eine Vereinheitlichung in den Ländern sowie eine Überwachung der Prüfvorgaben hinzuwirken (Nr. 78.2).

Der Bundesrechnungshof hat gegenüber dem Bundesministerium die von einem neuen Bundesland erstellte Arbeitsanweisung sowie die dortigen Schulungsmaßnahmen auf diesem Gebiet begrüßt (Nr. 78.2). Wegen des insoweit fehlenden Problembewußtseins der Bediensteten aller Länder hat er empfohlen, entsprechende Maßnahmen auch in allen anderen Ländern durchzuführen.

78.6 Stellungnahme des Bundesministeriums

In seiner Stellungnahme zu den Prüfungsfeststellungen des Bundesrechnungshofes gibt das Bundesministerium die ihm von den Ländern übersandten Stellungnahmen wieder: Hiernach haben

- alle Länder die Feststellungen des Bundesrechnungshofes – zum Teil durch eigene Erhebungen im Rahmen von Fachgeschäftsprüfungen – im wesentlichen bestätigt,
- zwei Länder – der Empfehlung des Bundesrechnungshofes folgend – die Erstellung eines Leitfadens zur Bearbeitung von Abfindungsfällen vorgesehen (vgl. Nr. 78.2),
- alle Länder jetzt ausnahmslos entsprechende Schulungsmaßnahmen durchgeführt,
- drei Länder erklärt, die fehlerhaften Steuerfestsetzungen – soweit möglich – zu ändern,
- zwei Länder angegeben, künftig verstärkt die Lohnsteuerausßenprüfung in die Überprüfung solcher Sachverhalte einzubinden, und
- die Länder, die die intensive Überprüfung der Arbeitnehmerabfindungen bisher nicht für alle Arbeitsbereiche angeordnet hatten, dies aufgrund der Empfehlung des Bundesrechnungshofes nachgeholt.

Ein Land ist der Auffassung, daß die Erhebungen des Bundesrechnungshofes, die sich ausschließlich auf bedeutende Steuerfälle der geprüften Finanzämter bezogen hatten, nicht als repräsentativ angesehen werden könnten. Insbesondere die geschätzten Steuerausfälle seien zu hoch, weil die gezahlten Abfindungsbeträge in der Regel weit niedriger lägen als bei den vom Bundesrechnungshof untersuchten Fällen.

78.7 Schlußbemerkung

Der Bundesrechnungshof begrüßt die aufgrund seiner Hinweise von den Ländern eingeleiteten Maßnahmen zur Begrenzung der Steuerausfälle, die durch die bislang weitgehend unterbliebene Prüfung der Besteuerung der Arbeitnehmerabfindungen entstanden sind. Das Bundesministerium sollte den Erfolg dieser Maßnahmen überwachen.

Dem Vortrag eines Landes, durch die Begrenzung der Erhebungen auf bedeutende Steuerfälle seien die Prüfungsergebnisse nicht als repräsentativ für das Verwaltungshandeln anzusehen, kann sich der Bundesrechnungshof nicht anschließen. Es ist nicht nachvollziehbar, daß die Finanzämter Prüfungshandlungen bei unbedeutenden Fällen vorgenommen haben sollen, während sie solche selbst bei jedem der vom Bundesrechnungshof untersuchten bedeutenden Besteuerungsfälle unterließen. Im übrigen haben drei Länder die Feststellungen des Bundesrechnungshofes durch eigene Erhebungen bestätigt. Soweit ein Land in Bezug auf die Höhe der geschätzten Steuerausfälle darauf hinweist, daß die gezahlten Abfindungsbeträge in der Regel niedriger liegen als bei den untersuchten Fällen, ist anzumerken, daß dies bei der Schätzung bereits berücksichtigt war. Eine Hochrechnung der mutmaßlichen Steuerausfälle ausschließlich aufgrund der Ergebnisse bei den untersuchten bedeutenden Steuerfällen hätte ein Vielfaches des vom Bundesrechnungshof angenommenen Betrags ergeben.

79 Informationsaustausch und Zusammenarbeit bei den Finanzämtern in den neuen Bundesländern (Kapitel 60 01 Titel 012 01 und 014 01)

79.0

Der für eine vollständige und rechtzeitige Steuererhebung notwendige Informationsaustausch zwischen den einzelnen Stellen der Finanzämter der neuen Bundesländer ist unzureichend.

Wegen der mangelhaften und unterbliebenen gegenseitigen Unterrichtung sind Steuerausfälle in beträchtlicher Höhe zu befürchten.

79.1 Prüfungsumfang

Der Bundesrechnungshof hat in allen neuen Bundesländern anhand von 153 Fällen den Informationsaustausch zwischen den für Kapitalgesellschaften zuständigen Veranlagungsstellen für Körperschaften (VST-Körperschaften) und den für die Besteuerung der jeweiligen Gesellschafter zuständigen Veranlagungsstellen (VST-Gesellschafter) untersucht. Die gegenseitige Unterrichtung dient der zutreffenden und zeitgerechten Erfassung von Sachverhalten, die steuerlich von Bedeutung sein können.

Der Bundesrechnungshof hat geprüft, ob der Informationsaustausch untereinander eine vollständige und zeitnahe Steuerfestsetzung gewährleistet.

79.2 Allgemeines

Im allgemeinen werden Kapitalgesellschaften und deren Gesellschafter auf unterschiedlichen Veranlagungsplätzen eines Finanzamtes oder verschiedener Finanzämter steuerlich geführt. Um eine zeitnahe und zutreffende Be-

steuerung durchführen zu können, ist ein regelmäßiger und umfassender Austausch von Informationen der beteiligten Veranlagungsstellen nötig.

Dies ist vor allem deshalb erforderlich, weil vertragliche Vereinbarungen zwischen einer Kapitalgesellschaft und ihren Gesellschaftern möglicherweise in steuerlicher Hinsicht nicht anerkannt werden, obwohl sie zivilrechtlich rechtswirksam sind. Dies ist z. B. dann der Fall, wenn die Gesellschaft ihren Gesellschaftern im Hinblick auf ihre Gesellschaftereigenschaft Vorteile zuwendet, die ein gewissenhaft handelnder Geschäftsführer einem fremden Dritten nicht gewähren würde.

79.3 Leistungsbeziehungen zwischen Gesellschaft und Gesellschafter

79.3.1

Bezüge, wie Lohn-, Gehalts- und Tantiemезahlungen an Geschäftsführer von Kapitalgesellschaften, die zugleich deren Gesellschafter sind, werden steuerlich nur dann als betriebliche Aufwendungen der Gesellschaft anerkannt, wenn sie insgesamt angemessen sind. Anderenfalls stellen sie verdeckte Gewinnausschüttungen der Gesellschaft an die Gesellschafter dar, die den steuerlichen Gewinn der Gesellschaft nicht mindern dürfen.

Die für die Prüfung der Angemessenheit erforderliche Höhe der auf den einzelnen Gesellschafter entfallenden Gesamtvergütung läßt sich aus den den VST-Körperschaften vorliegenden Unterlagen (Bilanzen usw.) häufig nur unzureichend ermitteln. Die VST-Körperschaften können jedoch bei der Prüfung der Angemessenheit auf die Unterstützung der VST-Gesellschafter zurückgreifen. Denn die aktuellen Lohn-, Gehalts- und Tantiemезahlungen lassen sich regelmäßig aus den Steuerakten des betreffenden Gesellschafters ersehen.

Bei seinen Erhebungen stellte der Bundesrechnungshof fest, daß in den Vertragsakten der VST-Körperschaften in bis zu 59 v. H. der eingesehenen Steuerfälle je Finanzamt die Anstellungsverträge der Geschäftsführer fehlten, nicht vollständig waren oder nicht dem aktuellen Stand entsprachen. Nachfragen zur Ermittlung der aktuellen Lohn-, Gehalts- und Tantiemезahlungen bei den VST-Gesellschaftern führten die VST-Körperschaften nicht durch. Mitteilungen der VST-Gesellschafter über entsprechende Zahlungen und erhebliche Lohnsteigerungen erfolgten regelmäßig nicht. Eine ordnungsgemäße Besteuerung der Gesellschaft und der Gesellschafter war damit nicht sichergestellt.

79.3.2

Der Vorwegabzug für Sonderausgaben (Versicherungsbeiträge) ist im Rahmen der Einkommensteuerveranlagung eines Gesellschafters, der bei der Kapitalgesellschaft in einem Anstellungsverhältnis steht, grundsätzlich um 16 v. H. der Summe der Einnahmen aus nichtselbständiger Arbeit zu kürzen, wenn für ihn keine Rentenversicherungspflicht besteht und er aufgrund seiner Berufstätigkeit Anwartschaftsrechte auf eine Altersversorgung ganz oder teilweise ohne eigene Beitragsleistungen erworben hat.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, daß in keinem der Fälle, in denen als Geschäftsführer angestellte Gesellschafter derartige Anwartschaftsrechte auf eine Altersversorgung erworben hatten und somit der Vorwegabzug der Sonderausgaben bei den Einkommensteuerveranlagungen der Gesellschafter zu kürzen gewesen wäre, die VST-Körperschaften Mitteilungen darüber an die VST-Gesellschafter fertigten. Eine wirksame Kontrolle der Angaben in den jeweiligen Einkommensteuererklärungen der Geschäftsführer war somit nicht möglich. Steuermindereinnahmen können deshalb nicht ausgeschlossen werden.

79.3.3

Forderungen zwischen Gesellschafter und Gesellschaft (z. B. Gesellschafterdarlehen, Verrechnungskonten, nicht ausgezahlte Tantiemansprüche) werden nach den vertraglichen Vereinbarungen vielfach verzinst. Soweit die Gesellschaftsanteile in einem Privatvermögen gehalten werden, sind derartige Zinserträge beim Anteilseigner als Einkünfte aus Kapitalvermögen steuerlich zu erfassen.

Von der Gesellschaft gezahlte Entgelte für die Nutzungsüberlassung von Wirtschaftsgütern durch den Gesellschafter stellen bei diesem ebenfalls steuerpflichtige Einnahmen dar.

In keinem Fall, in dem Gesellschafter der Kapitalgesellschaft Darlehen – teilweise mit hoher Verzinsung – gewährt hatten oder die Gesellschafter Pachtzahlungen für überlassene Wirtschaftsgüter erhalten hatten, teilten die VST-Körperschaften dies dem VST-Gesellschafter mit. Erhebliche Steuerausfälle sind daher zu befürchten.

79.4 Erwerbs- und Veräußerungsvorgänge von Gesellschaftsanteilen

Zu den Einkünften aus Gewerbebetrieb gehört auch der Gewinn aus der Veräußerung von Anteilen an einer Kapitalgesellschaft, wenn der Veräußerer innerhalb der letzten fünf Jahre am Kapital der Gesellschaft unmittelbar oder mittelbar wesentlich beteiligt war.

Um die steuerliche Erfassung der Gewinne aus Veräußerungstatbeständen von Gesellschaftsanteilen sicherzustellen, ist eine enge Zusammenarbeit der für die Besteuerung der Kapitalgesellschaft und des Gesellschafters zuständigen Veranlagungsstellen erforderlich. Es sind daher die maßgeblichen Anschaffungskosten frühzeitig zu ermitteln und später laufend fortzuschreiben.

Das bestehende Kontrollmitteilungsverfahren sieht vor, daß die für die Besteuerung der Anteilseigner zuständigen Finanzämter über alle für die ertragsteuerliche Behandlung der Anteile an Kapitalgesellschaften bedeutsamen Gegebenheiten zu unterrichten sind.

Bei seinen Erhebungen stellte der Bundesrechnungshof fest, daß eine ordnungsgemäße Durchführung dieses Verfahrens nicht gewährleistet ist:

- In den Vertragsakten der VST-Körperschaften fehlten die Gesellschaftsverträge.

- Die Aktenvorblätter zur Erfassung der Beteiligungsverhältnisse fehlten oder waren nicht vollständig.
- Die Finanzämter versäumten es zu prüfen, ob durch mittelbare Beteiligungen der Gesellschafter wesentliche Beteiligungsverhältnisse vorlagen, obwohl Anhaltspunkte hierfür bestanden.
- Die VST-Körperschaften der Finanzämter meldeten die Veräußerung von wesentlichen Beteiligungen nicht an die zuständigen VST-Gesellschafter. Auch der Erwerb von Beteiligungen wurde nicht mitgeteilt.

Eine vollständige Erfassung der Veräußerung von Anteilen an einer Kapitalgesellschaft und deren Besteuerung war damit nicht sichergestellt.

79.5

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) darauf hingewiesen, daß bei Gesellschaftern, die zugleich Geschäftsführer der Gesellschaft sind, eine Angemessenheitsprüfung ihrer Gesamtbezüge und damit die Entscheidung über die gewinnmindernde Abzugsfähigkeit derartiger Aufwendungen bei der Gesellschaft nur aufgrund aktueller Daten und Vertragsunterlagen erfolgen kann. Anderenfalls drohen erhebliche Steuerausfälle.

Der Bundesrechnungshof hat weiterhin das Bundesministerium darauf aufmerksam gemacht, daß es auch für die Kürzung des Vorwegabzugs bei den Sonderausgaben, die Überlassung von Wirtschaftsgütern zwischen der Gesellschaft und ihren Gesellschaftern sowie die Erwerbs- und Veräußerungsvorgänge von Gesellschaftsanteilen unerlässlich ist, einen umfassenden Informationsaustausch zwischen den einzelnen Finanzamtsstellen durchzuführen. Nur dann ist eine vollständige und zeitnahe Steuerfestsetzung möglich.

Qualität und Umfang des Informationsaustausches zwischen den Veranlagungsstellen der Finanzämter müssen erheblich verbessert werden, da hier die Möglichkeit besteht, bereits vorhandene Daten umfassend und ohne übermäßigen Zeitaufwand auszuwerten, steuerlich relevante Sachverhalte vollständig zu ermitteln und somit eine ordnungsgemäße und umfassende Besteuerung sicherzustellen.

79.6

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, vor einer abschließenden Stellungnahme müsse es die Feststellungen des Bundesrechnungshofes mit den Ländern erörtern. Insbesondere solle die vom Bundesrechnungshof vorgeschlagene Ausweitung des Umfangs des Informationsaustausches wegen der grundsätzlichen Bedeutung für die Besteuerungspraxis – auch im Hinblick auf die „Grundsätze zur Neuorganisation der Finanzämter und zur Änderung des Besteuerungsverfahrens 1997“ und das im Arbeitnehmerbereich praktizierte aktenlose Verfahren – mit den Ländern abgestimmt werden. Dabei werde auch geprüft, ob zusätzliche bundeseinheitliche Vordrucke für die Mitteilung von Besteuerungsgrundlagen zur Verfügung gestellt werden.

Vorab hat das Bundesministerium erklärt, die obersten Finanzbehörden der fünf neuen Bundesländer teilten die Auffassung des Bundesrechnungshofes, daß der Informationsaustausch und die Zusammenarbeit der einzelnen Finanzamtsstellen noch weiter verbessert werden müsse.

Die neuen Bundesländer hätten jedoch darauf hingewiesen, „daß es in den letzten Jahren positive Entwicklungen gegeben habe, so daß die Aussagen des Bundesrechnungshofes über den Umfang der Fehler aktuell nicht mehr zutreffen dürften. Seit geraumer Zeit seien verschiedene Maßnahmen zur Beseitigung der Mängel getroffen sowie Schulungen im Veranlagungs- und Betriebsprüfungsbereich durchgeführt worden“.

79.7

Der Bundesrechnungshof begrüßt die Absicht des Bundesministeriums, sich bundesweit für eine Ausweitung und Vereinheitlichung des Informationsaustausches in den Finanzämtern einzusetzen. Der Auffassung der obersten Finanzbehörden der fünf neuen Bundesländer, daß die Aussagen des Bundesrechnungshofes über den Umfang der festgestellten Fehler aktuell nicht mehr zutreffen dürften, kann sich der Bundesrechnungshof nicht anschließen. Die Feststellungen betreffen das Jahr 1998 und wurden auch bei den bisherigen Erhebungen im Jahre 1999 bestätigt. Eine positive Entwicklung ist noch nicht in ausreichendem Maße erkennbar.

Das Bundesministerium sollte deshalb bei den obersten Finanzbehörden der neuen Bundesländer darauf dringen, daß alle Anstrengungen unternommen werden, um den erforderlichen Austausch von Informationen zu gewährleisten. Nur so ist eine vollständige und zeitnahe Erhebung von Steuern möglich.

80 Prüfung der D-Markeröffnungsbilanzen durch die Finanzämter in den neuen Bundesländern (Kapitel 60 01 Titel 012 01 und 014 01)

80.0

Die Finanzverwaltungen der neuen Bundesländer sind einer Aufforderung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages nur teilweise nachgekommen. Der Haushaltsausschuß hatte vom Bundesministerium der Finanzen erwartet, daß es wegen der erheblichen Feststellungen des Bundesrechnungshofes alle Möglichkeiten ausschöpft, den bisher durch die unzureichende Prüfung der Wertansätze in den steuerlichen Eröffnungsbilanzen entstandenen Schaden zu begrenzen. Der Haushaltsausschuß hatte das Bundesministerium aufgefordert, mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln darauf hinzuwirken, daß bis zum Ablauf der Festsetzungsverjährung alle Wertansätze überprüft werden. Die von den neuen Bundesländern durchgeführten Maßnahmen haben die befürchteten Steuerausfälle

in Milliardenhöhe zwar begrenzt. Durch unterlassene und zum Teil fehlerhafte Prüfungshandlungen ist der dem Bund und den Ländern entstandene Schaden jedoch noch immer beträchtlich.

80.1 Ausgangslage

In den neuen Bundesländern hatten die über 300 000 Betriebe ihr Vermögen nach Maßgabe des „Gesetzes über die Eröffnungsbilanz in Deutscher Mark und die Kapitalneufestsetzung vom 23. September 1990“ (D-Markbilanzgesetz, BGBl. II S. 1169 und 1245) zum Stichtag 1. Juli 1990 neu zu bewerten.

Hohe Wertansätze des Betriebsvermögens ermöglichten höhere Abschreibungen (z. B. Absetzung für Abnutzung bei bestimmten Wirtschaftsgütern des Anlagevermögens) sowie gewinnmindernde Wertberichtigungen (z. B. bei uneinbringlichen Forderungen oder bei Warenbeständen) in den Folgejahren. Außerdem verringerten hohe Wertansätze steuerlich bedeutsame Gewinne aus der Veräußerung dieser Güter. Die Unternehmen waren daher unter steuerbilanzpolitischen Gesichtspunkten bestrebt, in den steuerlichen Eröffnungsbilanzen möglichst hohe Werte des Betriebsvermögens anzusetzen.

Wegen der erheblichen steuerlichen Auswirkungen überhöhter Wertansätze in den Eröffnungsbilanzen war es eine wichtige Aufgabe der Finanzverwaltungen, diese Wertansätze umfassend zu überprüfen.

80.2 Prüfungsveranlassung

Frühere Untersuchungen des Bundesrechnungshofes in den Jahren 1994/1995 hatten bei nahezu allen eingesehenen Besteuerungsfällen von Betrieben, die eine D-Markeröffnungsbilanz zu erstellen hatten, Hinweise auf Überbewertungen in den Eröffnungsbilanzen ergeben. Die Finanzämter waren dem regelmäßig – auch im Rahmen von Betriebsprüfungen – nicht nachgegangen. Dadurch mußten Steuerausfälle in Milliardenhöhe befürchtet werden. Aufgrund einer Bemerkung des Bundesrechnungshofes (Bemerkungen 1995, Drucksache 13/2600 Nr. 47) hatte der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages vom Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) erwartet, daß es in Zusammenarbeit mit den Bundesländern unverzüglich alle Möglichkeiten ausschöpft, den bisher durch die unzureichende Prüfung der Wertansätze in den steuerlichen Eröffnungsbilanzen entstandenen Schaden zu begrenzen. Der Haushaltsausschuß hatte das Bundesministerium zudem aufgefordert, mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln darauf hinzuwirken, daß bis zum Ablauf der Festsetzungsverjährungsfrist alle Wertansätze überprüft werden. Über das Ergebnis dieser Bemühungen sollte das Bundesministerium berichten (Drucksache 13/7215 S. 32).

Weiterhin ist aufgrund der damaligen Prüfungshinweise des Bundesrechnungshofes auf Initiative des Landes Thüringen (Gesetzesantrag vom 29. August 1995 – BR-Drucksache 518/95) die Festsetzungsverjährung für Steuerpflichtige, die eine D-Markeröffnungsbilanz zu erstellen hatten, gesetzlich verlängert worden.

Das Bundesministerium teilte in dem vom Haushaltsausschuß angeforderten Bericht mit, aus dem Einigungsvertrag ergäben sich keine über die allgemeinen Rechte des Bundes hinausgehenden Einflußmöglichkeiten auf die Finanzverwaltungen der neuen Bundesländer. Die neuen Bundesländer würden zudem ein allgemeines Weisungsrecht des Bundes bestreiten. Weiterhin sei es wegen der beschränkten Personaldecke der neuen Bundesländer nicht möglich, alle Betriebe zu prüfen. Es würden jedoch alle prüfungswürdigen Großbetriebe geprüft. Wegen der weitergehenden Aufforderung des Haushaltsausschusses hat das Bundesministerium die neuen Bundesländer im September 1996 gebeten, halbjährlich über die getroffenen Maßnahmen zu berichten. Auf Anregung zweier neuer Bundesländer haben die Referatsleiter für Betriebsprüfung des Bundes und der Länder diese Berichtspflicht jedoch aus „Gründen der Verwaltungsvereinfachung“ Anfang des Jahres 1998 wieder aufgehoben, da die prüfungsrelevanten Fälle weitgehend bereits bis Ende des Jahres 1996 geprüft worden seien und durch organisatorische Maßnahmen sichergestellt sei, daß die verbleibenden Betriebe vor Ablauf der Festsetzungsverjährung geprüft würden.

80.3 Feststellungen des Bundesrechnungshofes

80.3.1

Der Bundesrechnungshof hat in den Jahren 1997 und 1998 bei zwölf Finanzämtern in allen neuen Bundesländern untersucht, ob die Finanzverwaltungen die verlängerte Verjährungsfrist dazu genutzt haben, der Aufforderung des Haushaltsausschusses zu folgen.

Nach seinen neuerlichen Feststellungen sind Bund und neue Bundesländer dieser Aufforderung nur teilweise nachgekommen.

80.3.2

Die neuen Untersuchungen des Bundesrechnungshofes ergaben, daß in den Finanzämtern bei der Prüfung der Eröffnungsbilanzen im allgemeinen eine verbesserte Prüfungsintensität mit zum Teil beachtlichen Ergebnissen zu erkennen ist. In vielen der jetzt vom Bundesrechnungshof eingesehenen Fälle kam es – wie von ihm im Rahmen der ersten Erhebungen angenommen – zu Mehrergebnissen in (zum Teil dreistelliger) Millionenhöhe. Bei der Prüfung von Großbetrieben waren die neuen Bundesländer weiterhin auf Aufbauhelfer aus den alten Bundesländern angewiesen. Diese konnten oder können einen Großteil der prüfungswürdigen Großbetriebe vor Eintritt der Festsetzungsverjährung prüfen. In einem neuen Bundesland ist jedoch weiterhin zu befürchten, daß ein großer Teil der Steuerfestsetzungen auch bei erhöht prüfungsbedürftigen Großbetrieben ungeprüft verjähren wird oder bereits verjährt ist, weil in diesem neuen Bundesland nur unzureichend Aufbauhelfer aus den alten Bundesländern tätig waren und die landeseigenen Prüfer diese Betriebe noch nicht prüften. Dem Bundesministerium war die unzureichende Betreuungssituation bekannt. Einen verstärkten Einsatz von Bundesbetriebsprüfern in Anbetracht der schlechten

Betreuungslage konnte der Bundesrechnungshof nicht feststellen. Auch die anderen neuen Bundesländer, bei denen die Unterstützung durch die Partnerländer erheblich intensiver war, konnten oder können nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes nicht alle zuvor als besonders prüfungswürdig erachteten Großbetriebe vor Eintritt der Festsetzungsverjährung prüfen.

80.3.3

Nach den neuerlichen Feststellungen des Bundesrechnungshofes sind die Überprüfungen der Eröffnungsbilanzen, ihre zutreffenden Änderungen und die darauf zurückzuführenden steuerlichen Mehrergebnisse abhängig von den einzelnen Prüfern und in den Finanzämtern sehr unterschiedlich.

So haben die Prüfer in einem Großstadtfinanzamt das Verbot zur Bildung bestimmter Rückstellungen in den steuerlichen Eröffnungsbilanzen nicht beachtet, obwohl der Bundesrechnungshof hierauf zuvor in einer Prüfungsmittelteilung hingewiesen hatte. Dagegen hatte ein anderes Großstadtfinanzamt gerade auf diesem Gebiet in etwa jedem zweiten eingesehenen Betriebsprüfungsfall Feststellungen getroffen.

In einem Finanzamt führten alle vom Bundesrechnungshof eingesehenen abgeschlossenen Betriebsprüfungsfälle, die die Prüfung einer D-Markeröffnungsbilanz umfaßten, zu Änderungen bei den Wertansätzen in diesen Eröffnungsbilanzen (zum Teil in Millionenhöhe je Einzelfall), während sich in einem anderen Finanzamt von 290 abgeschlossenen Betriebsprüfungsfällen lediglich in 20 Fällen Änderungen bei diesen Wertansätzen von zusammen 605 000 DM ergaben.

80.3.4

Einem Finanzamt hatte der Bundesrechnungshof im Jahre 1994 in neun bedeutenden Einzelfällen Prüfhinweise gegeben. Die inzwischen durchgeführten Betriebsprüfungen führten regelmäßig zu erheblichen Änderungen – zum Teil in Millionenhöhe – bei den Wertansätzen in den Eröffnungsbilanzen.

80.3.5

Nur ein neues Bundesland überprüfte auch durch den Innendienst die Eröffnungsbilanzen kleinerer Betriebe. Nach den Erhebungen des Bundesrechnungshofes sind die hierbei gegenüber den Feststellungen der Betriebsprüfungsdienste erheblich geringeren Mehrergebnisse (zumindest teilweise) auf unzureichende Prüfungshandlungen zurückzuführen. So hat das Finanzamt, das im Rahmen der Betriebsprüfung bei Großbetrieben zahlreiche Feststellungen zu unzulässigen Rückstellungen traf, unzulässige Rückstellungen bei kleineren Betrieben durch den Innendienst aber nicht beanstandet. Die in einigen Fällen vom Innendienst eingeschaltete Prüfgruppe bearbeitete dagegen die ihr zugeleiteten Fälle überwiegend gut. 74 v. H. der insoweit eingesehenen Fälle führten zu einem Mehrergebnis.

80.4 Beanstandungen des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof begrüßt die allgemein gegenüber seinen vorangegangenen Erhebungen gesteigerten Bemühungen der Finanzverwaltungen bei der Prüfung der D-Markeröffnungsbilanzen. Zwar haben die neuen Bundesländer die seinerzeit befürchteten Steuerausfälle durch die aufgrund der Prüfungshinweise des Bundesrechnungshofes sowie des Beschlusses des Haushaltsausschusses durchgeführten Maßnahmen einerseits begrenzt. Durch unterlassene und zum Teil fehlerhafte Prüfungshandlungen ist aber andererseits weiterhin mit beträchtlichen Steuerausfällen zu rechnen, die wegen der einsetzenden Festsetzungsverjährung zu endgültigen Steuerausfällen führten oder führen werden. Wie die Kontrollprüfung gezeigt hat, waren in den Finanzämtern auch nach der erstmaligen Prüfung durch den Bundesrechnungshof sowie dem Beschluß des Haushaltsausschusses erhebliche Unterschiede im Zusammenhang mit der Prüfung der Wertansätze in den Eröffnungsbilanzen festzustellen. Aus der Sicht des Bundes als Steuergläubiger ist diese mangelhafte Verwaltungspraxis nicht hinnehmbar.

Die neuen Bundesländer haben die vom Haushaltsausschuß angeregten Maßnahmen nur teilweise umgesetzt. Entgegen seinem Sachvortrag konnte insbesondere ein neues Bundesland nicht sicherstellen, daß zumindest die prüfungsrelevanten Großbetriebe vor Eintritt der Festsetzungsverjährung geprüft wurden (Nr. 80.3.2). Das Bundesministerium hat es versäumt, durch verstärkten Einsatz von Bundesbetriebsprüfern die Zahl der in diesem neuen Bundesland erforderlichen Prüfungen zu erhöhen. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes ist die Aufhebung der zunächst eingeführten halbjährlichen Berichtspflicht der neuen Bundesländer daher nicht verständlich. Das Bundesministerium hat sich dadurch seine Überwachungs- und Kontrollmöglichkeit nehmen lassen (Nr. 80.2). Bei Mittel- und Kleinbetrieben hat nur ein neues Bundesland durch besondere Prüfgruppen in nennenswertem Umfang die Wertansätze in den Eröffnungsbilanzen überprüft. Wie die Wiederholungsprüfung in einem Finanzamt (Nr. 80.3.4), die umfassenden Prüfungserfolge eines anderen Finanzamtes (Nr. 80.3.3) sowie die Ergebnisse einer besonderen Prüfgruppe in einem dritten Finanzamt gezeigt haben (Nr. 80.3.5), hätten derart zielgerichtete Prüfungen zu einem größeren Gesamterfolg führen können, wenn sie von allen Finanzämtern in allen Fällen entsprechend durchgeführt worden wären.

80.5 Stellungnahme des Bundesministeriums der Finanzen

Nach der Stellungnahme des Bundesministeriums hätten die Prüfungsfeststellungen aus Zeitgründen noch nicht mit den obersten Finanzbehörden der Länder erörtert werden können. Das Bundesministerium habe jedoch die neuen Bundesländer gebeten, soweit noch möglich im Rahmen der Prüfungsmaßnahmen in geeigneten Fällen Vorsorge zu treffen, daß die beschriebenen sowie vergleichbare Fälle nicht ungeprüft verjähren.

80.6 Schlußbemerkung

Der Bundesrechnungshof nimmt diese an die neuen Bundesländer gerichtete Aufforderung zur Kenntnis. Er weist jedoch darauf hin, daß entsprechende Prüfungsergebnisse wegen der einsetzenden Festsetzungsverjährung nunmehr nur noch eingeschränkt verwirklicht werden können.

Der Bundesrechnungshof erwartet, daß das Bundesministerium zukünftig ihm zustehende Überwachungs- und Kontrollmöglichkeiten besser nutzt und seine Weisungsrechte gegenüber den Ländern verstärkt geltend macht.

81 Sonderabschreibungen nach dem Fördergebietsgesetz bei Einkünften aus Vermietung und Verpachtung (Kapitel 6001 Titel 01201)

81.0

Bei der Gewährung von Sonderabschreibungen nach dem Fördergebietsgesetz in Fällen mit Einkünften aus Vermietung und Verpachtung waren 49 v. H. der geprüften Fälle zu beanstanden. Die fehlerhafte Anwendung der Bestimmungen des Fördergebietsgesetzes, die teilweise unzureichende Überprüfung der Erfüllung der Anspruchsvoraussetzungen, die unvollständige Aufzeichnung und die unterlassene Überwachung der insgesamt in Anspruch genommenen Sonderabschreibungen führten zu ungerechtfertigten steuerlichen Vorteilen für die Steuerpflichtigen und teilweise zu endgültigen Steuerausfällen.

81.1

Nach dem Fördergebietsgesetz werden Investitionen, die in den Jahren 1991 bis 1998 in den neuen Bundesländern durchgeführt wurden, steuerlich besonders gefördert. Für begünstigte Investitionen können Steuerpflichtige insbesondere Sonderabschreibungen vornehmen.

Das Fördergebietsgesetz enthält zu den begünstigten Investitionen und zur Höhe der Sonderabschreibungen teilweise unterschiedliche Regelungen, je nachdem,

- ob ein Wirtschaftsgut zum Betriebs- oder Privatvermögen des Steuerpflichtigen gehört,
- ob es angeschafft, hergestellt oder modernisiert wurde,
- wann die Investition abgeschlossen war bzw. wann Anzahlungen auf Anschaffungskosten geleistet wurden oder Teilerstellungskosten entstanden sind und
- für welchen Zweck die Wirtschaftsgüter genutzt werden.

81.2

Der Bundesrechnungshof hatte die Behandlung der steuerlichen Vergünstigungen nach dem Fördergebietsgesetz bereits im Jahre 1995 geprüft und den Deutschen

Bundestag in seinen Bemerkungen 1996 (Drucksache 13/5700 Nr. 57) über das Ergebnis unterrichtet. Die damaligen Untersuchungen hatten in 74 v. H. der Fälle mit Gewinneinkünften und in 84,5 v. H. der Fälle mit Einkünften aus Vermietung und Verpachtung zu Beanstandungen geführt.

Im Jahre 1998 hat der Bundesrechnungshof bei fünf Finanzämtern in den neuen Bundesländern erneut die Behandlung der Sonderabschreibungen und der Abzugsbeträge nach dem Fördergebietsgesetz geprüft. Dabei hat er die Steuererklärungen für die Jahre 1995 und 1996 eingesehen, die von den Finanzämtern in den Jahren 1996 und 1997 bearbeitet worden waren.

Während bei den Fällen mit Gewinneinkünften eine erfreuliche und deutliche Verbesserung der Bearbeitungsqualität eingetreten ist, waren im Bereich der Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung durchschnittlich noch 49 v. H. der geprüften Fälle zu beanstanden.

Die Mängel betrafen in 18 v. H. der Fälle die fehlerhafte Anwendung der Bestimmungen des Fördergebietsgesetzes und in 31 v. H. der Fälle die unzureichende Überprüfung der Erfüllung der Anspruchsvoraussetzungen sowie die unterlassene oder unvollständige Aufzeichnung und Überwachung der in Anspruch genommenen Sonderabschreibungen.

Der Bundesrechnungshof wies das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) insbesondere auf folgende Mängel hin:

- Die Finanzämter versäumten es häufig, die begünstigten Maßnahmen zutreffend zu bestimmen. Wegen der unterschiedlichen gesetzlichen Regelungen und ihrer Wirkungen in Fällen der Anschaffung, Herstellung oder Modernisierung wäre dies jedoch erforderlich gewesen.
- In einzelnen Fällen ließen Finanzämter die Vornahme von Sonderabschreibungen auch für Anschaffungskosten von Altbauten im Privatvermögen zu, die nach dem Fördergebietsgesetz nicht begünstigt sind.
- In anderen Fällen prüften Finanzämter nicht, ob die gesetzlichen Voraussetzungen vorlagen, wonach die Anschaffung von Gebäuden oder Gebäudeteilen noch im Jahr der Fertigstellung erfolgt sein mußte und der Veräußerer für das Wirtschaftsgut weder degressive Abschreibungen noch Sonderabschreibungen in Anspruch genommen haben durfte.
- In einigen Fällen ließen Finanzämter auch die Vornahme von Sonderabschreibungen für abnutzbare bewegliche Wirtschaftsgüter (komplette Wohnungseinrichtungen) zu. Nach dem Fördergebietsgesetz ist dies für Wirtschaftsgüter des Privatvermögens nicht zulässig.
- In mehreren Fällen behandelten Finanzämter Herstellungskosten für ein neues oder anderes Wirtschaftsgut als nachträgliche Herstellungskosten. Dadurch ergaben sich für die Steuerpflichtigen erhebliche steuerliche Vorteile, weil der Restwert der geltend gemachten nachträglichen Herstellungskosten nach der Inanspruchnahme der Sonderabschreibungen bis zum zehnten Jahr nach Investitionsabschluß voll

abgeschrieben werden kann, während die Abschreibungszeit für den Restwert eines neu hergestellten oder anderen Wirtschaftsguts in der Regel 45 Jahre beträgt.

- Einige Finanzämter korrigierten die von den Steuerpflichtigen zu hoch ermittelte Bemessungsgrundlage für die Sonderabschreibungen nicht. In mehreren Fällen waren auch nicht begünstigte Anschaffungskosten für den Grund und Boden oder Herstellungskosten für selbstgenutzte Gebäudeteile Bestandteil der Bemessungsgrundlage.
- Einige Finanzämter ließen Sonderabschreibungen für Anzahlungen auf Anschaffungskosten und für Teilerstellungskosten in beträchtlicher Höhe zu, ohne daß die Steuerpflichtigen die Leistung der Anzahlung nachgewiesen oder nähere Angaben über die entstandenen Teilerstellungskosten gemacht hatten.
- In mehreren Fällen hatten Steuerpflichtige für entstandene Teilerstellungskosten in Vorjahren bereits mehr Sonderabschreibungen vorgenommen, als insgesamt zulässig war. In einigen dieser Fälle unterließen es die Finanzämter, nach Abschluß der Investitionen die zutreffende Bemessungsgrundlage der zur Einkunftserzielung tatsächlich genutzten Gebäudeteile zu bestimmen und eine Berichtigung der zu hoch in Anspruch genommenen Sonderabschreibungen vorzunehmen; in anderen Fällen erfolgte die Korrektur durch die Steuerpflichtigen unzutreffend, was die Finanzämter nicht beanstandeten.
- Zwei Finanzämter überprüften in einigen Fällen, in denen die Höhe der Sonderabschreibungen (25 v. H.) für im Jahre 1997 abgeschlossene Investitionen von der Nutzung der Wirtschaftsgüter für Wohnzwecke abhängig war, nicht, ob diese Voraussetzung vorlag.
- Die Finanzämter führten in mehreren Fällen nicht die vorgeschriebenen Überwachungsbögen oder nahmen Aufzeichnungen, die zur Überwachung der Inanspruchnahme der insgesamt zulässigen Sonderabschreibungen erforderlich waren, nicht oder nicht vollständig vor.

Dadurch blieb es teilweise unbemerkt und unbeanstandet, wenn Steuerpflichtige Sonderabschreibungen über den zulässigen Betrag hinaus (bis zu 70 v. H.) vorgenommen hatten oder wenn sie nicht nach Ablauf des maßgeblichen Begünstigungszeitraums zur (niedrigeren) Restwertabschreibung übergegangen waren.

Die fehlerhafte Anwendung der Vorschriften des Fördergebietsgesetzes zur Gewährung von Sonderabschreibungen und die teilweise unzureichende Überwachung durch die Finanzämter führten zu erheblichen ungerechtfertigten Steuerausfällen.

81.3

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium darauf aufmerksam gemacht, daß die Mehrzahl seiner Beanstandungen auf die Nichtbeachtung solcher Bestimmungen entfiel, die entweder grundsätzlich im Einkommensteuerrecht gelten oder die im Fördergebietsgesetz bis zum Jahre 1996 unverändert geblieben waren.

Er hat das Bundesministerium auf die Gefahr hingewiesen, daß die Fehlerquote für die Veranlagungszeiträume 1997 und 1998 eher zunehmen wird, weil

- die mit Ablauf des Jahres 1996 eingetretene Differenzierung der Sonderabschreibungen in Abhängigkeit vom Begünstigungstatbestand und von der Verwendung der begünstigten Wirtschaftsgüter zu beachten ist,
- Schwierigkeiten bei der Bearbeitung solcher Fälle zu erwarten sind, bei denen Baumaßnahmen sich über einen Zeitraum von vor dem 1. Januar 1997 bis nach dem 31. Dezember 1998 erstrecken. In derartigen Fällen muß eine genaue Abgrenzung der in den jeweiligen Zeiträumen geleisteten Anzahlungen oder entstandenen Teilherstellungskosten vorgenommen werden, weil diese sowohl im Hinblick auf die Sonderabschreibungen als auch im Hinblick auf die linearen Absetzungen für Abnutzungen und die Restwertabschreibung unterschiedlich zu behandeln sind.

Außerdem ist nach Auffassung des Bundesrechnungshofes mit dem Auslaufen der Regelungen des Fördergebietgesetzes zum 31. Dezember 1998 zu erwarten, daß in einer Vielzahl von Fällen im Veranlagungszeitraum 1998 noch Sonderabschreibungen sowohl für Anschaffungs- und Herstellungskosten als auch für geleistete Anzahlungen auf Anschaffungskosten und für Teilherstellungskosten geltend gemacht werden, deren Berechtigung einer genauen Prüfung durch die Finanzämter bedarf.

Der Bundesrechnungshof hat deshalb das Bundesministerium gebeten, bei den obersten Finanzbehörden der Länder darauf zu dringen, die Geltendmachung von Sonderabschreibungen nach dem Fördergebietgesetz im Rahmen der Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung für das Jahr 1998 in jedem Fall zu überprüfen. Dazu wäre es erforderlich, den Veranlagungsstellen der Finanzämter diesen Sachverhalt jeweils auf Landesebene für den gesamten Veranlagungszeitraum 1998 als Intensivprüffeld vorzugeben.

Außerdem hat der Bundesrechnungshof angeregt, daß die Finanzbehörden der Länder den Bearbeitern in den Finanzämtern nochmals bestimmte Hinweise für die Überprüfung der Geltendmachung von Sonderabschreibungen nach dem Fördergebietgesetz an die Hand geben.

Daneben hält es der Bundesrechnungshof für erforderlich, daß die Finanzämter auch nach Auslaufen des Fördergebietgesetzes die notwendigen Überwachungsmaßnahmen bis zum Ablauf des fünfjährigen Begünstigungszeitraums durchführen.

81.4

Das Bundesministerium hat sich noch nicht abschließend geäußert, weil die von ihm angeforderten Stellungnahmen der obersten Finanzbehörden der Länder noch nicht vorliegen. Es hat jedoch mitgeteilt, daß es die obersten Finanzbehörden der Länder bereits darauf hingewiesen habe, daß die Geltendmachung von Sonderabschreibungen nach dem Fördergebietgesetz für das Jahr 1998 in jedem Fall überprüft werden soll.

81.5

Der Bundesrechnungshof begrüßt, daß das Bundesministerium entsprechend der Auffassung des Bundesrechnungshofes die neuen Bundesländer darauf hingewiesen hat, daß die geltend gemachten Sonderabschreibungen nach dem Fördergebietgesetz für das Jahr 1998 in jedem Fall zu überprüfen sind. Er hofft, daß sich die Auffassung des Bundesministeriums auch in den neuen Bundesländern umsetzen läßt.

82 Steuerbefreiung für Wirtschaftsförderungsgesellschaften in den neuen Bundesländern (Kapitel 60 01 Titel 012 01)

82.0

Die Finanzämter in den neuen Bundesländern haben Wirtschaftsförderungsgesellschaften von der Körperschaftsteuer befreit, ohne zu prüfen, ob die Voraussetzungen dafür gegeben waren.

Daneben haben sie über die Steuerbefreiung bei vergleichbaren Sachverhalten unterschiedlich entschieden.

Diese Verwaltungspraxis hat zu – zum Teil erheblichen – Steuerausfällen geführt.

82.1

Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 1998 bei Finanzämtern in den neuen Bundesländern geprüft, ob die im Jahre 1993 neu geschaffene gesetzliche Regelung des § 5 (1) Nr. 18 Körperschaftsteuergesetz (KStG) zur Befreiung von Körperschaften von der Körperschaftsteuer bei Wirtschaftsförderungsgesellschaften zutreffend angewandt wird.

Danach darf eine Steuerbefreiung u. a. nur gewährt werden, wenn sich die Tätigkeit der Gesellschaft auf die Verbesserung der sozialen und wirtschaftlichen Struktur einer bestimmten Region durch Förderung der Wirtschaft, insbesondere durch Industrieansiedlung, Beschaffung neuer Arbeitsplätze und Sanierung von Altlasten beschränkt.

In einem bundeseinheitlichen Schreiben vom 4. Januar 1996 legten Bund und Länder fest, welche Tätigkeiten im einzelnen als begünstigt anzusehen sind.

Für eine Steuerbefreiung nach § 5 (1) Nr. 18 KStG ist kein besonderes Anerkennungsverfahren vorgesehen. Die Finanzämter haben im Veranlagungsverfahren zu prüfen, ob eine Wirtschaftsförderungsgesellschaft tatsächlich steuerbegünstigt tätig geworden ist.

82.2

In 41 der 155 untersuchten Fälle hatten Wirtschaftsförderungsgesellschaften eine Steuerbefreiung nach § 5 (1) Nr. 18 KStG beantragt. Die Finanzämter hatten 36 dieser

Gesellschaften von der Körperschaftsteuer befreit. In fünf Fällen war eine Entscheidung über die Steuerbefreiung noch offen.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, daß die Finanzämter die betreffenden Steuerfälle bei der Veranlagung nur unzureichend geprüft hatten.

Bei den von der Körperschaftsteuer befreiten Gesellschaften war in 80 v.H. der geprüften Fälle eine Befreiung entweder nicht gerechtfertigt oder es war zweifelhaft, ob die Voraussetzungen für eine Befreiung vorlagen.

82.2.1

In rd. 17 v.H. der Fälle befreiten die Finanzämter, zum Teil mit erheblichen ertragsteuerlichen Auswirkungen, Gesellschaften zu Unrecht nach § 5 (1) Nr. 18 KStG von der Körperschaftsteuer.

Aus den Akten war ersichtlich, daß die Steuerpflichtigen nach Gesellschaftsvertrag und Geschäftsführung keine begünstigte Wirtschaftsförderung betreiben. Das betraf besonders sogenannte Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung (ABS-Gesellschaften), die nicht von der Körperschaftsteuer befreit werden dürfen.

In einem Fall wurde eine Gesellschaft, die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Qualifizierungsmaßnahmen nach dem Arbeitsförderungsgesetz durchführte, nach § 5 (1) Nr. 18 KStG von der Körperschaftsteuer befreit. Diese Gesellschaft wies zum 31. Dezember 1995 einen nicht ausgeschütteten und unversteuert gebliebenen Gewinn von 7 593 996,83 DM aus.

In einem anderen Fall hatte eine ABS-Gesellschaft zwar ab dem Jahre 1996 auf eine Steuerbefreiung „verzichtet“. Für den Zeitraum, in dem sie ungerechtfertigt steuerbefreit war, blieb jedoch ein Gewinn von 528 000 DM unversteuert.

82.2.2

In der Mehrzahl der Fälle gewährten die Finanzämter Steuerbefreiungen, obwohl bei der Veranlagung die von den Gesellschaften tatsächlich ausgeübte Geschäftstätigkeit aus den vorliegenden Jahresabschlüssen, Lageberichten oder Prüfungsberichten der Wirtschaftsprüfer nicht oder nur unvollständig zu entnehmen war. Oft lagen nur die allgemein gehaltenen Angaben zum Gesellschaftszweck aus den Gesellschaftsverträgen vor. Diese enthielten aber in vielen Fällen Anhaltspunkte dafür, daß die jeweilige Gesellschaft in Bereichen tätig werden wollte, die einer Steuerbefreiung entgegenstehen. Daneben hatten die Finanzämter teilweise bereits auf der Grundlage des in den Gesellschaftsverträgen formulierten Gesellschaftszwecks Steuerbefreiungen ausgesprochen, deren Rechtmäßigkeit sie später im Veranlagungsverfahren nicht überprüften.

82.3

Die Feststellungen des Bundesrechnungshofes ergaben weiter, daß die Finanzämter vergleichbare Sachverhalte unterschiedlich entschieden.

Die Finanzämter beurteilten nicht einheitlich, ob die Wirtschaftsförderungsgesellschaften wirtschaftliche Geschäftsbetriebe betreiben dürfen, ohne ihren Anspruch auf Befreiung von der Körperschaftsteuer zu verlieren.

Lediglich ein neues Bundesland wies seine Finanzämter an, Wirtschaftsförderungsgesellschaften, die wirtschaftliche Gewerbebetriebe unterhalten, zu besteuern. Doch auch in diesem neuen Bundesland gewährten die Finanzämter derartigen Gesellschaften teilweise Steuerbefreiung.

82.4

Der Bundesrechnungshof hat bemängelt, daß die Finanzämter nicht sorgfältig genug bei der Veranlagung der Wirtschaftsförderungsgesellschaften gearbeitet haben.

Nach seiner Ansicht haben fehlende Anleitungen der vorgesetzten Finanzbehörden der Länder und die zunächst neue Rechtslage dazu beigetragen, daß die Finanzämter in den meisten Fällen ohne ausreichende Prüfung über die steuerliche Behandlung der Gesellschaften entschieden haben.

Der Bundesrechnungshof hat daher das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) aufgefordert, bei den Ländern dafür zu sorgen, daß die Bearbeitungsqualität bei den betreffenden Steuerfällen grundlegend verbessert wird. Er hat das Bundesministerium gebeten, bei den obersten Landesfinanzbehörden darauf zu dringen, daß in Anbetracht der hohen Beanstandungsquote die Wirtschaftsförderungsgesellschaften in geeigneten Fällen im Rahmen von Betriebsprüfungen erneut geprüft werden.

Die obersten Finanzbehörden der Länder sollten zudem eine einheitliche Rechtsanwendung der Finanzverwaltung bei der steuerlichen Behandlung der Wirtschaftsförderungsgesellschaften, die wirtschaftliche Geschäftsbetriebe unterhalten, sicherstellen, um den Grundsatz der Gleichmäßigkeit der Besteuerung zu gewährleisten.

Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, den Finanzämtern genaue Arbeitsanweisungen zur einheitlichen Bearbeitung derartiger Fälle an die Hand zu geben.

82.5

Das Bundesministerium hat ausgeführt, daß die sich aus der Auslegung der Steuerbefreiungsvorschrift für Wirtschaftsförderungsgesellschaften und der Anwendung des dazu erlassenen Schreibens vom 4. Januar 1996 ergebenden Zweifelsfragen in den Sitzungen der obersten Finanzbehörden der Länder erörtert und die Entscheidung regelmäßig über die Oberfinanzdirektionen an die Finanzämter weitergegeben werden.

Daneben hat es mitgeteilt, daß den Finanzämtern nunmehr seit Mai 1999 bundeseinheitliche Vordrucke für Körperschaftsteuer-Erklärungen und Freistellungsbescheide für Wirtschaftsförderungsgesellschaften zur Verfügung stehen.

Die Länder haben darauf hingewiesen, daß Bund und Länder die steuerliche Behandlung von Wirtschaftsförderungsgesellschaften in Fachberatungen regelmäßig erörtert haben und durch entsprechende Erlasse Arbeitshinweise für die Bearbeitung der Steuerfälle gegeben hätten.

Zwei der Länder haben mitgeteilt, daß sie die Prüfungsfeststellungen des Bundesrechnungshofes mit den Finanzämtern erörtert haben. Eines der Länder hat die zuständige Oberfinanzdirektion gebeten, die Beanstandungen zu prüfen und künftig auf eine einheitliche Verfahrensweise hinzuwirken.

Ein Land hält die vom Bundesrechnungshof angeregte Durchführung von Betriebsprüfungen bei Wirtschaftsförderungsgesellschaften aufgrund geringfügiger steuerlicher Auswirkungen in Anbetracht nicht ausreichender Prüfungskapazitäten der Finanzverwaltung nicht für sinnvoll. Dagegen hat ein anderes Land bei den beanstandeten Steuerfällen Umsatzsteuer-Sonderprüfungen bzw. Betriebsprüfungen veranlaßt.

82.6

Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes haben die von den Ländern bislang ergriffenen Maßnahmen nicht ausgereicht, um ein einheitliches Verwaltungshandeln zu bewirken und die Finanzämter bei der Steuerbefreiung von Wirtschaftsförderungsgesellschaften zu einer umfassenden Prüfung der Steuerfälle zu veranlassen.

Die in den Stellungnahmen der Länder genannten Erlasse und Niederschriften über Fachberatungen gehen mit ihrem Inhalt bei vier von fünf der neuen Bundesländer nicht über die in dem Schreiben des Bundesministeriums vom 4. Januar 1996 gegebenen Erläuterungen hinaus oder behandeln nur allgemein Fragen der Besteuerung von Wirtschaftsförderungsgesellschaften. Die vom Bundesrechnungshof aufgegriffenen Probleme bei der grundsätzlichen steuerlichen Beurteilung der Tätigkeit der

Wirtschaftsförderungsgesellschaften waren damit nicht ausreichend geklärt.

Insbesondere die Beanstandung des Bundesrechnungshofes, daß keine einheitliche Rechtsanwendung bei der steuerlichen Behandlung von Wirtschaftsförderungsgesellschaften mit wirtschaftlichen Geschäftsbetrieben vorliegt, müßte alsbald ausgeräumt werden. Es ist Aufgabe des Bundes und der obersten Behörden der Länder, entsprechende Festlegungen zu treffen, die den Grundsatz der Gleichmäßigkeit der Besteuerung in allen Ländern sicherstellen.

Der Auffassung des einen Landes, daß Betriebsprüfungen bei Wirtschaftsförderungsgesellschaften wegen geringer steuerlicher Auswirkungen nicht sinnvoll seien, kann der Bundesrechnungshof nicht zustimmen. Nach seinen Feststellungen haben ungerechtfertigte Steuerbefreiungen zum Teil erhebliche steuerliche Auswirkungen (vgl. Nr. 82.2.1). Daneben sind vielfach die tatsächlichen steuerlichen Verhältnisse der Gesellschaften aus den Akten nicht ersichtlich. Ob eine Gesellschaft die gesetzlichen Voraussetzungen für eine Steuerbefreiung erfüllt, wird deshalb häufig an Amtsstelle nicht zu klären sein. Dazu bedarf es einer Außenprüfung. Die Auffassung des Bundesrechnungshofes wird auch von einem neuen Bundesland bestätigt, das bei den beanstandeten Fällen Außenprüfungen angeordnet hat.

Der Bundesrechnungshof begrüßt, daß nunmehr bundeseinheitlich erarbeitete Vordrucke zur steuerlichen Behandlung für Wirtschaftsförderungsgesellschaften vorliegen. Diese können als eine wichtige Arbeitshilfe für die Finanzämter bei der Prüfung und Ermittlung der Voraussetzungen für eine Steuerbefreiung gemäß § 5 (1) Nr. 18 KStG gesehen werden.

Darüber hinaus haben Bund und Länder jedoch für eine einheitliche Rechtsanwendung bei Wirtschaftsförderungsgesellschaften mit wirtschaftlichen Gewerbebetrieben zu sorgen.

Bundesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts

Bundesanstalt für Arbeit

83 Berufskraftfahrer und Dienstfahrzeuge

83.0

Die Bundesanstalt setzt Berufskraftfahrer und Dienstfahrzeuge unwirtschaftlich ein. Sie sollte die Zahl der Berufskraftfahrer und Dienstfahrzeuge verringern, Transportaufträge verstärkt an Unternehmen vergeben und ihre Richtwerte für Mindestfahrleistungen unter Berücksichtigung der Voll-

kosten so bald wie möglich anheben. Außerdem sollte die Bundesanstalt bei der Fahrzeugbeschaffung die für den Bund geltenden Preisobergrenzen beachten.

83.1

Die Bundesanstalt beschäftigte Ende des Jahres 1998 470 Berufskraftfahrer und unterhielt 867 Dienstfahrzeuge. Hierdurch entstanden Personalausgaben in Höhe

von rd. 40 Mio. DM und Sachausgaben in Höhe von rd. 9 Mio. DM. Der Bundesrechnungshof hat den Einsatz der Berufskraftfahrer und Dienstfahrzeuge sowie den Betrieb des Fuhrparks stichprobenweise geprüft und dabei im wesentlichen folgendes festgestellt:

Die Dienstfahrzeuge wurden sowohl von den Berufskraftfahrern als auch von anderen Mitarbeitern als sogenannte Selbstfahrer-Dienstfahrzeuge gefahren und vor allem für Kurier- und Versorgungsfahrten zwischen den Dienststellen sowie für die Beförderung von Mitarbeitern zu Fortbildungsveranstaltungen und zum Einsatz im Außendienst genutzt.

Bei Berücksichtigung aller Kosten war der Einsatz von Dienstfahrzeugen mit Berufskraftfahrern in aller Regel erheblich teurer als der Einsatz anderer Verkehrsmittel. In Einzelfällen betrugen die Kosten 10 DM pro km und lagen somit erheblich über den Taxipreisen. In einigen Dienststellen wurden Mitarbeiter im Außendienst, die keine Fahrerlaubnis besitzen oder nicht selbst fahren wollten, mit Berufskraftfahrern und Dienstwagen zu ihren Einsatzorten gefahren. Außerdem wurden häufig Lehrgangsteilnehmer von den Berufskraftfahrern zu den Fortbildungsstätten gefahren und von dort wieder abgeholt. Ferner wurden Einsatz und Bewirtschaftung der Dienstfahrzeuge an Orten mit mehreren Dienststellen nicht abgestimmt und dadurch erhöhte Kosten in Kauf genommen.

Die Bundesanstalt gibt ihren Dienststellen Richtwerte für die Mindestfahrleistungen der Dienstfahrzeuge vor, die für einen wirtschaftlichen Betrieb nicht ausreichen. Selbst diese Werte wurden von einem Fünftel der geprüften Dienstfahrzeuge unterschritten.

Durch den sogenannten „Präsidentenbonus“ für die von den Präsidenten der Landesarbeitsämter genutzten Dienstfahrzeuge und durch die nachträgliche Ausstattung von Fahrzeugen mit Zubehör überschritt die Bundesanstalt die Preisobergrenzen der haushaltswirtschaftlichen Bestimmungen des Bundes. Außerdem beschaffte sie unterschiedliche Fahrzeugtypen in verschiedenen Ausstattungsvarianten und verzichtete so auf die Preisvorteile einer gebündelten Beschaffung von einem oder zwei Fahrzeugtypen. Die Typenvielfalt ist zum Teil auch auf interne Anweisungen der Bundesanstalt zurückzuführen, die für das sogenannte Erstfahrzeug der Arbeits- und Landesarbeitsämter höhere Preis- und Leistungsobergrenzen als für die übrigen Fahrzeuge vorsehen. Das Erstfahrzeug nutzen die Leiter der Dienststellen.

Über viele Jahre schrieb die Bundesanstalt die Haftpflichtversicherung der Dienstfahrzeuge nicht aus.

83.2

Der Bundesrechnungshof hat den unwirtschaftlichen Einsatz von Berufskraftfahrern und Dienstfahrzeugen beanstandet und empfohlen, daß vor allem für Kurier- und Versorgungsfahrten sowie für andere häufig durchzuführende Fahrten verstärkt Transportunternehmen und im Außendienst Mitarbeiter mit Fahrerlaubnis eingesetzt werden. Zudem sollten an Orten mit mehreren Dienststellen Einsatz und Bewirtschaftung der Dienstfahrzeuge abgestimmt werden.

Er hat die Bundesanstalt außerdem aufgefordert, den Dienststellen höhere Richtwerte für die Mindestfahrleistungen der Dienstfahrzeuge unter Ansatz der Vollkosten für Berufskraftfahrer und Dienstfahrzeuge vorzuschreiben und deren Einhaltung wirksam zu überwachen.

Der Bundesrechnungshof hat ferner die hohen Ausgaben für den Kauf von Dienstfahrzeugen beanstandet und empfohlen, den Dienststellen möglichst nur einen Fahrzeugtyp vorzugeben sowie bei Arbeitsämtern auf das sogenannte Erstfahrzeug mit höheren Preis- und Leistungsobergrenzen zu verzichten. Der „Präsidentenbonus“ für das Erstfahrzeug der Landesarbeitsämter sollte entfallen.

Zu der Haftpflichtversicherung der Dienstfahrzeuge hat der Bundesrechnungshof empfohlen, diese im Wettbewerb auszuschreiben.

83.3

Die Bundesanstalt hat darauf hingewiesen, daß bei der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit des Einsatzes von Berufskraftfahrern und Dienstfahrzeugen neben den direkten Personal- und Sachausgaben auch der Zeitaufwand für die Erledigung der Dienstgeschäfte und die Personalfürsorge zu berücksichtigen seien. Die durch den Einsatz von Dienstfahrzeugen mit Berufskraftfahrern gesparte Zeit könne die anfallenden Kosten rechtfertigen. Zu den Kurier- und Versorgungsfahrten hat die Bundesanstalt außerdem auf den Datenschutz und – bei Transporten von Bargeld und Schecks – auf die Sicherheitsanforderungen im Kassenwesen verwiesen. Außerdem würden in einzelnen Arbeitsämtern bereits private Kurierdienste für regelmäßige Versorgungs- und Postfahrten eingesetzt. Inzwischen hat die Bundesanstalt die Landesarbeitsämter angewiesen, Kurier- und Versorgungsfahrten auszuschreiben.

Hinsichtlich des Einsatzes von Berufskraftfahrern und Dienstfahrzeugen für Fahrten zu Aus- und Fortbildungsveranstaltungen hat die Bundesanstalt die schlechte Erreichbarkeit der Ausbildungsstätten in den neuen Ländern und ihre Fürsorgepflicht für schwerbehinderte und minderjährige Lehrgangsteilnehmer betont. Eine Ausschreibung dieser Fahrten sei wegen der unterschiedlichen Anforderungen nicht geplant.

Der Empfehlung des Bundesrechnungshofes, im Außendienst künftig nur noch Mitarbeiter mit Fahrerlaubnis einzusetzen, ist die Bundesanstalt gefolgt. Ferner hat sie zugesagt, die Zahl der Dienstfahrzeuge mit Berufskraftfahrern zugunsten von Selbstfahrer-Dienstfahrzeugen zu verringern. Die Bundesanstalt hat inzwischen mehrere wenig genutzte Dienstfahrzeuge ausgesondert, in zwei Landesarbeitsämtern Stellen für Berufskraftfahrer nicht nachbesetzt und Maßnahmen zur Abstimmung des Fahrzeugeinsatzes in Orten mit mehreren Dienststellen veranlaßt. Sie hat außerdem zugesagt, zur besseren Steuerung des Fahrzeugeinsatzes ein Controllingsystem aufzubauen.

Die Richtwerte für die Mindestfahrleistungen der Dienstfahrzeuge will die Bundesanstalt stufenweise ab dem Haushaltsjahr 2000 anpassen. Sie will ihre Dienststellen

anweisen, Dienstfahrzeuge, die die Richtwerte für die Mindestfahrleistung nicht erreichen, zeitnah auszuschleppen.

Die Bundesanstalt hat zwar eingeräumt, daß ihre internen Beschaffungsregelungen zu präzisieren seien, um vom Bundesrechnungshof festgestellte Überschreitungen der Preisobergrenzen auszuschließen. Den „Präsidentenbonus“ für ein Dienstfahrzeug je Landesarbeitsamt hat die Bundesanstalt jedoch durch die „außerordentlichen Dienstgeschäfte“ der Präsidenten der Landesarbeitsämter zu rechtfertigen gesucht. Zum Ausgleich dieser Mehrausgaben sähen ihre Regelungen für andere Dienstfahrzeuge im übrigen niedrigere Preisobergrenzen als die haushaltswirtschaftlichen Bestimmungen des Bundes vor. Mit dem Abschluß von Rahmenverträgen für die Anmietung von Neufahrzeugen hat sie inzwischen die Zahl der in Frage kommenden Fahrzeugmodelle und Ausstattungsvarianten deutlich verringert und die Beschaffung von Dienstfahrzeugen grundsätzlich auf Leasing umgestellt.

Die während vieler Jahre unterbliebene Ausschreibung der Haftpflichtversicherung der Fahrzeuge hat die Bundesanstalt damit begründet, daß das beauftragte Versicherungsunternehmen Vergleichsberechnungen mit den Beiträgen zweier anderer Versicherer vorgenommen und Beitragsrückerstattungen gewährt habe. Inzwischen schreibt sie die Versicherungsverträge aus. Dies hat zu einer Beitragsenkung geführt, die die Beitragsrückerstattungen des früheren Versicherers um ein Vielfaches übersteigt.

83.4

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sollte die Bundesanstalt die Zahl ihrer Berufskraftfahrer und den Fahrzeugbestand weiter senken und entsprechend § 7 BHO ihre Transportleistungen weitgehend vergeben.

Der Bundesrechnungshof erkennt nicht, daß bei der Auswahl von Verkehrsmitteln neben den direkten Kosten auch zeitliche und weitere Gesichtspunkte zu berücksichtigen sind. Bei entsprechender Gestaltung der Verträge mit Beförderungsunternehmen kann aber der Zeitaufwand für die Erledigung von Dienstgeschäften ebenso begrenzt werden wie beim Einsatz von eigenen Berufskraftfahrern. Im übrigen ist zu begrüßen, daß die Bundesanstalt die Landesarbeitsämter angewiesen hat, Kurier- und Versorgungsfahrten auszuschreiben. Dies sollte auch für andere Fahrten gelten, z. B. Fahrten zu Aus- und Fortbildungsveranstaltungen, zumal auch hierbei der Fürsorgepflicht Rechnung getragen werden kann. Durch die Verwendung von Außendienstmitarbeitern mit Fahrerlaubnis kann der Einsatz von Berufskraftfahrern deutlich gesenkt werden.

Der Bundesrechnungshof begrüßt ferner die Absicht der Bundesanstalt, die Richtwerte für die Mindestfahrleistung der Dienstfahrzeuge anzuheben. Er sieht jedoch keinen Grund dafür, daß dies stufenweise erst ab dem Haushaltsjahr 2000 geschieht. Bei der Festsetzung der Richtwerte müssen im übrigen die Vollkosten für Fahrer und Fahrzeug berücksichtigt werden.

Zur Überschreitung der Preisobergrenzen bei der Beschaffung von Dienstfahrzeugen hält der Bundesrechnungshof an seiner Beurteilung fest. Es kann nicht hingenommen werden, daß die Bundesanstalt diese Grenzen nicht beachtet. Für einen „Präsidentenbonus“ ist kein Raum, auch wenn die hierdurch verursachten Mehrausgaben an anderer Stelle eingespart werden.

84 Erteilung von Arbeitserlaubnissen an ausländische Arbeitnehmer

84.0

Die Arbeitsämter führen die für die Erteilung von Arbeitserlaubnissen erforderliche arbeitsmarktliche Prüfung häufig nicht oder nur schematisch durch. Dies gilt insbesondere für die Erteilung von Erlaubnissen für geringfügige Beschäftigungen. Die Vermittlung deutscher und gleichgestellter ausländischer Arbeitnehmer wird dadurch erschwert oder vereitelt.

84.1

Ausländer dürfen nach § 284 Drittes Buch Sozialgesetzbuch (SGB III) eine Beschäftigung nur ausüben und von Arbeitgebern nur beschäftigt werden, wenn sie eine Genehmigung des Arbeitsamtes besitzen. Die Genehmigung kann als arbeitsmarktabhängige Arbeitserlaubnis (§ 285 SGB III) oder als arbeitsmarktunabhängige, die Rechtsstellung des Ausländers stärker sichernde Arbeitsberechtigung (§ 286 SGB III) erteilt werden. Die Arbeitsämter dürfen die Arbeitserlaubnis erst erteilen, wenn sie eine arbeitsmarktliche Prüfung durchgeführt haben. Sie haben insbesondere darauf zu achten, daß sich durch die Beschäftigung von Ausländern (nichtbevorrechtigte Arbeitnehmer) nachteilige Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt nicht ergeben und für die Beschäftigung deutsche Arbeitnehmer sowie Ausländer, die diesen hinsichtlich der Arbeitsaufnahme rechtlich gleichgestellt sind (bevorrechtigte Arbeitnehmer), nicht zur Verfügung stehen. Nach den einschlägigen Durchführungsanweisungen der Bundesanstalt ist für die Prüfung, ob bevorrechtigte Arbeitnehmer vermittelt werden können, eine mindestens vierwöchige Frist einzuhalten. Betriebe, in denen nichtbevorrechtigte Arbeitnehmer eine Beschäftigung aufnehmen wollen, sind zur Abgabe eines Stellenangebots aufzufordern.

84.2

84.2.1

Der Bundesrechnungshof und das Vorprüfungsamt der Bundesanstalt (Vorprüfungsamt) haben festgestellt, daß die Arbeitsämter die arbeitsmarktliche Prüfung bei Beschäftigungen, die ausländische Arbeitnehmer im unmittelbaren zeitlichen Anschluß an eine vorangegangene Beschäftigung bei demselben Arbeitgeber fortsetzen wollten (sogenannte Fortsetzungsbeschäftigungen), nicht

oder nur schematisch durchführten. So wurden Arbeitserlaubnisse noch am Tag der Antragstellung oder nur wenige Tage danach erteilt. Arbeitserlaubnisse wurden auch dann erteilt, wenn eine Vielzahl bevorzogter Arbeitnehmer – oft mehrere Hundert, darunter viele Leistungsempfänger – für den zu besetzenden Arbeitsplatz in Frage kam. In mehr als 70 v. H. der geprüften Fälle hatten die Arbeitsämter auf Stellenangebote der Betriebe verzichtet; soweit Stellenangebote vorlagen, enthielten sie den Hinweis, daß sie für einen bestimmten, meist auch namentlich genannten ausländischen Arbeitnehmer vorgesehen waren. Arbeitserlaubnisse wurden häufig auch dann erteilt, wenn Arbeitgeber gegenüber dem Arbeitsamt erklärt hatten, bevorzogter Arbeitnehmer nicht einzustellen.

Vermittlungsmöglichkeiten für bevorzugte Arbeitnehmer wurden dadurch erschwert oder vereitelt. Die Arbeitsämter begründeten ihre Praxis häufig damit, sie wollten nicht in ein bestehendes Beschäftigungsverhältnis eingreifen, um die Ausländer vor sonst drohender Arbeitslosigkeit zu bewahren.

84.2.2

In 44 v. H. der in die Prüfung einbezogenen Fälle waren Arbeitserlaubnisse für geringfügige Beschäftigungen im Sinne des § 8 Viertes Buch Sozialgesetzbuch (SGB IV) erteilt worden. Die Zahl der geringfügigen Beschäftigungen mit Arbeitserlaubnis ist in den letzten Jahren erheblich angestiegen, so von 87 000 im Jahre 1993 auf 161 000 im Jahre 1996 und auf über 200 000 im Jahre 1998. Die Arbeitsämter erteilten in den geprüften Fällen die beantragten Arbeitserlaubnisse in aller Regel ohne arbeitsmarktliche Prüfung, insbesondere bei den typischen geringfügigen Beschäftigungen wie im Hotel- und Gaststättenbereich, im Reinigungsgewerbe oder bei der Zeitungs- und Zeitschriftenzustellung; zum Teil erteilten sie die Erlaubnisse noch am Tag des Antragseingangs. Die arbeitsmarktliche Stellungnahme enthielt allenfalls Hinweise wie „geringfügige Beschäftigung, bevorzogter Arbeitnehmer stehen nicht zur Verfügung“ oder „620 DM“.

Betriebe boten in Kenntnis dieser Praxis vermehrt arbeitserlaubnispflichtige geringfügige Beschäftigungen an oder teilten Voll- oder Teilzeitbeschäftigungen in mehrere geringfügige Beschäftigungen auf. Arbeitserlaubnisse für geringfügige Beschäftigungen fanden sich auch in Bereichen, in denen Geringfügigkeit nicht üblich ist, z. B. im Baugewerbe.

84.3

84.3.1

Der Bundesrechnungshof hat die Bundesanstalt darauf hingewiesen, daß bei der Erteilung von Arbeitserlaubnissen für Fortsetzungsbeschäftigungen die arbeitsmarktlichen Voraussetzungen mit gleicher Intensität und Sorgfalt zu prüfen sind wie bei der Erteilung von Erlaubnissen für eine erstmalige oder – nach einer Arbeitspause – eine erneute Beschäftigung. Eine Arbeitserlaubnis darf nur erteilt werden, wenn ausgeschlossen werden kann,

daß die Beschäftigung von Ausländern nachteilige Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt für bevorzugte Arbeitnehmer hat. Zu diesem Zweck müssen die Arbeitsämter die Prüffrist einhalten und geeigneten bevorzugten Bewerbern Vermittlungsvorschläge unterbreiten. Arbeitgeber, die ausländische Arbeitnehmer einstellen wollen, sind zur Abgabe von Stellenangeboten aufzufordern. Bei gänzlicher Ablehnung bevorzugter Bewerber durch Arbeitgeber kann eine Arbeitserlaubnis grundsätzlich nicht erteilt werden.

Es entspricht nicht dem Willen des Gesetzgebers, wenn Arbeitsämter Fortsetzungserlaubnisse schon deshalb erteilen, um nicht in bestehende Beschäftigungsverhältnisse einzugreifen. Wird die Arbeitserlaubnis aus arbeitsmarktlichen Gründen versagt, muß nach der Rechtsprechung des Bundessozialgerichtes ggf. auch der Verlust des Arbeitsplatzes hingenommen werden. Die Ausübung einer bisher erlaubten Tätigkeit schafft insoweit keinen Vertrauenstatbestand.

84.3.2

Die Erteilung von Arbeitserlaubnissen für geringfügige Beschäftigungen ohne jegliche arbeitsmarktliche Prüfung ist unvereinbar mit den gesetzlichen Anforderungen. Diese Praxis führt zudem zu arbeits- und sozialversicherungsrechtlich bedenklichen Verhältnissen und dürfte nicht zuletzt eine der Ursachen für den in den letzten Jahren zu beobachtenden deutlichen Anstieg der Arbeitserlaubnisse bei den geringfügigen Beschäftigungen sein.

Der Bundesrechnungshof hat die Bundesanstalt aufgefordert, gegenüber den Arbeitsämtern darauf hinzuwirken, daß diese auch insoweit die gesetzlichen und sonstigen Voraussetzungen für die Erteilung von Arbeitserlaubnissen beachten.

84.4

84.4.1

Die Bundesanstalt hat erwidert, bei Arbeitserlaubnissen für Fortsetzungsbeschäftigungen sei auch auf die Verhältnisse des Einzelfalles abzustellen. Wichtige Kriterien wie Beschäftigungsdauer und berufliche Kenntnisse der nichtbevorzugten Arbeitnehmer seien unter Berücksichtigung der Vermittlungsaussichten für bevorzugte Arbeitnehmer gegen die Durchsetzung ordnungspolitischer Aufgaben abzuwägen. Die unterschiedlichen Auffassungen in der Ausländerpolitik hätten ebenfalls Auswirkungen auf die Praxis der arbeitsmarktlichen Prüfung in den Arbeitsämtern.

Bei Asylbewerbern und Flüchtlingen mit wiederholten kurzzeitigen, z. B. dreimonatigen Duldungen sei eine jeweils erneute arbeitsmarktliche Prüfung mit Einhaltung der vierwöchigen Frist nicht praktikabel.

Die Feststellungen des Bundesrechnungshofes, daß Arbeitsämter keine Stellenangebote angefordert und rechtlich unbeachtliche Vorgaben von Arbeitgebern hingenommen hätten, würden in der anstehenden Neufassung der Durchführungsanweisungen aufgegriffen.

84.4.2

Bei Arbeitserlaubnissen für typische geringfügige Beschäftigungen erübrige sich eine ins Detail gehende arbeitsmarktliche Prüfung jedes einzelnen Antrags, weil bevorrechtigte Arbeitnehmer kaum zur Verfügung ständen. Hier genüge die laufende Beobachtung des betroffenen Arbeitsmarkts, um auftretende Veränderungen zu berücksichtigen. Die Bundesanstalt hat in diesem Zusammenhang auf ein Arbeitsamt hingewiesen, das Arbeitserlaubnisse für geringfügige Beschäftigungen, soweit es sich um erstmalige oder erneute Beschäftigungen handelt, seit dem 1. Juli 1998 nicht mehr erteile. Soweit geringfügige Beschäftigungen in bestimmten Berufen nicht üblich seien, würden Anträge mittlerweile abgelehnt. Die Bundesanstalt werde die Entwicklung weiter beobachten.

84.4.3

Das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung hat sich der Stellungnahme der Bundesanstalt angeschlossen.

84.5

84.5.1

Die von der Bundesanstalt angeführte Einzelfallbetrachtung ist ein Korrektiv zu dem gesetzlich festgelegten Grundsatz des Vorrangs der bevorrechtigten Arbeitnehmer, sie darf aber nicht dazu führen, daß der Grundsatz faktisch leerläuft. Auch bleibt nach der Stellungnahme der Bundesanstalt offen, ob und in welcher Intensität eine Einzelfallbetrachtung in der Praxis stattfindet. Jedenfalls stellt sich die Durchsetzung des Vorrangs nicht als bloße ordnungspolitische Aufgabe dar, deren Berechtigung aufgrund möglicher widerstreitender politischer Auffassungen in Zweifel gezogen werden kann, sondern als eindeutige Standortbestimmung des Gesetzgebers. Dabei läßt der Vorrang durchaus zu, daß für besondere Gruppen von Ausländern, wie Asylbewerber und Flüchtlinge, abweichende Regelungen getroffen werden. Hierfür sieht das Gesetz die Instrumente der Rechtsverordnung und der Durchführungsanweisungen ausdrücklich vor, wie am Beispiel der von der Bundesanstalt angekündigten Reaktion gegen den Verzicht auf Stellenangebote und gegen rechtlich unbeachtliche Vorgaben der Arbeitgeber deutlich wird.

84.5.2

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes kann nicht generell davon gesprochen werden, daß für typische geringfügige Beschäftigungen nicht genügend bevorrechtigte Arbeitnehmer zur Verfügung stehen. Vielmehr kommt es auf die örtlichen oder regionalen Verhältnisse an, wie auch der Hinweis der Bundesanstalt auf ein Arbeitsamt zeigt, das Arbeitsgenehmigungen nur noch in eingeschränktem Umfang erteile. Zumindest innerhalb dieses Rahmens müssen die Arbeitsämter durch die arbeitsmarktliche Prüfung Bestrebungen entgegenwirken, geringfügige Beschäftigungen von vornherein auf nicht bevorrechtigte Arbeitnehmer zu beschränken.

85 Gewährung von Arbeitslosengeld bei Saisonarbeitslosigkeit

85.0

Die Arbeitsämter prüfen die Verfügbarkeit von Arbeitslosen in Wirtschaftszweigen, die saisonalen Schwankungen unterliegen, häufig nicht oder nicht mit der gebotenen Intensität. Dies hat zur Folge, daß Lohnersatzleistungen zu Unrecht gewährt werden.

Ein gesetzlicher Insolvenzschutz von Arbeitszeitguthaben könnte die Flexibilisierung der Arbeitszeit in den betroffenen Wirtschaftszweigen weiter voranbringen und damit dazu beitragen, die Zahl und Zeitdauer der Entlassungen in Saisonpausen zu verringern und einen Anreiz für Leistungsmißbrauch zu beseitigen.

85.1

In Wirtschaftszweigen, die saisonalen Schwankungen unterliegen, sind die Arbeitnehmer einem besonders hohen Arbeitslosigkeitsrisiko ausgesetzt. Dies gilt insbesondere im Baugewerbe, in der Forstwirtschaft sowie im Hotel- und Gaststättengewerbe. Hier geht die Beschäftigung in den Wintermonaten erheblich zurück mit der Folge, daß die Arbeitslosigkeit entsprechend ansteigt.

Der Bundesrechnungshof hat die Vermittlungsaktivitäten der Bundesanstalt in den genannten Wirtschaftszweigen in Arbeitsamtsbezirken geprüft, in denen die saisonale Arbeitslosigkeit deutlich ausgeprägt ist. Er stellte fest, daß die Arbeitsämter in der Regel etwa über sechs Monate hinweg keine vermittlerischen Aktivitäten unternahmen, insbesondere Arbeitslosen keine Arbeitsangebote unterbreiteten, wenn sie sich als Saisonarbeitslose meldeten oder die Arbeitsämter die Arbeitslosen aufgrund anderweitiger Informationen dieser Gruppe zuordneten. Dabei gingen die Arbeitsämter – in einem Teil der Fälle auch zu Recht – davon aus, daß die Arbeitslosen zu Saisonbeginn bei demselben oder einem anderen Arbeitgeber der Branche wieder eingestellt würden.

Außerdem berücksichtigten Arbeitgeber nicht nur in Ausnahmefällen die saisonale Arbeitspause von vornherein als feste Größe in ihrer betrieblichen Planung. Die Dauer der Unterbrechung des Arbeitsverhältnisses wurde vorrangig von der betrieblichen Zweckmäßigkeit, nicht oder nur in geringem Umfang von „unplanbaren“ Einflußgrößen wie schlechter Witterung oder Auftragsmangel bestimmt. Insbesondere in diesen Fällen konnten die Arbeitnehmer – vor allem durch Überstunden in der Saisonhochphase – auf die gleiche Jahresarbeitszeit wie bei nicht saisonabhängiger Beschäftigung kommen.

Die Arbeitslosen erhielten über längere Zeit Arbeitslosengeld, ohne daß bis dahin entsprechend den gesetzlichen Vorschriften und internen Dienstweisungen ihre Verfügbarkeit – als wesentliche Voraussetzung für den Bezug dieser Leistung – tatsächlich durch Arbeitsangebote oder andere gezielte vermittlerische Maßnahmen geprüft wurde. Dabei zeigten die vom Bundesrechnungshof in den geprüften Arbeitsämtern eingesehenen Statistiken, daß der Zugang an offenen Stellen auch im

Saisonstiefpunkt zum Teil den Zugang der Arbeitslosmeldungen übertraf. Ein Arbeitsamt hatte erfolgreiche Maßnahmen zur Vermittlung von Saisonarbeitslosen aus dem Gastronomiebereich unternommen. Möglichkeiten für erfolgversprechende Vermittlung bestanden deshalb selbst in diesem Abschnitt des Jahres.

85.2

85.2.1

Der Bundesrechnungshof hat die Bundesanstalt aufgefordert, die Verfügbarkeit von Saisonarbeitslosen im Einzelfall intensiv zu prüfen und Spielräume für regionale und überregionale Vermittlungsaktivitäten zu nutzen. Die Zuordnung eines Arbeitslosen zur Gruppe der Saisonarbeitslosen darf selbst bei teilweise berechtigter Aussicht, daß er wieder eingestellt wird, nicht dazu führen, daß vermittlerische Aktivitäten wie die Unterbreitung von Arbeitsangeboten über einen Zeitraum von sechs Monaten unterbleiben.

Die Zugangsstatistiken und die erfolgreichen Maßnahmen eines Arbeitsamtes zeigen, daß auch im Saisonstiefpunkt Vermittlungstätigkeit mit Aussicht auf Erfolg entwickelt werden kann. Es gibt deshalb keinen Grund, Arbeitsangebote oder andere vermittlerische Maßnahmen zu unterlassen und dadurch die Verfügbarkeit der Saisonarbeitslosen ungeprüft zu lassen. Dies gilt vor allem, wenn die Arbeitsunterbrechung Teil der betrieblichen Planung ist und die Arbeitnehmer auch in dieser Zeit dem Betrieb rechtlich verbunden bleiben, jedoch statt Arbeitsentgelt Leistungen der Solidargemeinschaft erhalten. Häufig liegt in diesen Fällen ein Arbeits- und damit ein Arbeitseinkommensausfall nicht vor, weil der Arbeitnehmer während der Beschäftigung die gleiche Jahresarbeitszeit und das gleiche Jahreseinkommen wie bei einer nicht saisonabhängigen Beschäftigung erreicht.

85.2.2

Der Bundesrechnungshof sieht andererseits nur begrenzte Möglichkeiten der Bundesanstalt, die festgestellte zweckwidrige Inanspruchnahme der Solidargemeinschaft generell wirkungsvoll zu unterbinden. Verstärkte Aufklärungsbemühungen der Arbeitsämter, z. B. bei betrieblich geplanter Entlassung und Wiedereinstellung, würden mit hoher Wahrscheinlichkeit durch gegenläufige Strategien zur Verschleierung der wahren Umstände der Entlassung unterlaufen werden, zumal Arbeitgeber und Arbeitnehmer hier gleichgerichtete Interessen haben. Der Bundesrechnungshof hat daher gegenüber der Bundesanstalt und dem Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Bundesministerium) neben örtlich begrenzten Maßnahmen der Arbeitsämter übergreifende Lösungsansätze in den Arbeitsmarktbereichen für erforderlich gehalten, in denen die saisonale Arbeitslosigkeit als verfestigter und weitgehend in die betriebliche Ablaufplanung einbezogener Faktor auftritt. Als tauglichen Ansatz für eine angemessene und sozialverträgliche, zugleich beschäftigungsfördernde und die Ausgaben für Arbeitslosengeld mindernde Lösung bei

Saisonarbeitslosigkeit hat er in erster Linie die Flexibilisierung der Arbeitszeit angesehen. Hierzu bedürfte es nicht vorrangig einer gesetzlichen Vorgabe zur Flexibilisierung, sondern der Schaffung eines Anreizes, mit dem die Bereitschaft der Arbeitnehmer gesteigert würde, auf die sofortige Vergütung geleisteter Arbeitsstunden zugunsten der Begründung einer entsprechenden Forderung auf einem Arbeitszeitkonto zu verzichten. Die Gemeinsame Erklärung des Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit vom 7. Dezember 1998 spricht den Zusammenhang von beschäftigungsfördernder Arbeitsverteilung und flexiblen Arbeitszeiten durch Schaffung von Arbeitszeitkonten ausdrücklich an (vgl. Bulletin 1998 S. 961, Nr. II.2). Erste bedeutsame Schritte sind unternommen worden mit

- dem Bundesrahmentarifvertrag für das Baugewerbe in der seit dem 1. Juni 1997 geltenden Fassung und dem am 1. Januar 1998 in Kraft getretenen Rahmentarifvertrag für die technischen und kaufmännischen Angestellten und für die Poliere des Baugewerbes,
- dem die Tarifverträge flankierenden Gesetz zur Förderung der ganzjährigen Beschäftigung im Baugewerbe vom 28. Oktober 1997 (BGBl. I S. 2486) und
- dem Gesetz zur sozialrechtlichen Absicherung flexibler Arbeitszeitregelungen vom 6. April 1998 (BGBl. I S. 688), insbesondere dem in das Vierte Buch Sozialgesetzbuch (SGB IV) eingefügten § 7 a (Insolvenzschutz).

§ 7 a SGB IV verpflichtet die Parteien eines Arbeitsvertrages, innerhalb bestimmter Freigrenzen auf Arbeitszeitkonten angesammelte Wertguthaben insolvenzrechtlich abzusichern, ein unmittelbarer gesetzlicher Insolvenzschutz besteht jedoch nicht. Vielmehr hängt die Absicherung des Arbeitnehmers davon ab, daß sein Arbeitgeber dieser Verpflichtung auch nachkommt.

Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung vertreten, daß ein Beitrag zum Abbau der Saisonarbeitslosigkeit insbesondere in den besonders betroffenen Branchen geleistet werden könnte, wenn im Rahmen der Arbeitszeitflexibilisierung eingerichtete Arbeitszeitkonten über die Regelung des § 7 a SGB IV hinaus unmittelbar gesetzlich abgesichert würden. Das Bundesministerium sollte diesen Überlegungen in seinem Bericht über die nach § 7 a Abs. 1 SGB IV getroffenen Vereinbarungen zur Absicherung von Wertguthaben, den es nach § 7 a Abs. 3 SGB IV den gesetzgebenden Körperschaften bis zum 31. Dezember 2001 zu erstatten hat, nachgehen und auch insoweit entsprechende Lösungsmöglichkeiten aufzeigen. Nicht nur die Zahl, sondern auch die Zeitdauer der Entlassungen in Saisonpausen könnte dadurch verringert werden und ein Anreiz für Leistungsmissbrauch entfallen.

85.3

85.3.1

Das Bundesministerium hat darauf hingewiesen, daß eine Insolvenzabsicherung von Wertguthaben die Kosten der Arbeitszeitflexibilisierung für die Arbeitgeber erhöhe

und somit ihre Motivation zum Abschluß entsprechender Vereinbarungen mindere. Es befrage zur Zeit die Banken und Versicherungen über bereits bestehende Modelle der Absicherung. In dem zu erstellenden Bericht würden konkrete Möglichkeiten der Insolvenzversicherung und erste Erfahrungen dargestellt.

85.3.2

Die Bundesanstalt sieht für die für Saisonarbeitslosigkeit typischen Wirtschaftszweige keine Notwendigkeit für besondere vermittlerische Aktivitäten bei Fällen mit Wiedereinstellungszusage. Den Arbeitsvermittlern seien die Betriebe und Arbeitslosen in der Regel bekannt, so daß sie beurteilen könnten, wie sicher eine Zusage und der angegebene Zeitpunkt der Wiedereinstellung seien. Zusätzliche Aktivitäten könnten jedoch je nach den regionalen arbeitsmarktlichen Bedingungen zweckmäßig sein.

Die Landesarbeitsämter würden die angesprochenen Fragen der Verfügbarkeit von Saisonarbeitslosen demnächst in Dienstbesprechungen mit den Arbeitsämtern erörtern.

Es treffe zu, daß Arbeitgeber in der betrieblichen Planung nicht nur in Ausnahmefällen eine saisonale Arbeitspause von vornherein berücksichtigten. Sage der Arbeitgeber dabei neben der Wiedereinstellung weitere Vorteile zu (z. B. Fortzahlung von vermögenswirksamen Leistungen während der Arbeitslosigkeit), liege Verfüg-

barkeit grundsätzlich nicht mehr vor. Die geltenden Weisungen sähen eine intensive Prüfung dieser Fälle vor.

Ein wirksamer und möglichst umfassender Insolvenzschutz von Wertguthaben könne die Bereitschaft von Arbeitnehmern steigern, Guthaben und betriebliche Arbeitszeitkonten zu bilden. Dies gelte auch für Bereiche außerhalb des Baugewerbes.

85.4

Der Bundesrechnungshof bleibt dabei, daß die Arbeitsämter in den von ihm festgestellten Fällen die Verfügbarkeit der Saisonarbeitslosen entgegen den Vorschriften nicht hinreichend geprüft haben. Er wird beobachten, ob die von der Bundesanstalt angekündigten Maßnahmen greifen.

Der Bundesrechnungshof sieht in dem vom Bundesministerium vorgebrachten Kostenargument keinen entscheidenden Einwand gegen eine weitere Erleichterung der Arbeitszeitflexibilisierung durch gesetzliche Absicherung von Wertguthaben. Dem Arbeitgeber entsteht unter Liquiditätsgesichtspunkten kein aner kennenswerter Nachteil, wenn er Teile des geschuldeten Lohns statt an den Arbeitnehmer auszuzahlen bei einem Dritten hinterlegt oder in anderer Weise (etwa durch Bürgschaft oder Schuldbeitritt eines Dritten) sichert. Das Bundesministerium sollte sich deshalb weiterführenden Überlegungen in diese Richtung in dem vorzulegenden Bericht nicht verschließen.

Bundesversicherungsanstalt für Angestellte

86 Durchführung des Widerspruchsverfahrens bei der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (Kapitel 11 13)

86.0

Die Bundesversicherungsanstalt hat den Erlaß von Widerspruchsbescheiden besonderen Ausschüssen unter Beteiligung ehrenamtlicher Mitglieder der Selbstverwaltung übertragen. Im Jahre 1997 waren insgesamt 240 Ausschüsse eingesetzt, die in 4 005 Sitzungen rd. 100 000 Widerspruchsentscheidungen trafen. Die Widerspruchsausschüsse folgten fast ausnahmslos den Vorschlägen und Bescheidentwürfen der Verwaltung.

Mit einem Verzicht auf die Entscheidung durch besondere Ausschüsse könnte die Selbstverwaltung der Bundesversicherungsanstalt dazu beitragen, die Bearbeitungszeiten um zweieinhalb bis viereinhalb Wochen zu verringern und Verwaltungskosten von bis zu 9 Mio. DM jährlich einzusparen. Qualitätseinbußen bei den Widerspruchsbescheiden hätte sie dabei nicht zu befürchten.

86.1

86.1.1

Nach § 85 Abs. 2 Nr. 2 Sozialgerichtsgesetz erläßt den Widerspruchsbescheid in Angelegenheiten der Sozialversicherung die von der Vertreterversammlung bestimmte Stelle. Organisationsrechtlich ergänzend hierzu regelt § 36 a Viertes Buch Sozialgesetzbuch (SGB IV), daß der Erlaß von Widerspruchsbescheiden durch Satzung besonderen Ausschüssen übertragen werden kann. Bei der Bestimmung der für den Erlaß der Widerspruchsbescheide zuständigen Stelle sind der Vertreterversammlung keine wesentlichen Beschränkungen auferlegt. Nach der Gesetzesbegründung kann die Vertreterversammlung als zuständige Stelle das Organ bestimmen, das die betreffenden Verwaltungsakte erlassen hat, oder ein anderes Organ. Die Vertreterversammlung kann die Entscheidung über die Widersprüche jedoch auch besonderen Ausschüssen übertragen.

86.1.2

Die Bundesversicherungsanstalt hat seit jeher von letzterer Möglichkeit Gebrauch gemacht. Das Nähere, insbe-

sondere die Besetzung der Ausschüsse und die Bestellung ihrer Mitglieder, regelt die Satzung für die Bundesversicherungsanstalt.

Hiernach besteht jeder Ausschuß aus zwei ehrenamtlichen Mitgliedern – eines aus der Gruppe der Versicherten und eines aus der Gruppe der Arbeitgeber – sowie einem Mitglied der Geschäftsführung. Die ehrenamtlichen Mitglieder der Widerspruchsausschüsse und ihre Stellvertreter werden von der Vertreterversammlung getrennt nach Gruppen gewählt. Die Ausschüsse tagen in nicht-öffentlicher Sitzung an unterschiedlichen Orten im Bundesgebiet. Sie entscheiden mit Stimmenmehrheit, ob der Widerspruch zurückgewiesen, ihm stattgegeben oder ob in der Sache weiter aufgeklärt werden soll. Kommt keine Mehrheit zustande, gilt der Widerspruch als zurückgewiesen. Die sachliche und örtliche Zuständigkeit der Widerspruchsausschüsse sowie das nähere Verfahren regelt eine vom Vorstand der Bundesversicherungsanstalt beschlossene Geschäftsordnung.

86.2

86.2.1

Der Bundesrechnungshof hat bei der Bundesversicherungsanstalt die Bearbeitung von Widersprüchen aus dem Bereich der Leistungsabteilungen geprüft und insbesondere Erhebungen zum derzeitigen Verfahrensablauf und den damit verbundenen Kosten angestellt.

86.2.1.1

In den Leistungsabteilungen der Bundesversicherungsanstalt obliegt die Erstbearbeitung der Widersprüche zunächst dem Dezernat, das den angefochtenen Verwaltungsakt erlassen hat (Bearbeitungsdezernat). Innerhalb der Bearbeitungsdezernate ist diese Aufgabe besonderen Arbeitsgruppen (sogenannten SG-Stellen) zugewiesen, deren Bedienstete an der vorangegangenen Verwaltungsentscheidung nicht beteiligt waren. Diese überprüfen den angefochtenen Bescheid in formell- und materiellrechtlicher Hinsicht und legen den Ablauf der weiteren Bearbeitung fest.

Helfen die SG-Stellen dem Widerspruch nicht – oder nicht vollständig – ab, fertigen sie einen Vermerk über die Sach- und Rechtslage und entwerfen den Widerspruchsbeseid. Zeichnungsbefugt ist ein Vorgesetzter (Dezernent) des Bearbeitungsdezernats. Stimmt dieser der Vorlage zu, gibt die SG-Stelle den Vorgang an die Zentrale Widerspruchsstelle der Bundesversicherungsanstalt ab.

86.2.1.2

Die Referenten der Zentralen Widerspruchsstelle bereiten entsprechend die Sitzungen der Ausschüsse vor, überprüfen die Entwürfe der Widerspruchsbeseide und nehmen als stimmberechtigte Vertreter der Geschäftsführung an den Sitzungen der Widerspruchsausschüsse teil. Außerdem erstellt die Zentrale Widerspruchsstelle für jedes Kalenderhalbjahr einen Sitzungsplan mit den Tagungsorten und Sitzungstagen für jeden Widerspruchsausschuß. Sie veranlassen den rechtzeitigen Versand der Akten für die Ausschusssitzung und reisen – bei den Sitzungen außerhalb Berlins – an den jeweiligen Sitzungsort. Nach der Sitzung und Entscheidung des Widerspruchsausschusses erledigen sie verschiedene verwaltungsinterne Arbeiten und veranlassen die Ausführung der Entscheidung durch die Bearbeitungsdezernate.

86.2.1.3

In der Vergangenheit ist das Sozialgerichtsgesetz mehrfach mit dem Ziel geändert worden, die Filterfunktion des Vorverfahrens für eine stärkere Entlastung der Sozialgerichte zu nutzen. Während es bis Ende des Jahres 1974 zunächst nur in Ausnahmefällen möglich war, Bescheide der Rentenversicherungsträger mit dem Rechtsbehelf des Widerspruchs anzufechten, muß seit dem Jahre 1991 vor der Erhebung einer Klage vor dem Sozialgericht zwingend ein Widerspruchsverfahren durchgeführt werden. Konsequente Folge dieser Rechtsentwicklung war eine zunehmende Zahl der Vorverfahren. Entsprechend dieser Entwicklung sah sich die Bundesversicherungsanstalt veranlaßt, die Zahl der Widerspruchsausschüsse mehrfach zu erhöhen:

Eingang und Erledigung der Widersprüche

Jahr	Gesamtzahl der Widersprüche		Zentrale Widerspruchsstelle / Widerspruchsausschüsse		
	Eingänge	Erledigungen	Zahl der Entscheidungen	Zahl der Sitzungen	Zahl der Ausschüsse
1975	50 804	26 477	9 868	737	89
1980	71 111	70 524	26 514	1 279	105
1985	102 605	102 247	39 325	1 806	112
1991	99 456	95 003	43 172	2 200	183
1994	180 054	175 311	62 963	2 610	205
1996	227 436	226 364	87 671	3 469	214
1997	223 472	236 300	104 824*	4 005*	240

* zugeleitete Vorgänge und Sitzungen laut Arbeitsstatistik der Zentralen Widerspruchsstelle vom 29. Januar 1998

Bei einem Zugang von 223 472 Widersprüchen standen im Jahre 1997 einschließlich der unerledigten Fälle der Vorjahre insgesamt 329 839 Widersprüche zur Entscheidung an. Davon wurden bis Jahresende 236 300 erledigt. Der überwiegende Teil davon (rd. 58 v. H.) konnte ohne förmliche Entscheidung der Widerspruchsausschüsse im Rahmen der Erstbearbeitung durch die SG-Stellen durch Abhilfe und Rücknahmen abgeschlossen werden.

86.2.1.4

Für 29 Tagungsorte (am Sitz der Bundesversicherungsanstalt in Berlin und in 28 Auskunft- und Beratungsstellen der Bundesversicherungsanstalt im übrigen Bundesgebiet) waren im Jahre 1997 insgesamt 240 Widerspruchsausschüsse eingesetzt. Die Zentrale Widerspruchsstelle wies die eingehenden Vorgänge dem jeweiligen Ausschuß rd. vier Wochen vor dem Sitzungstermin zu. Für Sitzungen in Berlin terminierte sie mindestens zwei Wochen im voraus. Für die förmlichen Entscheidungen im Widerspruchsverfahren entstanden somit zusätzliche Bearbeitungszeiten zwischen rd. zweieinhalb und viereinhalb Wochen (einschließlich der Zeiten für den Zu- und Abgang).

Im Jahre 1997 wurden insgesamt 104 824 Widersprüche zur Entscheidung zugeleitet. Die Auswertung nach den Arten der Erledigungen zeigt, daß die Zentrale Widerspruchsstelle und die Widerspruchsausschüsse fast ausnahmslos den Vorschlägen der Bearbeitungsdezernate folgten. Nur in wenigen Fällen kam es zu abweichenden Entscheidungen bzw. Zurückverweisungen der Widerspruchsausschüsse:

Abweichungen durch volle oder teilweise Stattgaben	= 685 Fälle (0,65 v. H.)
Zurückverweisungen an die Dezernate	= 996 Fälle (0,95 v. H.)
	1 681 Fälle (1,60 v. H.)

In weiteren 3 133 Fällen (3,0 v. H.) gaben die Referenten der Zentralen Widerspruchsstelle die aus ihrer Sicht klärungsbedürftigen Vorgänge ohne Einschaltung der Widerspruchsausschüsse an die Bearbeitungsdezernate zur erneuten Prüfung zurück.

86.2.1.5

Die auf die Tätigkeit der Zentralen Widerspruchsstelle und der Widerspruchsausschüsse entfallenden jährlichen Kosten hat der Bundesrechnungshof unter Mitwirkung verschiedener Abteilungen der Bundesversicherungsanstalt wie folgt ermittelt:

„Arbeitsplatzkosten“ (Stellenplan 1998) der Zentralen Widerspruchsstelle	7 430 500 DM
Entschädigungen für ehrenamtliche Mitglieder der Widerspruchsausschüsse	1 002 000 DM
Reisekosten (Referenten)	310 000 DM
Transportkosten (Akten)	160 000 DM
	8 902 500 DM

Bei den Gesamtkosten von rd. 9 Mio. DM jährlich wurden einige Personalüberhänge der Zentralen Widerspruchsstelle, die Kosten am Sitzungsort (Raum- und ggf. weitere Personal- und Sachkosten) sowie Aufwendungen für die Schulung ehrenamtlicher Ausschussmitglieder nicht berücksichtigt.

86.3

Der Bundesrechnungshof hat das bei der Bundesanstalt für Arbeit praktizierte Widerspruchsverfahren ausgewertet.

In Angelegenheiten der Bundesanstalt für Arbeit, für die § 36 a SGB IV nicht gilt, erläßt den Widerspruchsbescheid die vom Verwaltungsrat der Bundesanstalt bestimmte Stelle (§ 85 Abs. 2 Nr. 3 Sozialgerichtsgesetz). Der Verwaltungsrat hat als Widerspruchsstelle den Leiter der Dienststelle bestimmt, die den Verwaltungsakt erlassen hat.

Aufgrund einer Entschließung des Deutschen Bundestages vom 1. Juni 1979 (Drucksache 8/2914, S. 4) hat die Bundesanstalt für Arbeit die Einrichtung paritätisch besetzter Widerspruchsausschüsse bei den Arbeitsämtern über einen dreijährigen Zeitraum erprobt. Dabei sollten die Ausschüsse allein über Widersprüche gegen Sperrzeitbescheide entscheiden. Nach Beendigung der Erprobung und der dabei gewonnenen Erfahrungen hat sich der Verwaltungsrat der Bundesanstalt für Arbeit am 15. März 1983 mehrheitlich für die Beendigung der Erprobung und gegen die endgültige Einrichtung von Widerspruchsausschüssen ausgesprochen. Die Bundesregierung hat daraufhin davon abgesehen, die durch das Sozialgerichtsgesetz gegebene Rechtslage zu ändern (Drucksache 10/442).

Auch die Verwaltung der Bundesanstalt für Arbeit hatte sich gegenüber dem Verwaltungsrat gegen die Einrichtung paritätisch besetzter Widerspruchsausschüsse ausgesprochen. Sie führte zur Begründung u. a. aus, daß während der dreijährigen Erprobung keine Anhaltspunkte dafür gefunden werden konnten, daß die Existenz der Ausschüsse einen nachhaltigen Einfluß auf das Entscheidungsverhalten der Verwaltung gehabt hätte. Mit 3,2 v. H., 2,4 v. H. bzw. 2,7 v. H. aller Erledigungen seien die von den Vorschlägen der Verwaltung abweichenden Entscheidungen der Ausschüsse als äußerst gering einzustufen. Die kostenmäßigen Auswirkungen einer Erweiterung der Zuständigkeit der Widerspruchsausschüsse auf alle Aufgaben der Bundesanstalt für Arbeit wurden für das Jahr 1983 (Belastungsprognose) mit insgesamt 85,1 Mio. DM beziffert. Das entsprach einer Zahl von 970 Jahresarbeitskräften, die anderen Aufgaben hätten entzogen werden müssen.

86.4

Der Bundesrechnungshof hat die Bundesversicherungsanstalt auch unter Hinweis auf das von der Bundesanstalt für Arbeit praktizierte Verfahren auf die Nachteile hingewiesen, die sich aus der – rechtlich zulässigen – Beauftragung von Widerspruchsausschüssen ergeben. Das Tätigwerden der Ausschüsse verursacht erheblichen

Verwaltungsmehraufwand. Bereits abschließend vorbereitete, von einem Dezernenten geprüfte und im Grunde versandfertige Widerspruchsentscheidungen müssen aufgrund der Ausschusstätigkeit erneut aufwendig überprüft werden. Auch die Reisetätigkeit der Referenten der Zentralen Widerspruchsstelle für die Sitzungen der Ausschüsse außerhalb Berlins verursacht zusätzlichen Aufwand. Darüber hinaus bringt die Tätigkeit der Ausschüsse eine – für Versicherte und Rentner nachteilige – Verlängerung der Bearbeitungszeit von etwa zweieinhalb bis viereinhalb Wochen mit sich.

Der Bundesrechnungshof hat weiterhin die Auffassung vertreten, spätestens die seit Jahren zu beobachtende Zunahme der Zahl der Widerspruchsverfahren hätte Anlaß sein müssen, die bisherige Praxis zu überdenken. Er hat angeregt, eine Satzungsänderung mit dem Ziel herbeizuführen, den Erlass von Widerspruchsbescheiden der Geschäftsführung der Bundesversicherungsanstalt als laufendes Verwaltungsgeschäft zu übertragen.

86.5

Die Bundesversicherungsanstalt hat mitgeteilt, ihr Vorstand habe beschlossen, der Anregung des Bundesrechnungshofes, das bislang praktizierte Verfahren in dieser Form aufzugeben, nicht zu folgen. Die Entscheidung der Vertreterversammlung der Bundesversicherungsanstalt, Widerspruchsausschüsse unter Beteiligung von Vertretern der Versicherten und der Arbeitgeber zu bilden, resultiere aus grundlegenden – dem Selbstverständnis der Selbstverwaltung entspringenden – Überlegungen, die nach wie vor uneingeschränkt gälten. Es widerspreche dem Grundsatz der Selbstverwaltung, Aufgaben wegen der Kostenfrage von der Selbstverwaltung auf die hauptamtliche Verwaltung zu verlagern. Das Engagement von Versicherten und Arbeitgebern solle nicht auf eine Tätigkeit in der Vertreterversammlung oder im Vorstand beschränkt werden. Auch die Mitglieder der Widerspruchsausschüsse stärkten durch ihre ehrenamtliche Tätigkeit die soziale Selbstverwaltung.

Im übrigen habe sich das bislang praktizierte Verfahren bewährt. Die Bedeutung des Laienelements in den anschließenden sozialgerichtlichen Verfahren mache es durchaus sinnvoll, in den vorgelagerten Widerspruchsverfahren ehrenamtliche Mitglieder der Selbstverwaltung einzubeziehen. Die unabhängige und vorurteilsfreie Überprüfung der Verwaltungsentscheidung unter Beteiligung von Versicherten und Arbeitgebern schaffe bei den Betroffenen eine weit höhere Akzeptanz, als dies bei einer bloßen verwaltungsinternen Überprüfung der Fall wäre. Die Einrichtung der Widerspruchsausschüsse habe aufgrund der eigenständigen Kontroll- und Korrekturfunktion qualitätssichernde Wirkung. Anderweitige Kontrollmaßnahmen der Selbstverwaltung könnten dies nicht qualitativ gleichwertig ersetzen.

Ein Vergleich der Widerspruchsverfahren bei der Bundesversicherungsanstalt und der Bundesanstalt für Arbeit werde der Sachlage nicht gerecht, da sich die Kostensituation bei der Bundesversicherungsanstalt erheblich günstiger darstelle. Ein Vergleich des Umfangs der Verwaltungs- und Personalkosten belege, daß die Bundes-

versicherungsanstalt erheblich weniger Personal als die Bundesanstalt benötige. Der Verzicht, Widerspruchsausschüsse bei der Bundesanstalt für Arbeit einzuführen, beruhe somit auf Sonderfaktoren, die sich nicht übertragen ließen.

Auch sei es unter Beachtung der gesetzlichen Regelungen nicht möglich, jährliche Verwaltungskosten in der Größenordnung von rd. 9 Mio. DM einzusparen. Einsparungen in dieser Höhe könnten nur erzielt werden, wenn man den Bearbeitungsdezernaten die abschließende Entscheidung im Widerspruchsverfahren übertrüge. Um dem Zweck des Vorverfahrens Rechnung zu tragen, sei es jedoch zwingend erforderlich, eine Stelle zu beauftragen, die nicht den Verwaltungsakt selbst erlassen habe und damit den „Schein“ möglicher Parteilichkeit vermittele. Bei einer Auflösung der Zentralen Widerspruchsstelle müßte mithin gleichwohl eine vom Bearbeitungsdezernat unabhängige Stelle in der Verwaltung eingerichtet werden, um über Widersprüche abschließend zu entscheiden. Andere Zuständigkeiten unter Vermeidung von Interessenkonflikten seien auf der Basis der derzeitigen Dezernatsstrukturen nicht realisierbar. Die für die Zentrale Widerspruchsstelle in Ansatz gebrachten „Arbeitsplatzkosten“ von rd. 7,5 Mio. DM blieben somit auch bei einer anderen Organisation des Widerspruchsverfahrens weitgehend bestehen. Die so dann verbleibende Kosteneinsparung wäre gering und würde es nicht rechtfertigen, das Widerspruchsverfahren der Bundesversicherungsanstalt zu ändern.

86.6

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, daß die Gründe gegen die Beibehaltung der Widerspruchsausschüsse überwiegen. Dabei verkennt er nicht, daß die Entscheidung der Vertreterversammlung der Bundesversicherungsanstalt, unabhängige Widerspruchsausschüsse einzusetzen, dem grundlegenden Selbstverständnis der sozialen Selbstverwaltung entspricht und gesetzlich zulässig ist. Er erkennt auch an, daß die paritätische Besetzung der Entscheidungsgremien der Objektivität dient.

Allerdings bringt die Tätigkeit der Widerspruchsausschüsse erhebliche Personalmehrkosten, erhöhte Sachkosten und verlängerte Bearbeitungszeiten mit sich. Mit den seit Jahren steigenden Fallzahlen hat sich der Aufwand – auch für die ehrenamtlichen Vertreter der Selbstverwaltung – kontinuierlich erhöht. Die Rückübertragung der Entscheidungsbefugnis an die hauptamtliche Verwaltung würde deren Eigenverantwortung stärken, den Aufwand verringern und die Selbstverwaltung der Bundesversicherungsanstalt von laufenden Verwaltungsgeschäften entlasten. Dabei hätte sie nicht zu befürchten, daß die Qualität und Akzeptanz der Widerspruchsentscheidungen leiden würden. Der exakt meßbare Wirkungsgrad der Ausschüsse schlägt sich zunächst in der Zahl der von den Vorlagen der Verwaltung abweichenden Entscheidungen nieder. Die äußerst geringe Beanstandungsquote bestätigt die Qualität der Verwaltungsvorlagen. Ähnliche Erfahrungen machte die Bundesanstalt für Arbeit. Spürbare Änderungen in bezug auf Qualität und Akzeptanz der Entscheidungen konnte sie

während der erprobten Tätigkeit der Widerspruchsausschüsse nicht feststellen. Die Kostensituation der Widerspruchsausschüsse der Bundesversicherungsanstalt stellt sich im direkten Vergleich zur Bundesanstalt für Arbeit zwar günstiger dar. Gleichwohl können die Erfahrungen aus der dreijährigen Erprobung der Bundesanstalt für Arbeit in ihrer Tendenz auf die Verhältnisse der Bundesversicherungsanstalt übertragen werden.

Der vorurteilsfreien Widerspruchsprüfung hat die Bundesversicherungsanstalt bereits Rechnung getragen, indem sie die Erstbearbeitung der Widersprüche besonderen Arbeitsgruppen zugewiesen hat, deren Bedienstete an der vorangegangenen Verwaltungsentscheidung nicht beteiligt waren. Neu zu regeln wäre lediglich die Zuständigkeit für die Endzeichnung des Widerspruchsbescheids. Anstelle der bisherigen Zuständigkeit für die

Zustimmung zum Entwurf des Bescheids müßte die Entscheidungskompetenz treten, so daß die bisher von der Zentralen Widerspruchsstelle wahrgenommenen Aufgaben ersatzlos entfallen könnten. Etwaige Konflikte aufgrund vorheriger Mitwirkung an der Verwaltungsentscheidung könnten nach Auffassung des Bundesrechnungshofes auch auf der Basis der bestehenden Dezerernatsstrukturen durch dezerernatsinterne oder dezerernatsübergreifende Zuständigkeitsregelungen ausgeschlossen werden. Die mögliche Kosteneinsparung durch Auflösung der Zentralen Widerspruchsstelle der Bundesversicherungsanstalt käme damit voll zum Tragen.

Der Bundesrechnungshof hält unter diesen Umständen nach wie vor jährlich wiederkehrende Kosteneinsparungen im Widerspruchsverfahren von bis zu 9 Mio. DM für durchaus realistisch.

Bundesknappschaft und Seekasse

87 Personalbedarfsermittlung bei bundesunmittelbaren Trägern der Rentenversicherung

87.1 Bundesknappschaft

87.1.0

Die von der Bundesknappschaft angewandten Verfahren zur Ermittlung des Personalbedarfs weisen in den Bereichen Rente, Rehabilitation und allgemeine Verwaltung erhebliche Mängel auf, die in der Tendenz zu einem deutlich überhöhten Personalbedarf führen. Eine sachgerechte und zeitnahe Anpassung des Personalbedarfs an die in den nächsten Jahren zurückgehenden Arbeitsmengen ist nicht gewährleistet.

87.1.1

Die Bundesknappschaft ist Trägerin der knappschaftlichen Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung. In der knappschaftlichen Rentenversicherung trägt der Bund den Unterschiedsbetrag zwischen den Einnahmen und den Ausgaben eines Kalenderjahres und stellt hiermit zugleich deren dauernde Leistungsfähigkeit sicher (Defizithaftung). Im Unterschied zu den übrigen Rentenversicherungsträgern wird der Haushalts- und Stellenplan der Bundesknappschaft nicht von den Selbstverwaltungsorganen, sondern vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Bundesministerium) genehmigt.

Der bereits seit Jahrzehnten zu verzeichnende Strukturwandel mit sinkenden Beschäftigtenzahlen im Bergbau wirkt sich unmittelbar auf den Umfang der Geschäftstätigkeit der Bundesknappschaft aus. Das nachstehende

Schaubild zeigt den von der Bundesknappschaft mindestens erwarteten Rückgang des für das Arbeitsvolumen in der Rentenversicherung bedeutsamen Antragseingangs bis zum Jahre 2005 (optimistische Variante).

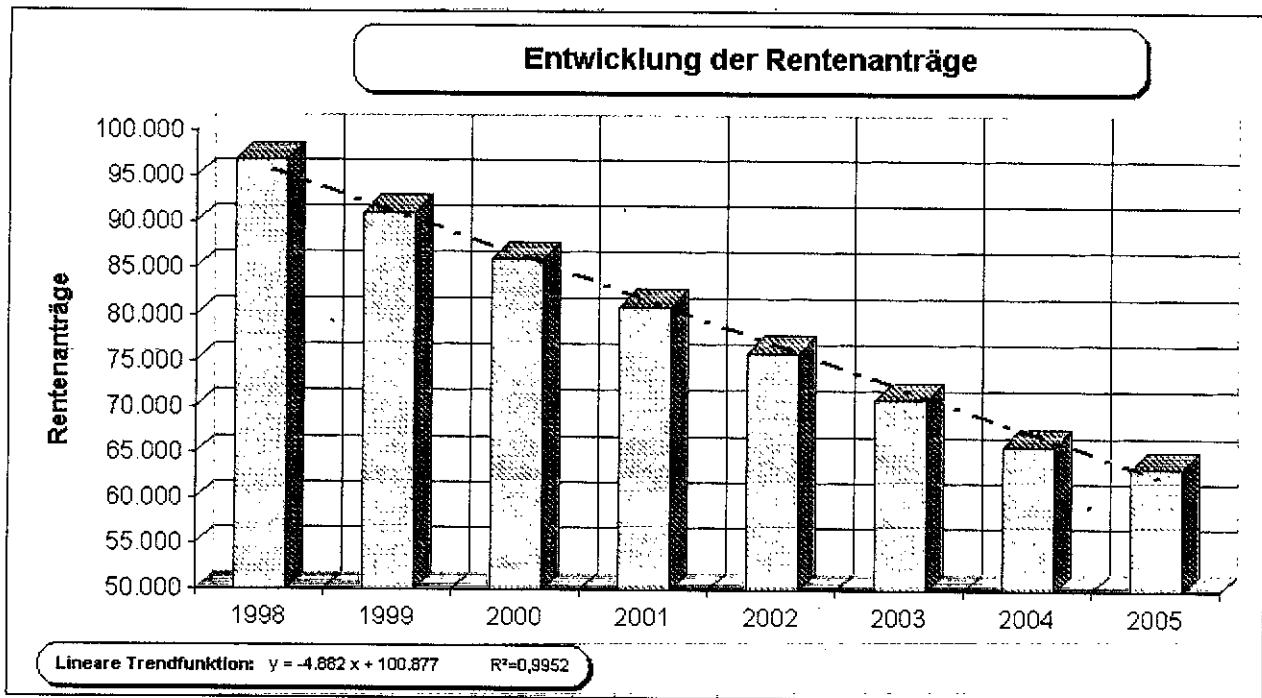
Bei den ebenfalls maßgeblichen Einflußgrößen Versichertenbestand und Rentenzahlbestand ist ein ähnlicher Rückgang zu erwarten.

Die Bundesknappschaft untersuchte den Personalbedarf für die Einzelfallsachbearbeitung in den Rentenbüros (West) in den Jahren 1984/1985 und 1995/1996 sowie in der Rehabilitation (West) in den Jahren 1991/1992 und entwickelte daraus Bemessungsvorgaben für ihre Personalbedarfsberechnung.

Für die allgemeine Verwaltung der Bundesknappschaft (einschließlich Grundsatzaufgaben) liegen dagegen, abgesehen von zwei kleineren Bereichen, bisher keine systematischen Personalbedarfsermittlungen vor. Überwiegend gilt hier seit dem Jahre 1994 eine pauschale Regelung, die eine Reduzierung des Personalbedarfs sicherstellen soll.

87.1.2

Der Bundesrechnungshof hat die Verfahren der Bundesknappschaft zur Personalbedarfsermittlung geprüft und dabei auch untersucht, ob die Bemessungsvorgaben eine sachgerechte und zeitnahe Anpassung des Personalbedarfs an die zurückgehenden Arbeitsmengen gewährleisten. Insbesondere ist er der Frage nachgegangen, ob die allgemein anerkannten Methoden und Regeln der Personalbedarfsermittlung beachtet werden, wie sie beispielsweise das Handbuch des Bundesministeriums des Innern für die Personalbedarfsermittlung in der Bundesverwaltung beschreibt.



Dabei hat er festgestellt, daß die Personalbedarfsberechnungen der Bundesknappschaft im Vergleich zu anderen Verwaltungen insgesamt sehr kompliziert, ungenau und nicht ausreichend transparent sind. Sie enthalten überflüssige Rechenschritte mit jeweils anfallenden Rundungsfehlern in nicht kontrollierbarem Umfang und erschweren rechtzeitige Anpassungsmaßnahmen:

- So ist die Dokumentation zur Planung und Durchführung der Personalbedarfsermittlungen sowie zur Entwicklung von Bemessungsvorgaben mangelhaft. Nahezu undokumentiert sind insbesondere die Art und der Umfang von Bereinigungen der erhobenen Daten sowie sonstige nachträgliche Änderungen bei der Personalbedarfsberechnung. Aufgrund der Unzulänglichkeiten ist es nicht möglich, die von der Bundesknappschaft ermittelten Zeitbedarfswerte, Fallzahlen und letztlich den Personalbedarf selbst näher zu untersuchen und abschließend zu beurteilen.
- Die seit Jahren ausschließlich praktizierten Selbstaufzeichnungen enthalten systemimmanente Fehlerquellen, die erfahrungsgemäß überhöhte Personalbedarfswerte zur Folge haben. Auf eine Absicherung der Erhebungsergebnisse und qualitative Verbesserungen durch ergänzende anerkannte Methoden hat die Bundesknappschaft bisher verzichtet.
- Durch objektiv nachvollziehbare Arbeitsmengen ist bisher nur der Zeitbedarf für Arbeiten am Antrag ermittelt. Der Anteil dieser Arbeiten liegt durchgehend unter 50 v. H. und im größten Bereich Rente-Inland sogar nur bei 37 v. H. der Anwesenheitszeiten. Der Zeitbedarf für weitere zu erledigende Aufgaben, insbesondere die sogenannte Vor- und Nachbehandlung bei der Rentenbearbeitung, ist nicht durch nachvoll-

ziehbare Arbeitsmengen belegt. Der Anteil der verbleibenden sonstigen Zeiten, die nicht mehr unmittelbar zur Aufgabenerfüllung gehören (Verteilzeiten), ist teilweise ungewöhnlich hoch. Durch den geringen Anteil des durch Arbeitsmengen belegten Zeitbedarfs läßt sich die rückläufige Geschäftsentwicklung nur unzureichend bei der Personalbedarfsermittlung berücksichtigen. Sachgerechte und zeitnahe Anpassungen sind erheblich erschwert.

- Als Ergebnis der Personalbedarfsermittlungen weist die Bundesknappschaft keine einzelnen Stellen, sondern nur ganze Arbeitsgruppen aus. Dies hat zur Folge, daß ein Rückgang der Arbeitsmengen den Personalbedarf nicht unmittelbar entsprechend vermindert und erhebliche Ungenauigkeiten durch Rundungen entstehen. Außerdem bleiben unterschiedliche Arbeitsbelastungen der Funktionsebenen innerhalb einer Arbeitsgruppe unberücksichtigt.

Im Bereich der allgemeinen Verwaltung hat die pauschale Regelung zur Reduzierung des Personalbedarfs nicht zu den beabsichtigten Einsparungen geführt und insgesamt sogar eine Stellenmehrung nicht verhindert.

Aufgrund der festgestellten Mängel hat der Bundesrechnungshof die Bundesknappschaft aufgefordert, die bisher angewandten Verfahren zur Personalbedarfsermittlung grundlegend zu überarbeiten und den ausgewiesenen Personalbedarf zu überprüfen. Er hat dazu detaillierte Empfehlungen gegeben und darauf hingewiesen, daß auch für die bisher noch nicht systematisch untersuchten Bereiche baldmöglichst Personalbedarfsermittlungen durchgeführt werden sollten. Das Bundesversicherungsamt hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes nachhaltig unterstützt.

87.1.3

Die Bundesknappschaft hat sich mit den Feststellungen des Bundesrechnungshofes nicht im einzelnen auseinandergesetzt und die Beanstandungen zunächst in vollem Umfange zurückgewiesen.

Sie hat vorgetragen, sie bediene sich in der Rentenversicherung eines modernen, auf den Empfehlungen des Bundesministeriums des Innern beruhenden Verfahrens. Dieses stelle eine Reihe hoch verdichteter Richtwerte zur Verfügung, die der Ermittlung des Personalbedarfs diene und als Führungsinstrument zugleich eine zeitnahe Steuerung der Arbeitsmengen ermöglichen. Sie habe bisher den Personalbedarf jährlich den zurückgehenden Arbeitsmengen angepaßt. Der Bundesrechnungshof erkenne dies nicht ausreichend an.

Insbesondere die Kritik an den Verteilzeiten sei unbegründet, da diese nach ihren Berechnungen weit unter den vom Bundesrechnungshof ermittelten und sogar noch unter den vom Bundesministerium des Innern empfohlenen Werten lägen. Die beanstandete Berechnung des Personalbedarfs in Arbeitsgruppen sei wegen der Teamstrukturen in der Rentenbearbeitung sinnvoll und gerechtfertigt.

Die Bundesknappschaft hat gleichwohl angekündigt, sie werde unverzüglich eine neue Personalbedarfsermittlung in den operationalen Bereichen der Rentenversicherung einleiten, der eine Organisationsoptimierung vorangestellt werde. Die Untersuchung werde sich ausschließlich der vom Bundesrechnungshof geforderten Methodik bedienen und unter Federführung einer externen Unternehmensberatung stattfinden.

Die Bundesknappschaft hat in diesem Zusammenhang insbesondere erklärt:

- Sie werde die unzureichende Dokumentation formal und inhaltlich entsprechend den Empfehlungen im Handbuch des Bundesministeriums des Innern für die Personalbedarfsermittlung in der Bundesverwaltung erstellen.
- Zur Überprüfung und Kontrolle der Ergebnisse der Selbstaufzeichnungen sei der ergänzende Einsatz weiterer anerkannter Verfahren vorgesehen.
- Hinsichtlich der Nachbehandlung bei der Rentenbearbeitung sei es künftig möglich, den Zeitbedarf anhand geeigneter Arbeitsmengen zu ermitteln.
- Bei der Berechnung des Personalbedarfs würden künftig auch Teile einer Arbeitsgruppe ausgewiesen (Restgruppenregelung), wodurch die kritisierte Rundungsproblematik entfalle. Eine funktionsbezogene Untersuchung des Personalbedarfs innerhalb einer Arbeitsgruppe sei wegen der angestrebten Verkürzung von Entscheidungsebenen durch eine Rentenbearbeitung im Team nicht zweckmäßig. Aus diesen Optimierungen seien jedoch weitere Synergieeffekte zu erwarten.
- Noch im Jahre 1999 werde mit Personalbedarfsermittlungen in bisher noch nicht untersuchten Bereichen der Rentenversicherung und der allgemeinen

Verwaltung begonnen und diese in den nächsten Jahren fortgesetzt.

Das Bundesministerium hat keine Stellungnahme abgegeben.

87.1.4

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, daß die derzeit angewandten Verfahren zur Ermittlung des Personalbedarfs erhebliche Mängel aufweisen und bedauert, daß die Bundesknappschaft eine sachliche Auseinandersetzung mit den vorgebrachten Argumenten weitgehend vermieden hat.

Ihre Behauptung, der Personalbedarf sei jährlich den zurückgehenden Arbeitsmengen angepaßt worden, läßt sich wegen der beschriebenen Mängel im einzelnen nicht nachvollziehen. Das gleiche gilt für die angeblich niedrigeren Verteilzeiten.

Der Bundesrechnungshof erkennt jedoch an, daß die Bundesknappschaft trotz ihrer grundsätzlich ablehnenden Haltung zu seinen Feststellungen nunmehr Maßnahmen angekündigt hat, die im Ergebnis den ausgesprochenen Empfehlungen weitgehend folgen und zu einer deutlichen Verbesserung der Personalbedarfsermittlungen beitragen können. Er wird die weitere Entwicklung beobachten und zu gegebener Zeit die Ergebnisse überprüfen.

87.2 Seekasse

87.2.0

Die Seekasse ermittelt ihren Personalbedarf nicht sachgerecht.

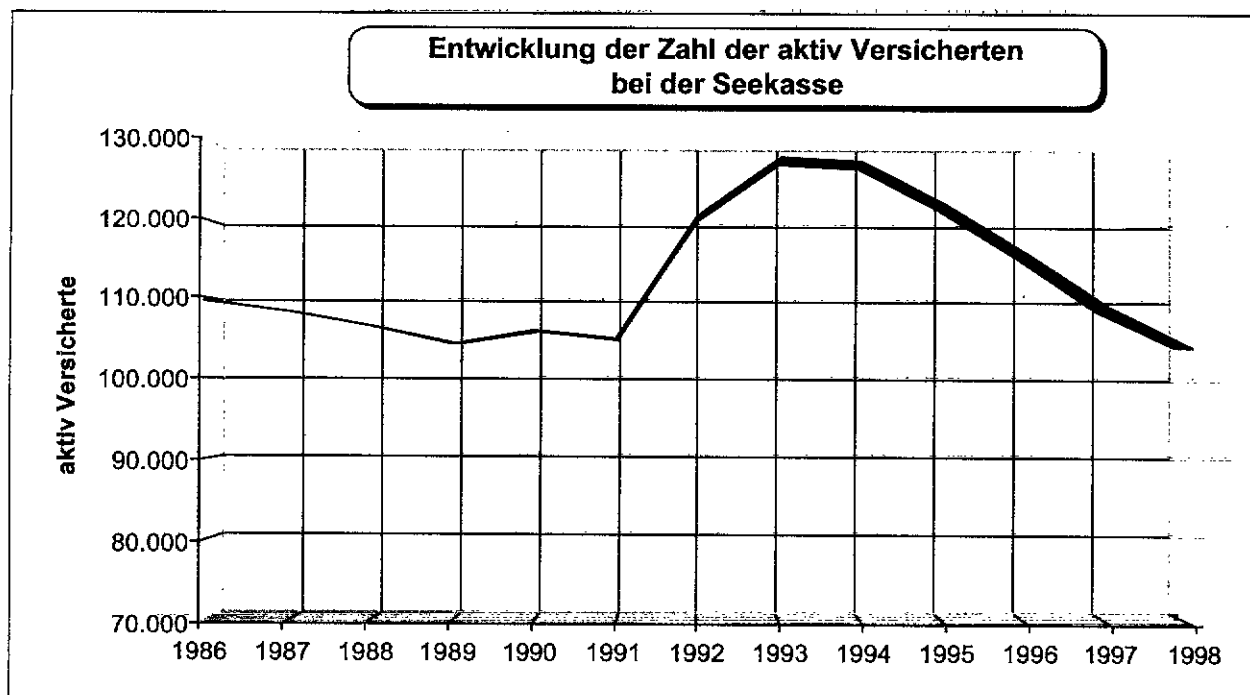
Systematische Untersuchungen, wie sie das „Handbuch für die Personalbedarfsermittlung in der Bundesverwaltung“ des Bundesministeriums des Innern empfiehlt, sind insbesondere wegen der künftig zurückgehenden Arbeitsmengen dringend geboten.

87.2.1

Die Seekasse ist Trägerin der gesetzlichen Rentenversicherung für Arbeiter in der Seefahrt und für versicherungspflichtige selbständige Küstenschiffer und Küstenfischer. Für in der Seefahrt beschäftigte Angestellte und für Seelotsen führt die Seekasse im Auftrag der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte auch die Rentenversicherung für Angestellte durch.

Die Zahl der aktiv Versicherten in der Seekasse geht in den alten Bundesländern, insbesondere bedingt durch Ausfluggungen und Betriebseinstellungen, seit Jahrzehnten zurück. Nach einem vorübergehenden Anstieg der Versichertenzahl durch die Erweiterung der Zuständigkeit auf die neuen Bundesländer hat sich die rückläufige Entwicklung ab dem Jahre 1994 insgesamt fortgesetzt.

Dagegen stieg die Zahl der für die Sachbearbeitung eingerichteten Stellen seit dem Jahre 1991 um über 25 v. H. an.



Systematische Trendberechnungen zur künftigen Entwicklung der Versicherten und zu deren Auswirkungen auf die Zahl der Rentenansprüche und den Rentenbestand führte die Seekasse bisher nicht durch.

87.2.2

Der Bundesrechnungshof hat geprüft, welche Verfahren die Seekasse zur Personalbedarfsermittlung im Bereich der Rentenversicherung einsetzt und ob diese eine sachgerechte und zeitnahe Anpassung des Personalbedarfs an die Entwicklung der Arbeitsmengen gewährleisten. Insbesondere ist er der Frage nachgegangen, ob die allgemein anerkannten Methoden und Regeln beachtet werden, wie sie beispielsweise das Handbuch des Bundesministeriums des Innern für die Personalbedarfsermittlung in der Bundesverwaltung beschreibt.

Dabei hat der Bundesrechnungshof festgestellt, daß

- das bei einer Untersuchung des Personalbedarfs im Jahre 1977 von der Organisationsabteilung der Seekasse aufgezeigte Einsparpotential von rd. 55 Stellen der damals 121 Stellen nicht realisiert und seitdem keine systematischen Verfahren zur Ermittlung des Personalbedarfs mehr angewendet wurden,
- der vorhandene Personalbedarf im Prinzip „gesetzt“ ist und bei Änderungen des – nicht analysierten – Arbeitsaufkommens durch Schätzungen fortgeschrieben wird und

- keine anerkannten Verfahren angewendet werden, mit deren Hilfe der Personalbedarf an die im langfristigen Trend zurückgehenden Arbeitsmengen angepaßt werden könnte.

Der Bundesrechnungshof hat die Seekasse aufgefordert, den Personalbedarf nach anerkannten Methoden zu ermitteln und die angewandten Verfahren sowie die Ergebnisse vollständig, transparent und nachvollziehbar zu dokumentieren. Das Bundesversicherungsamt hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes nachhaltig unterstützt.

87.2.3

Die Seekasse hat darauf hingewiesen, daß die Zahl der Rentenansprüche, der Rentenbestand und die Zahl der Versicherten als maßgebliche Einflußgrößen für den Arbeitsanfall im Zeitraum von 1991 bis 1996 gestiegen seien. Sie habe sich bisher bemüht, bei der Ermittlung ihres Personalbedarfs Richtwerte anderer Rentenversicherungsträger einzusetzen.

Die Seekasse hat sich aber aufgrund der Empfehlungen des Bundesrechnungshofes bereit erklärt, künftig in umfassender Weise „eigene Arbeitsrichtwerte zur Bemessung des Personals zu erheben“.

87.2.4

Der Bundesrechnungshof wird die angekündigte Ermittlung des Personalbedarfs zu gegebener Zeit überprüfen.

Teil III

Weitere Prüfungsergebnisse

Bundesministerium des Innern (Einzelfplan 06)

88 Zuwendungen für den Hilfszug des Deutschen Roten Kreuzes

Das Internationale Komitee vom Roten Kreuz hatte unter dem Eindruck der hohen Verluste der Zivilbevölkerung im Koreakrieg im Jahre 1952 angeregt, daß nationale Rot-Kreuz-Gesellschaften überregionale mobile Einheiten aufbauen sollten, um die im Falle eines plötzlich auftretenden Krieges entstehenden Flüchtlingsströme gezielt lenken und deren Versorgung und Betreuung übernehmen zu können.

Im Jahre 1953 begann in der Bundesrepublik Deutschland das Deutsche Rote Kreuz (DRK) damit, Hilfszugabteilungen als „überörtliche Einsatzreserven“ einzurichten, um eine flächendeckende Versorgung der Bevölkerung im Kriegsfall sicherzustellen. Bis zum Jahre 1969 wurden für den Hilfszug zwölf Abteilungen aufgestellt. Davon wurden im Jahre 1972 zwei aufgegeben, da sie nicht mehr erforderlich waren.

Im Jahre 1980 vereinbarten das Bundesministerium und das DRK, den Hilfszug auch für Zwecke des Erweiterten Katastrophenschutzes zu nutzen. Im Spannungs- und Verteidigungsfall sollte der Hilfszug im wesentlichen Aufgaben des Betreuungsdienstes und dabei anfallende sanitätsdienstliche Aufgaben wahrnehmen. Bei Bedarf sollte der Hilfszug die Unterbringung, Versorgung und Betreuung von 30 000 Personen sicherstellen. Nach der Konzeption des DRK war der Hilfszug in der Lage, vollmotorisiert auch weiträumige Marschbewegungen durchzuführen und auf unvorhergesehene Wanderungsbewegungen der Bevölkerung zu reagieren. Der Hilfszug hatte einen Personalstand von 3 307 Helferinnen und Helfern.

Das DRK verpflichtete sich, den Hilfszug im Spannungs- und Verteidigungsfall zur Verfügung zu stellen und die Helfer in Friedenszeiten für diesen Zweck entsprechend auszubilden. Die Vereinbarung war auf sechs Jahre abgeschlossen worden und verlängerte sich jeweils um weitere sechs Jahre, wenn nicht eine der Parteien 18 Monate vor Ablauf der Frist schriftlich der Verlängerung widersprach. Die Finanzierungszuständigkeit des Bundes gründete auf den spezifischen Aufgaben des Hilfszuges im Verteidigungsfall.

Nach der Auflösung des Warschauer Paktes und der Sowjetunion haben sich die sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen für Deutschland und die Anforderungen an den Zivilschutz grundlegend verändert. In einem

Bericht führte das Bundesministerium an den Innen- und den Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages vom 18. April 1994 zur zivilen Verteidigung aus, daß davon auszugehen sei, daß anders als bisher im Verteidigungsfall keine flächendeckenden, sondern nur lokale/regionale Schadenslagen zu bewältigen seien, die Infrastruktur im wesentlichen erhalten bleibe und die gegenseitige Hilfe von Einsatzkräften möglich sei. Der Bund solle nach dieser neuen Zivilschutzkonzeption mit seinem Zivilschutzbeitrag auf dem bestehenden Schutzpotehtial der Länder aufbauen und keine eigenen Strukturen mehr vorgeben.

Infolge der Neukonzeption des Zivilschutzes wurden mehrfach Möglichkeiten der Verminderung der Hilfszugabteilungen erörtert, ohne daß die Anzahl der Abteilungen vermindert oder die finanzielle Beteiligung des Bundes verändert wurde.

Der Bundesrechnungshof hat im Rahmen einer Prüfung der Ausgaben des Bundesministeriums für den Hilfszug die Ansicht vertreten, daß das örtliche Katastrophenschutzpotehtial der Länder einschließlich des dort integrierten Bundesanteils ausreichend ist, um in allen künftigen Aufgabenbereichen des Erweiterten Katastrophenschutzes eine wirksame Hilfeleistung der Bevölkerung vor Ort sicherzustellen. Da auch gegenseitige Hilfe von Einsatzkräften möglich ist, können bei Bedarf weitere regionale Einsatzkräfte herangeführt werden. In seiner Aufgabenstellung und Form als selbständige Einheit bedeutet der Hilfszug eine nicht systemkonforme Ausnahme von dem tragenden Prinzip der Neukonzeption, wonach der Bund keine eigenen Strukturen mehr vorgeben, sondern den Bundesanteil in das bestehende Hilfeleistungssystem der Länder integrieren soll. Der Bundesrechnungshof hat deshalb gefordert, die Förderung des Bundes für den Hilfszug einzustellen.

Nach umfangreichem Schriftwechsel hat das Bundesministerium schließlich der Forderung des Bundesrechnungshofes entsprochen. Das DRK-Präsidium ist fristgerecht unterrichtet worden, daß der Vertrag über den Hilfszug, der bis zum 11. Februar 1998 lief, nicht verlängert werden wird. Auch die vom Bundesministerium zunächst beabsichtigte Finanzierung von Personalkosten des Hilfszuges bis zum Jahre 2000 ist nach Erörterung mit dem Bundesrechnungshof aufgegeben worden. Durch die Einstellung der finanziellen Förderung des Hilfszuges durch den Bund werden seit dem Haushaltsjahr 1998 jährlich rd. 3 Mio. DM eingespart.

89 Kosten der Erstaufnahme von Spätaussiedlern (Kapitel 06 40 Titel 671 15)

89.1

Spätaussiedler werden nach ihrer Einreise nach Deutschland vorübergehend in Erstaufnahmeeinrichtungen untergebracht und versorgt. In den dort bestehenden Außenstellen des Bundesverwaltungsamtes durchlaufen sie das sogenannte Registrierungs- und Verteilungsverfahren. Das Bundesministerium finanziert die Kosten von sechs Erstaufnahmeeinrichtungen. Länder und private Hilfsorganisationen betreiben die Einrichtungen im Auftrag des Bundes. Die in den Einrichtungen bereitgestellten Leistungen umfassen Unterbringung, Verpflegung, Beratung und Betreuung der Aussiedler. Über den Umfang der zu erbringenden Leistungen und die Kosten-erstattung traf der Bund mit dem jeweiligen Betreiber Vereinbarungen. Im Bundeshaushalt 1999 sind für die Erstaufnahme von Spätaussiedlern insgesamt 46 Mio. DM veranschlagt.

Die sechs Einrichtungen verfügten zum Zeitpunkt der Prüfung des Bundesrechnungshofes im Jahre 1997 für die Unterbringung von Spätaussiedlern über eine Kapazität von insgesamt 6 750 sogenannten „aktiven Betten“, die sofort belegt werden können, und 3 600 sogenannten „passiven Betten“, die im Bedarfsfall mit einer Vorlaufzeit von wenigen Tagen zur Verfügung stehen. Mitte des Jahres 1999 bestanden noch immer sechs Einrichtungen. Die Anzahl der aktiven Betten veränderte sich nicht, lediglich die Zahl der passiven Betten verringerte sich auf 1 250.

Die Bettenkapazitäten, ihre Auslastung und die von der Zahl der Aussiedler unabhängigen Fixkosten verteilten sich zum Zeitpunkt der Prüfung im Jahre 1997 wie folgt auf die bestehenden Einrichtungen:

Einrichtung	Aktive Betten	Auslastung in v. H.	Fixkosten in Mio. DM
1	2 600	41,0	6,8
2	1 300	61,1	3,8
3	800	66,3	5,6
4	800	54,4	2,5
5	750	50,3	2,6
6	500	65,5	3,0

Die Verweildauer einer Person betrug durchschnittlich zehn Tage. Der Zugang an Spätaussiedlern hat sich seit dem Jahre 1994 wie folgt entwickelt:

Jahr	Zugang an Spätaussiedlern
1994	222 600
1995	218 000
1996	178 000
1997	135 000
1998	98 000
1999	100 000*)

*) Schätzung des Bundesministeriums

89.2

Der Bundesrechnungshof hat geprüft, ob angesichts des Zugangs von Spätaussiedlern weiterhin Bettenkapazitäten in dem vorgehaltenen Umfang benötigt werden. Er ist dabei zu der Erkenntnis gelangt, daß die Bettenkapazitäten auch ohne Berücksichtigung eines weiteren Rückgangs des Zuzugs von Spätaussiedlern erheblich zu hoch sind. Rein rechnerisch hätte die Kapazität der beiden größten Einrichtungen mit 3 900 Betten ausgereicht, um bei rd. zehn Tagen Verweildauer alle 135 000 Spätaussiedler des Jahres 1997 für die Erstaufnahme zu beherbergen. Dabei wären dennoch eine aktive Bettenreserve von fast zehn v. H. für Spitzenbelastungen und die gesamte passive Bettenreserve erhalten geblieben. Der Bundesrechnungshof hat deshalb gefordert, die bestehenden Überkapazitäten abzubauen und die Schließung von Einrichtungen zu prüfen. Nachdem bis Mitte des Jahres 1998 noch immer keine Entscheidung gefallen war, hat der Bundesrechnungshof das Bundesministerium darauf hingewiesen, daß aus seiner Sicht aufgrund der Entwicklung der Spätaussiedlerzahlen nun mindestens vier Einrichtungen geschlossen und die Erstaufnahme konzentriert werden sollten. Dadurch ließen sich über 10 Mio. DM an Fixkosten einsparen.

89.3

Das Bundesministerium hat im Jahre 1997 mitgeteilt, daß das Bundesverwaltungsamt gesetzlich verpflichtet sei, alle einreisenden Spätaussiedler unterzubringen. Die Zahl der aktiven Betten sei in den Jahren 1991 bis 1997 bereits von 13 780 auf 6 750 Betten vermindert worden. Sofern sich der Zuzug auch in den Folgejahren wie im Jahre 1996 verhalte, könne die Bettenkapazität schrittweise weiter vermindert werden. Erste Schritte zur weiteren Anpassung der Kapazitäten seien bereits erfolgt. Zusätzliche Maßnahmen seien vorgesehen.

Nach der weitergehenden Forderung des Bundesrechnungshofes aus dem Jahre 1998 zur Schließung von mindestens vier Einrichtungen hat das Bundesministerium Mitte des Jahres 1999 mitgeteilt, die Überprüfungen hätten zu dem Ergebnis geführt, daß die Erstaufnahme von Spätaussiedlern an einem Standort zentralisiert werden solle. In einem anderen Standort würden die vorhandenen Aufnahmekapazitäten in passive Betten umgewandelt, um Schwankungen der Zugangszahlen auffangen zu können. Die übrigen Erstaufnahmeeinrichtungen würden geschlossen.

89.4

Das Bundesministerium hätte aufgrund der rückläufigen Entwicklung der Spätaussiedlerzahlen bereits früher Schritte zur Schließung von Erstaufnahmeeinrichtungen einleiten sollen. Aufgrund der Kündigungsfristen wird sich der Abbau der Überkapazitäten noch weit bis in das Jahr 2000 hinziehen. Hierdurch entstehen vermeidbare Kosten in Millionenhöhe. Erst wenn die vom Bundesministerium vorgesehenen Maßnahmen vollzogen sind, werden insgesamt rd. 15 Mio. DM jährlich eingespart.

90 Arbeiten am Problem des Datumswechsels zum Jahr 2000 in der Informationstechnik

90.1

Beim Wechsel in das Jahr 2000 steht zu befürchten, daß IT-Anlagen ihren Dienst mit kaum abzuschätzenden Folgen auch für die Bundesverwaltung versagen. Dieses sogenannte „Jahr-2000-Problem“ der Informationstechnik hat seine Ursachen in der in den Jahren vor 1980 sehr begrenzten Kapazität der IT-Anlagen. Mit unterschiedlichsten Mitteln wurde versucht, teuren Speicherplatz einzusparen. Deshalb wurden Jahreszahlen, wie allgemein üblich, mit nur zwei Stellen geführt. Man nahm an, daß die betreffende Software im Jahre 2000 nicht mehr in Betrieb sein würde, übersah aber, daß Kern-Programme häufig beibehalten wurden. Wenn ein Programm die fehlenden beiden Stellen als „19“ interpretiert und somit etwa bei der Datumsangabe 1. 1. 00 vom Jahr 1900 ausgeht, können vermeintlich überalterte Daten und Programme automatisch gelöscht werden oder Kalkulationsprogramme fehlerhaft arbeiten.

Heute arbeitet eine unüberschaubare Menge von Programmen mit zweistelligen Jahreszahlen. Das Problem kann sich aber auch auf Rechner, Peripheriegeräte, Netze und von Mikroprozessoren gesteuerte Anlagen auswirken.

90.2

Der Bundesrechnungshof untersuchte von Dezember 1997 bis Juni 1998 querschnittlich den Stand der Arbeiten in der Bundesverwaltung für den Datumswechsel zum Jahr 2000 in der Informationstechnik. Dazu nahm er örtliche Erhebungen in acht Ressorts vor. Von 110 Bundesbehörden erhielt er schriftliche Angaben. Anschließend erörterte er seine Erkenntnisse mit den hauptsächlich betroffenen Bundesministerien. Im Mai 1999 erstattete er dem Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages einen zusammenfassenden Bericht über seine Prüfergebnisse.

Die Rahmenbedingungen zur Bewältigung des Jahr-2000-Problems in der Bundesverwaltung sind nicht günstig: Große Teile der Software sind überaltert, nach neueren Maßstäben ineffizient programmiert und wenig standardisiert; die Programmdokumentationen sind mangelhaft, ausscheidendes IT-Personal kann kaum adäquat ersetzt werden. Auch haben Rechenprogramme der öffentlichen Verwaltung einen besonders hohen Jahr-2000-bedingten Umstellungsaufwand, da sie sehr stark mit Datumsangaben durchsetzt sind.

Als Kernfrage für die Bundesverwaltung bei der Behandlung des Jahr-2000-Problems zeigte sich bei der Prüfung durch den Bundesrechnungshof der fehlende zeitliche Spielraum, denn die Arbeiten wurden sehr spät aufgenommen. Unternehmen der Privatwirtschaft sowie ausländische Verwaltungen hatten zum Teil mehrere Jahre früher begonnen. Die Mehrzahl der Behörden hatte das Jahr-2000-Problem bis zum Frühjahr 1998 noch nicht in ihre IT-Planungen einbezogen. Bis auf wenige

Ausnahmen waren die Behörden nicht für das Problem sensibilisiert, es gab kein koordiniertes Vorgehen. Jahr-2000-Konzepte und -Projekte gab es nur in wenigen Fällen. Zumeist befanden sich die Bundeseinrichtungen noch in frühen Phasen der Problembehandlung (Orientierung, Bestandsaufnahme), nur in wenigen Fällen waren bereits Umstellungen oder Tests durchgeführt worden. Da Gewährleistungsklauseln zur Jahr-2000-Fähigkeit mehrheitlich erst ab dem Frühjahr 1998 in Beschaffungsverträge für Informationstechnik aufgenommen wurden, herrschte noch lange Unklarheit über die Jahr-2000-Fähigkeit der eingesetzten Rechner, Software und Netze. Das für die Arbeiten vorgesehene Personal sowie die vorgesehenen Haushaltsmittel deckten bei weitem nicht den zu bewältigenden Umstellungsaufwand.

Einzelne Ressorts hatten Mittel in Höhe eines halben IT-Jahreshaushalts für Jahr-2000-Arbeiten veranschlagt. Insgesamt ist nach Schätzung des Bundesrechnungshofes mit Kosten im hohen dreistelligen Millionenbereich für die Herstellung der Jahr-2000-Fähigkeit in der Bundesverwaltung zu rechnen. Nicht auszuschließende Schäden aufgrund des Jahr-2000-Problems lassen noch weit höhere Aufwendungen für Nachbesserungen, Ausfälle, Regreßforderungen und Rechtsstreitigkeiten befürchten. Die Behörden sahen sich kaum in der Lage, diese Folgekosten zu schätzen. Sie hatten nur in wenigen Fällen Notfallplanungen erarbeitet.

90.3

Da diejenigen Arbeiten zur Lösung des Jahr-2000-Problems, die vor dem 1.1.2000 nicht mehr erledigt werden können, unter größerem Zeitdruck und mit höheren Kosten dennoch bewältigt werden müssen, hat der Bundesrechnungshof die Ressorts aufgefordert, ihre Bemühungen noch einmal deutlich zu intensivieren. Insbesondere sollten die Jahr-2000-Arbeiten oberste Priorität im IT-Bereich und die direkte Unterstützung der Behördenleitungen erhalten. Der Bundesrechnungshof hat u. a. empfohlen,

- die Jahr-2000-Arbeiten als Projekte mit festen Zeitplänen durchzuführen,
- zeitliche Puffer und andere Vorkehrungen für mögliche Projektverzögerungen vorzusehen,
- als kritisch erkannte Bereiche vorrangig zu behandeln und
- Jahr-2000-spezifische Notfallplanungen und Vorsorgemaßnahmen zu erarbeiten.

90.4

In ihren Stellungnahmen haben die Bundesressorts zum Teil beträchtliche Risiken, die das Jahr-2000-Problem mit sich bringt, eingeräumt, aber darauf hingewiesen, daß sie ihre Bemühungen zur Lösung des Problems erheblich intensiviert hätten. Durch zwischenzeitlich geleistete Arbeiten seien in ihren Bereichen die Risiken in vielen Fällen reduziert worden. Die Systemumstellungen seien vielerorts begonnen, zum Teil bereits abgeschlossen worden; die Tests sollen rechtzeitig beendet werden.

Die Koordinierungsmaßnahmen der Ressorts seien intensiviert und in die Beschaffungsverträge durchgängig Gewährleistungsklauseln eingeführt worden. Das mit dem Jahr-2000-Problem befaßte Personal und die veranschlagten Haushaltsmittel seien erheblich aufgestockt worden.

Während einzelne Ressorts ihre Jahr-2000-spezifischen Aufwendungen inzwischen quantifiziert haben, war es anderen nur mit Schwierigkeiten möglich, diese aus den laufenden Ausgaben für Software-Pflege und Hardware-Ersatz herauszurechnen. Mehrheitlich ist begonnen worden, Notfallplanungen zu erarbeiten; die Höhe eventueller Ausfallkosten und Regreßforderungen ist aber noch keineswegs überall bekannt.

90.5

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes waren trotz der zumeist positiven Stellungnahme der Ressorts die Umstellungsarbeiten zu Beginn des Jahres 1999 noch in einem Stadium, daß in vielen Behörden die Zeit für hinreichende Tests zur Gewährleistung eines sicheren Betriebs aller IT-Systeme nicht mehr ausreichen dürfte. Zwar wurden Personal und Finanzmittel aufgestockt;

ausreichend verlässliche und detaillierte Ressourcenschätzungen hinsichtlich Kosten und Personal fehlten aber weiterhin. Die Lage der Bundesverwaltung zum Jahr-2000-Problem ist daher unverändert kritisch. Wegen des geringen verbliebenen zeitlichen Spielraums dürften wesentliche Teile der von der Bundesverwaltung aufzuwendenden Haushaltsmittel nicht mehr zur Vorsorge, sondern nur noch zur Nachsorge verwendet werden können.

90.6

Der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages hat den Bericht des Bundesrechnungshofes am 23. Juni 1999 nach ausführlicher Erörterung zur Kenntnis genommen. Dabei bestand Einvernehmen, daß die Defizite in der Behandlung des Jahr-2000-Problems durch die Bundesverwaltung soweit wie möglich und umgehend ausgeräumt werden müssen. Das Bundesministerium, das die Bedeutung des Berichts für die Informations- und Maßnahmengestaltung anerkannt hat, ist aufgefordert worden, dem Ausschuß bis zum September 1999 über den in der Bundesverwaltung erreichten Stand der Arbeiten am Jahr-2000-Problem zu berichten.

Bundesministerium der Finanzen (Einzelplan 08)

91 Organisation der Bundesforstverwaltung (Kapitel 08 04 Titel 422 01 und andere)

91.1

Die Bundesforstverwaltung betreut derzeit etwa 368 000 ha Wald und 244 000 ha Freigelände im Eigentum des Bundes. Als Teil der Bundesvermögensverwaltung gliedert sie sich in die Ministerialebene, die Mittelinstanz mit Oberfinanzdirektionen einschließlich Forstinspektionen und die Ortsebene mit den Bundesforstämtern, denen wiederum mehrere Forstreviere zugeordnet sind.

91.2

Der Bundesrechnungshof untersuchte seit dem Jahre 1995 die Organisation der Bundesforstämter und teilte dem Bundesministerium die hieraus abgeleiteten Schlußfolgerungen für die Organisation der gesamten Bundesforstverwaltung im Februar 1997 mit.

Er stellte dabei fest, daß das Bundesministerium keine einheitlichen und nachvollziehbaren Kriterien für die Festlegung der Aufgaben und die Personalausstattung der Bundesforstämter und Forstreviere erarbeitet hatte. Objektive Orientierungsgrößen für das auch vom Bun-

desministerium verfolgte Ziel einer Straffung der Forstorganisation waren deshalb nicht in ausreichendem Maße vorhanden. Das Bundesministerium orientierte sich vielmehr an Erfahrungswerten der Landesforstverwaltungen, ohne allerdings die seit Mitte der 90er Jahre in mehreren Bundesländern verstärkt eingeleiteten Strukturformen ausreichend zu berücksichtigen. Die Möglichkeiten für einen wirtschaftlichen Personaleinsatz und für Einsparungen durch technische Fortschritte im Betriebsablauf (z. B. verstärkter Einsatz maschineller Arbeitsverfahren und Informationstechnik) wurden nicht genügend genutzt.

91.3

Der Bundesrechnungshof hat auf die Notwendigkeit von Richtgrößen für die Organisation der Bundesforstverwaltung hingewiesen. Er hat es für erforderlich gehalten, bei der Festlegung des Personalbedarfs den im Vergleich zu den Landesforstverwaltungen begrenzteren Aufgabenbereich der Bundesforstverwaltung zu berücksichtigen und deswegen auch höhere Produktivitätsziele zu verfolgen als die Länder. Zudem hat er auf den durch die Verwertung entbehrlicher Flächen bedingten fortlaufenden Rückgang der Wald- und Freiflächen im Eigentum des Bundes und damit auf den sich weiter vermindern den Aufgabenumfang der Bundesforstverwaltung hingewiesen.

Vor diesem Hintergrund hat er insbesondere

- eine Erhöhung der durchschnittlichen Forstbetriebsfläche pro Forstrevier von 1 100 ha auf 1 500 ha und
- eine Verdopplung der Leitungsspanne eines Bundesforstamtes von durchschnittlich rd. sechs auf zwölf Reviere

empfohlen.

Er hat ausgeführt, daß allein die Erhöhung der Leitungsspanne eine Verringerung der Zahl der Bundesforstämter von 56 auf 30 und damit jährliche Personaleinsparungen von etwa 9 Mio. DM ermöglicht. Die Verminderung der Zahl der bisher 355 Forstreviere werde weitere Einsparungen bringen.

91.4

Das Bundesministerium hat geantwortet, es habe bereits seit Anfang der 80er Jahre bei einzelnen Bundesforstämtern und -revieren eigene Organisationsuntersuchungen durchgeführt. Bei den untersuchten Forstämtern hätten diese zu organisatorischen Verbesserungen geführt. Weitere Untersuchungen hätten jedoch wegen der besonderen Aufgaben des Aufbaus einer Forstverwaltung in den neuen Bundesländern zurückgestellt werden müssen und seien erst im Jahre 1996 im Zusammenhang mit Initiativen unter dem Stichwort „Schlanker Staat“ wieder in den Vordergrund gerückt. Das Ziel des Bundesrechnungshofes, zu weniger aufwendigen Aufbaustrukturen in der Bundesforstverwaltung zu kommen, verfolge das Bundesministerium ebenfalls.

91.5

Das Bundesministerium hat danach in einer Arbeitsgruppe und mit Unterstützung eines Beratungsunternehmens konkrete Richtgrößen für die Organisation entwickelt, die u. a. eine Anhebung der durchschnittlichen Forstreviergröße auf eine Forstbetriebsfläche von 1 450 ha und der Leitungsspanne eines Bundesforstamtes auf neun Reviere vorsehen. Den unterschiedlichen örtlichen Gegebenheiten und Aufgabenstellungen in einzelnen Forstrevieren wird dabei mit Personalzu- oder -abschlägen Rechnung getragen.

Auf dieser Grundlage hat das Bundesministerium mit Wirkung vom 1. Oktober 1998 die Bundesforstämter be-

reits weitgehend umorganisiert. Es hat dabei die Zahl der Forstreviere auf 280 und die Zahl der Bundesforstämter auf 36 verringert sowie die zuvor vorhandenen 636 Dienstposten um 122 gekürzt. Hierdurch werden nach Mitteilung des Bundesministeriums künftig jährlich rd. 13 Mio. DM eingespart. Dieser Betrag berücksichtigt bereits die teilweise höhere Bewertung der Vorsteher- und Revierleiterdienstposten, die durch die Vergrößerung der zu betreuenden Flächen und Reviere und des damit erweiterten Aufgabenumfanges erforderlich wurde. Das volle Einsparvolumen soll in den nächsten Jahren sukzessive durch Personalfuktuation und damit sozialverträglich erreicht werden.

91.6

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist die nunmehr durchgeführte Neustrukturierung der Bundesforstverwaltung, die seinem Anliegen einer spürbaren Straffung Rechnung trägt, ein bedeutsamer Schritt hin zu größerer Effizienz in diesem Verwaltungszweig. Die dadurch ermöglichte Verminderung des Personalbedarfs muß sich so rasch wie möglich in einer nachweisbaren Rückführung der Personal- und Sachausgaben des Bundes niederschlagen. Daneben sind alle weiteren Möglichkeiten für einen sparsamen Mitteleinsatz auszuschöpfen. Beispielsweise sollten die neuen, noch nicht auf ausreichende Erfahrungen in der Bundesforstverwaltung gestützten Personalbedarfszuschläge fortlaufend überprüft werden. Weiterhin hält es der Bundesrechnungshof für erforderlich, den Personaleinsatz an einen auch künftig zurückgehenden Forstflächenbestand des Bundes anzupassen.

Vor dem Hintergrund knapper Mittel und zunehmend an privatwirtschaftlichen Kriterien orientierter Leistungsfähigkeit der Verwaltung sollte die Ablauforganisation der forstbezogenen Aufgaben des Bundes – auch durch Weiterentwicklung der Informationssysteme in der Bundesforstverwaltung hin zu modernen Verfahren des Controlling und der Kosten- und Leistungsrechnung – ständig verbessert werden. Das im Herbst 1998 eingeführte neue dezentrale Datenverarbeitungsverfahren für die Bundesforstverwaltung ist ein wichtiger Schritt in diese Richtung.

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Einzelpart 11)

92 Pflichtbeitrag zur Rentenversicherung selbständig Tätiger (Kapitel 11 13 Titel 656 21 und 656 22)

Versicherungspflichtige Selbständige können auf Antrag einen vom Regelbeitrag abweichenden niedrigeren oder höheren Beitrag zahlen, wenn sie ein von der Bezugsgröße abweichendes niedrigeres oder höheres

Arbeitseinkommen nachweisen. In diesem Fall wird das tatsächlich erzielte Arbeitseinkommen der Beitragsberechnung zugrunde gelegt.

Der Bundesrechnungshof hatte bei der Prüfung des Beitragseinzugs festgestellt, daß versicherungspflichtige Selbständige mit einem sehr geringen Einkommen einen einkommensgerechten Beitrag von nur wenigen Pfenni-

gen zu zahlen brauchten, um die Anwartschaft auf eine Rente wegen verminderter Erwerbsfähigkeit aufrechtzuerhalten.

Versicherungspflichtige Selbständige, die gar kein Einkommen erzielten, mußten dagegen den Regelbeitrag, z. B. im Jahre 1998 in Höhe von monatlich 881,02 DM (West) bzw. 710,50 DM (Ost), zahlen. Anderenfalls verloren sie den Versicherungsschutz für den Fall der Berufs- oder Erwerbsunfähigkeit wegen nicht entrichteter Pflichtbeiträge. Mangels Einkommens waren in der Regel keine Beiträge geleistet worden, die Versicherungspflicht blieb gleichwohl bestehen.

Ein Mindestbeitrag wie für freiwillig Versicherte, z. B. im Jahre 1998 in Höhe von monatlich 125,86 DM, war für versicherungspflichtige Selbständige nicht vorgesehen. Lediglich Künstler und Publizisten mußten einen Mindestbeitrag entrichten.

Der Widerspruch zwischen höherer Belastung der einkommenslosen versicherungspflichtigen Selbständigen

gegenüber den versicherungspflichtigen Selbständigen mit einem sehr geringen Einkommen war in den Regelungen des Rentenreformgesetzes 1992 nicht berücksichtigt worden.

Der Bundesrechnungshof empfahl dem Bundesministerium, einen Mindestbeitrag für versicherungspflichtige Selbständige einzuführen, der dem Mindestbeitrag für freiwillig Versicherte (mindestens ein Siebtel der Bezugsgröße) entsprechen könne.

Das Bundesministerium hat diesen Vorschlag aufgegriffen. Mit Wirkung vom 1. Januar 1999 wurde § 165 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Sechstes Buch Sozialgesetzbuch entsprechend geändert. Nunmehr haben versicherungspflichtige Selbständige mit einem sehr geringen oder gar keinem Einkommen wenigstens den Mindestbeitrag zu zahlen. Dadurch wird mehr Beitragsgerechtigkeit hergestellt. Zudem dürften sich die Beitragseinnahmen der Rentenversicherungsträger jährlich um mehrere Millionen DM erhöhen.

Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Einzelpart 12)

93 Zuwendungen an die Deutsche Bahn AG für den Ausbau der Strecke Hamburg – Berlin durch das Eisenbahn-Bundesamt (Kapitel 12 22 Titel 86101 und 89101)

93.1

Der Bund gewährt der Deutschen Bahn AG Zuwendungen für den Aus- und Neubau der Schienenwege. Der bestimmungsgemäße und wirtschaftliche Einsatz dieser Zuwendungen ist durch das Eisenbahn-Bundesamt (Bundesamt) zu prüfen. Diese Tätigkeit des Bundesamtes unterliegt wiederum der Prüfung durch den Bundesrechnungshof.

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes und der damaligen Vorprüfungsstelle übersah das Bundesamt bei der Prüfung der Strecke Hamburg – Berlin (Verkehrsprojekt Deutsche Einheit Nr. 2) wesentliche Verstöße gegen die Vorgabe, die Zuwendungen des Bundes bestimmungsgemäß und wirtschaftlich einzusetzen:

- Die Strecke sollte für eine Geschwindigkeit von 160 km/h mit einer Option für 200 km/h ausgebaut werden. Die Deutsche Bahn AG finanzierte mit Zuwendungen des Bundes jedoch Ausbaumaßnahmen im Bereich der Oberleitung und der Überleitverbindungen, die für diesen Geschwindigkeitsbereich nicht erforderlich waren. Hierdurch entstanden Mehrkosten von rd. 5 Mio. DM.
- Bei verschiedenen Streckenabschnitten wurden Bauleistungen im Wege der freihändigen Vergabe ohne Wettbewerb in Auftrag gegeben. Die von der beauftragten Firma in Rechnung gestellten Preise lagen rd. 40 Mio. DM über vergleichbaren Marktpreisen.

- In einem Streckenabschnitt wurde auf 12,3 km Gleislänge eine Betonfahrbahn, eine sogenannte „Feste Fahrbahn“, gebaut. Gegenüber der für den vorgesehenen Geschwindigkeitsbereich kostengünstigeren Alternative eines herkömmlichen Schotterbetts verursachte dies Mehrkosten von deutlich über 10 Mio. DM.

93.2

Der Bundesrechnungshof und die damalige Vorprüfungsstelle haben dem Bundesamt empfohlen, die Verwendung der Bundesmittel nochmals eingehend zu prüfen und nicht bestimmungsgemäß oder unwirtschaftlich verwendete Zuwendungen des Bundes von der Deutschen Bahn AG zurückzufordern.

93.3

Das Bundesamt ist dieser Empfehlung gefolgt und hat im Rahmen seiner erneuten Prüfung weitere vermeidbare Mehrkosten aufgedeckt. Es hat Bundesmittel in Höhe von über 86 Mio. DM (davon rd. 10 Mio. DM Zinsen) zurückgefordert. Die Rückforderung wurde zwischenzeitlich beglichen.

93.4

Die Prüfungsergebnisse belegen die Notwendigkeit, sowohl die Anträge auf Finanzierung von Schienenwegeinvestitionen als auch die Verwendung der Mittel sorgfältig zu prüfen. Das Bundesamt sollte dabei nicht nur auf den bestimmungsgemäßen, sondern auch auf den wirtschaftlichen Einsatz der Bundesmittel achten.

94 Hinweise und Empfehlungen für die Korruptionsbekämpfung im Straßenbau (Kapitel 12 10)

94.1

Der Bundesrechnungshof beschäftigt sich im Rahmen seiner Prüfungstätigkeit seit langem auch mit der Korruption, ihren Erscheinungsformen, Auswirkungen und den Möglichkeiten ihrer Verhinderung oder Bekämpfung. Die Verhinderung und Bekämpfung von Korruption bildet zwar nicht den Schwerpunkt der Tätigkeit des Bundesrechnungshofes, bei seinen örtlichen Erhebungen deckt er aber vielfach Sachverhalte auf, die Korruption oder Manipulationen ermöglichen oder begünstigen. Korruptionsdelikte fügen der Volkswirtschaft große finanzielle Schäden zu. Korruptionsverhinderung und -bekämpfung haben daher einen hohen Stellenwert.

94.2

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß bislang Vorgesetzte und Mitarbeiter in den Dienststellen nur wenig mit der Problematik der Verhinderung und Bekämpfung von Korruption vertraut sind. Er hält es daher für sinnvoll und notwendig, den im öffentlichen Dienst Beschäftigten in der Praxis anwendbare Kriterien zur Erkennung, Verhinderung und Bekämpfung der Korruption an die Hand zu geben.

Zu diesem Zweck hat der Bundesrechnungshof Hinweise und Empfehlungen zur Korruptionsbekämpfung im Straßenbau erarbeitet¹⁾ und sie Bundesministerien, Landesrechnungshöfen und im Auftrag des Bundes tätigen Straßenbauverwaltungen zur Verfügung gestellt. Die Hinweise und Empfehlungen beruhen auf den Ergebnissen verschiedener Prüfungen im Bereich des Bundesfernstraßenbaus. Sie sollen die Bundesministerien und die sonstigen Dienststellen über die Möglichkeiten beraten, wie sie Korruption erkennen, verhindern und bekämpfen können. Diese Hinweise und Empfehlungen gehen über den Inhalt der vom Bundesrechnungshof bereits veröffentlichten „Indikatorenliste“²⁾ hinaus. Zusätzlich zu den darin beschriebenen Auffälligkeiten, die einen Korruptionsverdacht begründen können, zeigt der Bundesrechnungshof nunmehr Gefahren auf, die aus den jeweils beschriebenen Situationen erwachsen können.

Anschließend gibt der Bundesrechnungshof aufgrund seiner Prüfungserfahrung Anregungen und Empfehlungen, welche Maßnahmen die Verwaltung ergreifen könnte und sollte, um Schaden zu verhindern oder gering zu halten. Die Darstellung gliedert sich entsprechend den Bereichen, in denen Korruption üblicherweise auftritt: den Auftragsbereich, den Kontrollbereich und den personenbezogenen Bereich. Zu jedem Bereich sind die jeweils typischen Erscheinungsformen beschrieben.

¹⁾ Bundesrechnungshof, Hinweise und Empfehlungen zur Korruptionsbekämpfung im Straßenbau, Frankfurt am Main, 12. November 1998 - Az. V 3 - 1998-0011 -

²⁾ Bundesrechnungshof, Dokumentation „Sondertagung Korruption und Vergabemanipulation im Bundesfernstraßenbau“, Frankfurt am Main, März 1997, S. 234 ff.

Die Hinweise und Empfehlungen beschränken sich zwar auf wesentliche Auffälligkeiten, Gefahren und Maßnahmen im Bereich des Bundesfernstraßenbaus. Die darin enthaltenen Kriterien sind aber unmittelbar oder zumindest entsprechend auch auf andere Bereiche der öffentlichen Haushalte übertragbar. Überall, wo Aufträge vergeben, Beschaffungen ausgeführt und Leistungen erbracht werden, ist den Anfängen der Korruption mit erhöhter Aufmerksamkeit zu begegnen.

94.3

Das Bundesministerium hat die vom Bundesrechnungshof herausgegebenen Hinweise und Empfehlungen begrüßt und sieht darin einen wichtigen Beitrag zur Verhinderung und Bekämpfung der Korruption im Bereich des Straßenbaus.

95 Empfehlungen für die Bauüberwachung im Straßenbau (Kapitel 12 10)

95.1

Der Bundesrechnungshof hat bei seinen Prüfungen immer wieder Defizite bei der Bauüberwachung im Straßenbau festgestellt. Die Bauüberwachung für Straßenbaumaßnahmen des Bundes obliegt den Straßenbauverwaltungen der Länder im Wege der Auftragsverwaltung. Sie beinhaltet die Überwachung der von Auftragnehmern auszuführenden vertraglichen Leistungen sowie die Kontrolle über die dafür zu verausgabenden Mittel. Dem Bund entsteht durch mangelhafte Bauüberwachung fortwährend finanzieller Schaden, dessen Umfang sich nicht näher bestimmen läßt.

95.2

Der Bundesrechnungshof hat querschnittlich in verschiedenen Straßenbaudienststellen erhoben, wie die Verwaltungen der Länder den Bau von Bundesfernstraßen überwachen. Dabei hat er Erkenntnisse der früheren Vorprüfungsstellen sowie bereits vorliegende eigene Prüfungsergebnisse einbezogen.

Die Prüfung hat die bereits bekannten Mängel in der Bauüberwachung bestätigt. Hauptursache für die stetig abnehmende Qualität der Bauüberwachung sind der ständige Personalabbau in den Straßenbauverwaltungen und die damit verbundene Vergabe der entsprechenden Tätigkeiten an Ingenieurbüros, ohne diese ausreichend zu kontrollieren. Eine weitere Ursache ist die unzureichende verwaltungsinterne fach- und dienstaufsichtliche Kontrolle der Mitarbeiter durch die jeweiligen Vorgesetzten in den Straßenbaudienststellen. Das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Bundesministerium) und die Straßenbauverwaltungen der Länder haben die Mängel der Bauüberwachung erkannt und suchen nach Möglichkeiten zur Abhilfe.

Der Bundesrechnungshof hat in seiner an das Bundesministerium und die Straßenbauverwaltungen der Länder übersandten Prüfungsmitteilung die besonders häufigen Mängel der Bauüberwachung zusammengestellt und die zuständigen Dienststellen über Möglichkeiten beraten, die Bauüberwachung zu verbessern. Gleichzeitig hat er dem Bundesministerium empfohlen, sich über die unterschiedlichen Vorgaben und die Lösungsansätze der Länder zur Verbesserung der Bauüberwachung und zur Wahrnehmung der Dienst- und Fachaufsicht zu informieren und diese auszuwerten.

Ohne angemessene fach- und dienstaufsichtliche Begleitung ist keine ausreichende Erfüllung der Bauüberwachungsfunktion zu erwarten. Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium daher empfohlen, die

Länder im Rahmen der Auftragsverwaltung zur besseren Bauüberwachung anzuhalten. Hierzu sollte es einheitliche Vorgaben und Checklisten über die generellen Bauüberwachungsaufgaben erarbeiten, Empfehlungen zur Wahrnehmung der verwaltungsinternen Bauüberwachung im Rahmen der Dienst- und Fachaufsicht entwerfen sowie auf eine fachaufsichtliche Kontrolle der Bauüberwachung durch Ingenieurbüros hinwirken.

95.3

Das Bundesministerium hat die vom Bundesrechnungshof herausgegebenen Anregungen und Empfehlungen begrüßt und zugesagt, für ihre Umsetzung zu sorgen.

Bundesministerium der Verteidigung (Einzelplan 14)

96 Infrastrukturbedarf der Bundeswehr (Kapitel 14 12)

96.1 Unterbringung des Kreiswehrrersatzamtes Kiel

Das Kreiswehrrersatzamt Kiel ist seit Jahren auf mehrere Einzelliegenschaften im Stadtzentrum verteilt. Durch die Truppenreduzierung war es möglich geworden, für dessen Unterbringung auf von der Truppe geräumte Kasernenliegenschaften zurückzugreifen. Das Bundesministerium wollte hierfür zwei ehemalige Unterkunftsgebäude im Marinestützpunkt herrichten und die rd. 36 m auseinanderliegenden Gebäude durch einen Verbindungsbau zu einer Funktionseinheit zusammenfassen. Die Gesamtkosten der im Ergebnis überdimensionierten Baumaßnahme waren mit rd. 12 Mio. DM veranschlagt. Ein bedarfsgerechter Neubau hätte demgegenüber nur etwa 20 v. H. Mehrkosten verursacht.

Der Bundesrechnungshof hat die geplante Baumaßnahme beanstandet und dem Bundesministerium empfohlen, für eine wirtschaftlichere Alternative zu sorgen.

Das Bundesministerium hat den Bedenken des Bundesrechnungshofes gegen eine kostenaufwendige Herrichtung der beiden Gebäude für das Kreiswehrrersatzamt Rechnung getragen und von seinen bisherigen Planungen Abstand genommen. Es beabsichtigt nunmehr, das Kreiswehrrersatzamt in einem anderen, geeigneteren ehemaligen Unterkunftsgebäude unterzubringen.

Dadurch werden Kosten in Höhe von voraussichtlich rd. 7 Mio. DM eingespart.

96.2 Verzicht auf eine Liegenschaft in Wiesbaden

Das Bundesministerium unterhält im Zentrum von Wiesbaden auf einer Grundstücksfläche von etwa 1 200 m² – in der Nähe des Kurbezirkes – ein bundesei-

genes repräsentatives 5geschossiges Gebäude aus der Jahrhundertwende (Nutzfläche rd. 1 150 m², 67 Räume). Das Gebäude dient mit 25 Räumen der Unterbringung von zwei Kleindienststellen der Bundeswehr. Die übrigen Räume stehen Angehörigen der Bundeswehr als Mietunterkunft zur Verfügung.

Der Bundesrechnungshof hat die Nutzung der Liegenschaft durch Kleindienststellen beanstandet. Für diese sind eigene Gebäude wegen der hohen Unterhaltungskosten stets unwirtschaftlich. In Folge der Truppenreduzierung lassen sich heute solche Dienststellen problemlos in „ausgedünnte“ Truppenunterkünfte oder in größere Verwaltungsdienststellen integrieren.

Der Bundesrechnungshof hat ferner die Notwendigkeit der Bereitstellung der Mietunterkünfte in Frage gestellt und dem Bundesministerium im Hinblick auf einen mehrere Millionen DM hohen Verwertungserlös empfohlen, die Liegenschaft Taunusstraße zu räumen und ins Allgemeine Grundvermögen abzugeben.

Das Bundesministerium hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und zugesichert, die Liegenschaft im 2. Halbjahr 2000 dem Allgemeinen Grundvermögen zur Verwertung zuzuführen.

97 Änderung der Rüstungsverfahren durch die neue Aufgabenverteilung zwischen Bundesministerium und nachgeordnetem Bereich (Alle Kapitel)

97.1

Unter Rüstungsverfahren sind die Regelungen zu verstehen, nach denen Rüstungsvorhaben vom Erarbeiten der militärischen Konzepte und Forderungen bis zur Nut-

zung des fertig entwickelten und beschafften Wehrmaterials gesteuert werden. Sie umfassen insbesondere auch die Zuordnung der Aufgaben, Verantwortlichkeiten und Kompetenzen auf die beteiligten Stellen der ministeriellen und Ämterebene, die Planungs- und Entscheidungsgänge im Vorhabenablauf sowie die Steuerungs- und Kontrollverfahren einschließlich der notwendigen Informationsunterstützung.

Im Zuge seiner Bemühungen, die ministerielle Aufgabenwahrnehmung zu straffen und nichtministerielle Aufgabenteile dem nachgeordneten Bereich zu übertragen, änderte das Bundesministerium auch die Rüstungsverfahren wesentlich, zu großen Teilen im Sinne früherer Empfehlungen des Bundesrechnungshofes. So ordnete es die Gesamtverantwortung für die Rüstungsvorhaben je nach Stand entweder den Teilstreitkräften (Phasenvorlauf zur Formulierung der militärischen Forderungen und Nutzung) oder der Bundeswehrverwaltung (Realisierung, d. h. Entwicklung und Beschaffung) zu. Das Vorhabenmanagement für alle Vorhaben übertrug es grundsätzlich der Ämterebene. Der ministeriellen Ebene verblieb die Aufsichtsfunktion.

Während einer Erprobungsphase mit ausgewählten, seit dem Jahre 1994 auf den nachgeordneten Bereich übertragenen Rüstungsvorhaben sollten Erkenntnisse über die praktischen Auswirkungen der umfassenden Aufgabenverlagerungen und die Zweckmäßigkeit der vorläufigen Regelungen gewonnen und ein eventuell erforderlicher Nachsteuerungsbedarf ermittelt werden.

97.2

Anhand einzelner übertragener Rüstungsvorhaben aller drei Teilstreitkräfte hat sich der Bundesrechnungshof im Jahre 1997 mit den praktischen Auswirkungen der Verfahrensänderungen in den Phasen der Realisierung befaßt.

Er hat einerseits festgestellt, daß mit den geänderten Rüstungsverfahren die wesentlichen Ziele der Neuordnung, die Straffung der Aufgaben und der Organisation im Bundesministerium sowie die Konzentration der Verantwortlichkeiten im Rüstungsmanagement erreichbar sind.

Andererseits hat er auf eine Reihe von Schwachstellen hingewiesen, die bei der Konsolidierung der Verfahren behoben werden sollten. So war die vorgeschaltete Erprobung nicht geeignet, Grenzen der Übertragung komplexer Vorhaben auf die Ämterebene und Risiken bei der Verlagerung aller Vorhaben aufzuzeigen. Die Regelungen des Übertragungserlasses waren zu allgemein formuliert und ließen teilweise zu große Freiräume für die Betroffenen. Unsicherheiten und sehr unterschiedliche Handhabungen in der Praxis waren die Folge. Zusätzliche Arbeitsgremien wurden eingesetzt, deren Einbindung und Abgrenzung unklar blieb. Im Zusammenwirken zwischen Bedarfsträger, Materialverantwortlichem und Bedarfsdecker im Vorhabenmanagement kam es zu Reibungsverlusten. Die ministerielle Aufsicht unterschied sich von Vorhaben zu Vorhaben in Inhalt und Intensität erheblich; zudem konkurrierten

auf der ministeriellen Ebene teilweise die Aufsichtsaufgaben der Hauptabteilung Rüstung mit Controllingfunktionen der Führungsstäbe der Teilstreitkräfte. Die Verfahren zur Informationsversorgung und zum Berichtswesen, deren IT-Unterstützung in einem eigenen Vorhaben realisiert wird, standen noch nicht vollständig zur Verfügung.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes müssen die Erlasse und Regelungen zur Neuordnung der Rüstungsverfahren „leben“, d. h. regelmäßig überarbeitet und verbessert werden. Dazu hat er eine Reihe von Empfehlungen gegeben, insbesondere zur regelmäßigen Auswertung der Erfahrungen des Vorhabenmanagements, zur Prüfung der Wirksamkeit der eingeführten Managementinstrumente, zur Klärung von Kompetenzunsicherheiten und -streitigkeiten, zur weiteren Rückführung der ministeriellen Aufsicht und zur Stärkung des Vorhabenmanagers auf der Ämterebene sowie zur Verbesserung des Berichtswesens bei laufenden Vorhaben.

97.3

Das Bundesministerium hat die Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes weitgehend bestätigt und will seinen Empfehlungen grundsätzlich folgen.

So sei die Verlagerung der Vorhabenverantwortung aus dem ministeriellen in den nachgeordneten Bereich zwischenzeitlich nahezu abgeschlossen. Praxisprobleme und erforderlicher Regelungsbedarf würden kontinuierlich erfaßt, Korrekturmaßnahmen in dazu eingerichteten Gremien sowohl auf der ministeriellen als auch auf der Ämterebene abgestimmt und umgesetzt. Aufgabenabgrenzungen und Zuständigkeiten der Managementgremien und -träger würden überarbeitet und die Rüstungsverfahren nach und nach entsprechend angepasst. Auch die Aus- und Fortbildung der Managementträger werde mit Schwerpunkt auf die geänderte Aufgabenwahrnehmung eingehen, z. B. mit zusätzlichen Fortbildungsmaßnahmen im Bereich des Bundesamtes für Wehrtechnik und Beschaffung.

Die Verlagerung der Verantwortung führe insgesamt zu einer Verringerung des für Rüstung erforderlichen Personals. Eine abschließende „Dienstpostenbilanz“ könne aber erst nach Durchführung aller Personalmaßnahmen und weiterer Auswertung der praktischen Erfahrungen erstellt werden.

97.4

Der Bundesrechnungshof begrüßt die Bemühungen des Bundesministeriums zur Konsolidierung und Verbesserung der neugefassten Rüstungsverfahren. Bei seinen künftigen Prüfungen von Rüstungsvorhaben aller drei Teilstreitkräfte wird er regelmäßig auch die Zweckmäßigkeit der neuen Rüstungsverfahren in den Phasen der Realisierung beobachten. Darüber hinaus beabsichtigt er, seine Untersuchungen der Rüstungsverfahren fortzusetzen und sich auch mit den Auswirkungen der Verfahrensänderungen im Phasenvorlauf und in der Nutzung zu befassen.

98 Wirtschaftlichkeit der Planung und Ausführung bei Hochbaumaßnahmen Einsatz von Projektmanagern

98.1

Das Bundesministerium faßt verschiedene, in unterschiedlichen Standorten angesiedelte Ausbildungseinrichtungen der Marine in der Strelasund-Kaserne in Parow bei Stralsund zusammen. Für die Sanierung bzw. den Abbruch vorhandener Gebäude und die Errichtung neuer Gebäude und Anlagen plant das Bundesministerium für den Zeitraum von 1992 bis 2005 investive Ausgaben in Höhe von insgesamt rd. 500 Mio. DM.

Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 1998 seine Prüfungen von Baumaßnahmen für die Marinetechnikschule fortgesetzt (vgl. Bemerkungen 1997, Drucksache 13/8550 Nr. 40 und Bemerkungen 1998, Drucksache 14/29 Nr. 65) und bisher Maßnahmen mit einem Investitionsvolumen von insgesamt rd. 264 Mio. DM geprüft. Hierbei verfolgte er erneut das Ziel, die betroffenen Stellen so frühzeitig über unwirtschaftliche bauliche Lösungen zu unterrichten, daß seine Einsparungsvorschläge noch realisiert werden können.

98.2

Für das „Lehrgebäude Schiffstechnik“ legte das Bundesministerium dem Bundesministerium der Finanzen eine Bauunterlage zur haushaltsmäßigen Anerkennung vor, die insbesondere in den Bereichen Schallschutz, Fassaden, Dächer, Lichtkuppeln, Türen und Kühlwasserversorgung unnötig aufwendige Lösungen vorsah. Diese hatte ein freiberuflich Tätiger im Auftrag der zuständigen Landesbauverwaltung geplant. Weder die Landesbauverwaltung, noch der von dieser mit dem Ziel der wirtschaftlichen Durchführung der Maßnahme eingesetzte freiberufliche Projektsteuerer noch das Bundesministerium hielten eine Änderung dieser Planungen für notwendig.

Der Bundesrechnungshof hat die geplanten Maßnahmen wegen ihrer unnötigen Kostenintensität als unwirtschaftlich beanstandet und kostengünstigere Lösungen vorgeschlagen. Zugleich hat er dem Bundesministerium empfohlen, die Planung für zwei weitere Gebäude auf vergleichbare unwirtschaftliche Lösungen hin zu untersuchen.

Das Bundesministerium nahm die Einsparungsvorschläge des Bundesrechnungshofes beim „Lehrgebäude Schiffstechnik“ nahezu ausnahmslos an, wodurch Kosten in Höhe von rd. 1,6 Mio. DM eingespart werden konnten. Die vom Bundesrechnungshof angeregte Überprüfung der Planung für zwei weitere Gebäude führte zu Einsparungen in Höhe von 1,4 Mio. DM. Die durch Anregungen des Bundesrechnungshofes bei den Baumaßnahmen auf dieser Liegenschaft erzielte Gesamt-

einsparung hat sich nunmehr auf rd. 19,5 Mio. DM (mehr als 7 v. H. des Investitionsvolumens der geprüften Maßnahmen) erhöht.

98.3

Das Bundesministerium hat die in den letzten Jahren vom Bundesrechnungshof regelmäßig als mangelhaft beanstandeten Leistungen der Landesbauverwaltungen und die unzureichende Kontrolle mangelhafter Leistungen der freiberuflich Tätigen zum Anlaß genommen, bei komplexen Baumaßnahmen im Rahmen von Pilotprojekten die ministerielle Fachaufsicht durch das Einschalten von freiberuflichen Projektmanagern zu stärken. Das Bundesministerium möchte damit seine Interessen als Bauherr verfolgen.

Der Bundesrechnungshof hat dazu festgestellt, daß diese Maßnahme eine Folge des Personalabbaus sowohl im Bundesministerium selbst als auch bei den Bauverwaltungen und damit eine Folge der Privatisierung nahezu sämtlicher Planungsleistungen und der damit zusammenhängenden Qualitätsdefizite ist. Er hat jedoch gefordert, daß im Rahmen einer Analyse der Pilotprojekte die Wirtschaftlichkeit des Einsatzes derartiger Projektmanager untersucht werden muß. Grundvoraussetzung für eine Wirtschaftlichkeit ist nach seiner Auffassung ein so frühzeitiger Einsatz der Projektmanager, daß diese noch Einfluß auf die Wirtschaftlichkeit der Planung nehmen können.

Weiter hat der Bundesrechnungshof empfohlen, den für die Durchführung der einzelnen Maßnahmen jeweils zuständigen Oberfinanzdirektionen und den zur Unterstützung der Bauämter eingesetzten Projektsteuerern – die beide verpflichtet sind, die Planungen der freiberuflichen Planer auf ihre Wirtschaftlichkeit hin zu überprüfen und Einsparungsmöglichkeiten aufzuzeigen – eine Berichtspflicht über Einsparungsmöglichkeiten an das Bundesministerium aufzuerlegen. Damit könnte dieses unmittelbar überprüfen, ob und welche Vorschläge der Projektsteuerer bezüglich der Wirtschaftlichkeit der Baumaßnahme gemacht hat, wie die Oberfinanzdirektion diese Vorschläge geprüft hat und weshalb sie Vorschläge abgelehnt hat. Durch diese wesentliche Intensivierung der Information und der Mitsprache der ministeriellen Ebene in diesem Bereich würde die Pflicht, auf Ortsebene vermehrt Einsparungsüberlegungen anzustellen, hervorgehoben. Zudem wäre im Rahmen der Analyse der Pilotprojekte zu prüfen, ob das Bundesministerium nicht allein aufgrund dieser Berichtspflicht auf den Einsatz externer Projektmanager im Einzelfall verzichten kann, zumal sich deren Aufgabe zum Teil mit der der Projektsteuerer deckt.

Das Bundesministerium hat zugesagt, die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes bei komplexen Bauvorhaben im Einzelfall aufzugreifen und beabsichtigt, nach Auswertung der Pilotprojekte anhand der Wirtschaftlichkeit darüber zu entscheiden, ob die Einschaltung von Projektmanagern fortgesetzt wird.

**Bundesministerium für Gesundheit
(Einzelplan 15)**

**99 Planung der dauerhaften Unterbringung
des Bundesinstituts für Arzneimittel
und Medizinprodukte in Bonn**

99.1

Das Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte (Institut) ist für die Zulassung und Registrierung von Arzneimitteln und die Sammlung und Auswertung von Meldungen von unerwünschten Arzneimittelwirkungen und den daraus abzuleitenden Maßnahmen zuständig. Es soll von Berlin nach Bonn verlagert werden.

Im März des Jahres 1997 ließen das Bundesministerium für Gesundheit und das damalige Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau verschiedene Liegenschaften in Bonn auf ihre Eignung für die Unterbringung des Instituts untersuchen. Eine geeignete Liegenschaft für die Unterbringung des Laborbereichs des Instituts wurde wegen der spezifischen technischen Anforderungen nicht gefunden. Es wurde deshalb als notwendig erachtet, das Labor in jedem Fall neu zu errichten. Auch für den Verwaltungsbereich stand nach Ansicht der Ressorts keine geeignete bundeseigene Liegenschaft zur Verfügung, da Verwaltung und Labor nicht räumlich getrennt untergebracht sein sollten. Seit Mitte des Jahres 1997 konzentrierten sich die Planungen der Ressorts zur Unterbringung des Instituts daher auf eine Mietliegenschaft in Bonn. Diese ist vom Bund bis Ende März 2005 angemietet und von der Größe her geeignet, den Verwaltungsbereich des Instituts unterzubringen. Die Eigentümer der Liegenschaft unterbreiteten dem Bund ein Angebot zur langfristigen Anmietung und erklärten sich darüber hinaus dazu bereit, den Laborneubau in der Nähe der Mietliegenschaft zu errichten.

Das Bundesministerium der Finanzen äußerte jedoch Bedenken gegen eine Unterbringung des Instituts in der Mietliegenschaft. Zum einen sei es fraglich, ob eine Unterbringung in dieser Liegenschaft wirtschaftlich sei, zum anderen bestünde nach Ansicht des Bundesministeriums die Gefahr, daß der Bund nach Errichtung eines Laborbaus in unmittelbarer Nähe der Mietliegenschaft mangels Alternativen zukünftig in Abhängigkeit von den Vermietern geraten könne.

99.2

Der Bundesrechnungshof hat die Planungen der Bundesregierung zur beabsichtigten Unterbringung des Instituts in Bonn geprüft. Er hat festgestellt, daß Anfang des Jahres 1998 nur mehr zwei Alternativen, nämlich die langfristige Anmietung der erwähnten Liegenschaft oder ein Neubau auf dem bundeseigenen Gelände an der Kurt-

Georg-Kiesinger-Allee für die Unterbringung des Instituts in Betracht kamen. Weitere Alternativen schieden zu diesem Zeitpunkt im Hinblick auf den engen Zeitplan und den vorgesehenen Personalaustausch mit den Mitarbeitern der Verwaltung des Deutschen Bundestages aus.

99.3

Der Bundesrechnungshof ist zu dem Ergebnis gelangt, daß die dauerhafte Anmietung der Liegenschaft über den 31. März 2005 hinaus auf der Grundlage der vorliegenden Angebote der Eigentümergemeinschaft unwirtschaftlich und risikobehaftet gewesen wäre. Er hat daher empfohlen, auf dem Gelände an der Kurt-Georg-Kiesinger-Allee einen Gesamtneubau für das Institut zu errichten. Um den Personalaustausch mit der Verwaltung des Deutschen Bundestages zu gewährleisten, hat er empfohlen, die Verwaltung mit dem nicht unbedingt für den wissenschaftlichen Bereich des Instituts benötigten Personal bereits Ende 1999/Anfang 2000 vorübergehend in die vom Bund bis März 2005 angemietete Liegenschaft zu verlagern. Nach Abschluß der ersten Bauphase könnten Ende 2000/Anfang 2001 der wissenschaftliche Bereich sowie geeignete Teile des Verwaltungsbereichs des Instituts in den zu diesem Zeitpunkt fertiggestellten Teil des Neubaus einziehen. Nach Fertigstellung des Gesamtneubaus, spätestens aber im Jahre 2005, könnte das Institut vollständig im Neubau an der Kurt-Georg-Kiesinger-Allee untergebracht werden.

99.4

Die Bundesregierung hat der beratenden Äußerung des Bundesrechnungshofes zugestimmt.

Die Baumaßnahme wurde inzwischen ausgeschrieben. Die Ausschreibung sieht vor, daß Angebote sowohl für einen Neubau in zwei zeitlich getrennten Bauabschnitten und zusätzlich für die Baudurchführung in einem Zuge abzugeben sind. Dieses Vorgehen ermöglicht einen weiteren Wirtschaftlichkeitsvergleich auf der Grundlage gesicherter Zahlen, ob ggf. eine zügige Realisierung unter Inkaufnahme eines Leerstandes der bis zum Jahre 2005 angemieteten Liegenschaft günstiger ist.

Das von den Ressorts gewählte Ausschreibungsverfahren dient dazu, die günstigste Variante der Unterbringung des Instituts in Bonn zu ermitteln und auszuwählen. Der Neubau wird gegenüber der ursprünglich in Erwägung gezogenen langfristigen Anmietung einer Liegenschaft zu Kosteneinsparungen in zweistelliger Millionenhöhe führen. Erhebliche Risiken, die bei einer Kombination von Anmietung und einem ergänzenden Investorbau (Labortrakt) entstehen, werden vermieden.

Bundesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts

Bundesanstalt für Arbeit

100 Neuorganisation des Beschaffungswesens

100.1

Die Bundesanstalt beschafft mit ihren 208 Dienststellen jährlich Waren und andere Leistungen im Werte von rd. 1,5 Mrd. DM. Sie wickelte die Beschaffungen bisher in einem weitgehend ungeordneten Verfahren ab. Außerdem konnte die Bundesanstalt wegen der vielen kleinen Beschaffungen die Vorteile günstiger Preise und Lieferbedingungen nicht hinreichend nutzen. Schließlich war das Verfahren wegen der Vielzahl der beschaffenden Dienststellen sowie der nicht eindeutig geregelten Zuständigkeitsverteilung anfällig für Unregelmäßigkeiten. Die große Zahl der mit Beschaffungen befaßten Dienststellen und Mitarbeiter sowie der Abstimmungsbedarf zwischen den beschaffenden Dienststellen führten zu einem unnötig hohen Verwaltungsaufwand.

Um die Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Beschaffungen zu verbessern, hat der Bundesrechnungshof der Bundesanstalt im Jahre 1997 empfohlen, ihr Beschaffungswesen neu zu organisieren und dabei die Zahl der Beschaffungsstellen zu verringern. Er hat insbesondere empfohlen, die Zuständigkeiten für die Beschaffung überwiegend beim Zentralamt der Bundesanstalt zusammenzufassen und nur die Grundsatz- und Steuerungsaufgaben bei der Hauptstelle der Bundesanstalt zu belassen.

100.2

Die Bundesanstalt hat die Anregungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und im Mai 1999 mit einem Erlass an das Zentralamt begonnen, ihr Beschaffungswesen neu zu organisieren. Hierzu werden Ausführungsaufgaben aus der Hauptstelle ausgegliedert und in einer „Zentralen Beschaffungsstelle“ im Zentralamt gebündelt. Die Bedarfsfeststellung und die Durchführung der Beschaffung werden organisatorisch getrennt. Die Entscheidungen über den Bedarf werden nunmehr dezentral getroffen und die Beschaffungsaufträge überwiegend zentral vergeben. Die Grundsatz- und Steuerungsaufgaben werden in der Hauptstelle vom Referat „Grundsatzfragen des Beschaffungswesens“ wahrgenommen.

100.3

Der Bundesrechnungshof erwartet, daß mit der Neuorganisation des Beschaffungswesens der Verwaltungsaufwand verringert sowie die Marktstellung der Bundesanstalt als Nachfrager von Gütern und Leistungen verbes-

sert werden. Dadurch kann die Bundesanstalt ihre personellen und sachlichen Verwaltungsausgaben sowie ihre Ausgaben für Beschaffungen senken. Außerdem wird sie mit der Festlegung eindeutiger Zuständigkeiten eventuellen Unregelmäßigkeiten im Zusammenhang mit Beschaffungen wirkungsvoller als bisher begegnen können.

101 Effizienz der Vermittlungstätigkeit der Arbeitsämter

101.1

Vordringlichste Aufgabe der Arbeitsämter ist nach der gesetzlichen Wertung des § 4 Drittes Buch Sozialgesetzbuch die Vermittlung von Ausbildungs- und Arbeitsplätzen. Die Vermittlung hat Vorrang insbesondere vor den Entgeltersatzleistungen. Der Bundesrechnungshof und das Vorprüfungsamt der Bundesanstalt für Arbeit (Vorprüfungsamt) haben deshalb geprüft, inwieweit die Arbeitsämter bestimmte Kriterien, die maßgeblich den Erfolg der Vermittlung bestimmen, erfüllen.

Untersucht wurde, ob und inwieweit die Arbeitsämter

- Stellenangebote der Arbeitgeber im DV-Verfahren „coArb“ der Bundesanstalt vollständig und plausibel mit Hilfe einer entsprechenden Verschlüsselung erfaßten,
- zeitnah auf eingehende Stellenangebote reagierten,
- das Ergebnis rücklaufender Vermittlungsvorschläge dokumentierten und insbesondere im Hinblick auf vermittlerische, ggf. auch leistungsrechtliche Konsequenzen auswerteten,
- den Arbeitgebern mit Erfolg Vermittlungsvorschläge unterbreiteten.

Der Bundesrechnungshof und das Vorprüfungsamt stellten fest, daß die Arbeitsämter durchschnittlich 40 v. H. der in die Prüfung einbezogenen Stellenangebote nicht vollständig oder nicht plausibel in „coArb“ erfaßten. Anforderungsmerkmale der angebotenen Stellen wurden weggelassen oder inhaltlich verändert. Dadurch wurden fehlerhafte oder aussichtslose Vermittlungsvorschläge begünstigt.

Auf eingehende Vermittlungsvorschläge reagierten die Arbeitsämter in der Regel spätestens innerhalb einer Woche, in 14 v. H. der Fälle jedoch erst nach Ablauf eines Monats oder überhaupt nicht.

Die Arbeitsämter hatten zwar 73 v. H. der fehlgeschlagenen Vermittlungsvorschläge ausgewertet, jedoch enthielten die Auswertungen nur in 28 v. H. der Fälle aussagefähige Informationen über die Gründe des Fehlschlagens.

Die Arbeitsämter, die die förmlichen Vorgaben zur Verschlüsselung der Stellenangebote in „coArb“ beachteten und rücklaufende Vermittlungsvorschläge aussagekräftig auswerteten, besetzten offene Stellen mit größerer Zielgenauigkeit und geringerem Aufwand als die Arbeitsämter, die diese Kriterien schlechter erfüllten.

101.2

Der Bundesrechnungshof und das Vorprüfungsamt haben das Ergebnis der Prüfung dem Präsidenten der Bundesanstalt im Rahmen einer Beratung vorgestellt und Vorschläge unterbreitet, wie die Stellenvermittlung effektiver und effizienter gestaltet und der Vermittlungserfolg gesteigert werden kann. Hierzu müssen die Arbeitsämter verstärkt auf Vollständigkeit und Plausibilität der Verschlüsselung der Stellenangebote achten. Korrekt geführte Stellenangebote können dazu beitragen, die Vermittlungsquote deutlich zu steigern. Außerdem ist der Frage nachzugehen, warum die Arbeitsämter in jedem siebten Vermittlungsfall erst nach Ablauf eines Monats oder überhaupt nicht auf Stellenangebote reagierten. Die Gründe für das Scheitern von Vermittlungsvorschlägen sind aufzuklären, um künftige Fehlvermittlungen und Mehrarbeit zu vermeiden.

101.3

Die Bundesanstalt hat die Feststellungen und Vorschläge anerkannt und mitgeteilt, sie habe Maßnahmen zur not-

wendigen Verbesserung der Vermittlungsqualität eingeleitet. Hierzu gehörten

- eine effektive, d. h. vollständige und plausible Verschlüsselung der Vermittlungsangebote,
- die marktgerechte und schnelle Reaktion auf Stellenangebote,
- die verstärkte Auswertung und ein intensives Nachgehen von Vermittlungsvorschlägen,
- die Verbesserung der Kommunikation mit den Arbeitgebern,
- eine den Arbeitsablauf vereinfachende DV-Unterstützung.

Arbeitsüberlastung und Zielkonflikte zwischen Kundenorientierung und Qualitätsarbeit führten bei der Bundesanstalt als Massenverwaltung jedoch zwangsläufig zu Einbußen bei der Qualität der Aufgabenerledigung.

101.4

Die von der Bundesanstalt eingeleiteten Maßnahmen sind geeignet, den vom Bundesrechnungshof festgestellten Defiziten entgegenzuwirken und das Vermittlungsgeschäft – auch vor dem Hintergrund der von der Bundesanstalt dargestellten Arbeitsbedingungen – insgesamt zu verbessern.

Die Bemerkungen sind vom Großen Senat des Bundesrechnungshofes beschlossen worden.

Frankfurt am Main, 11. Oktober 1999

Bundesrechnungshof

Dr. von Wedel