Deutscher Bundestag
12. Wahlperiode

Drucksache 12/5650

Sachgebiet 63

Unterrichtung

durch den Bundesrechnungshof

Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 1993 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung (einschließlich der Feststellungen zur Jahresrechnung des Bundes 1991)

Inhaltsverzeichnis

	Nummer	Seite
Vorbemerkung	1	9
Gegenstand der Bemerkungen	1.1	9
Politische Entscheidungen	1.2	9
Prüfungsumfang und Prüfungsrechte	1.3	9
Allgemeines	1.3.1	9
Finanzkontrolle bei privatrechtlichen Trägern, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen	1.3.2	10
Prüfung der Verwendung von Fraktionszuschüssen durch den Bundesrechnungshof	1.3.3	10
Prüfung der Verwendung der Aufwendungen für die Beschäftigung von Mitarbeitern nach § 12 Abs. 3 Abgeordnetengesetz durch den Bundesrechnungshof	1.3.4	11
Prüfung des Beitragseinzuges für die Rentenversicherungsträger und die Bundesanstalt für Arbeit	1.3.5	12
Beratungstätigkeit	1.4	12
Weiterverfolgung früherer Prüfungsfeststellungen	1.5	12
Tätigkeit des Bundesrechnungshofes in den neuen Bundesländern	1.6	12
Zusammenarbeit mit anderen Prüfungseinrichtungen	1.7	13

Zugeleitet mit Schreiben des Präsidenten des Bundesrechnungshofes — I 1-20 81 02 (93) — vom 17. September 1993 gemäß § 97 Abs. 1 der Bundeshaushaltsordnung.

	Nummer	Seite
Mitwirken des Bundesrechnungshofes bei der Prüfung von internationalen Einrichtungen und bei der Finanzkontrolle der Vereinten Nationen	1.8	14
Feststellungen zur Haushalts- und Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 1991	2	15
Entlastung für das Haushaltsjahr 1990	2.1	15
Haushaltsführung im Haushaltsjahr 1991	2.2	15
Rechnungslegung für das Haushaltsjahr 1991	2.3	15
Ordnungsmäßigkeit der Rechnung (Mitteilung nach § 97 Abs. 2 Nr. 1 BHO)	2.4	20
Einsatz der Datenverarbeitung im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen	2.5	20
Inanspruchnahme von Kreditermächtigungen, Gesamtverschuldung	2.6	21
Abführungen der Deutschen Bundesbank	2.7	22
Feststellungen zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes	3	24
Verfassungsrechtliche Kreditobergrenze	3.1	24
Auswirkungen der Staatsverschuldung	3.2	26
Schulden der Sondervermögen	3.3	27
Konvergenzkriterien des Maastrichter Vertrages	3.4	31
Besondere Prüfungsergebnisse		
Bundeskanzleramt		
Politische Öffentlichkeitsarbeit „Ausland" des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung	4	32
Beteiligung an einem Vertriebsunternehmen	5	35
Auswärtiges Amt		
Zuschlag zum Ausstattungsbeitrag gemäß § 12 Abs. 1 Satz 4 Auslandsumzugskostenverordnung	6	38
Beschaffung von Informationstechnik beim Auswärtigen Amt	7	40
Visaerteilung bei Vertretungen des Bundes im Ausland	8	41
Bundesministerium des Innern		
Finanzierung des Internationalen Suchdienstes in Arolsen	9	43
Verordnung über die Reisekostenvergütung bei Auslandsdienstreisen	10	46
Personalkostenzuschüsse des Bundes an Gemeinden und andere öffentlich-rechtliche Einrichtungen in den neuen Bundesländern	11	51
Haushaltsplanung der Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder	s. 75	168
Vergütungen für Bedienstete der Sozialversicherungsträger in den neuen Bundesländern	s. 24	75

	Nummer	Seite
Bundesministerium der Justiz		
Abwicklung des Patentamtes der Deutschen Demokratischen Republik durch das Deutsche Patentamt	12	53
Bundesministerium der Finanzen		
Rechts- und Fachaufsicht des Bundesministeriums der Finanzen über die Treuhandanstalt	13	55
Bundesmonopolverwaltung für Branntwein	14	58
Vergütungen für Bedienstete der Sozialversicherungsträger in den neuen Bundesländern	s. 24	75
Auswertung von Mitteilungen und sonstigen Informationen durch die Finanzämter	s. 39	101
Maßnahmen zur Verbesserung der organisatorischen und programmgesteuerten Kontrollen im Besteuerungsverfahren	s. 40	103
Umsatzbesteuerung grenzüberschreitender Reiseleistungen	s. 41	104
Umsatzbesteuerung der grenzüberschreitenden Personenbeförderung im Luftverkehr	s. 42	106
Vereinnahmung und Abführung der Mehrwertsteuer durch Versorgungsunternehmen für Strom, Gas, Fernwärme und Wasser bei Lieferungen an private Haushalte	s. 43	108
Zusammenwirken von Bund und Ländern bei der Erhebung von Steuern	s. 44	109
Informationszentrale für steuerliche Auslandsbeziehungen beim Bundesamt für Finanzen	s. 45	111
Festsetzung von Einkommensteuer- und Körperschaftsteuer-Vorauszahlungen in den neuen Bundesländern und im Ostteil von Berlin	s. 46	113
Bearbeitung von Umsatzsteuerfällen durch die Finanzämter in den neuen Bundesländern und im Ostteil von Berlin	s. 47	116
Ausbeutesätze für Abfindungsbrennereien und Stoffbesitzer	s. 48	119
Haushaltsplanung der Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder	s. 75	168
Treuhandanstalt	s. 76—81	169
Bundesministerium für Wirtschaft		
Überwachung von bedingt rückzahlbaren Zuschüssen	15	59
Eigenkapitalhilfe und ERP-Förderung in den neuen Bundesländern	16	60
Gemeindekreditprogramm der Kreditanstalt für Wiederaufbau	17	62
Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung		
Erprobung neuer Wege in der Arbeitsmarktpolitik	18	66
Anrechnung von Einkommen auf Hinterbliebenenrenten	19	68
Renten wegen Berufsunfähigkeit an freigestellte Betriebsratsmitglieder	20	70
Berechnung der Rentenhöhe nach dem Rentenreformgesetz 1992	21	71
Zahlung von Renten in das Ausland durch Scheckversendung	22	72
Nachversicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung	23	73
Vergütungen für Bedienstete der Sozialversicherungsträger in den neuen Bundesländern	24	75

	Nummer	Seite
Bundesanstalt für Arbeit	s. 72—74	163
Bundesministerium für Verkehr		
Eingruppierungen während der Einarbeitungszeit	25	77
Erhebung von Schiffahrtsabgaben	26	79
Gebühren für Amtshandlungen von Sonderstellen	27	80
Bemerkungen früherer Haushaltsjahre; Abstufung von Bundesstraßen	28	81
Sondervermögen Deutsche Bundesbahn	s. 49—59	120
Sondervermögen Deutsche Reichsbahn	s. 60—63	139
Bundesministerium für Post und Telekommunikation		
Sondervermögen Deutsche Bundespost	s. 64—71	147
Bundesministerium der Verteidigung		
Umrüstung des Schützenpanzers BMP-1	29	83
Aussonderung und Verwertung des bundeswehreigenen Landesystems SETAC	30	84
Teilnahme von Reservisten an Kongressen im Rahmen von Wehrübungen	31	86
Umsetzung von Ergebnissen personalwirtschaftlicher Untersuchungen im Kassenwesen	32	87
Nachversicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung	s. 23	73
Bundesministerium für Gesundheit		
Gebührenerhebung des Bundesgesundheitsamtes	33	88
Vergütungen für Bedienstete der Sozialversicherungsträger in den neuen Bundesländern	s. 24	75
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit		
Modellhafte Sanierung radonbelasteter Wohnhäuser in einer Gemeinde in Sachsen	34	89
Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung		
Förderung der Reintegration von Ärzten aus Entwicklungsländern	35	93
Bundesministerium für Forschung und Technologie		
Förderung der Forschung und Entwicklung von Windkraftanlagen	36	94
Vergabe öffentlicher Mittel durch einen privaten Verband	37	97
Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft		
Abzug eines Freibetrages für Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft bei der Einkommensermittlung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz	38	99
Allgemeine Finanzverwaltung		
Auswertung von Mitteilungen und sonstigen Informationen durch die Finanzämter	39	101
Maßnahmen zur Verbesserung der organisatorischen und programmgesteuerten Kontrollen im Besteuerungsverfahren	40	103

	Nummer	Seite
Umsatzbesteuerung grenzüberschreitender Reiseleistungen	41	104
Umsatzbesteuerung der grenzüberschreitenden Personenbeförderung im Luftverkehr	42	106
Vereinnahmung und Abführung der Mehrwertsteuer durch Versorgungsunternehmen für Strom, Gas, Fernwärme und Wasser bei Lieferungen an private Haushalte	43	108
Zusammenwirken von Bund und Ländern bei der Erhebung von Steuern	44	109
Informationszentrale für steuerliche Auslandsbeziehungen beim Bundesamt für Finanzen	45	111
Festsetzung von Einkommensteuer- und Körperschaftsteuer-Vorauszahlungen in den neuen Bundesländern und im Ostteil von Berlin	46	113
Bearbeitung von Umsatzsteuerfällen durch die Finanzämter in den neuen Bundesländern und im Ostteil von Berlin	47	116
Ausbeutesätze für Abfindungsbrennereien und Stoffbesitzer	48	119
Sondervermögen		
Deutsche Bundesbahn		
Jahresabschluß 1991	49	120
Personallage	50	122
Finanzierung von Dienstreisen durch Firmen	51	123
Dienstkleidungspflicht für Mitarbeiter im Schalterdienst	52	125
Bundesbahn-Hausbrandversorgung	53	125
Neuordnung des Gepäck- und Expreßgutverkehrs	54	128
Beteiligungsgesellschaft im Bereich Datenverarbeitung	55	130
Lagerplätze	56	133
Durchführung eines EDV-Projektes im Güterkraftverkehr der Deutschen Bundesbahn	57	134
Planung und Errichtung eines „Integrierten Datennetzes"	58	136
Bau einer Umfahrungsstrecke	59	137
Deutsche Reichsbahn		
Jahresabschlüsse 1990 und 1991	60	139
Personallage der Deutschen Reichsbahn 1992	61	141
Planung einer Lückenschlußmaßnahme in Thüringen	62	143
Umstellung der Datenerfassung im Güterverkehr der Deutschen Reichsbahn	63	145
Eingruppierungen während der Einarbeitungszeit	s. 25	77
Finanzierung von Dienstreisen durch Firmen	s. 51	123
Deutsche Bundespost		
Mehrere Unternehmen		
Gesamtjahresabschluß 1991 der Deutschen Bundespost	64	147
Vergabe von Bauleistungen	65	151
Deutsche Bundespost Postdienst		
Beteiligung der Deutschen Bundespost Postdienst an der PSG-Postdienst Service Gesellschaft mbH, Berlin	66	152
Erstellung und Versand IT-gestützter Bezügemitteilungen	67	154
Bau eines Frachtzentrums	68	156

	Nummer	Seite
Deutsche Bundespost Telekom		
Entgelteanpassung im Breitbandverteildienst	69	157
Vertragsgestaltung zum Generalunternehmerzuschlag für das „Zusatzprogramm Turn-Key '91"	70	159
Kosten von Arbeitstagungen und Fortbildungsseminaren	71	161
ERP-Sondervermögen		
Eigenkapitalhilfe und ERP-Förderung in den neuen Bundesländern	s. 16	60
Bundesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts		
Bundesanstalt für Arbeit		
Lohnkostenzuschüsse an Arbeitgeber zur Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen	72	163
Neufestsetzung der Arbeitslosenhilfe	73	164
Sicherheit der Informationsverarbeitung bei der Bundesanstalt für Arbeit	74	166
Erprobung neuer Wege in der Arbeitsmarktpolitik	s. 18	66
Nachversicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung	s. 23	73
Kreditanstalt für Wiederaufbau		
Gemeindekreditprogramm der Kreditanstalt für Wiederaufbau	s. 17	62
Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder		
Haushaltsplanung der Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder	75	168
Treuhandanstalt		
Behandlung von Investitionen und Arbeitsplätzen bei Privatisierungen durch die Treuhandanstalt	76	170
Behandlung von ökologischen Altlasten bei Privatisierungen durch die Treuhandanstalt	77	174
Grundlagen des Vertragsmanagements der Treuhandanstalt	78	177
Beteiligungscontrolling der Treuhandanstalt	79	180
Entscheidungen der Treuhandanstalt über die Sanierungsfähigkeit von Beteiligungsunternehmen	80	183
Personalausgaben der Treuhandanstalt	81	188
Rechts- und Fachaufsicht des Bundesministeriums der Finanzen über die Treuhandanstalt	s. 13	55
Beratungstätigkeit des Bundesrechnungshofes		
Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur"	82	197
Rechtsgrundlagen und Praxis bei der Benutzung personengebundener Dienstkraftfahrzeuge	83	198
Einsparungen von Haushaltsmitteln bei der Bundesanstalt für Arbeit	84	198
„Begleitende Finanzierung" der deutschen Industrie bei der Entwicklung des neuen Jagdflugzeuges	85	199
Entwicklung und Beschaffung des Aufklärungssystems „Lapas"	86	200

	Nummer	Seite
Beratungstätigkeit des Bundesrechnungshofes in den neuen Bundesländern		
Erstattungsanspruch der Deutschen Versicherungs-AG wegen Vorfinanzierung von Zusatzversorgungsleistungen ...	87	200
Beschaffung von Informationstechnik bei der Deutschen Reichsbahn	88	201
Sicherheit der Personaldatenverarbeitung bei der Deutschen Reichsbahn	89	202
Konzentration der Rechenzentren der Deutschen Reichsbahn auf den Standort Berlin	90	202
Betriebliche Planung und Maßnahmen für Bauarbeiten der Deutschen Reichsbahn	91	203
Strukturen, Arbeitsabläufe und Wirksamkeit der Absatzbereiche Personen- und Güterverkehr der Deutschen Reichsbahn	92	205
Entwicklungsplanungen für Fernsprechortsnetze und Anschlußbereiche	93	206
Beratungstätigkeit des Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung		
Gutachten zur Organisation und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung	94	208
Bedeutsame Fälle, in denen die Verwaltung Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt ist		
Förderung der „Stiftung Wissenschaft und Politik"	95	209
Personalwirtschaftliche Auswirkungen der Vereinigung Deutschlands	96	210
Hubschrauber-Transportkapazität beim Bundesgrenzschutz	97	211
Anpassungs- und Überbrückungshilfen in den neuen Bundesländern	98	211
Einkommensprüfung bei der Zahlung des Sozialzuschlages	99	211
Versorgung wegen Berufsunfähigkeit aus Zusatzversorgungssystemen	100	212
Personalausstattung des Generalsekretariats und der Geschäftsstellen des Verbandes der Reservisten der Deutschen Bundeswehr e. V.	101	212
Nutzung von Gästehäusern und ähnlichen Einrichtungen der ehemaligen Nationalen Volksarmee für Unterbringungszwecke der Bundeswehr	102	213
Wärmeversorgung der Liegenschaften der Bundeswehr (Unterkunfts- und Verwaltungsgebäude)	103	213
Beschaffung einer Vorserie von Funkgeräten für das Waffensystem PATRIOT	104	214
Bewirtschaftung von gebrauchten Munitionspackmitteln und Munitionsteilen	105	214
Außerdienststellung nicht modernisierter Schnellboote	106	215
Entwicklung des Führungsinformationssystems RUBIN des Führungsstabes der Streitkräfte	107	215
Entwicklung der endphasengelenkten Munition für das Mittlere Artillerie-Raketensystem	108	216

	Nummer	Seite
Arbeitnehmer-Sparzulage auf vermögenswirksame Leistungen für Wertpapierverträge mit Kreditinstituten	109	216
Verfahren der Landesfinanzbehörden in den neuen Bundesländern bei Investitionszulage-Sonderprüfungen	110	217
Eröffnungsbilanz der Verwaltung des ehemaligen Reichsbahnvermögens in Berlin (West)	111	218
Notwendigkeit der Eisenbahnfährhäfen Saßnitz und Mukran	112	218
Ausbaustrecke Berlin — Hamburg	113	219
Planung und Veranschlagung einer Lückenschlußmaßnahme im Schienennetz	114	219

1 Vorbemerkung

1.1 Gegenstand der Bemerkungen

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

Die Bemerkungen sind nicht auf ein Haushaltsjahr beschränkt (s. § 97 Abs. 3 BHO). Das gilt auch für die Feststellungen zur Haushalts- und Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 1991 (vgl. Nr. 2), die besondere Bedeutung für die Entscheidung über die Entlastung haben. Die Bemerkungen erfassen Prüfungsergebnisse so zeitnah wie möglich.

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

In besonderen Abschnitten berichtet der Bundesrechnungshof über seine Beratungstätigkeit (vgl. Nrn. 82 bis 93) und über die Beratungstätigkeit des Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (vgl. Nr. 94).

Außerdem wird zur Unterrichtung des Deutschen Bundestages und des Bundesrates über bedeutsame Fälle, in denen die Verwaltung Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt ist, in einer Kurzfassung berichtet (vgl. Nrn. 95 bis 114).

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. Soweit anderes nicht ausdrücklich erwähnt ist, kann davon ausgegangen werden, daß über die dargestellten Sachverhalte Meinungsverschiedenheiten nicht bestehen. Soweit die betroffenen Stellen abweichende Auffassungen hinsichtlich der Würdigung vorgebracht haben, kommt dies in den Bemerkungen zum Ausdruck.

1.2 Politische Entscheidungen

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

Zum einen kommt er dabei dem gesetzlichen Auftrag nach, in seinen Bemerkungen mitzuteilen, welche Maßnahmen für die Zukunft empfohlen werden (§ 97 Abs. 2 Nr. 4 BHO), zum anderen trägt er dem Wunsch des Parlamentes Rechnung, „den Haushaltsausschuß und die zuständigen Fachausschüsse laufend über Prüfungsergebnisse zu unterrichten, die zu Empfehlungen für gesetzgeberische Maßnahmen geführt haben und für anstehende Gesetzesvorhaben von Bedeutung sind" (s. z. B. Beschlußempfehlung des Haushaltsausschusses zur Jahresrechnung 1989 und zu den Bemerkungen 1991 — Drucksache 12/2810 S. 2 zu B).

1.3 Prüfungsumfang und Prüfungsrechte

1.3.1 Allgemeines

1.3.1.1

Die Prüfung des Bundesrechnungshofes erstreckt sich auf alle Einzelpläne des Bundeshaushaltsplanes, Sondervermögen des Bundes, insbesondere Deutsche Bundesbahn, Deutsche Reichsbahn und Deutsche Bundespost, bundesunmittelbare und sonstige juristische Personen des öffentlichen Rechts und die Betätigung des Bundes bei privatrechtlichen Unternehmen.

1.3.1.2

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

1.3.1.3

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

1.3.1.4

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

1.3.2 Finanzkontrolle bei privatrechtlichen Trägern, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen

In zunehmendem Umfang werden öffentliche Aufgaben, die bisher der Bund einschließlich seiner Sondervermögen wahrgenommen hat, auf privatrechtlich organisierte Träger verlagert, deren Anteilseigner der Bund oder seine Sondervermögen sind. Das Bundesministerium und der Bundesrechnungshof haben im Juni 1993 dem Rechnungsprüfungsausschuß des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages darüber berichtet, welche Auswirkungen dies auf die Prüfungsmöglichkeiten des Bundesrechungshofes und die Ausübung der parlamentarischen Finanzkontrolle hat und welche Maßnahmen aus ihrer Sicht erforderlich sind, um eine umfassende Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung dieser Unternehmen sicherzustellen.

Nach Erörterung im Ausschuß hat dieser am 1. Juli 1993 beschlossen, daß zur Wahrung der Erfordernisse der parlamentarischen Finanzkontrolle bei privatrechtlichen Trägern, die öffentliche Aufgaben des Bundes wahrnehmen, umgehend gesetzliche Regelungen getroffen werden müssen. Das Bundesministerium wurde aufgefordert, hierzu Vorschläge unter Beteiligung des Bundesrechnungshofes zu erarbeiten und dem Ausschuß bis September 1993 vorzulegen. Der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages wird die Beratung sodann fortsetzen.

1.3.3 Prüfung der Verwendung von Fraktionszuschüssen durch den Bundesrechnungshof

In der Vergangenheit gab es Meinungsunterschiede, wie die Fraktionszuschüsse rechtlich zu qualifizieren sind und wie weit das Prüfungsrecht des Bundesrechnungshofes bei den Fraktionen reicht. Um ein pragmatisches Vorgehen zu ermöglichen, wurde Mitte des Jahres 1980 in einem Schriftwechsel zwischen dem Präsidenten des Deutschen Bundestages und dem Präsidenten des Bundesrechnungshofes die Ausübung des Prüfungsrechtes geregelt. Ferner wurde die Zweckbestimmung der Fraktionszuschüsse ab dem Haushaltsplan 1981 in — allerdings haushaltsrechtlich unverbindlichen — Erläuterungen beschrieben.

Grundlage der Prüfungen durch den Bundesrechnungshof waren nach dem Inhalt des Schriftwechsels Verwendungsnachweise, die auf einem vom Bundesrechnungshof vorgeschlagenen und von den Fraktionen weiterentwickelten Kontenrahmen beruhten. Mit den Verwendungsnachweisen sollte belegt werden, daß die öffentlichen Haushaltsmittel nur im Rahmen der Zweckbestimmung ausgegeben wurden.

Der Bundesrechnungshof hat entsprechend der getroffenen Regelung in der Folgezeit bei allen Fraktionen geprüft. Er hat dabei den Besonderheiten der Aufgaben der Fraktionen Rechnung getragen.

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom 13. Juni 1989 (BVerfGE 80, 188 ff., sogenanntes Wüppesahl-Urteil) stellt das umfassende Prüfungsrecht des Bundesrechnungshofes auf verfassungsrechtlicher Grundlage klar: „Der verfassungsrechtliche Prüfungsauftrag des Bundesrechnungshofes (Artikel 114 Abs. 2 GG) umfaßt die Rechtmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwendung von Fraktionszuschüssen nach den gleichen verfassungsrechtlichen und haushaltsrechtlichen Maßstäben wie andere Etatmittel auch" (S. 214 a. a. O.).

Danach ist der Schriftwechsel aus dem Jahre 1980 insoweit überholt, als die Prüfung durch den Bundesrechnungshof nicht von der Vorlage von Verwendungsnachweisen abhängig gemacht werden darf und sich nicht auf die Prüfung der den Nachweisen zugrundeliegenden Vorgänge aus der Vergangenheit beschränkt. Dies bedeutet auch, daß bei den Fraktionen gegenwartsnah und rechnungsunabhängig geprüft werden kann; auch Querschnittsprüfungen sind möglich.

Auf Vorschlag der Fraktionen von CDU/CSU, SPD und F.D.P. im Deutschen Bundestag sind ab dem Haushalt 1991 im Vorwort zum Einzelplan 02 die Stellung der Fraktionen und in den Erläuterungen zu Kapitel 02 01 Titel 684 01 deren Aufgaben in Anlehnung an das Urteil näher beschrieben worden. Die Fraktionen haben ferner einen gemeinsamen Entwurf eines Sechzehnten Gesetzes zur Änderung des Abgeordnetengesetzes (Fraktionsgesetz), Drucksache 12/4756, eingebracht, der zur Zeit in den Ausschüssen beraten wird.

Der Bundesrechnungshof begrüßt grundsätzlich die Absicht, eine gesetzliche Grundlage für die Finanzierung der Fraktionen aus staatlichen Mitteln zu schaf-

fen. Dies gilt auch hinsichtlich der in § 52 des Gesetzentwurfes vorgesehenen klarstellenden Regelung für die Rechnungsprüfung:

„(1) Der Bundesrechnungshof prüft die Rechnung sowie die den Fraktionen nach § 49 Abs. 1 zur Verfügung gestellten Geld- und Sachleistungen auf ihre wirtschaftliche und ordnungsgemäße Verwendung gemäß § 50 Abs. 1.

(2) Bei der Prüfung ist der Rechtsstellung und den Aufgaben der Fraktionen Rechnung zu tragen. Die politische Erforderlichkeit einer Maßnahme der Fraktionen ist nicht Gegenstand der Prüfung."

Bedenken hat der Bundesrechnungshof anläßlich der parlamentarischen Beratungen des Gesetzentwurfes jedoch gegen die Aussage in der Begründung zu § 52 vorgebracht, daß die „Vorschriften (der Bundeshaushaltsordnung) über die Prüfungskompetenzen des Bundesrechnungshofes nicht unmittelbar anwendbar sind". Der Bundesrechnungshof sieht darin einen Widerspruch zu der zitierten Auffassung des Bundesverfassungsgerichtes (S. 214 a. a. O.). Er hat im übrigen darauf hingewiesen, daß — im Einklang mit dieser Entscheidung — einschlägige Ländergesetze oder Gesetzentwürfe die §§ 94 bis 99 der Haushaltsordnung ausdrücklich für entsprechend anwendbar erklären (z. B. das Bayerische Fraktionsgesetz, das Niedersächsische Abgeordnetengesetz und der Entwurf eines Gesetzes über die Rechtsstellung und Finanzierung der Fraktionen im Hessischen Landtag).

Der Bundesrechnungshof geht ferner davon aus, daß die Formulierung in der Begründung zu § 52 (Drucksache 12/4756 S. 9) über den Vorbehalt eines „prüfungsfreien Arkanbereichs", der sich auf die Willensbildung und die Entscheidung der Frage beziehen soll, „ob eine — gesetzlich zulässige — Aufgabenwahrnehmung im Einzelfall politisch erforderlich ist oder nicht", zu keiner Einschränkung seines Prüfungsrechtes führt. Er wird wie bisher die Besonderheiten der Fraktionsaufgaben berücksichtigen. Politische Entscheidungen als solche im Rahmen des geltenden Rechtes unterliegen nicht seiner Beurteilung (vgl. Bemerkungen des Bundesrechnungshofes in den vergangenen Jahren, zuletzt 1992 Drucksache 12/3250, und in diesen Vorbemerkungen Nr. 1.2). Das gilt auch für politische Entscheidungen der Fraktionen.

1.3.4 Prüfung der Verwendung der Aufwendungen für die Beschäftigung von Mitarbeitern nach § 12 Abs. 3 Abgeordnetengesetz durch den Bundesrechnungshof

Haushaltsmittel für die Beschäftigung persönlicher Mitarbeiter von Abgeordneten gibt es seit dem Jahre 1969. Jedem Abgeordneten stand damals ein Betrag von monatlich 1 500 DM zur Verfügung. Der Monatsbetrag ist bis zum Jahre 1993 auf 12 960 DM angestiegen. Im gleichen Zeitraum erhöhte sich die Zahl der beschäftigten Mitarbeiter von 398 auf 4 130, der Gesamtansatz des Titels von 4 Mio. DM auf 142,9 Mio. DM.

Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 1992 in diesem Bereich geprüft, konnte sich dabei aber nur auf anonymisierte Unterlagen stützen; die Vorlage weiterer, nicht anonymisierter Unterlagen lehnte die Verwaltung des Deutschen Bundestages (Verwaltung) ab. Aufgrund von Vorbehalten aus dem parlamentarischen Bereich verwehrte sie ihm, im einzelnen zu prüfen, ob die Mittel nach den haushaltsrechtlichen Bestimmungen und entsprechend den „Ausführungsbestimmungen für den Ersatz von Aufwendungen, die den Mitgliedern des Deutschen Bundestages durch die Beschäftigung von Mitarbeiter(innen)n entstehen," verwendet worden sind.

Die Vorbehalte heben im wesentlichen darauf ab, die Mitglieder des Deutschen Bundestages unterlägen bei der Verwendung der Mitarbeiterpauschale keiner Prüfung durch den Bundesrechnungshof. Die Mitarbeiterpauschale sei Teil der in § 12 Abs. 3 des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages (Abgeordnetengesetz) geregelten Amtsausstattung. Die Verwendung der Mittel sei wie die Verwendung der anderen Bestandteile der Amtsausstattung durch Artikel 38, 48 Abs. 3 GG geschützt und falle allein in den politischen Verantwortungsbereich der Mitglieder des Deutschen Bundestages. Eine Prüfung durch den Bundesrechnungshof komme in diesem Bereich deshalb insgesamt nicht in Betracht.

Zulässig sei nur eine Prüfung bei der Verwaltung, soweit diese z. B. in die Auszahlung oder Bereitstellung der Amtsausstattung einbezogen sei. Diese Prüfung könne sich nur auf Fragestellungen erstrecken, die im Zusammenhang mit „administrativen" Vorgängen stünden.

Die Verwaltung hat mitgeteilt, sie sehe in Abstimmung mit den zuständigen Gremien des Deutschen Bundestages gegenwärtig keine Veranlassung, von dieser Auffassung abzuweichen. Im Hinblick auf die mögliche Realisierung der Vorschläge der Unabhängigen Kommission zur Überprüfung des Abgeordnetenrechtes werde die Frage des Umfangs und der Grenzen der Prüfungsbefugnisse des Bundesrechnungshofes gegenüber den Abgeordneten grundsätzlich erörtert werden müssen. Die Verwaltung hat vorgeschlagen, dieses Ergebnis abzuwarten.

Der Bundesrechnungshof hält die von der Verwaltung dargelegten Einschränkungen der Haushaltskontrolle für nicht vereinbar mit seinem in Artikel 114 Abs. 2 GG verfassungsrechtlich garantierten Prüfungsauftrag. Er will keineswegs den Kernbereich der Freiheit des Mandats und der dazu gewährten Amtsausstattung antasten. Soweit aber Haushaltsmittel zweckbestimmt für die Beschäftigung von Mitarbeitern gegeben werden, muß der Bundesrechnungshof nachprüfen können, ob diese Mittel auch zweckentsprechend verwendet wurden. Ihm müssen die Unterlagen offengelegt werden, über die die Bundestagsverwaltung als auszahlende Stelle verfügt und die sie für sachgerechte Entscheidungen nach dem geltenden Recht benötigt.

Der Bundesrechnungshof hält es für seine Pflicht, auch im Rahmen dieses Berichtes darauf aufmerksam zu machen, daß er seinem verfassungsmäßigen Prüfungsauftrag hinsichtlich der Haushalts- und Wirt-

schaftsführung des Bundes nicht in der gebotenen Weise nachkommen kann, wenn ihm nur anomymisierte Unterlagen zur Verfügung stehen.

1.3.5 Prüfung des Beitragseinzuges für die Rentenversicherungsträger und die Bundesanstalt für Arbeit

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

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

In einem weiteren Fall hat das Gericht dem Antrag auf Erlaß einer einstweiligen Anordnung nicht stattgegeben. Der Bundesrechnungshof hat gegen diese Entscheidung Beschwerde eingelegt.

Der Rechnungsprüfungsausschuß des Haushaltsausschusses hat in seinem Beschluß vom 21. Januar 1993 die Bedeutung der Prüfung der Beitragseinnahmen bei den Sozialversicherungsträgern unterstrichen, da Mängel im Beitragseinzug unmittelbar zu einer zusätzlichen Belastung des Bundeshaushaltes führen, aus dem die erforderlichen Zuschüsse an die Bundesanstalt für Arbeit und an die gesetzlichen Rentenversicherungsträger geleistet werden müssen.

1.4 Beratungstätigkeit

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

— im Rahmen der jährlichen Aufstellung des Bundeshaushaltes und

— in Form von Berichten zu finanziell bedeutsamen Einzelmaßnahmen oder zu Sachverhalten, bei denen ein Informationsbedürfnis der Entscheidungsträger besteht.

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

Im Jahre 1992 hat der Bundesrechnungshof neben zahlreichen Stellungnahmen für den Rechnungsprüfungsausschuß 33 Berichte dem Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages (mit damaligem Unterausschuß Treuhandanstalt) oder den Berichterstattern zugeleitet; ein Teil der Berichte ist Gegenstand der Erörterung in dem Abschnitt über die Beratungstätigkeit des Bundesrechnungshofes (vgl. Nrn. 82 bis 93).

1.5 Weiterverfolgung früherer Prüfungsfeststellungen

Der Bundesrechnungshof behält im Auge, welche Maßnahmen die geprüften Stellen aufgrund seiner Prüfungsfeststellungen getroffen haben, um Mängel abzustellen oder Verfahren zu verbessern. Er untersucht, ob die vom Parlament erteilten Auflagen von der geprüften Stelle erfüllt werden, und führt nach einiger Zeit Kontrollprüfungen durch, ob die zugesagten Verbesserungen eingetreten sind. Dadurch wird den Erfordernissen einer zukunftsorientierten Finanzkontrolle Rechnung getragen und der Umsetzung von Prüfungserkenntnissen Nachdruck verliehen. Ein Beispiel hierzu enthält Nr. 28.

In seinen Bemerkungen 1983 (Drucksache 10/574) hatte der Bundesrechnungshof beanstandet, daß Gebühren und Entgelte im Bereich einer technisch-wissenschaftlichen Anstalt nicht kostendeckend festgesetzt worden waren. Der Deutsche Bundestag hat daraufhin die Bundesregierung aufgefordert, Gebühren und Entgelte entsprechend den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes festzusetzen und zu erheben sowie diese ständig kostendeckend anzupassen. Das Bundesministerium hat diesen Beschluß wegen dessen grundsätzlicher Bedeutung zum Anlaß genommen, die obersten Bundesbehörden daran zu erinnern, daß Gebühren und Entgelte grundsätzlich kostendeckend festzusetzen seien. Der Bundesrechnungshof ist dieser Frage erneut bei verschiedenen Stellen nachgegangen und berichtet über das Ergebnis seiner Feststellungen in den Nrn. 8, 26, 27, 33 und 69.

1.6 Tätigkeit des Bundesrechnungshofes in den neuen Bundesländern

Prüfungen des Bundesrechnungshofes im Gebiet der neuen Bundesländer betrafen Entscheidungen der Ressorts mit Bezug auf dieses Gebiet, Entwicklungen in den neuen Bundesländern auf dem Wege zur Rechts- und Verwaltungseinheit sowie die Tätigkeit neuer mit der Einheit zusammenhängender Sondervermögen und juristischer Personen des öffentlichen Rechts (Treuhandanstalt, Fonds „Deutsche Einheit",

Kreditabwicklungsfonds). Dabei ist der Bundesrechnungshof von der besonderen Situation in den neuen Bundesländern ausgegangen und hat seine Prüfungen insbesondere darauf ausgerichtet, Erkenntnisse zur Beratung der zuständigen Stellen zu gewinnen. Im Hinblick auf diesen Schwerpunkt hat er die Berichte über solche Ergebnisse unter Nrn. 87 bis 93 zusammengefaßt. Über die Ergebnisse seiner Prüfungstätigkeit bei der Treuhandanstalt berichtet der Bundesrechnungshof in den Nrn. 13, 76 bis 81.

1.7 Zusammenarbeit mit anderen Prüfungseinrichtungen

1.7.1

Der bilaterale Erfahrungsaustausch zwischen dem Bundesrechnungshof und ausländischen Finanzkontrollbehörden ist fortgeführt worden.

Schwerpunkt der bilateralen Beziehungen ist zur Zeit der Erfahrungsaustausch mit Rechnungskontrollbehörden der ehemals sozialistischen und neuen Staaten Mittel- und Osteuropas. Der Aufbau einer wirksamen staatlichen Finanzkontrolle in diesen Ländern ist wesentlicher Teil der Reformen von Wirtschaft und Verwaltung. Der Bundesrechnungshof unterstützt die Bundesregierung bei ihren Maßnahmen für entsprechende Reformen auf dem Gebiet der staatlichen Finanzkontrolle durch Beratungstätigkeit und durch Fortbildungsseminare. Zusätzlich zu Ungarn ist im Jahre 1992 die Zusammenarbeit mit der Tschechischen und Slowakischen Republik hinzugekommen.

Im November 1992 fand in Königswinter eine vom Bundesrechnungshof organisierte internationale Tagung statt, auf der Parlamentsabgeordneten und Rechnungshofspräsidenten aus 14 Staaten Mittel- und Osteuropas Gelegenheit gegeben wurde, fachliche Anregungen für eine Reform der staatlichen Finanzkontrolle in ihren Ländern zu erhalten und damit zum Aufbau eines für einen demokratischen Staat unverzichtbaren modernen Finanzkontrollsystems beizutragen.

Im September 1993 findet ein Fortbildungsseminar für Prüfer der Rechnungshöfe von Polen und Estland statt.

1.7.2

Die im Rahmen der INTOSAI und EUROSAI entwikkelten engen bilateralen Beziehungen zu Rechnungshöfen anderer Staaten sind auch weiterhin Grundlage für abgestimmte Erhebungen von internationalen Rüstungsvorhaben. So hat der Bundesrechnungshof zusammen mit der französischen Cour des Comptes und dem britischen National Audit Office örtliche Erhebungen im Programmbüro für die multilaterale Entwicklung des Panzerabwehr-Lenkwaffensystems PARS 3 durchgeführt. Ferner prüft der Bundesrechnungshof gemeinsam mit den Rechnungshöfen der beteiligten Staaten und dem Internationalen Rechnungsprüfungsamt der NATO begleitend die Entwicklung des neuen europäischen Jagdflugzeuges. Über Probleme bei der Finanzierung dieses Flugzeuges informiert der Bundesrechnungshof in Nr. 85.

In den zurückliegenden Jahren hatte der Bundesrechnungshof im übrigen bereits gemeinsam mit dem amerikanischen General Accounting Office das Flugkörper-Abwehrsystem RAM sowie die Munitionentwicklung MLRS-TGW (Multiple Launch Rocket System — Terminal Guidance Warhead) geprüft (s. a. Bemerkungen 1992 Drucksache 12/3250 Nr. 1.6.2).

Weitere gemeinsame Prüfungen von internationalen Rüstungsvorhaben im Laufe des Jahres 1993 sind vorgesehen.

1.7.3

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

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

Im Jahre 1989 befaßten sich die Präsidenten der Rechnungshöfe der EG und ihrer Mitgliedstaaten auf der Konferenz in Den Haag mit den Auswirkungen des gemeinsamen Binnenmarktes auf die externe Finanzkontrolle. Sie verabschiedeten eine Resolution, in der sie u. a. betonten, daß „in Fällen, in denen die Prüfungsrechte von nationalen Rechnungshöfen hinter denen des Rechnungshofes der EG zurückbleiben, die Prüfungsrechte der nationalen Rechnungshöfe denen des Europäischen Rechnungshofes angeglichen werden sollen".

Nach dem Vertrag über die Europäische Union (Maastrichter Vertrag) soll in Artikel 188 c EG-Vertrag dem Europäischen Rechnungshof die Aufgabe übertragen werden, eine Erklärung über die Zuverlässigkeit der Rechnungsführung sowie über die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrundeliegenden Vorgänge abzugeben. Diese Erklärung wird auch eine Aussage darüber erfordern, inwieweit die nationalen Rechnungshöfe bei ihrer externen Finanzkontrolle gleiche Prüfungsrechte haben und mit gleicher Intensität prüfen können. Festzustellende Ungleichheiten werden die Notwendigkeit der Forderung von Den Haag nach Angleichung der Prüfungsrechte verdeutlichen. Die zuständigen Bundesministerien sollten die erforderlichen Maßnahmen einleiten, um auf dieses Ziel hinzuwirken.

1.7.4

Der Bundesrechnungshof unterstützt die Entwicklungszusammenarbeit der Bundesregierung durch Veranstaltung von Seminaren im Inland, die Entsendung von Fachreferenten auf dem Gebiet der staatlichen Finanzkontrolle zu Seminaren im Ausland sowie durch die Aufnahme von Praktikanten aus Kontrollbehörden des Auslandes. In der Vergangenheit lag ein Schwerpunkt dieser Fortbildungsmaßnahmen auf der Zusammenarbeit mit den Rechnungshöfen Lateinamerikas. Inzwischen stehen die Maßnahmen für die Kontrollbehörden in den ehemals sozialistischen Staaten Mittel- und Osteuropas (vgl. Nr. 1.7.1) sowie nach einem entsprechenden Regierungsabkommen mit der Volksrepublik China die Fortbildung von Führungskräften der chinesischen Rechnungskontrollbehörde im Vordergrund.

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

1.8.1

Die Bundesrepublik Deutschland ist Mitglied einer Vielzahl von internationalen (zwischenstaatlichen) Einrichtungen. Im Haushaltsjahr 1992 waren im Bundeshaushaltsplan Ausgaben an inter- und supranationale Organisationen (ohne EG) in Höhe von 6,6 Mrd. DM vorgesehen. Die Prüfungsrechte des Bundesrechnungshofes als Organ der nationalen Finanzkontrolle beschränken sich auf die Zahlung der Mittel an die internationalen Organisationen und auf die Ausübung der Mitgliedsrechte des Bundes durch die zuständigen Bundesministerien in den Gremien dieser Organisationen. Dagegen unterliegt die Verwendung der Mittel durch die internationalen Organisationen nicht der Prüfung durch die nationalen Rechnungshöfe, sondern der Kontrolle durch die jeweiligen externen Prüfungsorgane der Organisationen.

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

Im Jahre 1993 sind ein Mitglied des Bundesrechnungshofes als hauptamtliches Mitglied und zwei weitere Beamte als hauptamtliche Prüfer beim Internationalen Rechnungsprüfungsamt der NATO tätig. Nebenamtlich wirken Beamte des Bundesrechnungshofes u. a. mit bei der Prüfung der Westeuropäischen Union (WEU), des Europäischen Zentrums für mittelfristige Wettervorhersage (ECMWF), des Deutsch-Französischen Forschungsinstituts Saint Louis (ISL) und des Deutsch-Französischen sowie des Deutsch-Polnischen Jugendwerks.

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

1.8.2

Die Bundesrepublik Deutschland ist mit einem Beitragsanteil von rd. 9 v. H. nach den Vereinigten Staaten von Amerika, Japan und Rußland der viertgrößte Beitragszahler der Vereinten Nationen (VN). Der Präsident des Bundesrechnungshofes war von 1989 bis 1992 Mitglied des dreiköpfigen Board of Auditors der VN; er wurde bei seiner Prüfung von Prüfungsbeamten des Bundesrechnungshofes und zweier Landesrechnungshöfe sowie von Mitarbeitern einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft unterstützt. Er hat am 30. Dezember 1992 dem Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages seinen abschließenden Bericht über die Prüfung der VN vorgelegt und zugleich Maßnahmen zur Verbesserung des Finanzkontrollsystems der VN vorgeschlagen.

Der Bericht wurde im März 1993 vom Rechnungsprüfungsausschuß des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages beraten. Die Bundesregierung soll bis Ende Juli 1994 über die bis dahin erzielten Ergebnisse berichten. Der Rechnungsprüfungsausschuß hat die Bundesregierung gebeten, zusammen mit anderen wichtigen Geberländern in den zuständigen Gremien der VN darauf hinzuwirken, daß die im Bericht empfohlenen Maßnahmen verwirklicht werden.

2 Feststellungen zur Haushalts- und Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 1991

2.1 Entlastung für das Haushaltsjahr 1990

Für das Haushaltsjahr 1990 haben der Bundesrat am 6. November 1992 (Plenarprotokoll 648 S. 560) und der Deutsche Bundestag am 24. Juni 1993 (Plenarprotokoll 12/166 S. 14340 bis 14347 i. V. m. Drucksache 12/5171) der Bundesregierung gemäß Artikel 114 GG i. V. m. § 114 BHO Entlastung erteilt.

2.2 Haushaltsführung im Haushaltsjahr 1991

Grundlage für die Haushaltsführung des Bundes im Haushaltsjahr 1991 war das Haushaltsgesetz vom 27. Juni 1991 in der Fassung des Nachtragshaushaltsgesetzes vom 20. Dezember 1991. Dieses Gesetz stellte die Einnahmen und Ausgaben auf 410,332 Mrd. DM fest (Haushalts-Soll 1991).

Für die **Einnahmen** ohne Kredite und Münzeinnahmen waren im Soll 347,7 Mrd. DM[1]) vorgesehen. Dieser Betrag wurde im **Ist**-Ergebnis (348,6 Mrd. DM) um 0,3 v. H. überschritten; im Vorjahr waren es 1,4 v. H. Die Steigerungsrate der Ist-Einnahmen gegenüber dem Vorjahr betrug 5,0 v. H.

Die **Ist-Ausgaben** ohne haushaltstechnische Verrechnungen und durchlaufende Mittel beliefen sich auf 401,8 Mrd. DM. Sie haben das Soll (410,3 Mrd. DM) um 2,1 v. H. unterschritten; im Vorjahr waren es 4,0 v. H. Die Ist-Ausgaben erhöhten sich gegenüber dem Vorjahr um 5,7 v. H.

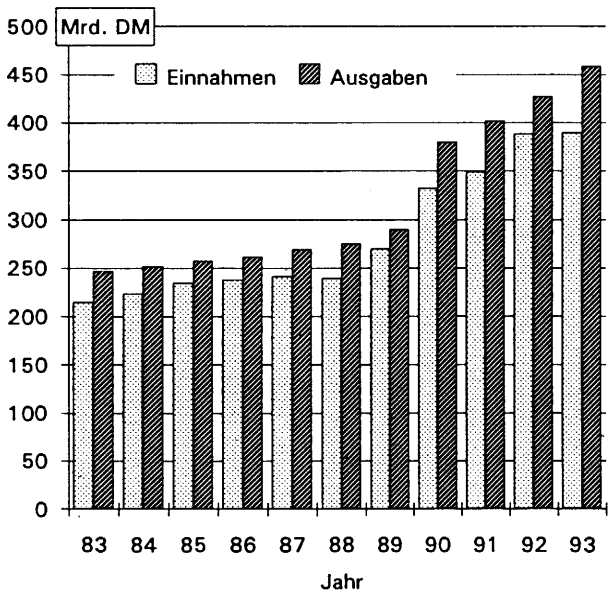
Die Einnahmen und Ausgaben des Bundes im Haushaltsjahr 1991 haben sich im Vergleich zu den Vorjahren deutlich erhöht. Dies ist insbesondere darauf zurückzuführen, daß der Bundeshaushalt 1991 als erster gesamtdeutscher Haushalt mit dem Bundeshaushalt 1990 verglichen wird, der den Haushalt der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik nur für das zweite Halbjahr 1990 erfaßt (vgl. dazu Drucksache 12/3250 Nr. 2.2). Die Ausgaben, die der Bund für die neuen Bundesländer leistete, beliefen sich nach den Angaben des Bundesministeriums der Finanzen (Bundesministerium) auf rd. 75 Mrd. DM.

Die **Entwicklung der Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben** (ohne Münzeinnahmen, Haushaltskredite, haushaltstechnische Verrechnungen und durchlaufende Mittel) ist für die Jahre 1983 bis 1993 in dem *Schaubild 1* dargestellt; für das Jahr 1993 wurden die Zahlen des Haushaltsplans einschließlich Nachtragshaushalt zugrunde gelegt.

[1]) Die nachfolgenden Zahlen sind durchweg gerundet

Schaubild 1

Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben



2.3 Rechnungslegung für das Haushaltsjahr 1991

Das Bundesministerium hat dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat am 16. April 1993 über alle Einnahmen und Ausgaben im Haushaltsjahr 1991 zur Entlastung der Bundesregierung Rechnung gelegt (Drucksache 12/4764). Nach der Regelung im Grundgesetz (Artikel 114 Abs. 1) hätte die Rechnungslegung im Laufe des Jahres 1992 vorgenommen werden müssen.

Schon bei der Rechnungslegung für das Haushaltsjahr 1990 hatte das Bundesministerium die **verfassungsmäßigen Fristen** nicht eingehalten. Der Bundesrechnungshof hat davon abgesehen, dies in den Bemerkungen 1992 zu beanstanden, weil die Haushaltsführung im Haushaltsjahr 1990 infolge der deutschen Einigung mit besonderen Problemen verbunden war (Drucksache 12/3250 Nr. 2.2 und 2.3).

Das Bundesministerium wird dafür zu sorgen haben, daß die verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Rechnungslegung in Zukunft wieder beachtet werden.

2.3.1

Aus der Sicht des Bundesrechnungshofes sind folgende **Feststellungen in der Haushaltsrechnung 1991** für die Entlastung der Bundesregierung von besonderer Bedeutung:

2.3.1.1

Das **kassenmäßige Jahres- und Gesamtergebnis** schließt für das Haushaltsjahr 1991 mit Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben in Höhe von 402,331 Mrd. DM ausgeglichen ab (Nr. 2.1.1 der Haushaltsrechnung). Der Ausgleich wird durch den Vermerk bei Kapitel 32 01 zugelassen, wonach Einnahmen aus Kreditaufnahmen in das folgende Haushaltsjahr umgebucht und am Anfang des folgenden Haushaltsjahres eingehende Einnahmen aus Kreditaufnahmen noch zugunsten des abzuschließenden Haushaltsjahres gebucht oder umgebucht werden dürfen. Im Haushaltsjahr 1991 wurde zum Ausgleich des kassenmäßigen Jahresergebnisses bei Kapitel 32 01 Titel 325 11 ein Betrag von 9,436 Mrd. DM in das Haushaltsjahr 1992 umgebucht; aus dem Haushaltsjahr 1990 wurde ein Betrag von 30,225 Mrd. DM übernommen.

2.3.1.2

Die Finanzierungsübersicht des Nachtrags zum Gesamtplan sah einen **Finanzierungssaldo** von 62,632 Mrd. DM vor. Infolge von Mehreinnahmen (0,869 Mrd. DM) und Minderausgaben (8,562 Mrd. DM) verringerte sich dieser Betrag um 9,432 Mrd. DM [2]) auf 53,200 Mrd. DM (Nr. 2.1.2 der Haushaltsrechnung).

2.3.1.3

Bedeutende **Mehreinnahmen** gegenüber dem Soll ergaben sich vor allem beim Solidaritätszuschlag zur Einkommensteuer (1 776 Mio. DM), beim Solidaritätszuschlag zur Körperschaftsteuer (1 339 Mio. DM) sowie bei den Einnahmen aus der Auflösung von Rücklagen des ehemaligen Bereichs „Kommerzielle Koordinierung" (850 Mio. DM). Die größten **Mindereinnahmen** lagen beim Solidaritätszuschlag zur Lohnsteuer (3 321 Mio. DM) und bei der Ablieferung der Deutschen Bundespost (1 960 Mio. DM); die Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt waren um 9,7 Mrd. DM geringer als das Haushalts-Soll.

Bedeutende **Minderausgaben** sind bei den Verstärkungsmitteln für die Personalausgaben der Hauptgruppe 4 (3 150 Mio. DM), bei den Zuschüssen an die Bundesanstalt für Arbeit (1 275 Mio. DM) sowie bei den Zinsen für Bundesanleihen (1 002 Mio. DM) entstanden. Die größten **Mehrausgaben** wurden beim Vorruhestandsgeld für Empfänger in den neuen Bundesländern (1 294 Mio. DM), beim Zuschuß des Bundes an die knappschaftliche Rentenversicherung in den neuen Bundesländern (787 Mio. DM) sowie bei den Vergütungen der Angestellten im Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Verteidigung (721 Mio. DM) geleistet.

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

[2]) Einschließlich Saldo der durchlaufenden Mittel (1,2 Mio. DM)

2.3.1.4

Im Haushaltsjahr 1991 wurden über- und außerplanmäßige Ausgaben in Höhe von 1,7 Mrd. DM geleistet. Auf überplanmäßige Ausgaben entfielen 1 670,409 Mio. DM, auf außerplanmäßige Ausgaben 30,134 Mio. DM. Der Gesamtbetrag entspricht rd. 0,4 v. H. des Haushalts-Solls in Höhe von 410,3 Mrd. DM.

Die Haushaltsüberschreitungen waren um 1,246 Mrd. DM höher als im Vorjahr. Überplanmäßige Ausgaben wurden insbesondere für Erstattungen bei der Ausfuhr von landwirtschaftlichen Erzeugnissen aus den neuen Bundesländern (574 Mio. DM bei Kapitel 10 04 Titel 683 21) und für die bilaterale finanzielle Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern (240 Mio. DM bei Kapitel 23 02 Titel 866 01) geleistet. Außerplanmäßige Ausgaben von mehr als 10 Mio. DM entstanden bei der Abwicklung von Maßnahmen zur Stützung des Exports der Wirtschaft der Deutschen Demokratischen Republik in RGW-Staaten (12 Mio. DM bei Kapitel 09 02 Titel 683 02). Die Haushaltsüberschreitungen sind im einzelnen in Nr. 3.4 und Nr. 4.1 der Haushaltsrechnung dargestellt. Sie konnten durch Einsparungen (Minderausgaben) bei anderen Ausgaben gedeckt werden.

Von den über- und außerplanmäßigen Ausgaben wurden in 65 Fällen insgesamt 180,1 Mio. DM **ohne Einwilligung des Bundesministeriums** geleistet, und zwar bei 16 Einzelplänen (im Vorjahr bei 16 Einzelplänen 15,4 Mio. DM). Weitere Einzelheiten sind in der *Übersicht 1* dargestellt.

Übersicht 1

	Zahl der Posten	in Mio. DM
Bundesministerium für Familie und Senioren	3	84,638
Allgemeine Finanzverwaltung	2	43,807
Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung	4	35,375
Bundesministerium für Verkehr	7	10,945
Bundesministerium des Innern	16	1,325
Bundesministerium für Gesundheit	7	1,322
	39	177,412
10 weitere Einzelpläne	26	2,686
	65	180,098

In 46 der 65 Fälle handelt es sich nach der Jahresrechnung um Posten, die erst bei oder nach Rechnungsabschluß festgestellt wurden (im Vorjahr 37 von insgesamt 52). In neun Fällen (Gesamtvolumen rd. 53,4 Mio. DM; dies sind 29,6 v. H. von 180,1 Mio. DM) hat das Bundesministerium in der Haushaltsrechnung bestätigt, daß es bei rechtzeitiger Vorlage des Antrags seine

Einwilligung nach Artikel 112 GG gegeben hätte. In 27 Fällen betrugen die Überschreitungen im einzelnen weniger als 10 000 DM. Neun Vorgänge wurden als Vorgriffe behandelt. Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben wurden in den angesprochenen 65 Fällen zum überwiegenden Teil (etwa 80 v. H. des Gesamtbetrags von 180 Mio. DM) aufgrund gesetzlicher Verpflichtungen geleistet (z. B. Leistungen nach dem Bundeserziehungsgeldgesetz in Höhe von 75,8 Mio. DM bei Kapitel 18 03 Titel 681 01). In anderen Bereichen wurde von der Verwaltung kein unabweisbares Bedürfnis für die geleisteten Ausgaben dargelegt. Beispiele dafür sind überplanmäßige Ausgaben für

— Vergütungen und Löhne für Aushilfskräfte, die für die Durchführung eines bestimmten Auftrages im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Gesundheit eingestellt wurden (rd. 16 000 DM bei Kapitel 15 06 Titel 427 22, ohne Titelansatz für das Haushaltsjahr 1991),

— Reisekostenvergütung für Inlandsdienstreisen beim Bundesministerium für Familie und Senioren (rd. 80 000 DM bei einem Ansatz von 170 000 DM bei Kapitel 18 01 Titel 527 01),

— Beauftragung freiberuflich Tätiger im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Verkehr (rd. 1,3 Mio. DM bei einem Ansatz von 6 Mio. DM bei Kapitel 12 03 Titel 526 64) und

— im Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern für die Förderung der Forschung im Bereich der innerdeutschen Aufgaben (rd. 400 000 DM bei einem Ansatz von 5,8 Mio. DM bei Kapitel 06 03 Titel 685 03).

Der Rechnungsprüfungsausschuß des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages hat in der Vergangenheit wiederholt gerügt, daß einzelne Ressorts überplanmäßige Ausgaben ohne die erforderliche Einwilligung des Bundesministeriums geleistet haben (vgl. zuletzt Kurzprotokoll der Sitzung am 16. Januar 1992, S. 23 bis 26). Im Zusammenhang mit der Einführung des automatisierten Verfahrens für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen (vgl. Nr. 2.5) sollte dem Anliegen des Ausschusses stärker Rechnung getragen werden, über die haushaltsrechtliche Ermächtigung hinausgehende Ausgaben zu vermeiden.

2.3.1.5

Im Haushaltsjahr 1991 waren folgende **globale Minderausgaben** veranschlagt:

Kapitel 14 02 Titel 972 01	1 000 000 000 DM
Kapitel 30 01 Titel 972 01	220 000 000 DM
Kapitel 31 01 Titel 972 01	50 000 000 DM
Kapitel 60 02 Titel 972 07	7 630 000 000 DM
Kapitel 60 07 Titel 972 01	415 000 000 DM
	9 315 000 000 DM

Sie wurden innerhalb der Einzelpläne des Bundesministeriums der Verteidigung, für Forschung und Technologie und für Bildung und Wissenschaft erwirtschaftet. Für den Einzelplan 60 (Allgemeine Finanzverwaltung) wurden die globalen Minderausgaben im Rahmen des Gesamthaushalts erbracht. Einzelheiten sind aus dem Vorwort der betreffenden Einzelpläne in der Haushaltsrechnung ersichtlich.

2.3.1.6

Die in das Haushaltsjahr 1992 übertragenen **Ausgabereste** belaufen sich auf insgesamt 9,365 Mrd. DM; darin sind **Vorgriffe** in Höhe von 15,004 Mio. DM enthalten. Die Ausgabereste betragen 2,3 v. H. (im Vorjahr 0,9 v. H.) der Ist-Ausgaben.

Der Restebestand hat sich gegenüber dem Vorjahr um 5,888 Mrd. DM erhöht; die Einzelheiten ergeben sich aus der vom Bundesministerium für die Haushaltsjahre 1988 bis 1992 erstellten Übersicht (Nr. 4.9 zur Haushaltsrechnung).

2.3.1.7

Nach der Anlage zur Haushaltsübersicht standen dem Bund im Haushaltsjahr 1991 Ermächtigungen zum Eingehen von Verpflichtungen, die in künftigen Haushaltsjahren zur Leistung von Ausgaben führen können, in Höhe von insgesamt 69,224 Mrd. DM zur Verfügung. Nach einer aufgrund der Ressortmeldungen vom Bundesministerium erstellten Übersicht waren diese **Verpflichtungsermächtigungen** (einschließlich der über- und außerplanmäßigen) zum Jahresende 1991 in Höhe von 50,273 Mrd. DM in Anspruch genommen worden.

Die Rechnungslegung wurde in diesem Bereich nicht durchgeführt; sie wurde so lange zurückgestellt, bis die Buchung der Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen in einem automatisierten Verfahren möglich ist (vgl. Nr. 2.5).

2.3.2

Das Bundesministerium hat der Haushaltsrechnung unter Nr. 4.2 eine **Übersicht** über die Einnahmen und Ausgaben sowie den Bestand an **Sondervermögen** beigefügt (§ 85 Nr. 2 BHO; vgl. auch Nr. 2.2.1 der Vermögensrechnung). Über die Sondervermögen Deutsche Bundesbahn und Deutsche Reichsbahn wird nachstehend im einzelnen unter Nrn. 3.3.3 und Nrn. 49 bis 63 berichtet; über die Deutsche Bundespost unter Nrn. 64 bis 71. Auf die Sondervermögen „Kreditabwicklungsfonds", Fonds „Deutsche Einheit" und das ERP-Sondervermögen wird unter Nr. 3.3 eingegangen.

2.3.2.1

Zu weiteren Sondervermögen, die in **unmittelbarer Bundesverwaltung** stehen, ist zu bemerken:

2.3.2.1.1

Aufgrund des Gesetzes über den **Lastenausgleich** ist ein Sondervermögen **Ausgleichsfonds** gebildet worden. Das Sondervermögen weist bei einem Jahresüberschuß von 44,4 Mio. DM nach der Vermögensrechnung zum 31. Dezember 1991 ein Vermögen von 778,7 Mio. DM aus, dem Schulden von 24,8 Mio. DM gegenüberstehen (im Vorjahr betrugen der Jahresüberschuß 33,1 Mio. DM, das Vermögen 806,9 Mio. DM und die Schulden 28,2 Mio. DM).

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

2.3.2.1.2

Das Sondervermögen **Ufi-Abwicklungserlös** ist zur Förderung der Filmwirtschaft gegründet worden. Es weist zum 31. Dezember 1991 bei einem Einnahmenüberschuß von 3,4 Mio. DM einen Bestand von 31,0 Mio. DM (im Vorjahr 27,6 Mio. DM) aus.

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

2.3.2.1.3

Für den **Ausgleichsfonds zur Sicherung des Steinkohleneinsatzes** ist ein gesondertes Entlastungsverfahren vorgesehen. Für dieses Sondervermögen ist dem Bundesministerium für Wirtschaft für das Wirtschaftsjahr 1991 vom Bundesrat am 12. Februar 1993 (Plenarprotokoll 652 S. 56) und vom Deutschen Bundestag am 17. Juni 1993 (Plenarprotokoll 12/163 S. 13991) Entlastung erteilt worden.

Der Ausgleichsfonds weist zum 31. Dezember 1991 einen Fehlbetrag von 15,5 Mio. DM aus, der durch einen Kassenverstärkungskredit ausgeglichen wurde. Die Verbindlichkeiten des Ausgleichsfonds betrugen zu diesem Zeitpunkt rd. 1,7 Mrd. DM für Kreditverschuldung und rd. 2,6 Mrd. DM für vorgetragene Zahlungsverpflichtungen. Das Fondsdefizit belief sich somit insgesamt auf rd. 4,3 Mrd. DM.

Über die Finanzlage des Ausgleichsfonds hat der Bundesrechnungshof den Deutschen Bundestag, den Bundesrat und die Bundesregierung mit Bericht vom 1. September 1988 nach § 99 BHO unterrichtet (Drucksache 11/2858).

2.3.2.1.4

Der **Ausgleichsfonds für überregionale Maßnahmen zur Eingliederung Schwerbehinderter in Arbeit, Beruf und Gesellschaft** weist zum 31. Dezember 1991 bei einem Einnahmenüberschuß von 1,8 Mio. DM (ohne Entnahmen aus der Rücklage) einen Endbestand von 987,9 Mio. DM aus. Im Vorjahr ergab sich ein Ausgabenüberschuß von insgesamt 66,9 Mio. DM und ein Endbestand von 954,6 Mio. DM.

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

2.3.2.1.5

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

Die notwendigen gesetzlichen Regelungen zur Höhe der Entschädigung, zu ihrer Bemessungsgrundlage und ihrer Finanzierung sollen in einem Entschädigungs- und Ausgleichsleistungsgesetz getroffen werden; der entsprechende Gesetzentwurf der Bundesregierung liegt dem Deutschen Bundestag vor (Drucksache 12/4887).

Im Vorgriff auf das geplante Gesetz wurde eine „Vorabregelung" zur Auszahlung von staatlich verwalteten Guthaben, die an den Staatshaushalt der Deutschen Demokratischen Republik abgeführt wurden und für die bei Kreditinstituten keine Deckungsmittel mehr vorhanden sind, getroffen. Für die „Vorabregelung" wurde dem Entschädigungsfonds im Jahre 1991 ein Betrag von 30 Mio. DM zur Auszahlung durch die Bundesländer aus dem Bundeshaushalt zugeführt (Kapitel 60 03 Titel 685 01). Diese Mittel dienten der Zwischenfinanzierung; sie sind zu gegebener Zeit vom Entschädigungsfonds an den Bundeshaushalt zurückzuzahlen.

Das Sondervermögen hat zum 31. Dezember 1991 Rücklagen in Höhe von 98,8 Mio. DM ausgewiesen, die im wesentlichen zweckgebunden waren.

Seit dem Jahre 1992 wird die „Vorabregelung" durch Bereitstellung von Mitteln unmittelbar aus den Einnahmen des Entschädigungsfonds weitergeführt. Im Jahre 1992 wurden den Ländern für diesen Zweck rd. 36,1 Mio. DM zur Verfügung gestellt. Der Entschädigungsfonds insgesamt soll aus eigenen Einnahmen ohne Bundeszuschüsse finanziert werden.

2.3.2.2

Zu Sondervermögen, die von **Stellen außerhalb der Bundesverwaltung** verwaltet werden, ist zu bemerken:

2.3.2.2.1

Das **Zweckvermögen bei der Deutschen Siedlungs- und Landesrentenbank** hatte Ende 1991 einen Bestand von 3,3 Mrd. DM (im Vorjahr 3,4 Mrd. DM).

Das darin zum 31. Dezember 1991 nachgewiesene Vermögen des Bundes betrug rd. 1,9 Mrd. DM.

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

2.3.2.2.2

Das **Zweckvermögen bei der Landwirtschaftlichen Rentenbank** weist zum 31. Dezember 1991 einen Bestand von 125,7 Mio. DM aus.

2.3.2.2.3

Das **Treuhandvermögen für den Bergarbeiterwohnungsbau** wird von sechs Treuhandstellen verwaltet (im Jahre 1991 noch von fünf). Es weist zum 31. Dezember 1991 einen Bestand von 2,5 Mrd. DM aus.

2.3.2.2.4

Die Einnahmen und Ausgaben des **„Bergmannssiedlungsvermögens"** sind in der vom Bundesministerium aufgestellten Übersicht nicht ausgewiesen. Das Gesetzgebungsverfahren zur Auflösung des Sondervermögens wurde eingeleitet.

2.3.2.2.5

Beim **Revolving Fonds** und beim **Freistellungs-Fonds** handelt es sich um Treuhandvermögen, die durch Vertrag vom 12. Dezember 1974, geändert am 24. Juni 1986, zwischen dem damaligen Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit und der Bank für Sozialwirtschaft gebildet wurden. Der Bestand dieser Treuhandvermögen belief sich am 31. Dezember 1991 auf 274,6 Mio. DM (im Vorjahr 253,9 Mio. DM).

Die Treuhandvermögen wurden vom Bundesministerium in der Haushaltsrechnung (Nr. 4.2.1.17) und in der Vermögensrechnung (Nr. 2.2.1.18) als Sondervermögen ausgewiesen, obwohl Sondervermögen nur durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes gebildet werden können.

2.3.3

Das Bundesministerium führt die Gästehaus Petersberg GmbH in der Übersicht über den Jahresabschluß bei Bundesbetrieben, die der Haushaltsrechnung unter Nr. 4.3 beigefügt ist (§ 85 Nr. 3 BHO). Die Gesellschaft ist jedoch kein Bundesbetrieb (§§ 26, 74 BHO), sondern ein privatrechtliches Unternehmen, an dem der Bund — wenn auch als alleiniger Gesellschafter — beteiligt ist (§ 65 BHO). Die **Gästehaus Petersberg GmbH** hat als juristische Person des privaten Rechts selbständig Rechte und Pflichten; für ihre Verbindlichkeiten haftet den Gläubigern nur das Gesellschaftsvermögen (§ 13 GmbHG). Diese Eigenschaften sind Bundesbetrieben fremd.

Bei den **Bundesbetrieben,** die in der Übersicht zutreffend aufgeführt sind, wurden zum Jahresende 1991 folgende Betriebsergebnisse ausgewiesen:

2.3.3.1

Die **Maschinenzentrale Kiel-Wik** versorgt die Kasernenanlagen und schwimmenden Einrichtungen — neben gewerblichen und privaten Abnehmern — in Kiel mit Strom, Dampf, Warm- und Kaltwasser. Sie arbeitet nicht mit der Absicht, Gewinne zu erwirtschaften und verzeichnet einen Verlust von 1 848 DM bei einem Betriebskapital von 4,5 Mio. DM.

2.3.3.2

Die **Wasserwerke Oerbke** beliefern seit Kriegsende außer den militärischen Anlagen des NATO-Truppenlagers Fallingbostel die Stadt Fallingbostel sowie die Orte Ostenholz, Oerbke, Bockhorn und Westenholz mit Wasser. Sie erwirtschafteten einen Gewinn von 195 000 DM bei einem Betriebskapital von 1,6 Mio. DM.

2.3.3.3

Die **Wirtschaftsbetriebe Meppen** bewirtschaften die Sicherheitszonen auf dem Schieß- und Erprobungsplatz Meppen. Sie wiesen zum Ende des Wirtschaftsjahres am 30. Juni 1991 bei einem Betriebskapital von 8,9 Mio. DM einen Bilanzverlust von 419 477 DM aus. Der im Landwirtschaftsjahr 1990/1991 eingetretene Verlust ist durch einen Zuschuß des Bundes aus Kapitel 08 07 Titel 682 02 in Höhe von 394 000 DM und Mitteln des Betriebes abgedeckt worden.

2.3.3.4

Das **Westvermögen** wurde noch vom Deutschen Reich der Deutschen Bau- und Grundstücks-Aktiengesellschaft zur treuhänderischen Verwaltung übertragen. Das Vermögen umfaßt gegenwärtig rd. 10 480 Wohneinheiten, die jeweils etwa zur Hälfte in den Jahren 1922/1924 und nach dem 2. Weltkrieg unter Einsatz von Wohnungsfürsorge- und öffentlichen Mitteln errichtet wurden. Der Wohnungsbestand dient der Unterbringung von Bediensteten der öffentlichen Hand, insbesondere von Bundesbediensteten. Das Westvermögen erzielte einen Jahresüberschuß von 6,3 Mio. DM bei einem Treuhandkapital von 116,8 Mio. DM.

2.3.3.5

Zum Aufgabenbereich der **Bundesdruckerei** gehört die Herstellung von Druckerzeugnissen für den Bund und die Länder, die für die Ausübung hoheitlicher Aufgaben benötigt werden. Zur Erfüllung dieser Aufgaben sind Betriebe eingerichtet worden, und zwar die Zentrale in Berlin und die Zweigbetriebe Neu-Isenburg und Bonn. Die Bundesdruckerei verzeichnet einen Bilanzgewinn von 50,8 Mio. DM bei einem Eigenkapital von 399,7 Mio. DM (ohne Rücklagen, Gewinnvortrag und Bilanzgewinn).

2.3.3.6

Die **Kleiderkasse für die Bundeswehr** hat die Aufgabe, die zweckentsprechende Verwendung der Bekleidungsentschädigung (Kapitel 14 11 Titel 516 02) und damit die Versorgung der Selbsteinkleider der Bundeswehr und des Bundesgrenzschutzes mit vorschriftsmäßiger Dienstkleidung zu angemessenen Preisen sicherzustellen. Sie weist einen Fehlbetrag von rd. 85 000 DM bei Umsatzerlösen (Rohgewinn) von rd. 6,8 Mio. DM sowie anderen Erträgen von rd. 804 000 DM aus.

2.3.3.7

Von den insgesamt acht **behördeneigenen Kantinen** in den Geschäftsbereichen der Bundesministerien der Finanzen, für Wirtschaft sowie für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten haben drei Kantinen Überschüsse erzielt (insgesamt rd. 13 000 DM), fünf Kantinen haben Verluste erwirtschaftet (insgesamt rd. 41 000 DM).

2.3.4

In der **Vermögensrechnung** hat das Bundesministerium den Bestand des Vermögens und der Schulden zu Beginn und zum Ende des Haushaltsjahres 1991 sowie die Veränderungen während des Jahres nachzuweisen (§ 86 BHO). Zum Vermögen des Bundes gehören die in seinem Eigentum stehenden Sach- und Geldwerte einschließlich der geldwerten Rechte und Forderungen.

Im Zusammenhang mit den nachgewiesenen Darlehensforderungen (Nr. 4.2 der Vermögensrechnung) erinnert der Bundesrechnungshof an folgenden Sachverhalt:

Im Jahre 1975 gewährte der Bund der Bundesanstalt für Arbeit (Bundesanstalt) zur Sicherung ihrer Zahlungsfähigkeit ein Darlehen in Höhe von 2,45 Mrd. DM (§§ 187, 220 Arbeitsförderungsgesetz — AFG —). Im Jahre 1984 zahlte die Bundesanstalt einen Betrag von rd. 0,21 Mrd. DM zurück. Den weitergehenden Anspruch auf Rückzahlung des Restbetrages aus dem Darlehen (rd. 2,24 Mrd. DM), den die Bundesregierung geltend gemacht hat, bestreitet die Bundesanstalt.

Die unterschiedlichen Rechtsauffassungen von Bundesregierung und Bundesanstalt können nach Ansicht des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung im Zuge der Neuregelung der Defizithaftung des Bundes für die Bundesanstalt (§ 187 AFG) geklärt werden. Die Umsetzung dieser Ansicht in eine Gesetzesinitiative wurde bisher nicht eingeleitet, obwohl der Deutsche Bundestag die Bundesregierung aufgrund der Bemerkungen des Bundesrechnungshofes zur Bundeshaushaltsrechnung 1975 (Drucksache 8/1164 Teil II Nr. 10 bis 12), zur Bundeshaushaltsrechnung 1980 (Drucksache 9/2108 Nr. 82.2.0) und der Bemerkungen 1985 (Drucksache 10/4367 Nr. 80.6) wiederholt aufgefordert hat, eine Lösung der angesprochenen Probleme herbeiführen (Plenarprotokolle 8/163 S. 13070 und 10/222 S. 17169).

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

Der Bundesrechnungshof und die Vorprüfungsstellen haben die vom Bundesministerium für das Haushaltsjahr 1991 gelegte Rechnung unter Ordnungsmäßigkeitsgesichtspunkten geprüft. Sie haben keine Abweichungen zwischen den Beträgen festgestellt, die in der Haushaltsrechnung und der Vermögensrechnung sowie in den Büchern aufgeführt sind. Dies gilt auch für die Rechnungen der Sondervermögen.

Soweit die Einnahmen und Ausgaben stichprobenweise geprüft wurden, waren diese im allgemeinen ordnungsgemäß belegt. Wegen der Belege zu den Ausgaben für die Beschäftigung von Mitarbeitern der Abgeordneten des Deutschen Bundestages (Kapitel 02 01 Titel 411 03) wird auf die Feststellungen unter Nr. 1.3.4 verwiesen. Besondere Prüfungserkenntnisse, die der Bundesrechnungshof bei der Prüfung der **Haushalts- und Wirtschaftsführung** des Bundes gewonnen hat, werden in den nachfolgenden Teilen dieser Bemerkungen dargestellt (s. Nr. 4 ff.).

2.5 Einsatz der Datenverarbeitung im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen

Das Bundesministerium arbeitet seit der Haushaltsrechtsreform an der Entwicklung eines automatisierten Verfahrens für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen **(HKR-Verfahren).** Ziel des HKR-Verfahrens ist es,

— das Haushalts- und Kassenwesen neuzeitlichen Anforderungen anzupassen,

— die Buchführung zu vereinfachen,

— das Berichtswesen zu verbessern und

— die Rechnungslegung zu beschleunigen.

Ferner soll mit der automatisierten Buchung von Verpflichtungen zu Lasten des laufenden und der kommenden Haushaltsjahre eine größere Durchsichtigkeit des Haushaltsablaufes ermöglicht werden.

Der Bundesrechnungshof hat über das HKR-Verfahren bereits in den Bemerkungen 1989 (Drucksache 11/5383 Nr. 1.8) berichtet. Er hat seine Prüfungserkenntnisse in den Bemerkungen 1991 (Drucksache 12/1150 Nr. 2.11) und 1992 (Drucksache 12/3250 Nr. 2.12) fortgeschrieben.

Nach der Planung des Bundesministeriums im Jahre 1989 sollte die Einführung des HKR-Verfahrens mit Ablauf des Jahres 1990 abgeschlossen werden. Nach Darstellung des Bundesministeriums waren die organisatorischen Schwierigkeiten, die sich im Zusammenhang mit der deutschen Einigung ergaben, und die notwendige Ausdehnung auf das Beitrittsgebiet Anlaß für eine Verschiebung des Einführungstermins auf den 1. Januar 1992. Bei der Beratung der Bemerkungen 1991 im Rechnungsprüfungsausschuß des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages kündigte das Bundesministerium im Januar 1992 an, das HKR-Verfahren werde zum 1. Januar 1993 eingeführt werden (vgl. Kurzprotokoll der 11. Sitzung S. 22).

Dieses Ziel konnte bisher insbesondere in folgenden wesentlichen Teilbereichen verwirklicht werden:

— Das Teilverfahren „Wiederkehrende Zahlungen" wurde bereits im Jahre 1988 in Betrieb genommen. Dabei handelt es sich um ein Verfahren, in dem Haushaltsmittel ausgezahlt werden, die in regelmigen Zeitabständen in gleichbleibenden Teilbeträgen an einen Empfangsberechtigten zu leisten sind.

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

— Die Voraussetzungen für die Buchung eingegangener Verpflichtungen im automatisierten Verfahren hat das Bundesministerium mit Beginn des Jahres 1993 geschaffen. Damit wird in Zukunft auch die Rechnungslegung in diesem Bereich (§ 80 Abs. 2 BHO) möglich sein.

Auf die Bereiche der Buchführung und der Rechnungslegung ist das HKR-Verfahren bisher noch nicht ausgedehnt worden; hier wird seit dem Jahre 1978 ein Datensammelsystem eingesetzt, das zum 1. Januar 1995 auf das HKR-Verfahren umgestellt werden soll. Das Bundesministerium wird dafür zu sorgen haben, daß dieser Termin eingehalten wird.

2.6 Inanspruchnahme von Kreditermächtigungen, Gesamtverschuldung

Die dem Bundesministerium im Jahre 1991 zur Dekkung von Ausgaben, zur Tilgung und zur Marktpflege zur Verfügung stehenden **Kreditermächtigungen** waren zum 31. Dezember 1991 wie folgt in Anspruch genommen (Nr. 3.3 der Vermögensrechnung) (s. *Übersicht 2*):

Übersicht 2

	Ermächtigungsbetrag	in Anspruch genommen
	in Mrd. DM	
Restlicher Ermächtigungsbetrag aufgrund des Haushaltsgesetzes 1990	21,251	21,251
Zur Deckung von Ausgaben (§ 2 Abs. 1 Haushaltsgesetz 1991)	61,657	16,398
Zur Tilgung (§ 2 Abs. 2 Haushaltsgesetz 1991)	90,374	90,374
Zur Tilgung aufgrund von § 1 Abs. 2 Reichsschuldenordnung	0,037	0,037
Vorgriffsermächtigung gemäß § 2 Abs. 3 Haushaltsgesetz 1991	16,413	9,436
Zur Marktpflege (§ 2 Abs. 5 Haushaltsgesetz 1991)	46,011	0,406
Gesamtermächtigung	235,743	137,902
Bereits 1990 aufgenommen		−15,846
Bruttokreditaufnahme 1991[3])		122,056

[3]) In kapitalmarktmäßiger Abgrenzung

Die nicht in Anspruch genommene Kreditermächtigung zur Deckung von Ausgaben gemäß § 2 Abs. 1 Haushaltsgesetz 1991 stand im Haushaltsjahr 1992 zunächst noch zur Verfügung (§ 18 Abs. 3 BHO), und zwar in Höhe von 45,259 Mrd. DM (Unterschiedsbetrag zwischen 61,657 Mrd. DM und 16,398 Mrd. DM in *Übersicht* 2). Das Bundesministerium hat im Februar 1992 von der nicht in Anspruch genommenen Kreditermächtigung 20 Mrd. DM in Abgang gestellt, so daß im Haushaltsjahr 1992 nur noch 25,259 Mrd. DM verfügbar waren.

Über die Ermächtigung nach § 2 Abs. 2 Haushaltsgesetz 1991 hinaus wurden aufgrund des § 1 Abs. 2 Reichsschuldenordnung Tilgungskredite in Höhe von 0,037 Mrd. DM (Vorjahr 0,517 Mrd. DM) aufgenommen, die zur Finanzierung der Einlösung von vorzeitig zurückgegebenen Bundesschatzbriefen (1991: 5,2 Mrd. DM; 1990: 13,4 Mrd. DM) erforderlich wurden.

Die in Anspruch genommene Vorgriffsermächtigung gemäß § 2 Abs. 3 Haushaltsgesetz 1991 in Höhe von 9,436 Mrd. DM, über die die Übergangsfinanzierung der Haushaltsjahre 1991/1992 abgewickelt wurde, ist auf die Kreditermächtigung des Haushaltsjahres 1992 anzurechnen (§ 2 Abs. 3 Satz 2 Haushaltsgesetz 1991).

Die Ermächtigung zur Aufnahme von Krediten für den Ankauf von Schuldtiteln des Bundes im Wege der Marktpflege (§ 2 Abs. 5 Haushaltsgesetz 1991) wurde im Jahre 1991 in Höhe des Saldos zwischen den Einnahmen und Ausgaben bei der Marktpflege (0,406 Mrd. DM) beansprucht.

Nach § 3 des Haushaltsgesetzes 1991 war das Bundesministerium zur Aufnahme von **Kassenverstärkungskrediten** in Höhe von 32,827 Mrd. DM (bis zur Höhe von 8 v. H. der Summe des Haushalts) ermächtigt. Nach § 18 Abs. 2 Nr. 2 Satz 2 BHO konnte diese Ermächtigung — jeweils nach Rückzahlung vorher in Anspruch genommener Kassenverstärkungskredite — wiederholt in Anspruch genommen werden.

Aus der Übersicht des Bundesministeriums über die zur vorübergehenden Verstärkung der Betriebsmittel der Bundeshauptkasse aufgenommenen Kredite (Nr. 4.11 der Haushaltsrechnung) geht hervor, daß an 56 Tagen (im Vorjahr an 57 Tagen) Kassenverstär-

kungskredite in Anspruch genommen wurden; der Höchstbetrag belief sich auf 6,768 Mrd. DM (im Vorjahr 6,187 Mrd. DM), das sind 1,7 v. H. der Summe des Haushalts (im Vorjahr 1,6 v. H.). Die Buchkredite der Deutschen Bundesbank, die nach § 20 Abs. 1 Nr. 1a des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank auf 6 Mrd. DM begrenzt sind, waren mit 9,0 bis 9,25 v. H. zu verzinsen. Die Zinssätze für die bei Kreditinstituten aufgenommenen Kassenverstärkungskredite betrugen zwischen 4,0 und 9,15 v. H. An Zinsen für Kassenverstärkungskredite mußten insgesamt 38,5 Mio. DM (im Vorjahr 17,8 Mio. DM) gezahlt werden. Der Buchkredit der Deutschen Bundesbank wies am 31. Dezember 1991 keinen Bestand aus.

2.6.1

Die im Haushaltsplan in der Fassung des Nachtragshaushaltsgesetzes 1991 veranschlagte **Nettokreditaufnahme** in Höhe von 61,657 Mrd. DM wurde um 9,629 Mrd. DM unterschritten. Einzelheiten sind in der *Übersicht 3* dargestellt:

Übersicht 3

	Ermächtigungsbetrag	in Anspruch genommen
	in Mrd. DM	
Bruttokreditaufnahme in kapitalmarktmäßiger Abgrenzung (vgl. Übersicht 2)		122,056
Im Haushaltsjahr 1990 aufgenommen (§ 72 Abs. 6 BHO[4])		30,225
Auf das Haushaltsjahr 1992 übertragen (§ 72 Abs. 6 BHO[4])		– 9,436
Bruttokreditaufnahme in haushaltsmäßiger Abgrenzung	198,079	142,845
Tilgungen aus Kreditmarktmitteln (einschließlich Marktpflege)	–136,422	– 90,817[5]
Nettokreditaufnahme 1991 in haushaltsmäßiger Abgrenzung	61,657	52,028

[4]) In Verbindung mit dem Haushaltsvermerk bei Kapitel 32 01

[5]) Mehreinnahmen aus der Abführung des Bundesbankgewinns in Höhe von 1,265 Mrd. DM waren zur Tilgung fälliger Schulden zu verwenden (§ 2 Abs. 2 Satz 2 Haushaltsgesetz 1991), so daß insgesamt 92,082 Mrd. DM getilgt wurden

2.6.2

Am Ende des Haushaltsjahres 1991 betrug die **Gesamtverschuldung des Bundes** (ohne Sondervermögen) 586,493 Mrd. DM (s. Nr. 3.2 der Vermögensrechnung). Sie setzt sich aus folgenden Beträgen zusammen:

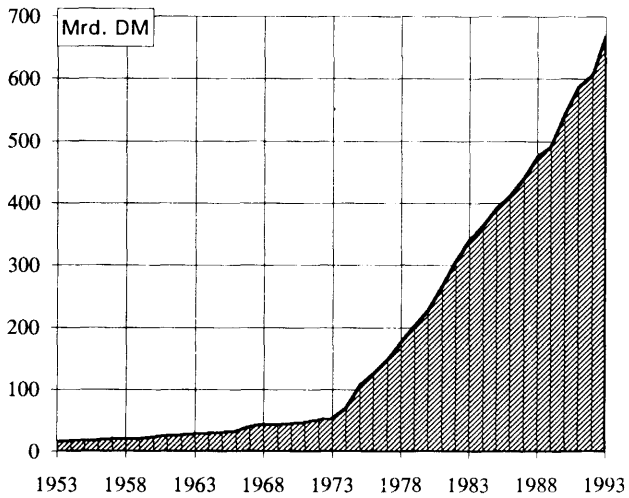
Übersicht 4

	in Mrd. DM
Finanzkredite	586,389
Verbindlichkeiten aus der Investitionshilfe-Abgabe	0,079
Schuldmitübernahme Ausgleichsfonds	0,025
Gesamtverschuldung	586,493

Die Entwicklung der **Finanzkredite (ohne Sondervermögen)** in den Jahren 1953 bis 1993 zeigt das *Schaubild 2*. Die Zahlen für die Jahre 1953 bis 1992 wurden dem statistischen Teil zum Jahresbericht 1992 der Bundesschuldenverwaltung (S. 39ff.) entnommen; für das Jahr 1993 wurde der Unterschiedsbetrag zwischen der geplanten Nettokreditaufnahme von 67,6 Mrd. DM und den zur Tilgung zu verwendenden Mehreinnahmen (6,1 Mrd. DM) aus der Abführung des Bundesbankgewinns hinzugerechnet.

Schaubild 2

Entwicklung der Finanzkredite des Bundes (ohne Sondervermögen) von 1953 bis 1993



2.7 Abführungen der Deutschen Bundesbank

Die Deutsche Bundesbank hat im Haushaltsjahr 1991 von dem Bilanzgewinn des Geschäftsjahres 1990 (9,113 Mrd. DM) 8,265 Mrd. DM an den Bund abgeführt; davon wurden 1,265 Mrd. DM zur Schuldentilgung verwendet. Im Haushaltsjahr 1992 betrug die Abführung an den Bund 14,464 Mrd. DM (davon 7,464 Mrd. DM zur Schuldentilgung) und im Haushaltsjahr 1993 13,092 Mrd. DM (davon 6,092 Mrd. DM zur Schuldentilgung).

Im Finanzplanungszeitraum bis zum Jahre 1997 geht die Bundesregierung davon aus, daß Gewinnablieferungen der Deutschen Bundesbank in Höhe von jeweils 7 Mrd. DM zur Ausgabenfinanzierung verwendet werden können. Die Entwicklung der Bundesbankgewinne seit dem Jahre 1981 ist in der *Übersicht* 5 dargestellt; sie macht deutlich, daß die Bundeseinnahmen insoweit erheblichen Schwankungen unterliegen.

Die *Übersicht* 5 zeigt ferner die Auswirkungen einer gesetzlichen Regelung, die erstmals in das Haushaltsgesetz 1989 (§ 2 Abs. 2 Satz 2) übernommen wurde; nach dieser Regelung werden die über den Haushaltsansatz hinausgehenden Mehreinnahmen aus der Gewinnabführung nicht zur Ausgabenfinanzierung, sondern zur Tilgung fälliger Schulden verwendet. Nach dem Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms (Artikel 38 FKPG) werden die jährlichen Einnahmen aus dem Bundesbankgewinn ab dem Jahre 1995 dem Erblastentilgungsfonds zugeführt, soweit sie 7 Mrd. DM übersteigen.

Der Einfluß, den der als Einnahme im Bundeshaushaltsplan veranschlagte Anteil des Bundes am Reingewinn der Deutschen Bundesbank (Kapitel 60 02 Titel 121 04) auf die Höhe der Nettokreditaufnahme hatte und haben wird, wird ebenfalls in der *Übersicht* 5 deutlich. Zum Vergleich ist darin auch die Summe der Ausgaben für Investitionen dargestellt.

Übersicht 5

Haushaltsjahr	Nettokreditaufnahme	Gewinnablieferung Deutsche Bundesbank			Ausgaben für Investitionen
		Verwendung zur Ausgabenfinanzierung	Verwendung zur Schuldentilgung[6])	Insgesamt	
	in Mrd. DM				
1981	37,4	2,3	—	2,3	30,7
1982	37,2	10,5	—	10,5	32,2
1983	31,5	11,0	—	11,0	31,5
1984	28,3	11,4	—	11,4	33,8
1985	22,4	12,9	—	12,9	33,7
1986	22,9	12,7	—	12,7	33,3
1987	27,5	7,3	—	7,3	33,8
1988	35,4	0,2	—	0,2	33,4
1989	19,2	5,0	5,0	10,0	36,2
1990[7])	46,7	7,0	3,0	10,0	45,0
1991	52,0	7,0	1,3	8,3	61,5
1992	38,6	7,0	7,5	14,5	65,8
1993[8])	67,6	7,0	6,1	13,1	67,9
1994[9])	67,5	7,0			64,8
1995[10])	67,0	7,0			69,0
1996[10])	48,0	7,0			66,0
1997[10])	38,0	7,0			66,0

[6]) Aufgrund § 2 Abs. 2 Satz 2 der Haushaltsgesetze seit dem Jahre 1989
[7]) Einschließlich Abschnitt B des Bundeshaushalts
[8]) Haushaltsplan 1993 einschließlich Nachtragshaushalt; zur Höhe der Gewinnablieferung der Deutschen Bundesbank vgl. Geschäftsbericht der Deutschen Bundesbank für das Jahr 1992
[9]) Regierungsentwurf des Haushalts 1994
[10]) Finanzplan 1993 bis 1997

3 Feststellungen zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes

Die **finanzwirtschaftliche Entwicklung** in den Haushaltsjahren 1991 bis 1994 ist in der *Übersicht 6* dargestellt. Die Zahlen sind entnommen aus der Haushaltsrechnung 1991, aus den vom Bundesministerium bekanntgegebenen Abschlußzahlen für das Jahr 1992, aus dem Haushaltsplan 1993 (einschließlich Nachtragshaushalt) sowie aus dem Haushaltsentwurf 1994, der von der Bundesregierung am 13. Juli 1993 beschlossen wurde.

Die Bundesregierung hat in dem Haushaltsgesetzgebungsverfahren für das Jahr 1993 angekündigt, den im November 1990 beschlossenen **„finanzpolitischen Konsolidierungskurs"** konsequent einzuhalten. Sie hat dargelegt, daß „eine langfristig die Finanzierung des Aufbaus in den jungen Bundesländern tragende Wirtschaftsentwicklung" nur gelingen könne, wenn die von ihr „für den öffentlichen Gesamthaushalt definierte Konsolidierungslinie in allen Haushalten, d. h. insbesondere auch in den Haushalten der alten Bundesländer und ihrer Gemeinden, konsequent durchgesetzt" werde. Für die Haushaltsplanung des Bundes wurden folgende Eckwerte festgelegt:

— Der Anstieg der Bundesausgaben wurde bis zum Jahre 1996 auf durchschnittlich 2,3 v. H. pro Jahr begrenzt.

— Die Nettokreditaufnahme sollte bis zum Jahre 1996 auf deutlich unter 25 Mrd. DM zurückgeführt werden.

Nach der derzeitigen Finanzplanung werden die Bundesausgaben indessen im Haushaltsjahr 1993 um 7,3 v. H. ansteigen; im Haushaltsjahr 1994 um 4,4 v. H. Die Obergrenze der Nettokreditaufnahme wurde für das Haushaltsjahr 1993 auf 67,6 Mrd. DM festgelegt; für das Haushaltsjahr 1994 sind 67,5 Mrd. DM vorgesehen. Nach dem neuen Finanzplan beläuft sich die Nettokreditaufnahme für das Jahr 1995 auf 67,0 Mrd. DM, für das Jahr 1996 auf 48,0 Mrd. DM und für das Jahr 1997 auf 38,0 Mrd. DM.

3.1 Verfassungsrechtliche Kreditobergrenze

Das Grundgesetz verpflichtet den Gesetzgeber, im Haushaltsplan grundsätzlich nicht mehr an Krediten zu veranschlagen, als für Investitionen ausgegeben werden soll (Artikel 115 Abs. 1 GG). Mit dieser **Kreditobergrenze** soll der haushaltswirtschaftliche Vorgriff auf künftige Einnahmen „jedenfalls dadurch begrenzt werden, daß der Kredit nur im Umfang der Ausgaben mit zukunftsbegünstigendem Charakter in Anspruch genommen werden darf". Auf dieses „Grundelement der alten Deckungsregel" hat das Bundesverfassungsgericht in einem Urteil vom 18. April 1989 ausdrücklich hingewiesen (vgl. BVerfGE 79, 311ff., 334).

Im Haushaltsjahr 1991 lagen die im Haushaltsplan veranschlagten Einnahmen aus Krediten um 4,3 Mrd. DM unter der Summe der veranschlagten Ausgaben für Investitionen (66,0 Mrd. DM). Damit wurde die Kreditobergrenze eingehalten. Im Ist-Ergebnis lag die Nettokreditaufnahme um 9,5 Mrd. DM unter der Summe der als investiv ausgewiesenen Ausgaben von 61,5 Mrd. DM.

In dem Verfahren, das der Berichterstattung des Bundesrechnungshofes im Jahre 1992 vorangegangen ist, hat das Bundesministerium zu den finanzwirtschaftlichen Auswirkungen der hohen Staatsverschuldung folgendes erklärt: „Mittelfristig führt der Bund seine Nettokreditaufnahme wieder entscheidend zurück: 1993 sind nur noch 38 Mrd. DM geplant, bis 1996 soll die Neuverschuldung auf 22 Mrd. DM zurückgeführt werden. Damit sichert der Bund langfristig seinen haushaltspolitischen Spielraum". Zur Kreditobergrenze hat die Bundesregierung im Finanzplan des Bundes 1992 bis 1996 ausgeführt: „Die investiven Ausgaben bewegen sich weiter auf hohem Niveau. Sie erreichen 1992 mit rd. 68 Mrd. DM ihren bisher höchsten Stand. Während des gesamten Finanzplanungszeitraums wird die Nettokreditaufnahme weit unter der Summe der Investitionsausgaben liegen; die Grenze des Artikels 115 Abs. 1 Satz 2 GG wird also in jedem einzelnen Planungsjahr deutlich unterschritten" (vgl. Finanzbericht 1993, S. 12).

Übersicht 6

	1991[11]		1992[12]		1993[13]	1994[14]
	Soll	Ist	Soll	Ist	Soll	Soll
	in Mrd. DM					
Ausgaben	410,3	401,8	425,1	427,2	458,1	478,4
davon für Investitionen	66,0	61,5	68,6	65,8	67,9	64,8
Zinsen[15]	42,5	39,5	44,2	43,7	45,7	53,4
Einnahmen	347,7	348,5	383,7	387,8	389,7	410,3
Finanzierungssaldo	62,6	53,2	41,4	39,4	68,4	68,1
Nettokreditaufnahme	61,7	52,0	40,5	38,6	67,6	67,5

[11]) Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben sind bereinigt
[12]) Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben sind bereinigt
[13]) Haushaltsplan 1993 einschließlich Nachtragshaushalt
[14]) Regierungsentwurf des Haushaltsplans 1994
[15]) Ab 1993 einschließlich Ausgaben für die Kreditbeschaffung

Diese für die Finanzplanung maßgebenden Zielvorstellungen wurden im Nachtragshaushalt 1993 und im Haushaltsentwurf für das Jahr 1994 nicht verwirklicht. Die im Nachtragshaushalt 1993 vorgesehene Nettokreditaufnahme übersteigt den Ansatz, mit dem die Bundesregierung noch im August 1992 plante, um 29,6 Mrd. DM; sie liegt damit nur noch um 0,3 Mrd. DM unter der Summe der für Investitionen veranschlagten Ausgaben. Im Haushaltsentwurf für das Jahr 1994 hat die Bundesregierung die in ihrer vorjährigen Finanzplanung angesetzte Nettokreditaufnahme (29,3 Mrd. DM) auf mehr als den doppelten Betrag erhöht, nämlich um 38,2 Mrd. DM auf 67,5 Mrd. DM; gleichzeitig sollen die für Investitionen veranschlagten Ausgaben im Vergleich zum Haushaltsjahr 1993 um 3,1 Mrd. DM auf 64,8 Mrd. DM gesenkt werden. Damit wird die Kreditobergrenze um 2,7 Mrd. DM überschritten.

Das Grundgesetz läßt eine Überschreitung der Kreditobergrenze nur im Ausnahmefall zu, um eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abzuwehren (Artikel 115 Abs. 1 Satz 2 GG). Das Bundesverfassungsgericht hat in dem bereits angesprochenen Urteil ausgeführt, diesem Regelungskonzept liege „ersichtlich die Vorstellung zugrunde, daß eine an der Nachfrage ansetzende Beeinflussung der wirtschaftlichen Konjunktur durch die staatliche Haushaltspolitik möglich und geboten erscheint" (vgl. BVerfG a. a. O., S. 335). Die erhöhte Kreditaufnahme müsse „nach Umfang und Verwendung geeignet sein, die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abzuwehren". Dabei müßten die Ursachen der Störung mit in Betracht gezogen werden; der „Umstand, daß bei Ausgleich eines vorhandenen Haushaltsdefizits im Wege der Ausgabenkürzung oder Steuererhöhung ein weiterer Abschwung droht", sei allein noch kein ausreichender Grund für die Überschreitung der Kreditobergrenze. Vielmehr müßten „andere haushalts- und finanzpolitische Maßnahmen" hinzutreten, um eine Wiederholung oder Verschärfung der haushaltswirtschaftlichen Lage in den folgenden Jahren — etwa durch Anwachsen des Schuldensockels — zu verhindern (BVerfG a. a. O., S. 339, 340).

Die Abwägung, welche haushalts- und finanzpolitischen Maßnahmen zur Störungsabwehr geeignet sind, ist eine „politische Aufgabe des Haushaltsgesetzgebers, die er auch politisch zu verantworten hat" (vgl. BVerfG a. a. O., S. 342). Bei der Wahrnehmung dieser Aufgabe steht ihm ein „Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum" zu; der „Publizitätspflicht für den Haushalt" entsprechend trägt er jedoch die Darlegungslast dafür, daß die Voraussetzungen für die Überschreitung der Kreditobergrenze vorliegen (vgl. BVerfG a. a. O., S. 343, 344). Diese Darlegungspflicht wurde in der Bundeshaushaltsordnung normiert (§ 18 Abs. 1 Satz 2 BHO); sie obliegt bei der Vorbereitung der gesetzgeberischen Entscheidung der Bundesregierung. Demnach hat die Bundesregierung entsprechend ihrem Initiativrecht im Haushaltsgesetzgebungsverfahren auch die „begründete Prognose" darzulegen, „daß und wie durch die erhöhte Kreditaufnahme" das Ziel, die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abzuwehren, erreicht werden kann (vgl. dazu BVerfG a. a. O., S. 345).

In der Vorlage des Haushaltsentwurfs 1994 hat die Bundesregierung zur Überschreitung der Verschuldungsgrenze des Artikels 115 GG ausgeführt:

> „1994 liegt die Nettokreditaufnahme von 67,5 Mrd. DM um 2,7 Mrd. DM über den im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen. Dies ist zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts nach Artikel 115 Abs. 1 Satz 2 GG erforderlich.
>
> Im Jahr 1994 wird voraussichtlich vor allem das Beschäftigungsziel deutlich verfehlt. Die Arbeitslosigkeit hat sich in ganz Europa rezessionsbedingt stark erhöht. Die Zahl der Arbeitslosen wird in Deutschland voraussichtlich trotz des erwarteten wirtschaftlichen Wiederaufschwungs auf 3,7 Millionen steigen. Aufgrund der ungünstigeren gesamtwirtschaftlichen Perspektive mußten die Planansätze der Steuereinnahmen gegenüber der letzten Steuerschätzung für das Jahr 1994 um 23,5 Mrd. DM zurückgenommen werden.
>
> Mit dem Regierungsentwurf für den Bundeshaushalt 1994 sind als Ausgleich für die hohen Einnahmeausfälle und Zusatzausgaben Haushaltsentlastungen von über 20 Mrd. DM verbunden. Die Konsolidierungsmaßnahmen tragen einerseits zur Begrenzung der Neuverschuldung und zum Abbau des mittelfristigen Defizits bei; andererseits dämpfen sie die Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage. Eine Nettokreditaufnahme 1994 auf Vorjahresniveau ist bei den gegenwärtigen Eckwerten das Optimum im dargestellten Zielkonflikt. Wenn dabei die Nettokreditaufnahme die Summe der Investitionsausgaben überschreitet, ist dies notwendig und gerechtfertigt, um eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abzuwehren."

In dem weiteren Haushaltsgesetzgebungsverfahren für das Jahr 1994 wird vom Parlament zu entscheiden sein, ob die Bundesregierung damit ihre Darlegungspflicht bereits vollständig erfüllt hat und ob ihre Ausführungen „aufgrund der vorliegenden wirtschaftlichen Daten und vor dem Hintergrund der Aussagen der gesetzlich verankerten Organe der finanz- und wirtschaftspolitischen Meinungs- und Willensbildung (Finanzplanungsrat, Konjunkturrat, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Deutsche Bundesbank) und der Auffassungen in Volkswirtschaftslehre und Finanzwissenschaft nachvollziehbar und vertretbar" sind (vgl. BVerfG a. a. O., S. 344). Der Bundesrechnungshof sieht unter Berücksichtigung seiner Aufgabenstellung von einer Wertung ab.

Die Entwicklung der für Investitionen ausgewiesenen Ausgaben im Verhältnis zur Nettokreditaufnahme ist für die Jahre 1984 bis 1994 im *Schaubild 3* (s. nächste Seite) dargestellt; dabei wurden bis zum Jahre 1992 die Ist-Zahlen und für die Jahre 1993 und 1994 die in der *Übersicht 6* dargestellten Soll-Zahlen zugrunde gelegt.

Schaubild 3

Entwicklung der Investitionen im Verhältnis zur Nettokreditaufnahme

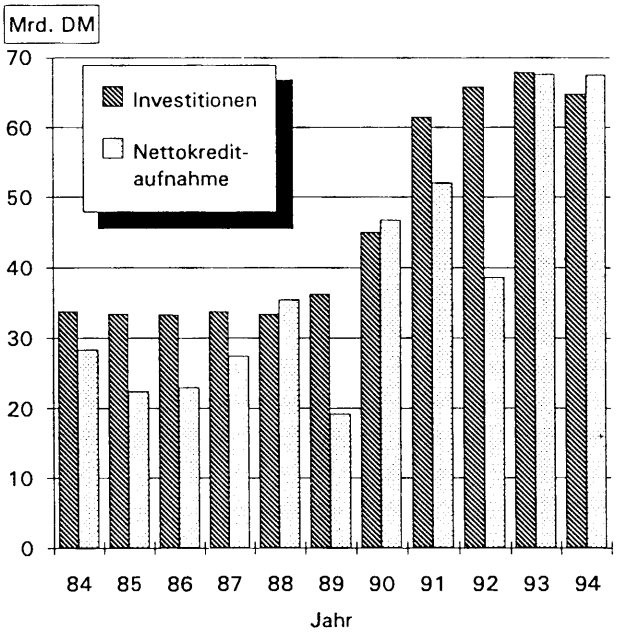
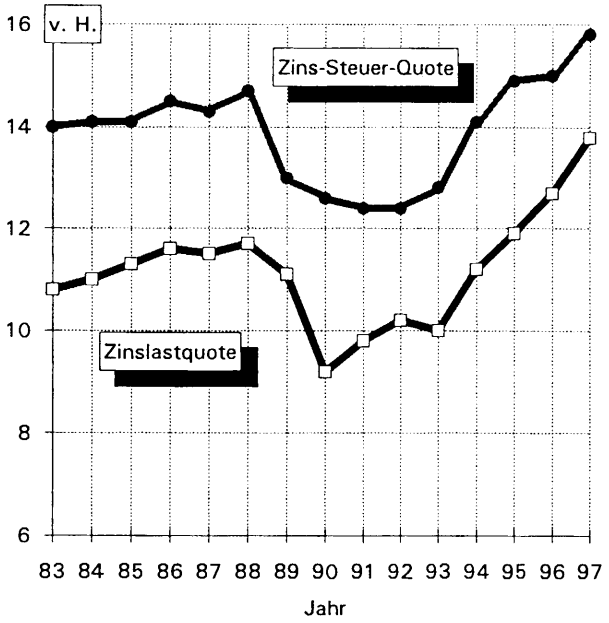


Schaubild 4

Verhältnis der Zinsausgaben zu den Gesamtausgaben und zu den Steuereinnahmen



3.2 Auswirkungen der Staatsverschuldung

Der Bundesrechnungshof hat sich seit seinen Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1980 vom 21. September 1982 mit den finanzwirtschaftlichen **Auswirkungen der hohen Staatsverschuldung** befaßt und darauf hingewiesen, daß die hohen Zinsverpflichtungen den Handlungsspielraum des Bundes immer stärker einengen (vgl. Drucksache 9/2108 Nr. 2.18.3 und Bemerkungen 1992, Drucksache 12/3250 Nr. 2.14.5). Diese Entwicklung hat sich fortgesetzt. Der Anteil der Zinsausgaben an den Gesamtausgaben des Bundes **(Zinslastquote)** wird nach den Zahlen der derzeitigen Finanzplanung der Bundesregierung im Zeitraum 1992 bis 1997 von 10,2 v. H. (Ist) auf 13,8 v. H. (Planung) steigen, der Anteil der Zinsausgaben an den Steuereinnahmen **(Zins-Steuer-Quote)** von 12,4 v. H. (Ist) auf 15,8 v. H. (Planung).

Die weitere Entwicklung der Zinslastquote und der Zins-Steuer-Quote nach den Zahlen der Finanzplanung ist in dem *Schaubild 4* dargestellt; dabei wird die tendenziell ansteigende relative Belastung des Bundeshaushalts mit Zinsausgaben deutlich. Das Absinken der Zinslastquote im Haushaltsjahr 1990 ist im wesentlichen auf den hohen Anstieg der einigungsbedingten Gesamtausgaben des Bundes zurückzuführen. Der Bundesrechnungshof weist besonders darauf hin, daß die Zins-Steuer-Quote in der Zukunft weiter steigen wird, obwohl für die Jahre ab 1994 und insbesondere 1995 erhebliche Steuererhöhungen vorgesehen sind.

Die absoluten Zahlen, die der Zinslastquote und der Zins-Steuer-Quote zugrunde liegen, ergeben sich aus der *Übersicht 7*; dabei enthalten die Ausgaben für Zinsen nicht die Zinsverpflichtungen der Sondervermögen.

Übersicht 7

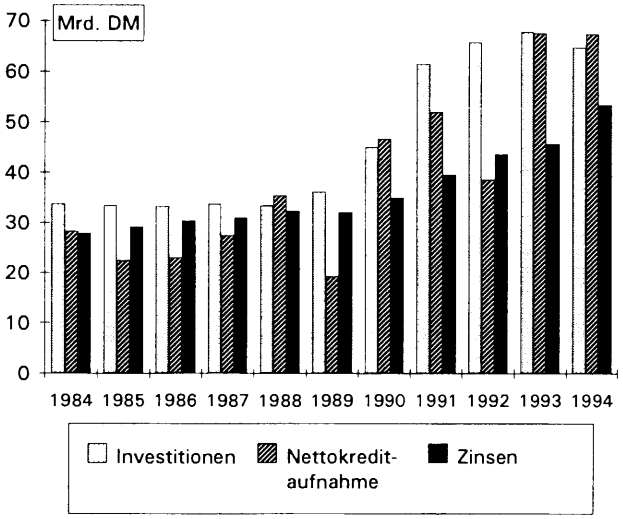
Haushaltsjahr	Gesamtausgaben	Steuereinnahmen	Zinsen[16]		
			Betrag	in v. H. der	
	in Mrd. DM			Gesamtausgaben	Steuereinnahmen
1981	233,0	180,5	18,0	*7,7*	*10,0*
1982	244,6	183,1	22,1	*9,0*	*12,1*
1983	246,7	190,3	26,6	*10,8*	*14,0*
1984	251,8	197,2	27,8	*11,0*	*14,1*
1985	257,1	206,3	29,2	*11,3*	*14,1*
1986	261,5	208,9	30,3	*11,6*	*14,5*
1987	269,0	217,0	31,0	*11,5*	*14,3*
1988	275,4	220,3	32,3	*11,7*	*14,7*
1989	289,8	247,1	32,1	*11,1*	*13,0*
1990[17]	380,2	277,5	34,9	*9,2*	*12,6*
1991	401,8	317,9	39,5	*9,8*	*12,4*
1992	427,2	352,9	43,7	*10,2*	*12,4*
1993[18]	458,1	356,1	45,7	*10,0*	*12,8*
1994[19]	478,4	377,9	53,4	*11,2*	*14,1*
1995[20]	479,0	384,1	57,1	*11,9*	*14,9*
1996[20]	489,0	414,8	62,1	*12,7*	*15,0*
1997[20]	500,0	436,0	69,1	*13,8*	*15,8*

[16] Lt. Kapitel 32 05, d. h. ohne Ausgaben aus Anlaß der Beschaffung von Kreditmitteln aus Kapitel 32 03 (bis 1992) und Schuldendienstleistungen aus Kapitel 32 09; ab 1993 einschließlich Ausgaben für die Kreditbeschaffung
[17] Einschließlich Abschnitt B des Bundeshaushalts
[18] Haushaltsplan 1993 einschließlich Nachtragshaushalt
[19] Regierungsentwurf des Haushaltsplans 1994
[20] Finanzplan 1993 bis 1997

Zu dem starken Anstieg der Folgekosten der staatlichen Verschuldung trägt auch bei, daß die Schulden des Bundes bei wirtschaftlicher Betrachtungsweise letztlich nicht getilgt werden; die fälligen Tilgungen werden vielmehr im wesentlichen durch neu aufgenommene Kredite finanziert. Dies führt im Ergebnis dazu, daß heute und in Zukunft Zinsen auch für solche Kredite gezahlt werden, deren Gegenwert ganz oder teilweise schon nicht mehr vorhanden ist. Die Zinsverpflichtungen haben eine Größenordnung erreicht, die die Sorge begründet, daß die Kreditaufnahme in ihrer Funktion als Instrument zur Finanzierung zusätzlicher Investitionen zunehmend eingeschränkt wird. Das *Schaubild 5* macht die kontinuierlich ansteigende Belastung des Bundeshaushalts mit Zinsverpflichtungen im Vergleich zu Investitionen und Nettokreditaufnahme deutlich (vgl. dazu auch *Schaubild 3*). Das Gesamtdeckungsprinzip als haushaltsrechtlicher Grundsatz (§ 8 BHO) steht einer solchen vergleichenden Betrachtungsweise nicht entgegen.

Schaubild 5

Entwicklung Investitionen, Nettokreditaufnahme und Zinsen



Das Bundesministerium hat — wie bereits im vergangenen Jahr — die Ansicht vertreten, daß „die gegenwärtige Zinsbelastung des Bundeshaushalts zu einem wesentlichen Teil Folge des hohen Schuldenaufbaus in den 70er und frühen 80er Jahren ist und darüber hinaus auf der erheblichen einigungsbedingten Belastung des Bundes ab 1990 beruht". Weiter hat es dazu ausgeführt:

„Der weitere Anstieg der Nettokreditaufnahme in den Jahren 1993 und 1994 ist in der außerordentlichen schwachen Konjunktur begründet (tiefste Rezession seit der Nachkriegszeit). Ohne das mit dem Haushaltsentwurf 1994 eingebrachte Spar- und Konsolidierungsprogramm mit einem Haushaltsentlastungsvolumen von rd. 21 Mrd. DM würde die Nettokreditaufnahme von rd. 67 Mrd. DM 1993 auf über 90 Mrd. DM in 1994 steigen. 1995 wird die Nettokreditaufnahme nochmals das Vorjahresniveau erreichen, weil der Bund zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs erhebliche Lasten übernommen hat. Bis 1997 wird die Nettokreditaufnahme auf 38 Mrd. DM zurückgeführt werden."

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht die Probleme, die mit der notwendigen finanz- und wirtschaftspolitischen Zielsetzung verbunden sind, die Nettokreditaufnahme zurückzuführen, gleichzeitig aber die Konjunktur zu beleben und die strukturellen Schwächen im Osten Deutschlands zu beseitigen. Zu dem Hinweis auf die Finanzpolitik der 70er und frühen 80er Jahre weist er auf die Feststellungen des Bundesverfassungsgerichts hin, der Haushaltsgesetzgeber könne und müsse „jeweils von den konkret für ihn gegebenen Bedingungen ausgehen und sein Handeln danach einrichten. Gibt es Versäumnisse früherer Haushaltsgesetzgeber, muß er mit deren Folgen leben" (BVerfG a. a. O., S. 340).

3.3 Schulden der Sondervermögen

Das Ermessen bei der politischen Entscheidung über die Höhe der staatlichen Kreditaufnahme wird nicht nur durch die Obergrenze des Artikels 115 GG beschränkt. Das Grundgesetz verpflichtet Bund und Länder darüber hinaus, „bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen" (Artikel 109 Abs. 2 GG). Von dieser Vorschrift geht eine Regulierungsfunktion aus, die nach den Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts in dem bereits angesprochenen Urteil eine weitere Einschränkung des **finanzpolitischen Ermessensspielraums** zur Folge hat: Die Bundesregierung hat die Aufgabe, bei ihrer Haushaltswirtschaft zu verhindern, daß sich „ein stetig wachsender Schuldensockel bildet, der schließlich die Fähigkeit des Staatshaushalts, auf die Probleme der Gegenwart und der Zukunft zu reagieren, in Frage stellt" (BVerfGE 79, 311 ff., 355, 356).

Der Bundesrechnungshof hat in den Bemerkungen 1992 ausgeführt, daß die Verfassungsvorschriften zur staatlichen Kreditaufnahme an Wirkung verlieren, wenn der Bund zusätzliche Kredite über Sondervermögen aufnimmt oder im Bereich der mittelbaren Staatsverwaltung Kreditermächtigungen erteilt, die ihn letztlich belasten (Drucksache 12/3250 Nr. 2.14.4). Eine Gegenüberstellung der Neuverschuldung allein im Bereich der unmittelbaren Bundesverwaltung mit den im Bundeshaushaltsplan veranschlagten Gesamtausgaben für Investitionen bildet keine ausreichende Grundlage dafür, die Vorbelastungen des Bundes für die Zukunft angemessen und umfassend zu bewerten.

Auch die Deutsche Bundesbank hat in ihrem Monatsbericht Mai 1993 zur „Bedeutung von Nebenhaushalten im Zuge der deutschen Einigung" dargelegt, daß „Neben- oder Sonderhaushalte, die spezielle wirtschafts- und finanzpolitische Aufgaben erfüllen, stark an Gewicht gewonnen haben". Der Bundesrechnungshof ist mit der Deutschen Bundesbank der Auffassung, daß „im Umfeld des traditionellen Budgets ein kompliziertes Finanzgeflecht innerhalb der Staatssphäre entstanden ist, das wachsende Belastun-

gen des öffentlichen Gesamthaushalts" in sich birgt und dem „Anliegen besserer Transparenz" entgegensteht (Monatsbericht Mai 1993, S. 43 und 57).

Das *Schaubild 6* macht deutlich, daß die Entwicklung der Finanzkredite *(Schaubild 2)* nur als Teil der finanziellen Belastungen zu verstehen ist, die den Handlungsspielraum des Bundes bei seiner Haushalts- und Wirtschaftsführung einengen.

Das Bundesministerium hat die Auffassung vertreten, „die Entscheidung, befristet außerhalb des Haushalts Sondervermögen oder sonstige Instrumente im Bereich der mittelbaren Staatsverwaltung einzurichten", sei „vor dem Hintergrund der erheblichen, einigungsbedingten Aufgaben begründet". Es führt dazu aus:

„Die Errichtung des Fonds „Deutsche Einheit", des Kreditabwicklungsfonds, der Treuhandanstalt und ab 1994 bzw. 1995 die Schaffung des Bundeseisenbahnvermögens sowie des Erblastentilgungsfonds (ELF) beruhen auf wohlüberlegten Entscheidungen des Gesetzgebers. Über die finanzielle Entwicklung dieser Sondervermögen und der Treuhandanstalt wird der Öffentlichkeit exakt Rechnung gelegt. Im übrigen sind die genannten Sondervermögen Bestandteil des öffentlichen Gesamthaushaltes.

Der Fortbestand des Fonds „Deutsche Einheit" und die Errichtung des ELF sowie des Bundeseisenbahnvermögens ist auch damit begründet, daß die in diesen Sondervermögen zusammengefaßten Schulden langfristig getilgt werden sollen. Spätestens ab 1996 ist keines dieser Sondervermögen mehr zur Neuverschuldung berechtigt. Zins- und Tilgungszuschüsse erfolgen aus dem Bundeshaushalt. Der Vorwurf des BRH der mangelnden Transparenz ist nicht nachvollziehbar. Im Gegenteil, würden die Schulden von ELF und des Bundeseisenbahnvermögens eingegliedert, wäre ihre Tilgung für die Öffentlichkeit nicht nachvollziehbar. Die Bundesbank hat in ihrem Monatsbericht Mai 1993 die Schaffung des ELF ausdrücklich gewürdigt und anerkannt."

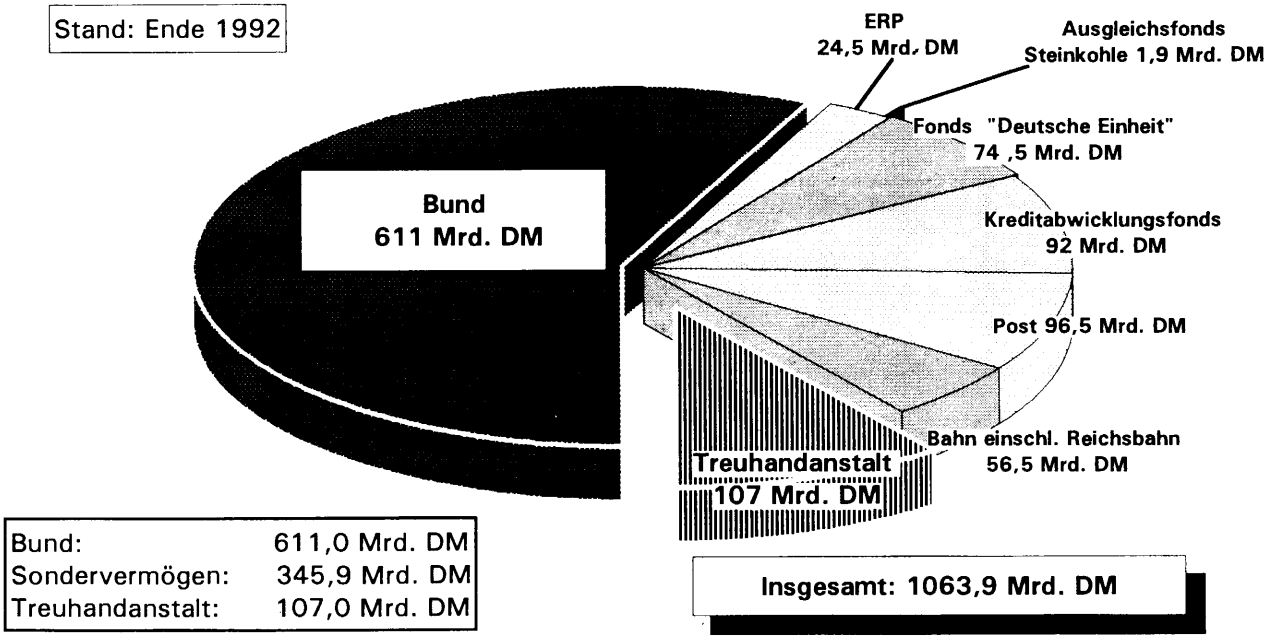
Der Bundesrechnungshof hält daran fest, daß die finanzwirtschaftlichen Vorbelastungen für die Zukunft nur dann angemessen und umfassend bewertet werden können, wenn die Verschuldung des Bundes und deren Folgekosten zusammenfassend — also unter Einschluß der Sondervermögen — dargestellt werden. Im Falle einer solchen Zusammenschau würde sich die Entwicklung der Zinsquoten (s. Nr. 3.2) noch ungünstiger darstellen. Aus der Verschuldung der nachfolgend genannten Sondervermögen ergeben sich für den Bund folgende finanzielle Belastungen (netto, also beim Fonds „Deutsche Einheit" ohne Erstattungen der Länder für den Schuldendienst und beim Kreditabwicklungsfonds ohne Erstattungen der Treuhandanstalt für Zinsleistungen) (s. *Übersicht 8*).

Bezieht man die vorstehenden Schuldendienstverpflichtungen bei der Berechnung der Zins-Steuer-Quote mit ein, würde diese bis zum Jahre 1997 nicht „nur" auf 15,8 v. H. (vgl. *Übersicht 7*), sondern auf eine Größenordnung von 24 v. H. ansteigen[24]).

[24]) Bei dieser Rechnung ist berücksichtigt, daß in den in Übersicht 8 aufgeführten Beträgen, beim Fonds „Deutsche Einheit" und beim Erblastentilgungsfonds nicht nur Zinsen, sondern in geringem Umfang auch Tilgungsleistungen enthalten sein können

Schaubild 6

Schulden des Bundes und der Sondervermögen sowie der Treuhandanstalt



Bund:	611,0 Mrd. DM
Sondervermögen:	345,9 Mrd. DM
Treuhandanstalt:	107,0 Mrd. DM

Übersicht 8

	1992 (Ist)	1993	1994	1995	1996	1997
	in Mrd. DM					
Fonds „Deutsche Einheit" (netto)	2,6	3,8	4,5	2,7	2,7	2,7
Kreditabwicklungsfonds[22]	7,6	6,5	6,0	—	—	—
Erblastentilgungsfonds[23]	—	—	—	27,7	29,1	29,0
Bundeseisenbahnvermögen	—	—	5,3	6,0	6,5	6,5
Zusammen	10,2	10,3	15,8	36,4	38,3	38,2

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

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

3.3.1

Das Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms (FKPG) sieht vor, die am 31. Dezember 1994 aufgelaufene Verschuldung des **Kreditabwicklungsfonds** und der **Treuhandanstalt** — voraussichtlich rd. 350 Mrd. DM — auf ein neues Sondervermögen **„Erblastentilgungsfonds"** zu übertragen. Außerdem soll der Erblastentilgungsfonds vom 1. Juli 1995 an einen Teil der Altverbindlichkeiten der Wohnungswirtschaft in den neuen Bundesländern in Höhe von rd. 31 Mrd. DM übernehmen. Die von dem neuen Sondervermögen ab Ende 1995 zu verzinsenden und zu tilgenden Schulden werden nach den Berechnungen und Schätzungen des Bundesministeriums rd. 390 Mrd. DM betragen.

Zur Erfüllung der daraus resultierenden Schuldendienstverpflichtungen erhält der Fonds Zuführungen aus dem Bundeshaushalt. Abweichend von dem ursprünglichen Konzept des Einigungsvertrages brauchen die neuen Bundesländer nicht die Hälfte der Schulden des Kreditabwicklungsfonds und der Treuhandanstalt zu übernehmen.

Der Erblastentilgungsfonds soll zur Erfüllung seiner Zins- und Tilgungsverpflichtungen Mittel aus dem Bundeshaushalt

— in Höhe von 7,5 v. H. der übernommenen Verbindlichkeiten und

— in Höhe der Einnahmen aus dem Bundesbankgewinn erhalten, die den Betrag von 7 Mrd. DM übersteigen.

Außerdem soll ein Teil der Erlöse aus der Privatisierung des Wohnungsbestandes in den neuen Bundesländern an den Fonds abgeführt werden. Darüber hinaus wird der Fonds ermächtigt, Kredite zur Tilgung von Schulden aufzunehmen. Das Sondervermögen soll nach Tilgung seiner Verbindlichkeiten aufgelöst werden. Anders als beim Fonds „Deutsche Einheit" beteiligen sich die Bundesländer nicht an der Finanzierung der Ausgaben des Erblastentilgungsfonds.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes bestehen im Hinblick auf den Grundsatz der Vollständigkeit und Einheitlichkeit des Haushaltsplans (Artikel 110 Abs. 1 GG) Bedenken dagegen, daß die Abwicklung der vereinigungsbedingten Lasten von der Abwicklung der unmittelbaren Schuldendienstverpflichtungen des Bundes haushaltswirtschaftlich abgetrennt wird. Er regt an, die insoweit vorgesehene haushaltsmäßige Darstellung zu überprüfen.

3.3.2

Über das Sondervermögen **Fonds „Deutsche Einheit"** sollen bis zum Jahre 1994 insgesamt 160,705 Mrd. DM — davon 95 Mrd. DM im Wege der Kreditaufnahme finanziert — zum Ausgleich der Haushalte im Beitrittsgebiet geleistet werden. Im Haushaltsjahr 1991 wurden Fondsmittel in Gesamthöhe von 35 Mrd. DM — davon 31 Mrd. DM kreditfinanziert — als allgemeine Finanzzuweisungen an die neuen Bundesländer einschließlich Berlin (für den Ostteil der Stadt) überwiesen.

Vom Jahre 1992 an betragen die jährlichen Fondsleistungen

— 33,9 Mrd. DM (davon 24 Mrd. DM kreditfinanziert) für das Jahr 1992,

— 35,2 Mrd. DM (davon 15 Mrd. DM kreditfinanziert) für das Jahr 1993 und

— 34,6 Mrd. DM (davon 5 Mrd. DM kreditfinanziert) für das Jahr 1994.

Die neuen Bundesländer leiten 40 v. H. der ihnen zufließenden Fondsleistungen an ihre Gemeinden (Gemeindeverbände) weiter. Die Verbindlichkeiten des Fonds beliefen sich am 31. Dezember 1991 auf 50,9 Mrd. DM (Nr. 2.2.1.11 der Vermögensrechnung).

Der Fonds erhält zur Abdeckung seiner Schuldendienstverpflichtungen Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt, deren Höhe im Regelfall 10 v. H. der vom

Fonds jeweils bis zum Ende des Vorjahres insgesamt in Anspruch genommenen Kreditermächtigungen beträgt. Die Einzelheiten sind in § 6 Abs. 2 des Gesetzes über den Fonds „Deutsche Einheit" (Fondsgesetz) geregelt. Die alten Bundesländer (Berlin für den Westteil der Stadt) beteiligen sich bis zum Jahre 1994 zu 50 v. H. an den vom Bund im Regelfall zu leistenden Schuldendienstzuschüssen zu Lasten ihres Anteils an der Umsatzsteuer (vgl. § 1 des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern). Nach der vorgesehenen Neuregelung des Finanzausgleichs wird der Bund vom Jahre 1995 an um rd. 2,1 Mrd. DM jährlich bei den Schuldendienstzuschüssen an den Fonds zu Lasten der alten Bundesländer entlastet. Die Zahlen in der *Übersicht 8* geben die Nettobelastung des Bundes wieder, also ohne die Leistungen der Länder für den Schuldendienst.

Das Fondsgesetz bestimmt nicht den Zeitpunkt, zu dem das Sondervermögen aufgelöst wird. Nach Auslaufen der Fondsleistungen an die neuen Bundesländer im Jahre 1994 werden die Schulden des Fonds nach Angaben des Bundesministeriums Ende 1994 rd. 93,2 Mrd. DM betragen. Die daraus folgenden Schuldendienstverpflichtungen (Zinsen und Tilgung) sind vom Jahre 1995 an durch die vorgenannten Schuldendienstzuschüsse so lange zu finanzieren, bis die Schulden des Fonds getilgt sind. Die Tilgungsdauer wird im wesentlichen von der Entwicklung der Kapitalmarktzinsen abhängen, weil die Fondsschulden nur in dem Maße getilgt werden können, in dem die Schuldendienstzuschüsse (10 v. H. der am 31. Dezember 1994 in Anspruch genommenen Kreditermächtigung von rd. 95 Mrd. DM) nicht für die Zahlung von Zinsen benötigt werden.

3.3.3

Im Rahmen der Bahnstrukturreform ist vorgesehen, das bahnnotwendige Vermögen der Sondervermögen „Deutsche Bundesbahn" und „Deutsche Reichsbahn" auszugliedern und unentgeltlich der neu zu gründenden Deutsche Bahn Aktiengesellschaft zu übertragen; die zinspflichtigen Verbindlichkeiten der beiden Bahnen — angenommen mit 70,4 Mrd. DM am 31. Dezember 1993 — sollen dagegen dem verbleibenden **„Bundeseisenbahnvermögen"** zugeordnet werden. Die Schuldendienstverpflichtungen werden durch entsprechende Zinsdiensthilfen aus Haushaltsmitteln des Bundes gedeckt (vgl. *Übersicht 8*). Für die Jahre 1994 und 1995 soll das Bundeseisenbahnvermögen außerdem ermächtigt werden, sich bis zur Höhe von jeweils 9,5 Mrd. DM neu zu verschulden; ab dem Jahre 1996 soll der nicht durch Einnahmen gedeckte Finanzbedarf des Bundeseisenbahnvermögens ausschließlich durch Leistungen aus dem Bundeshaushalt finanziert werden. Eine Tilgung der Altschulden ist ab dem Jahre 1998 vorgesehen.

Aus der Sicht des Bundesrechnungshofes erschwert die Abwicklung der Bahnschulden außerhalb des Bundeshaushalts den Überblick über die Gesamtverschuldung des Bundes und deren Folgekosten, weil die Ausgaben für den Schuldendienst nur teilweise im Bundeshaushaltsplan sichtbar werden. Die Bahnstrukturreform hätte die Gelegenheit geboten, die Altschulden der bisherigen Sondervermögen Deutsche Bundesbahn und Deutsche Reichsbahn als Schulden des Bundes zu übernehmen und damit zu mehr Transparenz beizutragen. Darüber hinaus begegnet die für die Jahre 1994 und 1995 vorgesehene Nettokreditaufnahme des Bundeseisenbahnvermögens Bedenken, da dieses nicht über nennenswerte eigene Einnahmen zur Bedienung der daraus resultierenden Schuldendienstverpflichtungen verfügt und die Folgekosten den Bundeshaushalt belasten.

3.3.4

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

Mit der deutschen Vereinigung wurde das Kreditgeschäft des ERP-Vermögens stark erweitert. Der jährliche Umfang der ERP-Darlehensprogramme hat sich seit dem Jahre 1989 fast verdreifacht und betrug im Jahre 1992 mehr als 12 Mrd. DM. Am Jahresende 1992 erreichte der Schuldenstand des Sondervermögens einen Betrag von 24,35 Mrd. DM; der Wirtschaftsplan für das Jahr 1993 enthält eine Kreditermächtigung von 9,63 Mrd. DM. Der Bund hat im Haushalt 1993 (einschließlich Nachtragshaushalt) neue Verpflichtungsermächtigungen für Zinszuschüsse an das ERP-Sondervermögen in Höhe von 3,6 Mrd. DM veranschlagt. Die daraus mögliche Darlehensvergabe und zusätzlich erforderliche Neuverschuldung führt dazu, daß der Schuldenstand des ERP-Sondervermögens bis zum Jahre 1996 auf über 50 Mrd. DM anwachsen und sich damit gegenüber Ende 1992 noch einmal verdoppeln wird.

Der Bund hat seit Anfang des Jahres 1993 eine unmittelbare Haftung für die Verbindlichkeiten des ERP-Sondervermögens übernommen. Sie dient dazu, die Anleihen des ERP-Sondervermögens denen des Bundes gleichzustellen und damit die Kosten der Kreditaufnahme zu senken und notwendige Aufwendungen für die Zinsverbilligung einzusparen. Aufgrund der Haftung der Hausbanken und der vom Bund mit der Durchführung der Programme beauftragten Hauptleihinstitute für ERP-Kredite (Kreditanstalt für Wiederaufbau, Deutsche Ausgleichsbank) ist mit einer Inanspruchnahme des Bundes aus seiner unmittelbaren Haftung nicht zu rechnen.

Weiterhin kann seit dem Jahre 1992 auf Antrag der Hausbank für ERP-Kredite in den neuen Bundesländern eine Haftungsfreistellung in Höhe von 40 v. H. gewährt werden. Dazu bilden die Hauptleihinstitute einen „Risikofonds", aus dem eventuelle Haftungsfälle bedient werden. Sollte es zu Haftungsfällen kommen, deren Umfang über den Bestand des Risikofonds hinausgeht, können die Hauptleihinstitute den Bund direkt in Anspruch nehmen. Der Bund hat den Hauptleihinstituten hierfür einen Garantierahmen in

Höhe von 1,5 Mrd. DM eingeräumt, der im Rahmen der Globalermächtigung für binnenwirtschaftliche Maßnahmen nach § 10 Haushaltsgesetz 1992 abgedeckt wurde.

Bezogen auf das Entlastungsjahr ist folgendes zu bemerken: Der Vermögensbestand zum 31. Dezember 1991 betrug 19,3 Mrd. DM (im Vorjahr 18,1 Mrd. DM). Die Verbindlichkeiten beliefen sich insgesamt auf 16,4 Mrd. DM (im Vorjahr 9,5 Mrd. DM).

3.4 Konvergenzkriterien des Maastrichter Vertrages

Den von der Finanzwirtschaft des Bundes gesetzten Rahmenbedingungen kommt bei der Fortentwicklung der europäischen Integration erhebliche Bedeutung zu. Der in Maastricht beschlossene Vertrag über die Europäische Union wird die Mitgliedstaaten der **Europäischen Gemeinschaft** verpflichten, übermäßige öffentliche Defizite zu vermeiden und den öffentlichen Schuldenstand zu begrenzen (Artikel 104 c EG-Vertrag). Als „übermäßig" in diesem Sinne wird ein geplantes oder tatsächliches Defizit angesehen, das im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt in Marktpreisen die Grenze von 3 v. H. überschreitet; als Referenzwert für die Begrenzung des Schuldenstandes im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt wird ein Betrag von 60 v. H. angesehen. Der Begriff „öffentlich" erfaßt den staatlichen Bereich einschließlich der Sozialversicherungsträger in der Abgrenzung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, in der Bundesrepublik Deutschland also auch den Haushaltsbereich von Ländern und Gemeinden.

„Eine auf Dauer tragbare Finanzlage der öffentlichen Hand, ersichtlich aus einer öffentlichen Haushaltslage ohne übermäßiges Defizit" in den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft ist eines der Konvergenzkriterien für die Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion (Artikel 109 j EG-Vertrag).

Im Haushaltsjahr 1992 betrug die Quote des öffentlichen Defizits in der Bundesrepublik Deutschland bereits 2,8 v. H., der Bruttoschuldenstand der öffentlichen Haushalte 44,9 v. H. im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt (vgl. Geschäftsbericht der Deutschen Bundesbank 1992 S. 80). Nach den der Steuerschätzung zugrundeliegenden gesamtwirtschaftlichen Vorausschätzungen (Projektionen) und den vom Bundesministerium mitgeteilten Zahlen werden die Quoten im Haushaltsjahr 1993 für das öffentliche Defizit 4,0 v. H. und für den öffentlichen Schuldenstand 48,0 v. H. und im Haushaltsjahr 1994 3,5 v. H. und 54,0 v. H. betragen. Diese Zahlen unterstreichen nach Auffassung des Bundesrechnungshofes die Notwendigkeit von Maßnahmen zur Konsolidierung des Bundeshaushalts.

Besondere Prüfungsergebnisse

Bundeskanzleramt
(Einzelplan 04)

4 Politische Öffentlichkeitsarbeit „Ausland" des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung
(Kapitel 04 03 Titelgruppe 03)

4.0

Das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung hat Maßnahmen zur Politischen Öffentlichkeitsarbeit „Ausland" unzulänglich abgewickelt.

4.1

Der Bundesrechnungshof hat die Politische Öffentlichkeitsarbeit „Ausland" (Haushalts-Soll 1993, Titelgruppe 03, rd. 91 Mio. DM) geprüft. Bei seiner umfangreichen Prüfung hat er insbesondere festgestellt, daß

- die Bestimmungen über die Vergabe öffentlicher Aufträge häufig nicht beachtet wurden (s. Nr. 4.2),
- die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit des Besucherprogrammes bei Erarbeitung von Zielvorgaben höher sein könnten (s. Nr. 4.3),
- Zahlungen geleistet wurden, obwohl der Vertragspartner nicht alle vereinbarten Gegenleistungen erbrachte (s. Nr. 4.4),
- die Zusammenarbeit mit dem Auswärtigen Amt verbesserungsbedürftig ist (s. Nr. 4.5).

Im einzelnen:

4.2 Vergabe von Aufträgen für die Politische Öffentlichkeitsarbeit „Ausland"

4.2.1

Aufträge zur Herstellung von Druckschriften, Filmmagazinen und Dokumentarfilmen vergab das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Presseamt) fast ausschließlich im Wege der Freihändigen Vergabe. Allein für Druckschriften und audiovisuelle Medien sind im Haushaltsplan 1993 rd. 43 Mio. DM vorgesehen.

Bei einzelnen periodischen Druckschriften kam es über Jahrzehnte hinweg zu jährlich sich wiederholenden Freihändigen Vergaben auf der Grundlage von Selbstkosten. Die dazu erforderliche Prüfung der Angemessenheit der Angebote fand in den letzten Jahren nicht statt.

4.2.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß das Presseamt während vieler Jahre gegen die einschlägigen haushaltsrechtlichen und vergaberechtlichen Bestimmungen verstoßen hat, indem es die Leistungen nicht stärker dem Wettbewerb (Öffentliche, zumindest aber Beschränkte Ausschreibung) unterworfen und die Angebote unzureichend geprüft hat.

Der Bundesrechnungshof hat dem Presseamt empfohlen, den Fehlentwicklungen bei der Auftragsvergabe vor allem im Druckschriftenbereich durch angemessene organisatorische und personelle Maßnahmen Rechnung zu tragen.

4.2.3

Das Presseamt hat die Auffassung vertreten, bei Herstellung und Vertrieb von Zeitschriften habe es sich in der Vergangenheit nicht um marktgängige Leistungen gehandelt, da für diese Leistungen kein allgemeiner Bedarf bestanden habe. Erst im Laufe einer langjährigen Entwicklung seien zusätzliche geeignete Anbieter auf dem Markt aufgetreten.

Die beanstandete ungenügende Auseinandersetzung mit der Angemessenheit der Preise hat das Presseamt mit einer angespannten Personalsituation seit Ende 1989 begründet. Da es sich um Fortsetzungen schon länger bestehender Aufträge gehandelt habe, seien die Prüfungen und Bewertungen auf der Basis von vorangegangenen Kalkulationen aber verantwortlich wahrgenommen worden.

Das Presseamt hat mitgeteilt, die Freihändige Vergabe sei seit Ende 1992 eingestellt. Es beabsichtige, für die Vergabe öffentlicher Aufträge eine zentrale Stelle für Grundsatzfragen des Vergabe- und Preisrechts einzurichten, um die strikte Beachtung aller einschlägigen Vergabe- und Preisvorschriften zu gewährleisten. Weiterhin hat es auf bereits im vergangenen Jahr aufgenommene Fortbildungsmaßnahmen für das betroffene Personal hingewiesen.

4.2.4

Der Bundesrechnungshof hält die Begründung des Presseamtes für die langjährigen Freihändigen Vergaben der Herstellung und des Vertriebs von Produkten für unzutreffend. Selbst wenn in den fünfziger Jahren die Freihändige Vergabe noch vertretbar gewesen sein sollte, so hatte sich diese Marktsituation nach Auffassung des Bundesrechnungshofes bereits seit vielen Jahren gewandelt.

Die Erklärungen des Presseamtes zur unterlassenen Prüfung der Angemessenheit der Preise überzeugen den Bundesrechnungshof nicht. Die von ihm eingesehenen Unterlagen belegen, daß nicht nur vorübergehend, sondern während mehrerer Jahre Aufträge ohne Prüfung der Angemessenheit der Preise erteilt wurden.

Der Bundesrechnungshof begrüßt die Absicht, künftig das Vergabe- und Preisrecht zu beachten. Der Plan des Presseamtes, eine zentrale Stelle des Vergabe- und Preisrechts einzurichten, ist dann zweckdienlich, wenn dies im Rahmen der Zusammenlegung mehrerer Dienstleistungsbereiche in einer zentralen Vergabestelle für die Durchführung aller Auftragsvergaben des Presseamtes geschieht. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes lassen sich die hierfür ggf. notwendigen Personalressourcen im Rahmen der vorhandenen Stellen und Planstellen des Amtes gewinnen.

4.3 Besucherprogramm

4.3.1

Die Konzeption der Politischen Öffentlichkeitsarbeit „Ausland" mißt dem Besucherprogramm (Haushaltsvolumen 1993 rd. 12 Mio. DM) zur Kontaktpflege mit wichtigen Zielgruppen und Multiplikatoren im Ausland hohe Bedeutung bei. Den Besuchsreisen liegen Teilnehmervorschläge der Auslandsvertretungen zugrunde. Mit der Durchführung werden Inter Nationes und sonstige Zuwendungsempfänger beauftragt. Dem Regelwerk für die Durchführung der Programme fehlt eine differenzierte Ziel- und Zweckbestimmung, insbesondere nach regionalen, thematischen und zielgruppenbezogenen Kriterien.

4.3.2

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist die Wirksamkeit des Besucherprogrammes durch das Fehlen klarer Zielvorgaben für die programmatische Durchführung beeinträchtigt worden. Darüber hinaus fehlt eine Erfolgskontrolle. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, bald eine Konzeption für das Besucherprogramm mit Themenstellungen, einer Zielgruppenausrichtung und mit anschließender Erfolgskontrolle zu erstellen.

4.3.3

Das Presseamt hat gemeint, der Bundesrechnungshof habe das Programm nur partiell untersucht. Nach Auffassung des Presseamtes ist eine differenzierte Ziel- und Zweckbestimmung des Besucherprogrammes, insbesondere gegliedert nach regionalen, thematischen und zielgruppenbezogenen Kriterien, weder möglich noch zweckmäßig. Statt dessen komme es darauf an, die individuellen Wünsche des Besuchers im Rahmen der Vorbereitung durch den Pressereferenten vor Ort zum Gestaltungsprinzip des Besucherprogrammes zu machen.

Das Presseamt hat eingeräumt, daß eine längerfristige Erfolgskontrolle fehlt. Es hat seine Absicht mitgeteilt, im Rahmen des Besucherprogrammes Richtlinien auf der Grundlage der vom Bundesrechnungshof im Prüfungsverfahren genannten Kriterien zu erlassen.

4.3.4

Der Bundesrechnungshof hat das Besucherprogramm nicht nur partiell, sondern auf der Grundlage von Stichproben insgesamt unter Einschluß der konzeptionellen Grundlagen, der einzelnen Titelansätze und der Abgrenzung des Programmes zu vergleichbaren Maßnahmen geprüft. Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, daß es zweckmäßig und erforderlich ist, für das Besucherprogramm eine differenzierte Ziel- und Zweckbestimmung vorzugeben. Das ist eine entscheidende Voraussetzung auch für eine Erfolgskontrolle. Die Ankündigung des Presseamtes, Richtlinien über die Förderung der Zuwendungsempfänger aufgrund der Kriterien des Bundesrechnungshofes zu entwickeln, ist ein Schritt in die richtige Richtung. In seiner Stellungnahme weist das Amt selbst darauf hin, daß die Voraussetzungen und Instrumente der Politischen Öffentlichkeitsarbeit „Ausland" entsprechend den spezifischen regionalen und anderen Gegebenheiten zu entwickeln sind.

4.4 Zahlungen ohne vollständige Gegenleistung

4.4.1

Seit vielen Jahren besteht ein alljährlich erneuertes Vertragsverhältnis zwischen dem Presseamt und einer Presseagentur. Diese ist zur Verbreitung von Nachrichten, die Deutschland betreffen, an einen möglichst großen Empfängerkreis im Ausland sowie zum Erhalt und bedarfsweisen Ausbau ihres Auslandskorrespondentennetzes verpflichtet. Das Presseamt zahlt an die Agentur einen sogenannten „Selbstkostenfestpreis-Anteil", der seit dem Jahre 1989 unverändert 11,25 Mio. DM beträgt (zum Vergleich: im Jahre 1985 9,43 Mio. DM). Die Zahlungen des Presseamtes sollen die Agentur in die Lage versetzen, „die ins Ausland ausgestrahlten Nachrichten zu Preisen anzubieten, die die Kosten einschließlich der technisch notwendigen Relais- und Sendekosten nicht decken, und dazu beitragen, den von der Agentur ausgestrahlten Nachrichten eine möglichst große Ver-

breitung im Ausland zu sichern". Außerdem ist vereinbart, daß die von der Agentur bestellten Auslandskorrespondenten verpflichtet sind, „die Auslandsvertretungen der Bundesrepublik Deutschland in den Kreis ihrer Informationstätigkeit einzubeziehen".

Die Agentur lehnt entgegen den vertraglichen Regelungen die Lieferung von Nachrichtendiensten ab, wenn durch den Erlös kein angemessener Deckungsbeitrag zu den Fixkosten erzielt wird. Die Akten des Presseamtes enthalten mehrfach Hinweise, daß am Bezug der Nachrichtendienste interessierte ausländische Medien nicht in der Lage waren, die von der Agentur geforderten Preise aufzubringen. Auslandsvertretungen, die gebeten hatten, über die Meldungen der Agentur aus dem jeweiligen Land unterrichtet zu werden, wurden auf „Selektionsdienste" der Agentur verwiesen, die gegen ein zusätzliches Entgelt bezogen werden könnten.

4.4.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß wesentliche Vertragsleistungen von der Agentur nicht erbracht werden. Außerdem hat er Bedenken gegen die pauschale Festsetzung der Zahlungen des Presseamtes erhoben, die eher einer allgemeinen Subvention mit dem Risiko von Mitnahmeeffekten als einem Entgelt für konkrete Leistungen entsprechen. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, einer gezielten und befristeten Nachfrageförderung in den Ländern, die für die Politische Öffentlichkeitsarbeit „Ausland" von entsprechender Bedeutung sind, den Vorzug zu geben.

4.4.3

Das Presseamt hat die Auffassung vertreten, es sei ein „gewichtiges Anliegen deutscher Politik" und liege „im nachhaltigen Interesse der Bundesrepublik", den Agenturvertrag in der bisherigen Weise fortzusetzen. Die Forderung, das vereinbarte Entgelt jeweils einer meßbaren oder zählbaren Leistung zuordnen zu können, würde die politische Dimension verkennen, die der Vereinbarung zugrunde liege. Auf die Beanstandungen des Bundesrechnungshofes hinsichtlich der unzureichenden Vertragserfüllung ist das Presseamt nicht eingegangen.

Das Presseamt hat ferner die Meinung vertreten, daß die Agentur das „Auslandsgeschäft" aufgrund der hohen Kosten und geringen Erträge nicht ohne den Beitrag des Presseamtes aufrechterhalten könne.

Das Presseamt hat eingeräumt, daß die Nutzung der Nachrichtendienste der Agentur durch Medien im Ausland vergleichsweise gering sei, obgleich die Anzahl der Auslandskunden seit dem Jahre 1985 habe verdoppelt werden können. Es hat in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, daß seine Zahlungen an die Agentur im gleichen Zeitraum nur um 25 v. H. gestiegen seien.

4.4.4

Der Bundesrechnungshof bezweifelt nicht, daß eine möglichst weite Verbreitung von Nachrichten aus deutscher Sicht ein wichtiges Ziel der Politischen Öffentlichkeitsarbeit „Ausland" sein kann. Die Ansicht des Presseamtes, wonach diesem politischen Interesse besonders durch die derzeitige Vertragsgestaltung entsprochen werde, überzeugt indessen nicht. Der Bundesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest, daß der Vertrag mit der Agentur ungeeignet ist, das vorgegebene Ziel in wirtschaftlicher Weise zu erreichen. Hinzu kommt, daß der Vertrag von der Agentur in wesentlichen Teilen gar nicht erfüllt wird.

Bei der Gegenüberstellung der im Ausland anfallenden Kosten und Erträge berücksichtigt das Presseamt nicht, daß der weitaus größte Teil dieser Kosten für die Korrespondentenplätze entsteht. Diese werden aber für die Beschaffung von Meldungen aus der jeweiligen Region unterhalten, die dann überwiegend als (Auslands-)Nachrichten an die inländischen Kunden der Agentur (vielfach zugleich Gesellschafter) verkauft werden. Die mit dem Verkauf der Nachrichtendienste im Ausland erwirtschafteten Deckungsbeiträge subventionieren somit die Inlandspreise.

Die auch vom Presseamt festgestellte geringe Nutzung der Nachrichtendienste durch ausländische Medien ließe sich wesentlich steigern, wenn die Agentur — wie auch im Vertrag vorgesehen — ihre Nachrichten an entsprechende Interessenten in Ländern, die für die Politische Öffentlichkeitsarbeit „Ausland" bedeutsam sind, auch dann liefern würde, wenn im Einzelfall nur ein relativ geringer Deckungsbeitrag zu den Fixkosten erzielt werden kann.

Die Steigerung der Anzahl der Auslandskunden hätte dem Anstieg des Selbstkostenfestpreises nicht nur entgegenwirken, sondern zu dessen Senkung führen müssen, weil die zusätzlich entstandenen Kosten (überwiegend Vertriebskosten) vergleichsweise unbedeutend sind.

Der Bundesrechnungshof ist auch weiterhin der Ansicht, daß der bestehende Vertrag nicht ungeprüft weitergeführt, sondern — ggf. zugunsten einer gezielten Förderung — geändert werden sollte.

4.5 Zusammenarbeit mit dem Auswärtigen Amt

4.5.1

Der Organisationserlaß des Bundeskanzlers vom 18. Januar 1977 verpflichtet das Presseamt, die Politische Öffentlichkeitsarbeit „Ausland" „im Zusammenwirken mit dem Auswärtigen Amt wahrzunehmen".

Zur Koordinierung seiner Beteiligung an der Politischen Öffentlichkeitsarbeit „Ausland" hat das Auswärtige Amt in seinem Leitungsstab eine Arbeitseinheit eingerichtet. Erst seit Herbst 1991 besteht für diese Arbeitseinheit des Auswärtigen Amtes die Möglichkeit, an den wöchentlich stattfindenden Besprechungen der Auslandsabteilung des Presseamtes teil-

zunehmen. In den Jahren 1990 und 1991 gab es nur sehr wenige Arbeitskontakte mit dem Presseamt.

Das Presseamt kann andererseits auf die konzeptionell-organisatorischen Fragen, wie z. B. der Einrichtung von Informationszentren in ausländischen Hauptstädten, kaum Einfluß nehmen.

Zwischen dem Presseamt und der im Auswärtigen Amt für die auswärtige Kulturarbeit zuständigen Abteilung bestehen lediglich informatorische Kontakte.

4.5.2

Der Bundesrechnungshof hat, ohne die politische Entscheidung über die Zuständigkeit des Presseamtes für die Politische Öffentlichkeitsarbeit „Ausland" in Frage zu stellen, die Auffassung vertreten, daß die derzeitige Aufgabenteilung eine optimale Zusammenarbeit und Abstimmung zwischen den beiden Behörden erforderlich macht, die zumindest in der Vergangenheit nicht gesichert war.

Der Bundesrechnungshof hat dem Presseamt und dem Auswärtigen Amt auch nahegelegt, über die bereits bestehenden informatorischen Arbeitsbeziehungen hinaus eine inhaltliche Abstimmung der Politischen Öffentlichkeitsarbeit „Ausland" mit der Auswärtigen Kulturpolitik anzustreben, da die Politische Öffentlichkeitsarbeit „Ausland" und die Pflege kultureller Beziehungen im internationalen Bereich eng miteinander verbunden sind.

4.5.3

Das Presseamt hat seine nach seiner Auffassung bestehende ausschließliche Zuständigkeit für die Politische Öffentlichkeitsarbeit „Ausland" betont und die Einbindung des Auswärtiges Amtes mit Sachgründen erklärt. Es hat vorgetragen, daß die Zusammenarbeit mit dem Auswärtigen Amt in den Bereichen der Politischen Öffentlichkeitsarbeit und der Kulturpolitik in den vergangenen Jahren kontinuierlich intensiviert worden sei. Es hat darauf verwiesen, daß seit dem Wechsel in der Leitung der Auslandsabteilung Ende 1991 eine regelmäßige Beteiligung des Leiters der im Auswärtigen Amt für Politische Öffentlichkeitsarbeit „Ausland" zuständigen Stabsstelle an den wöchentlichen Besprechungen der Auslandsabteilung möglich sei.

Das Presseamt hat geltend gemacht, daß im Rahmen der auswärtigen Kulturpolitik inzwischen regelmäßig Arbeitsgespräche auf Leitungsebene und zwischen den Grundsatzreferaten stattfänden.

Das Presseamt hat bestätigt, daß es bisher auf bestimmte konzeptionelle Fragen (z. B. Einrichtung der Informationszentren) nur geringen Einfluß habe nehmen können.

4.5.4

Der Bundesrechnungshof begrüßt die sowohl seit Ende 1991 als auch im Zusammenhang mit seiner Prüfungstätigkeit unternommenen Anstrengungen des Presseamtes, seine Zusammenarbeit mit dem Auswärtigen Amt in den Bereichen der Politischen Öffentlichkeitsarbeit „Ausland" und der Kulturarbeit zu intensivieren. Er hält jedoch den Hinweis für notwendig, daß der Organisationserlaß des Bundeskanzlers vom 18. Januar 1977 für die Wahrnehmung der Politischen Öffentlichkeitsarbeit „Ausland" eine Mitwirkung des Auswärtigen Amtes, also keine ausschließliche Zuständigkeit des Presseamtes vorsieht.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sollten die Beziehungen zwischen beiden Behörden in einer Weise institutionalisiert werden, daß ihr Funktionieren nicht von den Entscheidungen der handelnden Personen abhängig ist. Dies gilt auch für die notwendige inhaltliche Abstimmung von Politischer Öffentlichkeitsarbeit „Ausland" und auswärtiger Kulturarbeit.

4.6 Schlußbemerkung

Das Presseamt hat im Frühjahr 1992 eine neue Konzeption der Politischen Öffentlichkeitsarbeit „Ausland" erarbeitet, die die Konzeption aus dem Jahre 1985 ablöst. In die Neukonzeption sind auch außenpolitische Vorstellungen des Auswärtigen Amtes eingeflossen. Neue konzeptionelle Überlegungen ergeben sich z. B. bei der regionalen Schwerpunktbildung mit den mittel- und osteuropäischen Staaten und bei der Koordination mit Bundesländern und Kommunen. Außerdem soll die Wirkung der Politischen Öffentlichkeitsarbeit „Ausland" durch Erfolgskontrollen verstärkt untersucht werden.

Der Bundesrechnungshof sieht in der Neukonzeption eine wichtige Grundlage für die Politische Öffentlichkeitsarbeit „Ausland". Einzelheiten des Konzeptes und dessen Umsetzung sind Gegenstand eines noch nicht abgeschlossenen Prüfungsverfahrens.

5 Beteiligung an einem Vertriebsunternehmen

5.0

Das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung ist seit dem Jahre 1968 alleiniger Gesellschafter eines Filmvertriebsunternehmens, dessen Hauptaufgabe heute in dem Versand von Druckschriften im Inland besteht. Da das Vertriebsunternehmen weitgehend marktgängige Leistungen erbringt, hält der Bundesrechnungshof die Prüfung einer Privatisierung des Unternehmens für angezeigt.

5.1

Das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Amt) erwarb im Jahre 1967 beide Geschäftsanteile von je nominell 10 000 DM an einem Filmvertriebsunternehmen. Nach mehreren Kapitalerhöhungen beträgt heute der Gesellschaftsanteil 500 000 DM (100 Prozent-Anteil). Inzwischen verlagerte sich die Haupttätigkeit dieses Unternehmens auf den Vertrieb von Druckschriften im Inland. Der Filmvertrieb beschränkt sich heute auf den Auslandsversand.

Die Kosten und Leistungen des Vertriebsunternehmens wurden bisher keinem wirksamen Wettbewerb ausgesetzt. Das Vertriebsunternehmen bezieht seine Einnahmen weitgehend aus einer Finanzierung durch das Amt auf der Grundlage eines Wirtschaftsplanes (Tätigkeitszuschuß), der für das Jahr 1992 rd. 7 Mio. DM vorsah. Mit dem Tätigkeitszuschuß werden die Kosten des Vertriebsunternehmens einschließlich eines Gewinnanteils vom Amt erstattet. Diese Finanzierungsart führte u. a. zu einer annähernden Verdoppelung des Eigenkapitals auf insgesamt rd. 1 Mio. DM.

Das Bundesministerium der Finanzen hatte bei der Vorbereitung seiner Kabinettvorlage „Verringerung von Beteiligungen und Liegenschaften des Bundes" vom Mai 1992 u. a. eine Prüfung der Möglichkeiten einer Privatisierung dieses Vertriebsunternehmens vorgesehen. Ohne eine Prüfungsgrundlage vorzulegen, erklärte das Amt gegenüber dem Bundesministerium der Finanzen, daß ein Bundesinteresse an dem Fortbestehen dieser Beteiligung vorhanden sei.

5.2

Der Bundesrechnungshof hat die Beteiligung des Amtes an dem Vertriebsunternehmen überprüft und beanstandet, daß Maßstäbe zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der Beteiligung weitgehend fehlen. Das Amt hat keine marktgerechte Bezahlung der Leistungen des Vertriebsunternehmens nachweisen können. Insbesondere hat das Amt das Vertriebsunternehmen nicht dazu veranlaßt, sich regelmäßig und in ausreichendem Umfang an Ausschreibungen Dritter (insbesondere privater Auftraggeber) zu beteiligen. Insoweit sind ausreichende Vergleichsmaßstäbe zur Beurteilung der Leistungsfähigkeit des Vertriebsunternehmens nicht vorhanden.

Der Bundesrechnungshof hat dem Amt ferner vorgehalten, daß es nicht sorgfältig geprüft hat, ob die Aufgaben des Vertriebsunternehmens privatisiert werden könnten. Dies zeigt sich auch daran, daß es im Mai 1992 ohne eingehende Prüfung und Begründung gegenüber dem Bundesministerium der Finanzen erklärt hat, daß ein wichtiges Bundesinteresse an der Beteiligung bestehe, nachdem es zunächst im Jahre 1991 gegenüber diesem Ministerium eine Überprüfung seiner Beteiligung an dem Vertriebsunternehmen zugesagt hatte.

Da das Vertriebsunternehmen weitgehend marktübliche Leistungen erbringt, hat der Bundesrechnungshof mittelfristig eine Privatisierung des Vertriebsunternehmens empfohlen. Nach seiner Auffassung könnte bis dahin der größte Teil der Vertriebsaufträge vom Amt, im Rahmen von Ausschreibungsverfahren unter Beteiligung des Vertriebsunternehmens, neu vergeben werden. Im Vorgriff auf die erforderliche Privatisierung und im Hinblick auf die weitere Geschäftspolitik des Vertriebsunternehmens sollte das Amt nach Ansicht des Bundesrechnungshofes prüfen, ob schon jetzt sein Kapital bis zur Höhe des Stammkapitals vermindert werden kann.

5.3

Das Amt und der Aufsichtsrat des Vertriebsunternehmens, der sich ausschließlich aus Bediensteten des Amtes zusammensetzt, haben die Auffassung vertreten, daß eine Privatisierung derzeit nicht möglich sei. Eine Privatisierung sei nur dann sinnvoll, wenn sie zu einer dauerhaften finanziellen Entlastung des Bundes führen würde. Um diese Frage entscheiden zu können, halte es das Amt für unerläßlich, ein Gutachten einer unabhängigen Unternehmensberatung oder Treuhandgesellschaft einzuholen, in dem die Vor- und Nachteile einer ganzen oder teilweisen Veräußerung der Gesellschaftsanteile dargestellt werden. Aufbauend auf den Ergebnissen dieses Gutachtens werde das Amt dann eigene konzeptionelle Vorstellungen zur Privatisierung des Vertriebsunternehmens entwickeln.

Auch die Frage, ob das Eigenkapital bis zur Höhe des Stammkapitals reduziert werden sollte, könne erst nach Vorliegen des Gutachtens beantwortet werden. Gleichwohl will das Vertriebsunternehmen aufgrund eines Aufsichtsratsbeschlusses nach Mitteilung des Amtes in allernächster Zeit das Eigenkapital zur Anmietung eines zusätzlichen Gebäudes und damit zusammenhängender Investitionen verwenden.

Das Amt hat eine Privatisierung insbesondere deshalb abgelehnt, weil viele seiner Aufträge aus verschiedenen Gründen nicht marktgängig seien. Außerdem müsse das Vertriebsunternehmen auch bei marktgängigen Aufträgen einen gewissen Anteil behalten, um die bestehenden Kapazitäten auslasten zu können. Im personellen Bereich könnten die Kapazitäten auch nicht willkürlich herauf- und heruntergefahren werden. Schließlich müsse das Vertriebsunternehmen für den arbeitsaufwendigen Versand einer breiten Palette von Broschüren des Amtes und der Ressorts eine bestimmte personelle, räumliche und maschinelle Ausstattung vorhalten. Ein wichtiges Bundesinteresse an dem Vertriebsunternehmen bestehe daher weiter.

Nach Auffassung des Amtes habe sich die Wettbewerbsfähigkeit des Vertriebsunternehmens auch dadurch dokumentiert, daß es mit Erfolg an Ausschreibungen mit Beteiligung Dritter teilnehme. Auch bei der nunmehr vom Amt eingeleiteten Ausschreibung des Bulletinversandes und bei einem öffentlichen Teilnahmewettbewerb für den Auslandsversand werde sich das Vertriebsunternehmen mit Angeboten beteiligen.

5.4

Der Bundesrechnungshof teilt die Auffassung des Amtes nicht, daß eine Privatisierung des Vertriebsunternehmens noch nicht möglich sei. Die Bereitschaft des Amtes, durch einen unabhängigen Gutachter die Vor- und Nachteile einer ganzen oder teilweisen Veräußerung der Gesellschaftsanteile untersuchen zu lassen, wird vom Bundesrechnungshof begrüßt. Er hält aber eine Konzeption des Amtes zur Privatisierung des Vertriebsunternehmens auch im Hinblick auf die gezielte Aufgabenstellung des Gutachters, die insbesondere die gleichsam institutionalisierte Finanzierung (Tätigkeitszuschuß) sowie die Ausschreibung der Leistungen der bisherigen Aufgabengebiete berücksichtigt, für notwendig. Die Mitglieder des Aufsichtsrates, die durch ihre Stellung im Amt maßgeblichen Einfluß auch auf die Gesellschafterversammlung haben, sollten bei den anstehenden konzeptionellen Überlegungen die Interessen des Amtes stärker zur Geltung bringen.

Das Vertriebsunternehmen erbringt nach Auffassung des Bundesrechnungshofes generell marktgängige Leistungen. Einzelne Auftragsarten mit speziellen Anforderungen des Amtes können Grund für eine Preisdifferenzierung sein, die aber an deren genereller Marktgängigkeit nichts ändern.

Das Amt hat nicht darlegen können, welcher Teil der Kapazität nach Art und Umfang von dem Vertriebsunternehmen für das Amt vorgehalten werden muß, weil es hierfür am Markt keinen geeigneten Anbieter gebe.

Wegen des breiten Angebotes an Vertriebsunternehmen geht der Bundesrechnungshof davon aus, daß auch andere Unternehmen die amtsspezifischen Vertriebsleistungen, ggf. im Einzelfall zu Spitzenlastpreisen, übernehmen könnten. Dadurch könnten aber die erheblichen Kosten der Kapazitätsvorhaltung in dem Vertriebsunternehmen entfallen, die auf eine Spitzenlast des Amtes ausgelegt ist.

Im Zusammenhang mit der Privatisierung können sich auch Anreize zu einer besseren Kapazitätsauslastung durch Aufträge von Dritten ergeben, die durch die gegenwärtige Anbindung an das Amt für das Vertriebsunternehmen nicht in diesem Umfang bestehen. Damit wäre die Auslastung der Kapazität des Vertriebsunternehmens keine Aufgabe des Amtes mehr.

Der Bundesrechnungshof kann in der Vorhaltung von Kapazitäten für marktgängige Leistungen kein wichtiges Interesse des Bundes an der Beteiligung erkennen.

Der Bundesrechnungshof hält die Gründe, die das Amt gegen die Auflösung des thesaurisierten Eigenkapitalanteils zugunsten der Bundeskasse vorgebracht hat, nicht für stichhaltig. Unabhängig vom Ergebnis des Privatisierungsgutachtens ist durch den Verbleib dieses nicht betriebsnotwendigen Eigenkapitalanteils in dem Vertriebsunternehmen ein finanzieller Nachteil für den Bund gegeben. Die Vorhaltung des thesaurisierten Eigenkapitals für die kurzfristige Anmietung neuer Räume überzeugt nicht, weil dieser für das Vertriebsunternehmen bedeutsamen Maßnahme keine ausreichenden Planungsunterlagen zugrunde liegen. Zu den bestehenden Kapazitätsproblemen des Vertriebsunternehmens entstünden dadurch betrieblich nicht notwendige weitere Kapazitäten, die den Handlungsspielraum für eine Privatisierung einschränken.

Der Hinweis des Amtes auf die Teilnahme des Vertriebsunternehmens an Ausschreibungen mit Beteiligung Dritter ist insofern kein Nachweis für die Wettbewerbsfähigkeit des Vertriebsunternehmens, als die Erlöse aus dem Broschürenvertrieb für Dritte in den letzten Jahren im Verhältnis zu dem Tätigkeitszuschuß zunehmend geringer geworden sind. Ob sich hieran etwas durch die vom Bundesrechnungshof angeregte Ausschreibung des Bulletinversandes und des Auslandsversandes ändern wird, bleibt abzuwarten.

5.5

Der Bundesrechnungshof regt an, daß das Amt das Vertriebsunternehmen möglichst bald privatisiert, da das Unternehmen fast ausschließlich marktgängige Leistungen erbringt. Auf jeden Fall sollte der Grundvertrag zwischen dem Vertriebsunternehmen und dem Amt und die damit zusammenhängende gleichsam institutionelle Finanzierung in der Form eines Tätigkeitszuschusses aufgehoben werden. Unabhängig davon sollte bereits jetzt sichergestellt werden, daß das Vertriebsunternehmen neben Versandaktivitäten für das Amt einen maßgeblichen Anteil von Aufträgen Dritter auf Vollkostenbasis übernimmt, damit der Nachweis der Wettbewerbsfähigkeit des Vertriebsunternehmens erbracht werden kann.

Auswärtiges Amt
(Einzelplan 05)

6 Zuschlag zum Ausstattungsbeitrag gemäß § 12 Abs. 1 Satz 4 Auslandsumzugskostenverordnung
(Kapitel 05 01 Titel 453 01)

6.0

Nach der Auslandsumzugskostenverordnung erhöht sich der Ausstattungsbeitrag für den Berechtigten um 20 v. H., soweit die oberste Dienstbehörde besondere Verpflichtungen der dienstlichen Repräsentation anerkannt hat. Das Bundesministerium zahlt den Zuschlag zum Ausstattungsbeitrag grundsätzlich an alle ins Ausland versetzten oder abgeordneten Bediensteten einer Auslandsvertretung, obwohl dies nur bei Personen in bestimmten Funktionen gerechtfertigt ist.

6.1

Nach § 12 Abs. 1 Satz 1 und 2 der Auslandsumzugskostenverordnung (AUV) vom 4. Mai 1991 (BGBl. I S. 1072) erhalten die dort genannten Personen bei der ersten Verwendung im Ausland einen Ausstattungsbeitrag. Damit werden die sich aus der dienstlichen Stellung im Ausland ergebenden besonderen Anforderungen, u. a. hinsichtlich der Ausstattung der Wohnung und der Kleidung, abgegolten. Dieser Beitrag erhöht sich nach Satz 4 der Vorschrift für den Berechtigten um 20 v. H., soweit die oberste Dienstbehörde „besondere Verpflichtungen der dienstlichen Repräsentation" anerkannt hat.

Das Bundesministerium wendet — anders als das Bundesministerium der Verteidigung — die Vorschrift dahingehend an, daß grundsätzlich allen ins Ausland versetzten oder abgeordneten Beamten sowohl des höheren als auch des gehobenen, mittleren und einfachen Dienstes sowie den vergleichbaren Angestellten und Arbeitern, die im Ausland einen eigenen Hausstand einrichten, als Angehörige einer Auslandsvertretung eine „besondere Verpflichtung der dienstlichen Repräsentation" obliegen soll und damit auch der erhöhte Ausstattungsbeitrag nach § 12 Abs. 1 Satz 4 AUV zu zahlen ist. Maßgebend für diese Entscheidung sei § 14 Abs. 3 des Gesetzes über den Auswärtigen Dienst (GAD) vom 30. August 1990 (BGBl. I S. 1842) gewesen. Danach seien alle Mitarbeiter des Auswärtigen Dienstes im Ausland verpflichtet, die notwendigen Kontakte zu pflegen und zu fördern. Eine Einschränkung hat das Bundesministerium lediglich für solche Bedienstete für erforderlich gehalten, die im Ausland — bis zu einem Jahr — ausschließlich für Sicherheitsaufgaben eingesetzt und amtlich untergebracht sind. Für den erhöhten Ausstattungsbeitrag hat das Bundesministerium im Jahre 1992 rd. 0,7 Mio. DM ausgegeben.

6.2

Der Bundesrechnungshof hat diese Handhabung beanstandet, weil

- der Ausstattungsbeitrag nach § 12 Abs. 1 Satz 1 und 2 AUV dem repräsentativen Ausstattungsaufwand bereits Rechnung trägt,
- besondere Verpflichtungen der dienstlichen Repräsentation, wie sie der eindeutige Wortlaut des § 12 Abs. 1 Satz 4 AUV fordert, in der Regel mit herausgehobenen Funktionen verbunden sind,
- nach der offiziellen Begründung § 12 Abs. 1 Satz 4 AUV daher „den Mehrbedarf von Personen in bestimmten Funktionen" berücksichtigt und „vorrangig unter Berücksichtigung der Dienststellung und Aufgaben des Berechtigten" gewährt wird,
- nicht alle ins Ausland entsandten Bediensteten repräsentativem Ausstattungsaufwand aus besonderer Verpflichtung der dienstlichen Repräsentation nachkommen müssen und allein die Zugehörigkeit zu einer Auslandsvertretung nicht die generelle Anerkennung besonderer Verpflichtungen der dienstlichen Repräsentation durch das Bundesministerium als oberste Dienstbehörde rechtfertigt.

6.3

Das Bundesministerium hat dazu ausgeführt, es könne sich der Auslegung des Bundesrechnungshofes zu § 12 Abs. 1 Satz 4 AUV, nach der der Zuschlag in Höhe von 20 v. H. zum Ausstattungsbeitrag lediglich Personen in bestimmten Funktionen gezahlt werden soll, nicht anschließen; es halte daher an der am 8. Juli 1991 getroffenen Entscheidung fest. Zur Klarstellung verweise es auf die Entstehungsgeschichte zu § 12 Abs. 1 Satz 4 AUV im Laufe der dreijährigen Ressortverhandlungen. Dabei sei mit dem Bundesministerium des Innern und dem Bundesministerium der Finanzen Einvernehmen erzielt worden, daß hinsichtlich des Auswärtigen Amtes der erhöhte Ausstattungsbeitrag grundsätzlich an alle Bedienstete, die ins Ausland versetzt oder abgeordnet werden, gezahlt werden sollte, da schon das GAD die „besondere Verpflichtung der dienstlichen Repräsentation" fordere. Dies komme auch in der amtlichen Begründung zu § 12 Abs. 1 Satz 4 AUV zum Ausdruck; danach heiße es: „Satz 4 berücksichtigt den Mehrbedarf von Personen in bestimmten Funktionen, etwa als Angehöriger einer Auslandsvertretung oder als Offizier der Bundeswehr".

Besondere Verpflichtungen der dienstlichen Repräsentation nach § 12 Abs. 1 Satz 4 AUV oblägen allen

Angehörigen einer Auslandsvertretung, da diese nach § 14 Abs. 3 GAD zur Pflege notwendiger Kontakte verpflichtet seien. Die Bedenken des Bundesrechnungshofes könnten sich allenfalls gegen § 7 Abs. 3 und § 14 Abs. 3 GAD richten, die die generelle Verpflichtung aller ins Ausland entsandten Bediensteten des Bundesministeriums zur Pflege notwendiger Kontakte beinhalten.

6.4

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

6.4.1

Der Bundesrechnungshof beanstandet nicht die endgültige Fassung des § 12 AUV, sondern die Auslegung durch das Bundesministerium.

Die Gewährung eines Zuschlages nach Satz 4 kommt danach nur in Betracht, soweit die oberste Dienstbehörde „besondere" Verpflichtungen der dienstlichen Repräsentation anerkannt hat. Nach dem Wortlaut der Vorschrift genügt eine allgemeine Verpflichtung zur dienstlichen Repräsentation nicht; vielmehr müssen besondere — bei dem übrigen vom Anwendungsbereich des § 12 AUV erfaßten Personenkreis nicht bestehende — Verpflichtungen der dienstlichen Repräsentation vorliegen.

Nach der amtlichen Begründung zu § 12 Abs. 1 Satz 4 AUV obliegt diese besondere dienstliche Repräsentationsverpflichtung nur „Personen in bestimmten Funktionen". Die Verwendung des Begriffes „Funktion" schließt nicht aus, daß die besondere dienstliche Verpflichtung auch für einzelne Mitglieder einer bestimmten Gruppe anerkannt wird.

Soll die besondere Verpflichtung zur dienstlichen Repräsentation allerdings pauschal auf eine bestimmte Berufsgruppe (z. B. Angehörige einer Auslandsvertretung) angewandt werden, ist es erforderlich, daß bei jedem Mitglied dieser Gruppe die besonderen Verhältnisse, die den Zuschlag begründen, vorliegen.

Dies ist nicht bei allen Bediensteten des Bundesministeriums im Ausland der Fall.

6.4.2

Soweit das Bundesministerium die „besondere Verpflichtung der dienstlichen Repräsentation" nach § 12 Abs. 1 Satz 4 AUV mit der generellen „Verpflichtung zur Pflege notwendiger Kontakte" nach § 14 Abs. 3 GAD gleichsetzt, vermag diese Betrachtungsweise den Bundesrechnungshof nicht zu überzeugen.

Der Ausstattungsbeitrag für Angehörige des Auswärtigen Dienstes orientiert sich für alle Auslandsmitarbeiter bereits an den für diese Gruppe höheren Auslandszuschlägen und honoriert damit den allgemeinen Ausstattungsbedarf auch für Kontaktpflege. Die sich auf diese Verpflichtung stützende gleichfalls allgemeine Anerkennung von „besonderen dienstlichen Repräsentationspflichten" führt mithin zur doppelten Berücksichtigung eines Tatbestandes mit der Folge zweifacher finanzieller Abgeltung durch die generelle Erhöhung des Ausstattungsbeitrages um 20 v. H.

Dies ist mit der Verordnung nicht beabsichtigt, die auch für andere Ressorts (z. B. Bundesministerium der Verteidigung) anzuwenden ist. Die unterschiedliche Höhe des Ausstattungsbeitrages nach § 12 Abs. 1 Satz 1 und 2 einerseits und Satz 4 andererseits muß bei allen Ressorts gleichermaßen nach den in der Verordnung bestimmten Abgrenzungskriterien vorgenommen werden.

6.4.3

Das ebenfalls um eine Stellungnahme gebetene Bundesministerium der Verteidigung hat dem Bundesrechnungshof im Juli 1992 mitgeteilt, vom Wortlaut des § 12 Abs. 1 Satz 4 AUV wäre es seines Erachtens nicht gedeckt, in seinem Geschäftsbereich den Zuschlag zum Ausstattungsbeitrag wegen besonderer Verpflichtungen der dienstlichen Repräsentation ohne Einzelprüfung pauschal bestimmten Personenkreisen zu zahlen. Es stimme der Auffassung des Bundesrechnungshofes zu, daß der anläßlich der ersten Verwendung im Ausland gezahlte Ausstattungsbeitrag auf der Grundlage des § 12 Abs. 1 Sätze 1 bis 3 AUV dem allgemeinen repräsentativen Ausstattungsaufwand bereits Rechnung trägt. Der Zuschlag nach § 12 Abs. 1 Satz 4 AUV komme im Bereich des Bundesministeriums der Verteidigung insoweit nur bei besonderen Verpflichtungen der dienstlichen Repräsentation in Betracht, wie sie in der Regel mit herausgehobenen Funktionen verbunden seien. Bisher habe es derartige Verpflichtungen für bestimmte Funktionen noch in keinem Fall anerkannt. In seinem Hause werde noch geprüft, für welche Dienstposten im Ausland die Voraussetzungen zutreffen, wobei dies vorrangig unter Berücksichtigung der Dienststellung und der Aufgaben beurteilt werde.

6.4.4

Ferner hat auch das Bundesministerium der Finanzen in seiner Stellungnahme zu § 12 AUV im Juli 1992 dem Bundesrechnungshof mitgeteilt, es halte eine Ausdehnung der Regelung auf alle Beschäftigten des Auswärtigen Amtes nicht für sachgerecht; es teile insofern die Auffassung des Bundesrechnungshofes.

6.5

Der Bundesrechnungshof erwartet, daß das Bundesministerium seine Interpretation des § 12 Abs. 1 Satz 4 AUV korrigiert, seine bisherige Praxis ändert und künftig besondere Verpflichtungen der dienstlichen Repräsentation nur bei Personen in bestimmten Funktionen anerkennt und damit auch eine gleichmäßige Behandlung in allen Ressorts sicherstellt.

7 Beschaffung von Informationstechnik beim Auswärtigen Amt
(Kapitel 05 01 Titelgruppe 01 und 03)

7.0

Bedeutende Projekte, die der Verbesserung der Text- und Datenkommunikation im Auswärtigen Dienst dienen sollten, mußten nach langjähriger erfolgloser Entwicklung abgebrochen werden. Planung und Durchführung dieser Projekte wiesen Mängel auf. Dem Bund entstanden Aufwendungen von mehr als 6 Mio. DM, denen kein entsprechender Nutzen gegenübersteht.

7.1

Das Bundesministerium will mit aufeinander abgestimmten Vorhaben der Informations- und Kommunikationstechnik den weltweiten Austausch von Text und Daten im Auswärtigen Dienst verbessern. Mehrere über einen langen Zeitraum laufende Projekte führten bisher nicht zum Ziel:

7.1.1

So sollte das im Jahre 1983 begonnene Projekt „Lokales Kommunikationssystem im Auswärtigen Amt" die im Jahre 1972 eingerichtete zentrale Telexvermittlung ersetzen und mit neuer Kommunikationstechnik den Austausch von Dokumenten ermöglichen, die neben Text auch Bilder enthalten können. Das Bundesministerium hatte das umfangreiche Projekt nicht in Teilprojekte aufgegliedert. Bei der Systemauslegung und der Personaleinsatzplanung für das Projekt sind nicht alle Aspekte der späteren Nutzung und der vorgesehenen Weiterentwicklung des Systems berücksichtigt worden. Im Laufe der Entwicklung wurden die Anforderungen an das System geändert und in der Endphase das eigene, die Entwicklung begleitende Personal vermindert. Zudem erkannte das Bundesministerium wesentliche Mängel des auftragnehmerseitigen Vorgehens nicht rechtzeitig.

Im Jahre 1991 brach das Bundesministerium das Projekt ab, da der Auftragnehmer auch nach mehrmaliger Vertragsverlängerung kein einsatzfähiges System zur Abnahme bereitstellen konnte. Der Auftragnehmer zahlte die an ihn geleisteten Vorauszahlungen zuzüglich Verzinsung zurück und zusätzlich die vereinbarte Vertragsstrafe in Höhe von 3,5 Mio. DM. Dem Bundesministerium entstanden Aufwendungen von rd. 10 Mio. DM für Unterstützungsleistungen von Dritten und eigenes Personal sowie durch anteiligen Nutzungsausfall des neu erstellten Fernmeldegebäudes.

7.1.2

Ein weiteres Projekt sollte die Ausstattung der Arbeitsplätze mit Informationstechnik (IT) in den Auslandsvertretungen und in der Zentrale verbessern. Das Bundesministerium führte die Ausschreibung zur Beschaffung von vernetzten Bereichsrechnern im Jahre 1988 durch, ohne die geforderten Eigenschaften umfassend festgelegt zu haben. In der Einführungsphase bot das Bundesministerium den Nutzern nur geringe Unterstützung. Mangelnde Nutzerakzeptanz der neuen Technik war die Folge. Nachdem sich zeigte, daß der Auftragnehmer die Anforderungen an das System nicht erfüllen würde, brach das Bundesministerium im Jahre 1989 die Ausstattung mit Bereichsrechnern ab.

Bei dem Nachfolgeprojekt ging das Bundesministerium dazu über, seine Kommunikations-Infrastruktur stufenweise auf der Basis von Personalcomputer-Netzen neu aufzubauen. Auch für dieses Projekt gab es keine genaue Definition der vorgesehenen Ausstattungsstufen; ebenso fehlten bedarfsgerechte Zeitplanungen und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen.

7.1.3

Die projektübergeifende Koordinierung von IT-Planung und IT-Beschaffung im Bundesministerium wurde nicht nach einheitlichen Maßstäben und nicht umfassend wahrgenommen. Referatsübergreifende Regelungen und Hilfsmittel für ein Projektmanagement bestanden nicht.

7.2

Der Bundesrechnungshof hat bereits in Prüfungsmitteilungen aus den Jahren 1987 und 1988 beanstandet, daß für die Ausstattung der Zentrale und der Auslandsvertretungen mit Einrichtungen der Informations- und Kommunikationstechnik eine ausreichende Bedarfsanalyse fehlte und der Nachweis der Wirtschaftlichkeit einzelner Vorhaben nicht erbracht war. Er hat in seiner erneuten Prüfung weiter darauf hingewiesen, daß das Bundesministerium die Projekte nicht ihrer Bedeutung und ihrem Umfang entsprechend vorbereitet hat. Die Maßnahmen haben sich vornehmlich auf die Absicherung durch juristisch einwandfreie Vertragsgestaltung beschränkt. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist dies bei Projekten mit hohen Entwicklungsanteilen nicht ausreichend. Das Bundesministerium hat versäumt, ein dem gestiegenen Umfang des Einsatzes der IT angemessenes Projektmanagement zu schaffen. Erfolgskontrollen bei den Projekten wurden zudem erschwert, da die Ziele zu Beginn nicht ausreichend präzise festgelegt wurden. Auch wenn die unmittelbaren Vertragsausgaben an den Bund zurückfließen, entstehen durch Projektbegleitkosten finanzielle Nachteile. Allein bei dem Projekt „Lokales Kommunikationssystem" entstanden dadurch Aufwendungen von mehr als 6 Mio. DM, denen kein bleibender Nutzen für das Bundesministerium gegenübersteht. Das Bundesministerium verfügt auch nach neunjähriger Entwicklungszeit über kein Kommunikationssystem, das seinen Bedürfnissen gerecht wird.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium empfohlen, die Koordination der Projekte zu verbessern, Richtlinien für die Durchführung der Pro-

jekte zu erlassen und die Erfolgskontrollen zu verstärken.

7.3

Das Bundesministerium hat die Auffassung vertreten, daß für das Scheitern des Projektes „Lokales Kommunikationssystem" die Nichterfüllung der Vertragspflichten durch den Auftragnehmer maßgeblich war. Es habe dies nicht zu vertreten. Aufgrund der Erfahrungen aus früheren Projekten sei ein Generalunternehmer mit der schlüsselfertigen Erstellung beauftragt worden. Die Komplexität, Realisierungs- und Terminschwierigkeiten seien im Verlauf der Entwicklung von diesem unterschätzt worden. Mängel im Systementwurf von Unterauftragnehmern seien weder für das Bundesministerium noch den Auftragnehmer erkennbar gewesen. Neben den vertraglichen hätten auch fachliche Grenzen der Einflußnahme des Bundesministeriums auf den Auftragnehmer bestanden. Die Kontrollen im Projektverlauf hätten sich daher auf angemessene Stichproben durch den beauftragten Fachberater beschränkt.

Bezüglich der Aufwendungen meint das Bundesministerium, daß durch den Wegfall des Kaufpreises für das Projekt „Lokales Kommunikationssystem" (35 Mio. DM), zukünftiger Wartungskosten (rd. 3,5 Mio. DM jährlich) und anfallender Zinslasten, die sich aus der Kreditaufnahme des Bundes für den Kauf ergeben hätten, sowie der gezahlten Vertragsstrafe nicht nur kein Schaden, sondern eine Ersparnis eingetreten sei.

Bei dem Vorhaben Bereichsrechner hat das Bundesministerium eingeräumt, daß beim damaligen Stand der Technik sein Wunsch, die umfangreichen Nutzerforderungen schnell zu verwirklichen, aus heutiger Sicht zu ehrgeizig und nicht realistisch war. Bei der Ausschreibung habe sich gezeigt, daß die Bieter seine relativ weitgehenden Forderungen mit marktverfügbarer Hard- und Software nicht erfüllen konnten. Da aber ein ausreichender Teil der Forderungen beim ausgewählten Bieter schon entwickelt gewesen sei, habe es mit der Installation begonnen. Es sei davon ausgegangen, daß qualitative Verbesserungen sich mit dem weiteren Ausbau einstellen würden. Der deutsche Auswärtige Dienst befinde sich hier in einem Wettbewerb mit anderen Auswärtigen Diensten, die ihrerseits ihre Kommunikation beschleunigten und teilweise schon seit Jahren über eine umfangreiche interne Vernetzung verfügten.

Im Hinblick auf die gestiegenen personellen Anforderungen bei der Projektbearbeitung wolle das Bundesministerium seine technische Sachkunde für die Steuerung von Projekten der IT ausbauen.

Es werde den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zur Verbesserung der Bearbeitung und der Koordination der Projekte folgen. So sei bei der laufenden Vernetzung der Arbeitsplätze inzwischen konzeptionell weitergearbeitet worden. Die Konfigurationen und Entwicklungsphasen seien festgelegt worden. Weitere Vernetzungsstufen sollten durch Bedarfsuntersuchungen vorbereitet werden.

Die Aufgaben der projektübergreifenden Koordination und die Zusammenarbeit der Beteiligten wolle es im Zusammenhang mit der Erarbeitung der vom Bundesrechnungshof empfohlenen Projektrichtlinie neu regeln.

7.4

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, daß die bisherige Vorgehensweise des Bundesministeriums für umfangreiche IT-Projekte nicht geeignet war. Die Projekte waren zu anspruchsvoll, und das Bundesministerium verließ sich zu sehr auf die Zusagen der Bieter. Der Bundesrechnungshof verkennt nicht, daß das Bundesministerium durch seine Vertragshandhabung weitergehende Nachteile für den Bund vermieden hat. Der Hinweis des Bundesministeriums auf den Wegfall der für die gescheiterten Projekte vorgesehenen Mittel ist jedoch nicht geeignet, die nunmehr nutzlosen Ausgaben in den Projekten zu rechtfertigen.

Die gescheiterten Projekte zeigen, daß bei Verträgen mit umfangreichem Entwicklungsanteil der Beherrschung der technischen und zeitlichen Risiken eine hohe Bedeutung zukommt. Das Bundesministerium muß vermehrt eigene Anstrengungen zur Verringerung der Realisierungsrisiken unternehmen.

Der Bundesrechnungshof begrüßt die Absicht des Bundesministeriums, die Projektbearbeitung und -koordinierung entsprechend seinen Empfehlungen zu verbessern.

Der Bundesrechnungshof wird die weitere Entwicklung der Projekte beobachten.

8 Visaerteilung bei Vertretungen des Bundes im Ausland

(Kapitel 05 03)

8.0

Die Prüfung der Visaanträge durch die Vertretungen der Bundesrepublik Deutschland im Ausland ist lückenhaft und erleichtert damit mißbräuchliche Einreisen. Die Gebühren für die Erteilung der Visa sind nicht kostendeckend.

8.1

Die Vertretungen der Bundesrepublik Deutschland im Ausland (Auslandsvertretungen) sind für die Visaerteilung im Ausland zuständig. Im Jahre 1990 erteilten sie rd. 2,5 Millionen Visa.

Die Antragsteller legen Visaanträge bei den Auslandsvertretungen vor und müssen ihre Angaben im Antrag glaubhaft machen. Die Auslandsvertretungen prüfen die Anträge. Durch Anfrage im Ausländerzentralregister beim Bundesverwaltungsamt in Köln (Zentralregister) können sie feststellen, ob dort Erkenntnisse über den Visumantragsteller vorhanden sind (z. B. ausgewiesener Ausländer, abgelehnter

Asylbewerber, Straftäter). Auslandsvertretungen mit geringem Visaaufkommen sind nicht an das Abfrageverfahren beim Zentralregister angeschlossen und prüfen statt dessen anhand von Sichtvermerkssperrliste, Fahndungsbuch und eigenen Unterlagen. Erst nach Prüfung aller Angaben sollten sie über die Erteilung oder das Versagen der Visa entscheiden. Die Auslandsvertretungen führen die Visaanträge in einem Visaregister. Nach der Ausländerdateienverordnung sind Einträge ein Jahr nach Ablauf des zuletzt erteilten Visums (§ 7) bzw. fünf Jahre nach der letzten Versagung eines Visums (§ 8) aufzubewahren.

Für die Bearbeitung und Ausfertigung der Visa erheben die Auslandsvertretungen Gebühren nach der Gebührenverordnung zum Ausländergesetz und Auslagen nach dem Auslandskostengesetz. In Einzelfällen kann die Gebühr ermäßigt oder erlassen werden (Gebührenverordnung zum Ausländergesetz §§ 9 und 10). Die Gebühren sind nach den Erlassen des Bundesministeriums der Finanzen zur Aufstellung der Haushaltsvoranschläge kostendeckend festzusetzen. Im Jahre 1992 beliefen sich die Einnahmen aus der Erteilung von Visa und der Ausstellung von Pässen auf rd. 41 Mio. DM (Kapitel 05 03 Titel 111 01). Allein die Personalkosten des Bundesministeriums für die Visastellen der Auslandsvertretungen bewegen sich in dieser Höhe. Hinzu kommen aber noch erhebliche Sach- und Personalkosten bei anderen Behörden (Bundesverwaltungsamt, Ausländerbehörden, Arbeitsämter).

8.2

Der Bundesrechnungshof hat das Verfahren der Visaerteilung bei der Zentrale des Bundesministeriums und zwei Auslandsvertretungen geprüft. Er hat beanstandet, daß die Prüfung der Visaanträge durch die Auslandsvertretungen unzureichend ist.

So wird z. B. ein erheblicher Anteil der Visaantragsteller im Zentralregister nicht überprüft (im Jahre 1990: London 63 v. H., Neu-Delhi 36 v. H., Teheran 35 v. H., Ankara 18 v. H.). Ausgewiesene Ausländer, abgelehnte Asylbewerber oder gesuchte Straftäter können so ggf. legal einreisen. Bei begründetem Verdacht sind nach einem Erlaß des Bundesministeriums auch die in der Bundesrepublik Deutschland wohnhaften Gastgeber des Visumantragstellers im Zentralregister zu überprüfen. Da dies im formalisierten und den Auslandsvertretungen vorgegebenen Verfahren der Visaerteilung nicht vorgesehen ist, können beispielsweise Asylbewerber als Gastgeber auftreten und weitere Asylbewerber nachziehen. Die Auslandsvertretungen melden außerdem erkannte Einreisehindernisse nicht an das Zentralregister. Mit einer Meldung wäre gewährleistet, daß das Einreisehindernis auch bei einem weiteren Antrag desselben Antragstellers an einer anderen Auslandsvertretung bekannt wird und berücksichtigt werden kann.

Darüber hinaus sieht es das gegenwärtige Verfahren nicht vor, daß die in den Auslandsvertretungen vorliegenden früheren Visaanträge des gleichen Antragstellers bei der Entscheidungsfindung herangezogen werden, obwohl die Daten über Erteilung oder Versagung von Visa innerhalb der in der Ausländerdateienverordnung genannten Fristen vorliegen. Nach einem abgelehnten Antrag zu einem Verwandtenbesuch kann daher möglicherweise ein Visum für einen Messebesuch oder ein Durchreisevisum beantragt werden, ohne daß die vorherige Ablehnung erkannt und bei der Entscheidung berücksichtigt wird.

In welchem Umfang in der Folge der unzureichenden Prüfungen bei den Auslandsvertretungen unberechtigte Visa erteilt wurden und inwiefern dadurch der Visamißbrauch (z. B. durch Schwarzarbeit oder Asylmißbrauch) begünstigt wurde, ist nicht abzuschätzen. Eine Erfassung und Auswertung erfolgt beim Bundesministerium nicht.

Der Bundesrechnungshof hat ferner beanstandet, daß die nach der Gebührenverordnung zum Ausländergesetz erhobenen Gebühren nicht kostendeckend sind. Sie decken knapp die Personalkosten der Visastellen der Auslandsvertretungen und leisten keinen Beitrag zu den darüber hinaus entstehenden Kosten. Im internationalen Vergleich sind die Gebühren so niedrig (Frankreich und die Niederlande erheben etwa das Dreifache der deutschen Gebühren), daß im Zuge der europäischen Harmonisierung allein aus Kostengründen eine zunehmende Verschiebung des Visaaufkommens zu deutschen Visastellen zu befürchten ist.

8.3

Das Bundesministerium hat entgegnet, daß es in Sorge um das Ansehen der Bundesrepublik Deutschland im Ausland bei der Weiterentwicklung des Verfahrens die Schnelligkeit der Visaerteilung in den Vordergrund gestellt habe, um Warteschlangen vor den Auslandsvertretungen abzubauen. Dies habe man insbesondere durch die Einführung IT-gestützter Verfahren erreichen wollen. Bedauerlicherweise seien aber bisher die Teile des Visaverfahrens, die eine fachlich bedeutsame Unterstützung der Prüfung und Entscheidungsfindung darstellten, noch nicht entwickelt worden.

Das Bundesministerium hat bestätigt, daß bei weitem nicht alle Visaanträge im Zentralregister abgefragt werden. In den übrigen Fällen würden die Sichtvermerkssperrliste, das Fahndungsbuch und eigene Warnlisten konsultiert. Es seien aber Verbesserungen erreicht worden. So seien in den letzten zwölf Monaten in Teheran nur 60 von 60 000 Visa nicht im Zentralregister überprüft worden.

Die gebotene Verknüpfung eines Visumantrages mit vorhergehenden Anträgen desselben Antragstellers sei wegen anders gesetzter Prioritäten zurückgestellt worden. Sie soll bei der künftigen Programmentwicklung zur automatischen Abfrage und Datenübermittlung berücksichtigt werden.

Das Bundesministerium hält die derzeitigen Gebühren für „hoch genug". Zwar dienten die Gebühren der Kostendeckung, sie müßten aber auch den örtlichen Verhältnissen in den Herkunftsländern angepaßt sein und dürften keinen prohibitiven Charakter haben. Die

Höchstgrenze sei mit 50 DM im Ausländergesetz festgeschrieben. Das Bundesministerium hat um einen präzise aufgeschlüsselten Berechnungsmodus zur Feststellung der Kosten für ein Visum gebeten.

8.4

Die Ausführungen des Bundesministeriums überzeugen nicht.

Der Bundesrechnungshof anerkennt das Bemühen um kurze Wartezeiten. Das darf aber nicht Anlaß sein, möglichen Mißbräuchen nicht hinreichend entgegenzuwirken. Die Verfahren der Visaerteilung sind so zu gestalten, daß die wesentlichen, bei der Entscheidung zu berücksichtigenden Erkenntnisse aus Zentralregister und Visaregister einbezogen werden. Die Überprüfung der Anträge anhand der Sichtvermerkssperrliste, des Fahndungsbuches und eigener Warnlisten kann wegen geringerer Aktualität und Vollständigkeit die Qualität einer Abfrage im Zentralregister nicht ersetzen. Zur Vermeidung mißbräuchlicher Visa ist auch das Visaregister regelmäßig einzusehen. Der Bundesrechnungshof begrüßt, daß die Botschaft in Teheran in jüngster Zeit die Visaanträge fast vollständig im Zentralregister überprüft. Das Bundesministerium hat damit einen ersten Schritt zu einer angemessenen Prüfung der Visaanträge gemacht.

Die Gebühren für die Erteilung von Visa sind kostendeckend festzusetzen. Dafür sollte das Bundesministerium zunächst die Kosten ermitteln. Dabei sind neben den reinen Personalkosten der Auslandsvertretungen auch die Personalkosten der anderen beteiligten Stellen sowie die Sachkosten einzubeziehen. Das Bundesministerium wurde darauf hingewiesen, daß dies im Wege einer einfachen Kostenrechnung mit regelmäßiger Anpassung geschehen könne. Bei einer Kostenunterdeckung wäre zunächst der gesetzliche Rahmen auszuschöpfen, danach ggf. eine Anpassung der Obergrenze herbeizuführen. Im Hinblick auf den wachsenden Andrang nach deutschen Visa hat eine Anhebung der Visagebühren nach Auffassung des Bundesrechnungshofes keinen „prohibitiven" Charakter, zumal in begründeten Fällen die Gebühr ermäßigt oder erlassen werden kann.

8.5

Das Bundesministerium wird sein Visaverfahren so weiterzuentwickeln haben, daß ein Mißbrauch so weit wie möglich ausgeschlossen wird. Die Kostendeckung der erhobenen Gebühren sollte sichergestellt werden.

Bundesministerium des Innern
(Einzelplan 06)

9 Finanzierung des Internationalen Suchdienstes in Arolsen
(Kapitel 06 40 Titel 684 08)

9.0

Der Internationale Suchdienst in Arolsen hat wesentliche im Zuwendungsbescheid festgelegte Auflagen außer acht gelassen. Das Bundesministerium ist seiner Verpflichtung zur Prüfung der Verwendungsnachweise nicht nachgekommen.

9.1

Der Internationale Suchdienst in Arolsen (Suchdienst) hat die Aufgabe, Unterlagen über Deutsche und Nichtdeutsche, die in nationalsozialistischen Konzentrations- oder Arbeitslagern gefangengehalten, oder über Nichtdeutsche, die infolge des Zweiten Weltkrieges verschleppt worden sind, zu sammeln, zu ordnen, aufzubewahren und Regierungen und interessierten Einzelpersonen zugänglich zu machen. Er steht aufgrund internationaler Abkommen unter der Leitung des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz.

Das Bundesministerium fördert den Suchdienst institutionell im Wege der Vollfinanzierung. Es erfüllt damit eine Verpflichtung, die die Bundesrepublik Deutschland mit dem Ende des Besatzungsregimes im Jahre 1955 im Vertrag zur Regelung aus Krieg und Besatzung entstandener Fragen (BGBl. II 1955 S. 441) eingegangen ist. Danach hat sie die Fortführung der seinerzeit vom Internationalen Suchdienst der Alliierten Hohen Kommission durchgeführten Arbeiten zu gewährleisten.

Der Bundesrechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Suchdienstes geprüft. Er hat erhebliche Verstöße gegen die Bestimmungen für Zuwendungen festgestellt, die im folgenden an einigen kennzeichnenden Beispielen dargestellt werden. Auch ist das Bundesministerium seiner Verpflichtung zur Prüfung der jährlichen Verwendungsnachweise nicht nachgekommen.

9.2

9.2.1

Der Suchdienst leistete erhebliche Vorauszahlungen auf bestellte Waren und Dienstleistungen, ohne daß hierzu Verpflichtungen bestanden oder besondere Umstände dies gerechtfertigt hätten. So zahlte er für eine DV-Anlage im Dezember 1989 rd. 125 000 DM,

obwohl die Lieferung erst im August 1990 erfolgte. Für ein im Februar 1991 geliefertes Microfiche-Aufnahmesystem überwies der Suchdienst schon im Dezember 1990 rd. 95 000 DM. Zur Herstellung einer Broschüre zahlte er im Dezember 1990 und im Januar 1991 zu Lasten der Haushaltsmittel 1990 insgesamt rd. 74 000 DM. Die Broschüre ist aber erst Anfang des Jahres 1993 gedruckt worden.

Für Buchbindearbeiten zahlte der Suchdienst im Dezember 1990 18 800 DM auf ein Notaranderkonto, obgleich abzusehen war, daß die Arbeiten aus beim Suchdienst liegenden Gründen erst später begonnen werden konnten. Die Buchbindearbeiten wurden im August und Oktober 1992 ausgeführt. Der Suchdienst zahlte an ein Reisebüro im November 1989 rd. 25 300 DM und im Dezember 1990 nochmals rd. 9 300 DM. Damit kaufte er während des jeweils folgenden Jahres Flugscheine für Dienstreisen. Der Suchdienst unterhielt mit diesen Zahlungen über die Jahre 1990 und 1991 außerhalb der Haushaltsrechnung ein relativ hohes Guthaben, das erst zum Jahresende 1991 vollständig aufgebraucht war.

9.2.2

Der Bundesrechnungshof hat die Zahlungen vor Fälligkeit als Verstoß gegen die Bestimmungen über die Verwendung von Zuwendungen beanstandet. Das Verhalten des Suchdienstes hat im Ergebnis zumindest zu vermeidbaren Zinsbelastungen des Bundeshaushaltes geführt. Zudem wurde durch die den Auszahlungsbelegen beigefügten Rechnungen über „erbrachte Leistungen" der Eindruck vermittelt, die noch nicht gelieferten Waren und Dienstleistungen seien bereits ordnungsgemäß eingegangen. Als besonders schwerwiegenden Verstoß gegen die Nachweispflicht hat der Bundesrechnungshof die im Verwendungsnachweis unterlassene Darstellung der Guthaben auf dem Notaranderkonto und bei dem Reisebüro angesehen.

9.2.3

Das Bundesministerium hat den Feststellungen nicht widersprochen, jedoch auf beim Suchdienst seinerzeit bestehende Arbeitsüberlastung und Unkenntnisse des Haushaltsrechtes hingewiesen. Der Suchdienst habe nach eingehender Erörterung inzwischen zugesichert, künftig keine Vorauszahlungen mehr zu leisten. Ein finanzieller Schaden sei nicht entstanden. Die Broschüre und die Buchbindearbeiten seien zu Preisen von 1990 ausgeführt worden. Die Guthaben seien inzwischen zweckentsprechend verwendet und Restbeträge im Haushalt vereinnahmt worden.

9.2.4

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes rechtfertigen weder besondere Arbeitsbelastung noch unzureichende Kenntnisse des Haushaltsrechtes die festgestellten Zahlungen im „Dezemberfieber" vor Fälligkeit. Dem Suchdienst ging es ganz offensichtlich darum, gegen Ende des Haushaltsjahres Haushaltsmittel nicht verfallen zu lassen. Das Bundesministerium läßt bei seiner Bewertung im übrigen die durch die Vorauszahlungen entstandene Zinsbelastung für aufgenommene Kredite außer acht. Außerdem bestand ein erhebliches Lieferrisiko. Das Bundesministerium wird sich künftig regelmäßig davon zu überzeugen haben, daß der Suchdienst keine vorzeitigen Zahlungen mehr leistet. Bei Wiederholungen ist auch über Konsequenzen nachzudenken.

9.3

9.3.1

Der Suchdienst beschaffte hochwertige Geräte, ohne den Bedarf nachvollziehbar zu ermitteln. Die Geräte wurden teilweise nicht genutzt. So erwarb der Suchdienst zur Ablichtung von Dokumenten jeweils Ende der Jahre 1989 und 1990 für insgesamt rd. 93 000 DM zu der bereits vorhandenen Schrittschaltkamera neun weitere, ohne darzulegen, wofür diese benötigt werden. Zwei der Geräte lagerten Mitte des Jahres 1991 noch originalverpackt beim Suchdienst.

Ferner kaufte der Suchdienst in den Jahren 1989 und 1990 zwei Microfiche-Aufnahmesysteme zum Stückpreis von je 103 500 DM abzüglich von je 20 000 DM für die Inzahlungnahme der Altgeräte. Gleichzeitig schloß er für jedes System einen Wartungsvertrag über jährlich 13 500 DM bzw. 16 800 DM zuzüglich der gesetzlichen Mehrwertsteuer. Auch hier fehlten bedarfsbegründende Unterlagen. Unmittelbar nach Inbetriebnahme des im Jahre 1990 bestellten Systems ordnete die Geschäftsleitung an, das im Jahre 1989 gelieferte System stillzulegen und den betreffenden Wartungsvertrag zu stornieren. Dieses Gerät war auch zweieinhalb Jahre später noch nicht wieder in Betrieb.

9.3.2

Der Bundesrechnungshof hat die Beschaffung von Geräten über den Bedarf hinaus als Verstoß gegen das Gebot sparsamer und wirtschaftlicher Haushaltsführung beanstandet.

9.3.3

Das Bundesministerium hat eingewandt, die vom Suchdienst mit den Haushaltsvoranschlägen jeweils vorgelegte Bedarfsplanung sei in den letzten Jahren infolge gestiegenen Arbeitsanfalles in kurzer Zeit hinfällig geworden. Bei den Schrittschaltkameras, die ohnehin hätten beschafft werden müssen, habe der Suchdienst eine kurzfristige Überkapazität in Kauf genommen, um bei Bedarf sofort vor Ort Dokumente ablichten zu können. Im Vorfeld sei nicht bekannt gewesen, wie viele Dokumente zu welchem Zeitpunkt bereitgestellt würden. Der Suchdienst habe inzwischen eine Kamera dem Deutschen Roten Kreuz (DRK) zur Verfügung gestellt, eine weitere solle als

Austauschgerät bei Ausfall einer der übrigen acht vorgehalten werden.

Das Microfiche-Aufnahmesystem habe wegen notwendiger Umsetzungen von Personal in andere Aufgabenbereiche vorübergehend stillgelegt werden müssen. Das Gerät werde jedoch benötigt. Außerdem würden durch das Ruhen des Wartungsvertrages 16 000 DM pro Jahr eingespart.

Das Bundesministerium hat sich darüber hinaus auf den Suchdienst bindende Beschlüsse berufen, wonach trotz des gestiegenen Anfrageeinganges die Bereiche Sammeln, Ordnen und Aufbewahren, denen die in Rede stehenden Beschaffungen zuzuordnen seien, nicht vernachlässigt werden dürften.

9.3.4

Die Ausführungen des Bundesministeriums sind nicht geeignet, die Beanstandungen des Bundesrechnungshofes auszuräumen. Zahlen, die die Notwendigkeit der Beschaffungen belegen, wurden auch jetzt nicht vorgelegt. Der Kauf der Kameras hätte zumindest solange zurückgestellt werden müssen, bis Klarheit über die Zahl der zu verarbeitenden Dokumente bestand. Für die Aufnahmesysteme belegen die vom Suchdienst veröffentlichten Zahlen über gefertigte Microfiches, daß selbst in Zeiten, in denen noch kein Personal für andere Arbeiten abgezogen war, nicht einmal ein Gerät zu 50 v. H. ausgelastet war. Der Suchdienst hätte deshalb und erst recht unter dem Druck des Personalengpasses zumindest auf die Ersatzbeschaffung eines zweiten Systems verzichten müssen. Eine Vernachlässigung seines Auftrages wäre daraus nicht erwachsen, da die über den Bedarf beschafften Geräte ohnehin nicht wirtschaftlich eingesetzt werden konnten. Die durch das Ruhen des Wartungsvertrages mögliche Ersparnis wurde nicht realisiert, da die Wartungskosten in den folgenden Wirtschaftsplänen unverändert veranschlagt und anerkannt wurden. Die Hingabe der Kamera an das DRK ist durch den Zuwendungszweck nicht gedeckt.

Das Bundesministerium wird die Auslastung der Geräte untersuchen und ggf. weitere Aussonderungen vornehmen lassen müssen. Es wird künftig darauf zu achten haben, daß Beschaffungen nur auf der Grundlage von aktuellen Bedarfsuntersuchungen erfolgen.

9.4

9.4.1

Die in Nr. 9.2 und 9.3 beispielhaft dargestellten nicht gerechtfertigten Ausgaben konnten auch deshalb geleistet werden, weil der Suchdienst in den Jahren 1989 und 1990 überplanmäßig bewilligte Personalmittel für Sachausgaben verwendet hat. So wurden ausweislich der Verwendungsnachweise die Ansätze für Sachausgaben einschließlich Investitionen im Jahre 1989 um fast 0,9 Mio. DM oder 79 v. H. und im Jahre 1990 um rd. 0,6 Mio. DM oder 62 v. H. überschritten.

Zur Deckung wurden fast ausschließlich Minderausgaben bei den Personalausgaben herangezogen, und zwar in Höhe von 57 v. H. bzw. 75 v. H. der zur Bewältigung der steigenden Auskunftsersuchen zusätzlich bewilligten Personalmittel.

9.4.2

Der Bundesrechnungshof hat die ohne Zustimmung des Bundesministeriums vorgenommene Umwidmung der überplanmäßig bewilligten Personalmittel als Verstoß gegen die Auflage im Zuwendungsbescheid und gegen allgemeine Grundsätze der Haushaltsführung beanstandet.

Auch hat der Suchdienst mit der Verwendung von Teilen dieser Personalmittel für nicht gerechtfertigte Vorauszahlungen und unnötige Beschaffungen gegen das Gebot wirtschaftlicher und sparsamer Wirtschaftsführung verstoßen. Die Umwidmungen begründen zudem Zweifel, daß bei der Beantragung der überplanmäßigen Mittel die Notwendigkeit der Ausgaben mit der erforderlichen Sorgfalt geprüft wurde.

9.4.3

Das Bundesministerium beruft sich bei der Umwidmung der Haushaltsmittel auf eine im Jahre 1960 zwischen dem seinerzeit zuständigen Bundesministerium für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte und dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz getroffene Vereinbarung, wonach die Titel des Haushaltsplanes erforderlichenfalls gegenseitig dekkungsfähig sind. Der Suchdienst sei eben nicht wie ein sonstiger institutionell geförderter Zuwendungsempfänger nach deutschem Recht zu behandeln. Die Vereinbarung habe den Charakter einer internationalen Vereinbarung und sei somit höherrangig als nationale Vorschriften. Eine Änderung könne als unfreundlicher Akt ausgelegt werden und sei außenpolitisch nicht opportun.

Der Suchdienst könne auch nicht dafür kritisiert werden, daß er die ihm bewilligten Mittel verausgabt habe, da der Gesamtansatz nie überschritten worden sei. Im übrigen habe die unübersehbare Arbeitsentwicklung in den Jahren 1989 und 1990 eine verläßliche Ausgabenschätzung trotz sorgfältiger Prüfung unmöglich gemacht.

9.4.4

Die Aussage des Bundesministeriums zum Sonderstatus des Suchdienstes trifft nur insoweit zu, als diesem von der Bundesregierung die erforderlichen Aufwendungen zu erstatten sind und keine Auflagen für die durch internationale Verträge übertragenen Aufgaben gemacht werden können. Zu der Haushalts- und Wirtschaftsführung hat das Bundesministerium der Finanzen bereits im Jahre 1988 klargestellt, daß der Suchdienst trotz Sonderstatus institutionell geförderter Zuwendungsempfänger des Bundes und deshalb in gleicher Weise wie die übrigen nationalen Zuwen-

dungsempfänger zu behandeln sei. Es kann auch im Interesse einer ordnungsgemäßen Haushaltsführung und deren Kontrolle nicht hingenommen werden, daß der Suchdienst über die ihm zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel völlig frei verfügt und Ausgaben tätigt, deren Notwendigkeit im Rahmen der Wirtschaftsplanverhandlungen nicht geprüft wurde.

Der Suchdienst hätte die nicht benötigten Personalmittel dem Haushalt wieder zuführen müssen, zumal ihm aufgrund der Erlasse zur Aufstellung der Haushaltsvoranschläge und der Wirtschaftsplanverhandlungen bekannt war, daß es Ziel der Bundesregierung war, die Ausgaben des Bundes zu begrenzen und zusätzliche Mittel für Personal nur bei unabweisbarem Bedarf zu bewilligen.

Das Bundesministerium hat künftig sicherzustellen, daß dem Suchdienst bei der Aufstellung des Wirtschaftsplanes die Deckungsfähigkeit lediglich in dem bei institutionell geförderten Zuwendungsempfängern sonst üblichen Umfang zugestanden wird, und daß der Suchdienst Auflagen im Zuwendungsbescheid erfüllt.

9.5

9.5.1

Der Bundesrechnungshof hat in diesem Zusammenhang auch beanstandet, daß das Bundesministerium Mitte 1991 die Verwendungsnachweise für die Jahre 1986 bis 1990 noch nicht geprüft hatte. Zumindest hätte es die Ansätze im Wirtschaftsplan mit den Ist-Ausgaben des Verwendungsnachweises vergleichen müssen.

9.5.2

Die Prüfung der Verwendungsnachweise habe nach Aussage des Bundesministeriums nicht durchgeführt werden können, da das zuständige Fachreferat seit dem Jahre 1988 wegen der sprunghaft gestiegenen Zahl der Aussiedler überlastet gewesen sei. Den Gründen für eventuell festgestellte Abweichungen zwischen Soll- und Ist-Ergebnissen hätte deshalb auch nicht nachgegangen werden können. Nunmehr sei sichergestellt, daß die Verwendungsnachweise zeitnah geprüft würden.

9.5.3

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes hätte das Bundesministerium auch bei knapper Personalausstattung die Verwendungsnachweise eines Zuwendungsempfängers, dem jährlich mehr als 15 Mio. DM und wiederholt überplanmäßige Mittel bewilligt werden, zumindest überschlägig zeitnah prüfen müssen. Eine solche Prüfung wäre vor allem im Zusammenhang mit der Bewilligung von überplanmäßigen Mitteln erforderlich gewesen. Möglicherweise hätten dadurch zumindest im Jahre 1990 Mehrausgaben vermieden werden können.

Für die Zukunft erwartet der Bundesrechnungshof, daß die Verwendungsnachweise, wie vom Bundesministerium angekündigt, zeitnah geprüft werden.

10 Verordnung über die Reisekostenvergütung bei Auslandsdienstreisen

10.0

Das Bundesministerium hat die Verordnung über die Reisekostenvergütung bei Auslandsdienstreisen neu gefaßt und hierbei insbesondere die Festsetzung der Reisekostenvergütung nach Reisekostenstufen aufgegeben. Die Entscheidung über den Wegfall der Reisekostenstufen hätte dem Gesetzgeber vorbehalten bleiben müssen.

Die Erhebungen zur Ermittlung der Übernachtungs- und Verpflegungskosten wurden weder sachgerecht vorbereitet und durchgeführt, noch wurden die Erhebungsergebnisse von einer kompetenten Stelle überprüft. Die Neuregelungen haben deshalb zu unangemessen hohen Pauschbeträgen bei den Auslandstage- und Auslandsübernachtungsgeldern geführt.

10.1 Ausgangslage

Nach dem Bundesreisekostengesetz (BRKG) erhalten Dienstreisende zur Abgeltung der dienstlich veranlaßten Mehraufwendungen eine Reisekostenvergütung, die u. a. ein — nach Reisekostenstufen gestaffeltes — Tage- und Übernachtungsgeld umfaßt. Das Tagegeld beträgt bei eintägigen Dienstreisen zwischen 25 und 31 DM, bei mehrtägigen Dienstreisen zwischen 33 und 46 DM. Das Übernachtungsgeld wird in Höhe zwischen 28 und 39 DM gewährt.

Diese Beträge werden dem Dienstreisenden ohne Nachweis (pauschal), darüber hinausgehende Kosten unter bestimmten Voraussetzungen gegen Nachweis erstattet.

Das Bundesministerium ist ermächtigt, durch Rechtsverordnung abweichende Vorschriften über die Reisekostenvergütung bei Auslandsdienstreisen zu erlassen, soweit die besonderen Verhältnisse bei diesen Reisen es erfordern.

Aufgrund dieser Ermächtigung hat das Bundesministerium die Verordnung über die Reisekostenvergütung bei Auslandsdienstreisen (Auslandsreisekostenverordnung — ARV — vom 21. Mai 1991, BGBl. I S. 1140) neu gefaßt und rückwirkend zum 1. Januar 1991 in Kraft gesetzt. Abweichend von den Regelungen des BRKG und der bisherigen ARV hat das Bundesministerium u. a. auf die Unterteilung in Reisekostenstufen, auf eine entsprechende Kürzung der Tagegelder bei eintägigen Dienstreisen sowie auf eine Zuschußmöglichkeit beim Tagegeld verzichtet.

Die Höhe der für die einzelnen Länder geltenden Auslandstage- und Auslandsübernachtungsgelder

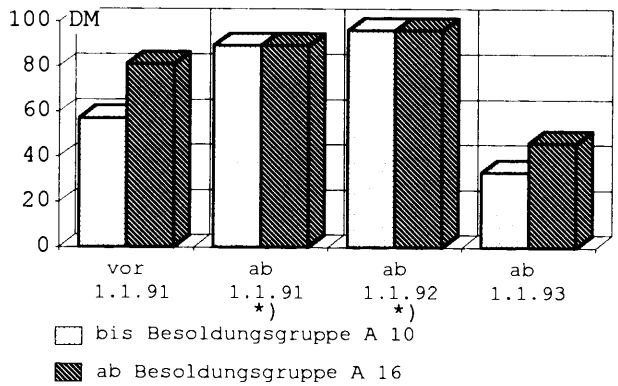
wird auf der Grundlage jährlicher Erhebungen, die durch die Auslandsvertretungen des Auswärtigen Amtes vorgenommen werden, vom Bundesministerium festgesetzt.

Die Neuregelungen haben überwiegend zu einer deutlichen Erhöhung der Auslandstage- und Auslandsübernachtungsgeldsätze und damit zu Mehrkosten geführt; darüber hinaus haben sie auch Steuermindereinnahmen beim Bund und bei den Bundesländern zur Folge gehabt, da die erhöhten Sätze der ARV — wie bereits in der Vergangenheit — für die steuerlichen Pauschbeträge übernommen wurden.

Mit dem Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplanes für das Haushaltsjahr 1993 (§ 4 Abs. 11) hat der Gesetzgeber die Geltung der ARV für Dienstreisen in Länder der EG und innerhalb dieser Länder aufgehoben und bestimmt, daß sich die Reisekostenvergütung nach dem BRKG richtet. Für diese Länder wurden damit die Reisekostenstufen wieder eingeführt und die pauschal gewährten Tage- und Übernachtungsgeldsätze erheblich vermindert.

Die durch die verschiedenen Änderungen hervorgerufene Entwicklung der bei mehrtägigen Dienstreisen pauschal erstatteten Tagegelder am Beispiel des Hauptreiselandes Belgien — für Bedienstete der Reisekostenstufe A (Besoldungsgruppen A 1 bis A 10) und der Reisekostenstufe C (Besoldungsgruppen A 16, B 2 bis B 11) — zeigt nachfolgende Grafik:

Tagegeldpauschale Belgien 1990 bis 1993



*) Erhöhung aufgrund der jährlichen Erhebungen durch die Auslandsvertretungen des Auswärtigen Amtes

Hieraus wird ersichtlich, daß die Tagegeldpauschale zunächst für alle Dienstreisenden auf ein hohes Niveau angehoben und durch den Gesetzgeber für das Jahr 1993 — nach Reisekostenstufen getrennt — deutlich zurückgeführt wurde.

Der Bundesrechnungshof befaßt sich nachfolgend mit den wesentlichen Neuregelungen. Wegen der grundsätzlichen Bedeutung des Vorganges hält es der Bundesrechnungshof für geboten, ausführlicher zu berichten.

10.2 Verfahren zur Erhebung und Festsetzung der Tage- und Übernachtungsgelder

10.2.1

Die Auslandsvertretungen des Auswärtigen Amtes haben die Verpflegungs- und Übernachtungskosten für das Jahr 1991 im jeweiligen Land ermittelt. In die Erhebungen sollten jeweils drei bis fünf Einrichtungen einbezogen werden; die den Erhebungen zugrundeliegenden Unterlagen (Hotelprospekte, Speisekarten) sollten bei den Auslandsvertretungen verbleiben. Die Verpflegungskosten sollten die Preise für Frühstück, eine warme Hauptmahlzeit und eine kleine warme oder kalte Hauptmahlzeit (z. B. Tellergericht oder Pizza) einschließlich Getränken sowie bei Ländern mit tropischem Klima zusätzliche Getränke enthalten.

In den für die Auslandsvertretungen bestimmten Hinweisen des Bundesministeriums wurde u. a. ausgeführt:

„Bei der Erhebung werden Mittelklasse-Hotels nach internationalem Standard herangezogen. Diese Hotels sollten sich in der näheren Umgebung der Stelle am Geschäftsort befinden, die die Dienstreisenden üblicherweise dienstlich aufsuchen . . . Bei der einen warmen Hauptmahlzeit (Mittagessen) ist eine Kantine oder ein Kasino zu berücksichtigen, wenn erfahrungsgemäß eine größere Anzahl von Dienstreisenden diese Einrichtungen nutzen; dies kann auch für die zweite Hauptmahlzeit gelten . . .

Die Hauptmahlzeit sollte sich am „gutbürgerlichen" 3-Gang-Menü orientieren, muß sich aber naturgemäß an den landesüblichen oder international üblichen Besonderheiten ausrichten . . ."

Die Auslandsvertretungen haben aus den jeweils in einer Stadt ermittelten höchsten und niedrigsten Beträgen einen Mittelwert errechnet und diesen als Erhebungsergebnis ausgewiesen. Soweit für ein Land mehrere Erhebungsbogen aus verschiedenen Städten vorlagen, wurde das arithmetische Mittel der errechneten Beträge gebildet. Innerhalb eines Landes waren in verschiedenen Städten häufig Preisunterschiede von über 100 v. H. feststellbar.

Auf dieser Basis hat das Bundesministerium die Tage- und Übernachtungsgelder festgesetzt.

Für die Gebiete oder Länder, in denen nicht erhoben wurde (z. B. Sudan, Gambia, Afghanistan, Liechtenstein, Vatikanstadt), war das Auslandstage- und Übernachtungsgeld von Luxemburg maßgebend.

10.2.2

Bereits vor Erlaß der ARV hatte der Bundesrechnungshof Bedenken gegen den Verordnungsentwurf geltend gemacht und insbesondere die Höhe der Tage- und Übernachtungsgeldsätze als zu großzügig bemessen angesehen. Das Bundesministerium hat sodann nach rd. zehnwöchiger Anwendung der ARV die Pauschbeträge für das Übernachtungsgeld um

25 bis 40 v. H. gekürzt. Übernachtungskosten zwischen dem neuen und dem bisherigen Pauschbetrag konnten nur noch gegen Beleg, darüber hinausgehende Kosten mit einer zusätzlichen Begründung, erstattet werden.

Da hierdurch die Bedenken des Bundesrechnungshofes nicht ausgeräumt wurden, hat er das Erhebungsverfahren überprüft und festgestellt, daß die Hinweise des Bundesministeriums teilweise nicht beachtet, teilweise unterschiedlich ausgelegt und angewandt wurden. So haben die Auslandsvertretungen bei der Ermittlung der Übernachtungskosten z. B. neben einfach ausgestatteten „2-Sterne-Häusern" auch Hotels, die in offiziellen Reiseführern mit „5-Sterne-Luxus" (z. B. London) aufgeführt sind und bei der Ermittlung der Kosten für das Mittagessen z. B. à la carte-Essen (Suppe, Hauptgericht und Nachspeise) bis zu 137 DM (z. B. Neapel), in die Erhebungen einbezogen.

Die ermittelten Werte waren teilweise selbst von den zuständigen Auslandsvertretungen nicht mehr nachzuvollziehen oder beruhten lediglich auf nicht dokumentierten Erfahrungen der Bediensteten.

Der Bundesrechnungshof hat die Ansicht vertreten, daß die festgestellten Mängel und die erforderlichen „Modifizierungen bei den Übernachtungsgeldern" hätten vermieden werden können, wenn das Bundesministerium

— das Erhebungsverfahren ausreichend vorbereitet und sachkundige Stellen einbezogen,

— die Vorgaben und Hinweise (z. B. Mittelklasse-Hotel, gutbürgerliches 3-Gang-Menü) ausreichend präzisiert sowie statistisch-methodische Grundsätze und den Grundsatz der Sparsamkeit berücksichtigt und

— die Erhebungen unter Einbeziehung einer sachkundigen Stelle überprüft hätte.

Für eine sachgerechte Überprüfung der Erhebungsergebnisse wäre es insbesondere erforderlich gewesen, daß alle den Erhebungen zugrundeliegenden Unterlagen übersandt worden und nicht bei den Auslandsvertretungen verblieben wären.

Im Hinblick auf die Festsetzung der Tage- und Übernachtungsgelder hat der Bundesrechnungshof insbesondere bemängelt, daß der für eine Stadt festgestellte Betrag nicht auf der Basis aller ermittelten und gewichteten Beträge, sondern lediglich auf der Basis des jeweils höchsten und niedrigsten Betrages errechnet und auch in den Ländern, in denen ein erhebliches Preisgefälle feststellbar war, nur ein für das ganze Land geltender Durchschnittswert gebildet wurde. Ein auf diese Weise gebildeter Durchschnittssatz spiegelt die tatsächlichen Verhältnisse nicht wider und reicht daher häufig in den teuren Städten nicht aus, die Kosten zu decken, ist aber gemessen an den Kosten in den preiswerten Städten zu hoch.

Dieses Verfahren ist auch deshalb anzuzweifeln, da es bei den Übernachtungskosten zur Folge hat, daß dem Dienstreisenden bei preiswerten Unterkünften stets der Differenzbetrag zwischen den tatsächlich entstandenen Kosten und dem hohen Pauschbetrag verbleibt, während der Bund in teuren Unterkünften auch die über dem Pauschbetrag liegenden Kosten erstattet.

Als unverständlich hat der Bundesrechnungshof auch die Regelung angesehen, bei Reisen in Länder, in denen keine Erhebungen durchgeführt worden sind, das Auslandstage- und Übernachtungsgeld von Luxemburg zugrunde zu legen.

10.2.3

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium empfohlen, die festgestellten Schwachstellen zu beheben und insbesondere

— Übernachtungskosten grundsätzlich nur gegen Beleg zu erstatten, ggf. einen Pauschbetrag auf wesentlich niedrigerem Niveau festzusetzen,

— beim Tagegeld die Pauschbeträge so zu bemessen, daß den Bediensteten bei Beachtung des Sparsamkeitsgrundsatzes die dienstlich veranlaßten Mehraufwendungen abgegolten werden, und eine Zuschußmöglichkeit (gegen Beleg) für die Dienstreisenden vorzusehen, die Kantinen, Kasinos oder einfache Restaurants nicht nutzen können,

— bei erheblichen Preisabweichungen innerhalb eines Landes ggf. unterschiedliche Pauschsätze auszuweisen,

— das Erhebungsverfahren unter Beteiligung einer sachkundigen Stelle neu zu gestalten und eine Kontrolle der Erhebungsergebnisse vorzusehen.

10.2.4

Die Feststellungen und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes sind durch die Kürzung der Übernachtungsgeldpauschalen sowie insbesondere durch die Entscheidung des Gesetzgebers, für Dienstreisen in Länder der EG und innerhalb dieser Länder das BRKG anzuwenden, und durch die daraus resultierenden ersten Erkenntnisse bestätigt worden. Obgleich die Dienstreisenden bei Reisen in die EG-Länder derzeit deutlich geringere Tagegelder erhalten, werden selbst bei mehrtägigen Dienstreisen überwiegend nur geringe Zuschüsse gewährt.

10.2.5

Das Bundesministerium hat mit Wirkung vom 1. Januar 1992 die Pauschbeträge des Übernachtungsgeldes weiter vermindert (auf rd. 50 v. H.) und Mitte 1993 angekündigt, ähnlich wie beim Übernachtungsgeld auch beim Tagegeld einen reduzierten Pauschbetrag sowie gesonderte Beträge für Orte, in denen die Kosten — im Vergleich zum Landesdurchschnitt — besonders hoch sind, vorzusehen. Auch hat das Bundesministerium unter Berücksichtigung der Feststellungen des Bundesrechnungshofes und unter Beteiligung des Statistischen Bundesamtes den Erhebungsbogen und die Hinweise überarbeitet und zugesagt, Plausibilitätsprüfungen der Erhebungsergebnisse durch diese Behörde vornehmen zu lassen.

10.3 Tagegelder bei eintägigen Dienstreisen

10.3.1

Das Auslandstagegeld für Auslandsdienstreisen, die nicht länger als einen Kalendertag dauern, beträgt abweichend von den Regelungen des BRKG 90 v. H. des Auslandstagegeldes (§ 3 Abs. 1 Satz 2 ARV). Bei eintägigen Dienstreisen im Inland wird demgegenüber — gestaffelt nach Reisekostenstufen — ein zwischen 25 und 33 v. H. reduziertes Tagegeld gewährt (§ 9 Abs. 1 BRKG). Die Kürzung beim Inlandstagegeld wird damit begründet, daß der Dienstreisende erfahrungsgemäß bei eintägigen Dienstreisen mindestens eine Mahlzeit zu Hause einnimmt.

10.3.2

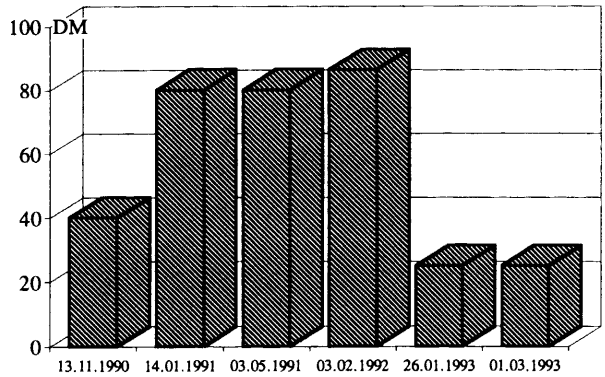
Der Bundesrechnungshof hat die Kürzung nur auf 90 v. H. als zu gering beanstandet, da sie zu unangemessen hohen Tagegeldern und zu einer Ungleichbehandlung vergleichbarer Sachverhalte geführt hat. Es ist unverständlich, daß ein Dienstreisender der Reisekostenstufe A für eine eintägige Dienstreise von mehr als zwölf Stunden z. B. von Bonn nach München ein Tagegeld von 25 DM, von Bonn nach Luxemburg dagegen nach der ARV von rd. 113 DM erhalten hat.

10.3.3

Die Auffassung des Bundesrechnungshofes wird auch hier durch die seit Anfang 1993 geltenden Regelungen für Reisen in Länder der EG bestätigt. Obgleich bei einer eintägigen Dienstreise z. B. nach Brüssel der Tagegeldsatz von rd. 86 DM auf 25 DM (Reisekostenstufe A) bzw. 28 DM (Reisekostenstufe B) vermindert worden ist, werden nach Mitteilung einzelner Behörden nur in Ausnahmefällen Zuschüsse zum Tagegeld beantragt.

Die Problematik wird an nachfolgendem Schaubild (Reisekostenabrechnungen eines Dienstreisenden — Reisekostenstufe A — über eintägige Dienstreisen in der Zeit zwischen 1990 und 1993 nach Brüssel) deutlich:

Gewährtes Tagegeld



10.3.4

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Regelung zu überprüfen und das Tagegeld für eintägige Auslandsdienstreisen deutlich zu vermindern.

10.3.5

Das Bundesministerium hat mit Wirkung vom 1. Juli 1993 die ARV geändert und das Auslandstagegeld bei eintägigen Auslandsdienstreisen auf 70 v. H. des Auslandstagegeldes gesenkt.

10.4 Wegfall der Reisekostenstufen

10.4.1

Wie erwähnt, ist das Bundesministerium ermächtigt, für Auslandsdienstreisen vom BRKG abweichende Vorschriften zu erlassen, soweit die besonderen Verhältnisse bei diesen Reisen es erfordern (§ 20 Abs. 3 BRKG).

Das Bundesministerium hat aufgrund dieser Bestimmung die bisher vorhandene und im BRKG vorgesehene Unterscheidung nach Reisekostenstufen mit der Begründung aufgegeben, daß die Delegationsunterbringung im Ausland zum Regelfall geworden sei und daher die dienstreisebedingten Verpflegungs- und Übernachtungskosten identisch seien (amtliche Begründung zu § 3 ARV). Auf Nachfrage hat das Bundesministerium dem Bundesrechnungshof mitgeteilt, daß der Begriff „Delegationsreise" im Sinne der Richtlinien der Bundesregierung vom 7. Juni 1971 (GMBl. 1971 S. 279) auszulegen und demgemäß von einer Delegationsunterbringung dann auszugehen sei, „wenn die Delegation geschlossen in einem Hotel oder einer ähnlichen Unterkunft untergebracht wird".

10.4.2

Der Bundesrechnungshof hat bei seinen Erhebungen festgestellt, daß Delegationsreisen in obigem Sinne im Ausland lediglich einen geringen Bruchteil am Gesamtreisevolumen ausmachen und damit die vorgebrachten Gründe für den Wegfall der Reisekostenstufen nicht stichhaltig sind. Er hat die Ansicht vertreten, daß das Bundesministerium die durch den Gesetzgeber vorgegebenen Schranken nicht berücksichtigt hat, da weder die in der amtlichen Begründung dargestellten besonderen Verhältnisse vorgelegen haben, noch — diese Verhältnisse unterstellt — die vom Gesetz abweichende Regelung erforderlich gewesen ist, da bereits nach den vorhandenen Bestimmungen Mitglieder einer Delegation im Einzelfall einheitlich abgefunden werden konnten.

Darüber hinaus ist nach Auffassung des Bundesrechnungshofes eine einheitliche Dienstreisevergütung für alle Bediensteten auch deshalb problematisch, weil durch die grundsätzliche Regelung im BRKG der Wille des Gesetzgebers zum Ausdruck kommt, den

unterschiedlichen Lebensverhältnissen der Bediensteten durch die Reisekostenstufen Rechnung zu tragen.

Die Entscheidung über den Wegfall der Reisekostenstufen hätte daher dem Gesetzgeber vorbehalten bleiben müssen.

10.4.3

Der Bundesrechnungshof hat es für erforderlich gehalten, den alten Rechtszustand wiederherzustellen oder eine Entscheidung des Gesetzgebers über den Wegfall der Reisekostenstufen herbeizuführen.

10.4.4

Das Bundesministerium hat ausgeführt, daß die „vorgenommene Fixierung auf Delegationsreisen nach den Richtlinien vom 7. Juni 1971" zu kurz greife und nach dem Willen des Verordnungsgebers der zu erfassende Personenkreis weiter zu ziehen sei.

Darüber hinaus handele es sich bei § 20 Abs. 3 BRKG um eine „offene Ermächtigungsnorm", so daß die Beanstandung des Bundesrechnungshofes nicht zutreffe.

Ungeachtet dessen beabsichtige es, im Zuge der Novellierung des BRKG auch die bisherige Unterscheidung nach Reisekostenstufen zu überprüfen.

10.4.5

Der Bundesrechnungshof hält die Auffassung des Bundesministeriums für nicht zutreffend. Da mit der Ermächtigung zum Erlaß von Rechtsverordnungen der Verwaltung grundsätzlich dem Gesetzgeber vorbehaltene Rechtsetzungsbefugnisse eingeräumt werden, hat der Verordnungsgeber Inhalt, Zweck und Ausmaß der Ermächtigung sorgfältig zu beachten. Hierbei hat er insbesondere das Vorliegen der Voraussetzungen für eine vom Gesetz abweichende Regelung umfassend und schlüssig darzulegen und entsprechend zu dokumentieren.

Das Bundesministerium hat die Fixierung des Begriffes „Delegationsunterbringung" selbst vorgenommen, seiner amtlichen Begründung zugrunde gelegt und dies in seiner ersten Stellungnahme dem Bundesrechnungshof gegenüber auch entsprechend dargelegt. Die zur Begründung unterstellten „besonderen Verhältnisse" liegen jedoch — wie die Feststellungen des Bundesrechnungshofes gezeigt haben — nicht vor.

Vor Wegfall der Reisekostenstufen für Dienstreisen ins Ausland hätte daher die grundlegende Vorschrift im BRKG geändert werden müssen. Hierdurch wäre auch die jetzige, unbefriedigende Lösung vermieden worden. Für Dienstreisen im Inland sowie in Länder der EG und innerhalb dieser Länder gelten die Reisekostenstufen, während sie für Dienstreisen in die übrigen Länder abgeschafft worden sind.

Das Bundesministerium bleibt weiterhin aufgefordert, die Reisekostenstufen im Ausland wieder einzuführen, da eine Entscheidung des Gesetzgebers nicht vorliegt.

10.5 Abschließende Würdigung

10.5.1

Die jetzt getroffenen und beabsichtigten Änderungen des Auslandsreisekostenrechtes entsprechen weitgehend den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes. Die Beanstandungen, daß das Bundesministerium die ARV vom 21. Mai 1991 nicht ausreichend vorbereitet hat und daß die Entscheidung über den Wegfall der Reisekostenstufen dem Gesetzgeber hätte vorbehalten werden müssen, bleiben jedoch bestehen.

Auch ist es dem Bundesrechnungshof unverständlich, daß das Bundesministerium den Empfehlungen nicht eher nachgekommen ist, obwohl der Bundesrechnungshof ihm gegenüber bereits vor Erlaß der ARV Bedenken geltend gemacht hatte und ihm die Ergebnisse seiner Prüfung bereits im Januar 1992 mitgeteilt hat.

Durch die Anfang 1992 erfolgte weitere Reduzierung der Übernachtungspauschbeträge ist zwar sichergestellt, daß insoweit Überzahlungen weitgehend vermieden werden, doch machen die bisherigen Ergebnisse bei Reisen in Länder der EG deutlich, daß die Tagegeldpauschalen noch immer überhöht sind.

10.5.2

Das Bundesministerium bleibt aufgefordert,

— die beabsichtigten Änderungen alsbald vollständig umzusetzen,

— bei Festhalten am Wegfall der Reisekostenstufen eine Entscheidung des Gesetzgebers herbeizuführen oder den alten Rechtszustand wiederherzustellen und

— künftig kostenwirksame Neuregelungen sorgfältiger vorzubereiten.

Der Bundesrechnungshof wird die Angelegenheit — auch im Hinblick auf die steuerlichen Pauschbeträge und deren Auswirkungen auf die Steuereinnahmen — weiter beobachten.

11 Personalkostenzuschüsse des Bundes an Gemeinden und andere öffentlich-rechtliche Einrichtungen in den neuen Bundesländern
(Kapitel 60 03 Titel 547 04)

11.0

Der Bund gewährt Personalkostenzuschüsse an Gemeinden und andere öffentlich-rechtliche Einrichtungen in den neuen Bundesländern. Das Zuschußverfahren hat sich als fehlerträchtig erwiesen. Es sind vermeidbare Mehrausgaben in erheblichem Umfang geleistet worden.

11.1

Der Bund gewährt nach den vom Bundesministerium erlassenen „Richtlinien für die Gewährung von Personalkostenzuschüssen an Gemeinden und andere öffentlich-rechtliche Einrichtungen in den neuen Bundesländern" in der Fassung vom 12. Dezember 1991 (Richtlinie) Personalkostenzuschüsse für Bedienstete in den neuen Bundesländern. Mit der Durchführung der Maßnahmen ist das Bundesverwaltungsamt beauftragt.

Empfänger der Zuschüsse sind Gemeinden und Gemeindeverbände, kommunale Verwaltungsgemeinschaften, kommunale Spitzenverbände und andere öffentlich-rechtliche Einrichtungen, ferner Gesellschaften des Privatrechts, deren Geschäftskapital mehrheitlich von Kommunen gehalten wird und die Aufgaben der Daseinsvorsorge wahrnehmen, sowie Handwerkskammern. Die Zuschüsse sollen es den Einrichtungen in den neuen Bundesländern erleichtern, qualifizierte Mitarbeiter aus dem bisherigen Bundesgebiet zum Aufbau der öffentlichen Verwaltung zu beschäftigen. Die Berufung in ein kommunales Wahlamt ist der Beschäftigung von Mitarbeitern gleichgestellt.

Für Beschäftigte, die ihre Ausbildung oder berufliche Befähigung in der Deutschen Demokratischen Republik erworben haben, wird der Zuschuß nicht gezahlt. Dies gilt auch für Beschäftigte aus den alten Bundesländern, „deren Ausbildung und berufliche Erfahrung sich nicht grundsätzlich von der in den neuen Bundesländern erworbenen unterscheidet".

Der Personalkostenzuschuß besteht in der Regel aus den sogenannten Erstattungsbezügen, pauschalierten Aufwandsentschädigungen, Trennungsgeld einschließlich Reisebeihilfen für Familienheimfahrten und — im Falle der Beschäftigung von Angestellten — aus pauschalen Beträgen zur Abgeltung von Arbeitgeberbeiträgen zur Sozialversicherung.

11.2

Der Bundesrechnungshof hat die Durchführung der Maßnahmen beim Bundesverwaltungsamt und bei 34 Gemeinden und Landkreisen unterschiedlicher Größe in den Ländern Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern geprüft. Mitte 1992 gab es in den neuen Bundesländern insgesamt rd. 1 200 Förderfälle. Davon wurden 309 geprüft. Über die Hälfte dieser Einzelfälle war zu beanstanden.

Im März 1993 war die Zahl der Förderfälle bereits auf rd. 2 500 angestiegen.

11.2.1

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes lagen in rd. 17 v. H. der geprüften 309 Fälle die Voraussetzungen für die Gewährung der Personalkostenzuschüsse nicht vor. In die Maßnahmen wurden z. B. Zoodirektoren, Theaterintendanten, Pflegedienstleiter und Küchenmeister einbezogen, die aufgrund ihrer Ausbildung und bisherigen Tätigkeit kaum einen Beitrag zum Aufbau einer öffentlichen Verwaltung leisten konnten. Auch die übertragene Funktion, z. B. Bewirtschaftung einer Stadthalle oder Einsatz als Musiklehrer, diente in zahlreichen Fällen nicht dem Förderzweck. Teilweise lagen auch die persönlichen Qualifikationsvoraussetzungen für die übertragene Aufgabe nicht vor.

11.2.2

Die Erstattungsbezüge errechnen sich grundsätzlich aus der Differenz zwischen den Bezügen in den alten und neuen Bundesländern, wobei Beförderungsgewinne nicht berücksichtigt werden.

Die Berechnung und Festsetzung der Erstattungsbezüge durch das Bundesverwaltungsamt wies zahlreiche Mängel auf. So wurde statt des für Beamte geltenden Besoldungsrechtes das für Angestellte bestehende Tarifrecht angewandt und umgekehrt. Vielfach wurde die Vergütung (West) zu hoch angesetzt. Es wurden Zahlungen aus der vorhergehenden Verwendung, z. B. Dienstaufwandsentschädigungen oder Berlin-Zulagen, unzulässigerweise in die Berechnung der Erstattungsbezüge einbezogen.

11.2.3

Die Richtlinien sehen auch für Mitarbeiter der Kommunalverwaltungen eine pauschalierte Aufwandsentschädigung nach den Regelungen für in den neuen Bundesländern tätige Bundesbedienstete vor.

Das Bundesministerium hat eine niedrigere Aufwandsentschädigung für Mitarbeiter, die täglich in ihre Wohnung im bisherigen Bundesgebiet zurückkehren, im Jahre 1990 wegfallen lassen. Seitdem wird auch in diesen Fällen die volle Aufwandsentschädigung gezahlt. Damit erhielt ein Personenkreis die volle Aufwandsentschädigung, der nur in geringerem Maße den Belastungen, die eine Tätigkeit und die Lebensumstände in den neuen Bundesländern mit sich bringen, ausgesetzt ist.

Der Bundesrechnungshof hat vorgeschlagen, mit sofortiger Wirkung wieder einen verminderten Satz für tägliche Pendler einzuführen.

11.2.4

Sofern bei Angestellten die Vergütung (Ost) unter der jeweiligen Beitragsbemessungsgrenze der Sozialversicherung bleibt, wird den Gemeinden pauschal ein Arbeitgeberanteil zur Sozialversicherung in Höhe von 200 DM monatlich gezahlt.

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes erhält das Bundesverwaltungsamt von Über- und Unterschreitungen der Beitragsbemessungsgrenzen meist keine Kenntnis, weil Zuschußempfänger keine entsprechende Mitteilung machen.

In anderen Fällen beachtete das Bundesverwaltungsamt bei der Festsetzung von Personalkostenzuschüssen nicht, daß die Beitragsbemessungsgrenze von vornherein überschritten war oder — bei Beamten — keine Sozialversicherungsbeiträge abzuführen waren und zahlte den Anteil zu Unrecht.

In mehreren Fällen behielten Kommunen den für sie bestimmten pauschalierten Zuschuß zum Arbeitgeberbeitrag zur Sozialversicherung nicht ein, sondern zahlten ihn den Bediensteten aus.

Der Bundesrechnungshof hat vorgeschlagen, die Pauschale vollständig entfallen zu lassen.

11.2.5

Das Personalkostenzuschußverfahren erfordert beim Bundesverwaltungsamt und bei den Zuschußempfängern einen unverhältnismäßig hohen Verwaltungsaufwand. Ursächlich dafür ist, daß der Zuschuß für die speziellen Verhältnisse jedes Einzelfalles berechnet werden muß. Im übrigen ist das Verfahren in hohem Maße fehlerträchtig, weil z. B. die Empfänger der Erstattungsbezüge Bezügeänderungen aufgrund des Besoldungs-, Tarif- und Sozialversicherungsrechtes, die sich auf die Höhe der Erstattungsbezüge auswirken, dem Bundesverwaltungsamt in der Regel nicht mitteilen.

11.3

Das Bundesministerium hat in seiner Stellungnahme den vom Bundesrechnungshof dargelegten Sachverhalt als im allgemeinen zutreffend bezeichnet und darüber hinaus ausgeführt:

11.3.1

Angesichts der begrenzten Haushaltsmittel sei es erforderlich geworden, einen schärferen Maßstab bei der Auswahl der zu fördernden Verwaltungsfachleute anzulegen. In einem Rundschreiben vom 6. Oktober 1992 an alle Landkreise und kreisfreien Städte in den neuen Bundesländern sei darauf aufmerksam gemacht worden, daß nur noch Anträge zur Verstärkung derjenigen kommunalen Verwaltungsbereiche mit Zuschüssen gefördert werden könnten, die für den Aufbau der Verwaltung von besonderer Bedeutung seien.

11.3.2

Die pauschalierte Aufwandsentschädigung sei nicht nur ein materieller Ausgleich für besondere Aufwendungen, die mit dem Einsatz in den neuen Bundesländern verbunden sei. Sie solle auch der Motivation dienen. Deshalb sei eine Minderung für tägliche Pendler nicht ohne weiteres angezeigt. Eine Minderung sei auch nicht für Bundesbedienstete vorgesehen, die als Tagespendler bei einer Dienststelle des Bundes oder im Wege der Abordnung bei einer Dienststelle eines Landes in den neuen Bundesländern tätig seien. Eine Absenkung im laufenden Haushaltsjahr sei zudem aus Rechtsgründen (Veranschlagung im Haushaltsplan, Richtlinien) nicht möglich. Allerdings führe die geltende Regelung aufgrund bestehender Zufälligkeiten des öffentlichen Verkehrsnetzes in Einzelfällen zu ungerechtfertigten Ergebnissen. Es werde deshalb geprüft, ob durch eine Änderung der Richtlinie über die Gewährung einer pauschalierten Aufwandsentschädigung Abhilfe geschaffen werden könne.

11.3.3

Die Pauschale zur Abgeltung von Arbeitgeberbeiträgen zur Sozialversicherung will das Bundesministerium zum 1. Januar 1994 wegfallen lassen. Wegen der zunehmenden Angleichung der Vergütungen in den neuen Bundesländern an die Westbezüge verliere diese an Bedeutung.

11.3.4

Die Kritik des Bundesrechnungshofes an dem hohen Verwaltungsaufwand zur Berechnung der individuellen Erstattungsbezüge hält das Bundesministerium für zutreffend. Es beabsichtige daher, diesen durch eine Pauschalierung zu senken und die Richtlinien zum 1. Januar 1994 zu ändern. Das Bundesverwaltungsamt bereite ein entsprechendes Berechnungsmodell vor.

11.4

Der Bundesrechnungshof bleibt auch nach der Stellungnahme des Bundesministeriums bei seiner Kritik. Er berücksichtigt dabei, daß das Bundesverwaltungsamt bei der Durchführung der Verwaltungshilfe auf die gewissenhafte Mitwirkung der Kommunen in den neuen Bundesländern angewiesen ist, deren Mitarbeit aber zumindest im Anfang des Aufbaus der kommunalen Verwaltungen teilweise noch sehr fehlerträchtig war. Der Bundesrechnungshof schätzt die vermeidbaren Mehrausgaben des Bundes bei der gesamten Fördermaßnahme für den Zeitraum von rd. 2,5 Jahren auf mindestens 20 Mio. DM.

11.4.1

Das Bundesverwaltungsamt hätte Personalkostenzuschüsse nicht gewähren dürfen, wenn sich aus den vorgelegten Anträgen ergab, daß die Voraussetzungen nicht gegeben waren. Das Bundesministerium ist zwar auf die Kritik des Bundesrechnungshofes an dem geförderten Personenkreis nicht eingegangen, es hat aber durch sein Rundschreiben an die Landkreise und

kreisfreien Städte auf eine Beschränkung der Förderung im Sinne des Förderzweckes hingewirkt.

11.4.2

Die Ausführungen des Bundesministeriums, weshalb für tägliche Pendler eine Kürzung der pauschalierten Aufwandsentschädigung „nicht angezeigt" sei, überzeugen den Bundesrechnungshof nicht. Der Hinweis auf andere Empfängergruppen ist schon deswegen nicht angebracht, weil für alle die Aufwandsentschädigung nach derselben Richtlinie gezahlt wird, so daß für alle die Frage nach der Kürzung zu stellen wäre. Auch die angeführten Rechtsgründe stützen nicht die Ansicht des Bundesministeriums. Die Bewilligung von Mitteln im Haushaltsplan begründet für Dritte keine Ansprüche; die Richtlinien können vom Bundesministerium geändert werden. Der Bundesrechnungshof erwartet, daß das Bundesministerium die Pauschale für Tagespendler unverzüglich, aber spätestens ab 1. Januar 1994 kürzt.

11.4.3

Die Absicht des Bundesministeriums, die Pauschale zur Abgeltung des Arbeitgeberbeitrages zur Sozialversicherung entfallen zu lassen, entspricht der Anregung des Bundesrechnungshofes.

11.4.4

Der Bundesrechnungshof hält es für sachgerecht, daß das Bundesministerium den unverhältnismäßig hohen Verwaltungsaufwand des Personalkostenzuschußverfahrens durch ein Pauschalierungsverfahren vermindern will. Er rät allerdings davon ab, in die Pauschalen — wie von dem Bundesministerium angekündigt — Dienstzeit- und Lebensaltersstufen einzubeziehen, weil sich dies von der aufwendigen individuellen Berechnung der Erstattungsbezüge kaum unterscheiden würde.

11.5

Der Bundesrechnungshof wird die Durchführung der Fördermaßnahme weiter beobachten.

Bundesministerium der Justiz
(Einzelplan 07)

12 Abwicklung des Patentamtes der Deutschen Demokratischen Republik durch das Deutsche Patentamt

12.0

Im Zuge der Auflösung des Patentamtes der Deutschen Demokratischen Republik wurde die Dienststelle Berlin des Deutschen Patentamtes organisatorisch ausgebaut und personell auf mehr als das Dreifache verstärkt. Die Organisation weist erhebliche Mängel auf. Der Umfang des Personalzuwachses entspricht nicht dem tatsächlichen Bedarf.

12.1

Mit Wirksamwerden des Beitritts der Deutschen Demokratischen Republik zur Bundesrepublik Deutschland wurde das Deutsche Patentamt mit Sitz in München und einer Dienststelle in Berlin alleinige Zentralbehörde auf dem Gebiet des gewerblichen Rechtsschutzes. Durch Verfügung des Bundesministeriums wurde das Patentamt der Deutschen Demokratischen Republik aufgelöst und seine Abwicklung dem Präsidenten des Deutschen Patentamtes übertragen. Die Dienststelle Berlin wurde organisatorisch ausgebaut. Insbesondere wurde neben dem Patentbereich in München ein weiterer in Berlin geschaffen, der auf Dauer mit dem Patentbereich in München zusammengelegt werden soll. Während die Münchener Patentprüfer alle Neuanmeldungen bearbeiten, sind die Berliner Patentprüfer im wesentlichen zuständig für die Abwicklung der vom Patentamt der Deutschen Demokratischen Republik übernommenen Patentanmeldungen und Patente sowie für die Bearbeitung nachträglicher Anträge hierzu.

Die Dienststelle Berlin wurde als Hauptabteilung ausgestaltet. Die Zahl ihrer Planstellen/Stellen wurde für die Bewältigung einigungsbedingter Aufgaben von 180 um 408 auf 588 erhöht.

12.2

Der Bundesrechnungshof hat die Abwicklung des Patentamtes der Deutschen Demokratischen Republik geprüft und erhebliche organisatorische und personalwirtschaftliche Mängel festgestellt:

12.2.1

Hinsichtlich der Organisation hat er beanstandet, daß

- die Frage, ob die Dienststelle Berlin fortbestehen muß oder die Aufgaben nicht insgesamt zentral in München wahrgenommen werden sollten, nicht untersucht wurde,
- für die Zusammenführung der beiden Patentbereiche kein Lösungskonzept erarbeitet wurde,
- die Arbeitsteilung zwischen den Patentprüfern in München und Berlin keine Auslastung der Berliner Patentprüfer gewährleistet, weil die Altbestände aus der Zeit vor dem 3. Oktober 1990 bis Ende 1992 im wesentlichen abgearbeitet waren und die Anzahl der nachträglichen Anträge zu den Altbeständen bisher weit hinter den Erwartungen zurückgeblieben ist.

12.2.2

Zur Personalausstattung hat der Bundesrechnungshof das Bundesministerium aufgefordert, das Stellensoll der Dienststelle Berlin entsprechend dem tatsächlichen Bedarf zu verringern. Darüber hinaus hat er gebeten, durch Haushaltsvermerk „künftig wegfallend" (sogenannter kw-Vermerk) sicherzustellen, daß Planstellen/Stellen, die nach Wegfall von Aufgaben künftig nicht mehr benötigt werden, entfallen.

Der Bundesrechnungshof hat ferner darauf hingewiesen, daß der Abbau des Personalüberhanges organisatorische Konsequenzen für die Dienststelle Berlin erforderlich machen wird. Nach einer Straffung der Aufbauorganisation wird auch die Ausgestaltung als Hauptabteilung zu überprüfen sein.

12.3

Das Bundesministerium hat die Aufrechterhaltung der Dienststelle Berlin mit ihrer Bedeutung als Informationszentrum für die Region Berlin/Brandenburg, mit der langjährigen Tradition des Standortes Berlin und mit der beengten Raumsituation in München begründet. Nach seiner Meinung hätte — um die mit der Abwicklung verbundenen Aufgaben zu übernehmen — eine neue Hauptabteilung in Berlin gegründet werden müssen, wenn im Zeitpunkt der Wiedervereinigung keine Dienststelle Berlin vorhanden gewesen wäre. Nach Auffassung des Bundesministeriums steht einer zentralen Aufgabenwahrnehmung in München inzwischen auch der Beschluß der Unabhängigen Föderalismuskommission entgegen, demzufolge die Dienststelle Berlin nach Thüringen verlagert werden soll.

Zur Zusammenführung der beiden Patentbereiche in München und Berlin hat das Bundesministerium darauf hingewiesen, daß zwischenzeitlich geplant sei, den Prüferbereich der Dienststelle Berlin durch Umsetzungen nach München bis Ende 1996 schrittweise zu verkleinern und schließlich vollständig aufzulösen. Bis zu diesem Zeitpunkt sei für eine Auslastung der Berliner Patentprüfer dadurch Sorge getragen, daß sie Recherchen nach § 7 Gebrauchsmustergesetz und Recherchen im russischen Prüfstoff für Neuanmeldungen in ausgewählten Technikbereichen durchführten sowie die Patentverwaltungsabteilung in schwierigen Rechtsnachfolgeverfahren unterstützten.

Das Bundesministerium hat eingeräumt, daß die Personalausstattung der Dienststelle Berlin des Deutschen Patentamtes übersetzt ist. Der Umfang der zu übernehmenden Aufgaben und die Zahl der notwendigen Planstellen/Stellen hätten im Zeitpunkt der Abwicklung nur geschätzt werden können. Dabei hätte von unzuverlässigen Grunddaten ausgegangen und insbesondere eine sehr schwierige Prognose der wirtschaftlichen Entwicklung im Beitrittsgebiet vorgenommen werden müssen. Der tatsächlichen Entwicklung werde aber durch Stellenabbau Rechnung getragen. So werde sich die Anzahl der einigungsbedingten Planstellen/Stellen bis Ende 1993 vorwiegend im Patentprüferbereich, aber auch in anderen Organisationseinheiten um insgesamt 72 (einschließlich Einsparung gemäß § 22 Abs. 1 Haushaltsgesetz 1993) vermindert haben. Darüber hinaus seien für den gesamten Patentprüferbereich in München und Berlin sowie für alle anderen Organisationseinheiten der Dienststelle Berlin Personalbedarfsprüfungen eingeleitet worden. Vorbehaltlich ihrer Ergebnisse könnten im Zuge der Aufstellung des Haushalts 1995 folgende Vermerke im Patentprüferbereich ausgebracht werden: 15 Prüferstellen kw 31. Dezember 1995, 25 Prüferstellen kw 31. Dezember 1996, die restlichen Prüferstellen kw 31. Dezember 1997 (ggf. abzüglich eines Mehrbedarfs einigungsbedingter Daueraufgaben). Auch in der Patentverwaltung könnten in den Jahren 1995 bis 1997 12 Planstellen/Stellen entfallen. Stellenkürzungen in anderen Bereichen seien noch nicht absehbar. Der Voranschlag für das Haushaltsjahr 1994 enthielt keine Einsparungsvorschläge.

12.4

Der Bundesrechnungshof hat keine Einwände gegen die Übertragung der Abwicklungsaufgaben auf die im Zeitpunkt der Wiedervereinigung vorhandene Dienststelle Berlin. Er beanstandet aber, daß trotz der veränderten politischen Verhältnisse und des Fortfalls der Gründe, die vor dem Beitritt der Deutschen Demokratischen Republik für eine „Berlinpräsenz des Bundes" sprachen, zu keinem Zeitpunkt geprüft wurde, ob eine Zweigstelle des Amtes auf Dauer notwendig ist. Eine solche Bedarfsprüfung hat sich nach Auffassung des Bundesrechnungshofes auch durch den Verlagerungsbeschluß der Unabhängigen Föderalismuskommission nicht erübrigt.

Hinsichtlich der beiden nebeneinander existierenden Patentbereiche erwartet der Bundesrechnungshof, daß die zwischenzeitlich entwickelten Vorstellungen zur Umsetzung der Patentprüfer in ein Gesamtkonzept mit detaillierten Planungen eingegliedert werden, das auch die Verlagerung des Patentverwaltungsbereiches und des Prüfstoffes nach München umfaßt.

Der Bundesrechnungshof erkennt die Übertragung von zusätzlichen Aufgaben auf die Berliner Patentprüfer zum Zwecke ihrer Auslastung als vorübergehende Lösung zwar an. Die Tätigkeiten im Gebrauchsmuster- und Patentverwaltungsbereich sind jedoch patentprüferfremd und bestätigen, wie der bisherige Abbau von Prüferstellen, daß ein einigungsbedingter Dauerbedarf an Patentprüfern allenfalls in geringem Umfang besteht. Um so notwendiger ist es, unverzüglich und nicht erst im Haushalt 1995 kw-Vermerke in diesem Bereich auszubringen. Die Gesamtzahl der vom Bundesministerium in Aussicht gestellten kw-Vermerke für Prüferstellen und die über drei Jahre verteilten Wirksamkeitszeitpunkte erscheinen bis zum Vorliegen weiterer Erkenntnisse aus der Personalbedarfsprüfung vertretbar.

Der Bundesrechnungshof hält es für möglich und geboten, auch im Patentverwaltungsbereich und in anderen Organisationseinheiten der Dienststelle Berlin bereits im Haushalt 1994 kw-Vermerke auszubringen. Das Bundesministerium der Finanzen hat sich dieser Auffassung angeschlossen. Es hat das Bundesministerium aufgefordert, ein Konzept für den Stellenabbau zu erarbeiten und dabei die Planstellen/Stellen anzugeben, die bereits im Haushalt 1994 in Abgang gestellt werden oder einen präzisen kw-Vermerk erhalten können. In den sich anschließenden Verhandlungen wurde Einigung darüber erzielt, daß im Haushaltsjahr 1994 drei Stellen entfallen und 52 Planstellen/Stellen mit dem Vermerk „kw bei Freiwerden, spätestens 31.12.1995" versehen werden. Diesem ersten Schritt soll die Ausbringung weiterer kw-Vermerke im Haushaltsjahr 1995 folgen.

12.5

Der Bundesrechnungshof wird den Stellenabbau in der Dienststelle Berlin weiter verfolgen. Er wird die Fortsetzung der eingeleiteten Personalbedarfsprüfungen und die Umsetzung ihrer Ergebnisse beobachten.

Bundesministerium der Finanzen
(Einzelplan 08)

13 Rechts- und Fachaufsicht des Bundesministeriums der Finanzen über die Treuhandanstalt

13.0

Das Bundesministerium hat für die Wahrnehmung der Rechts- und Fachaufsicht auf wichtigen Feldern erforderliche eigene Erhebungen nicht durchgeführt, notwendige Zustimmungsvorbehalte nicht rechtzeitig und nicht in ausreichendem Umfang erlassen und die Beachtung seiner Weisungen nicht überwacht.

13.1

Der Bundesrechnungshof hat die Wahrnehmung der Rechts- und Fachaufsicht durch das Bundesministerium über die Treuhandanstalt geprüft. Dabei hat er vor allem untersucht, nach welchen Grundsätzen das Bundesministerium die Aufsicht wahrnimmt, inwieweit es hinreichend zuverlässig informiert ist und welche Maßnahmen es hierzu ergreift.

13.1.1

Das Bundesministerium ist seit dem Wirksamwerden der Vereinigung Deutschlands am 3. Oktober 1990 für die Rechts- und Fachaufsicht über die Treuhandanstalt zuständig (vgl. Artikel 25 Abs. 1 Satz 3 des Einigungsvertrages), wobei es die Fachaufsicht im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und dem jeweils betroffenen Bundesministerium ausübt. Die Wahrnehmung der Aufsicht wurde beim Bundesministerium zunächst einer Unterabteilung zugewiesen. Im Januar 1991 ging diese Aufgabe auf die neugegründete Abteilung VIII über. Der Personalbestand dieser Abteilung wurde von anfänglich etwas mehr als 20 Mitarbeitern auf etwa 80 Bedienstete Anfang 1993 erhöht, die weitaus überwiegend mit der Wahrnehmung der Rechts- und Fachaufsicht über die Treuhandanstalt und anderen damit zusammenhängenden Aufgaben beschäftigt sind, wie der Vorbereitung der Teilnahme des Vertreters des Bundesministeriums an Sitzungen des Verwaltungsrates und anderer Gremien oder der Vorbereitung von Entscheidungen (§ 65 Abs. 3 BHO) bei der Privatisierung von Unternehmen der Treuhandanstalt und der Mitwirkung an Gesetzesvorhaben mit unmittelbarem oder mittelbarem Bezug zur Treuhandanstalt. Das Bundesministerium bedient sich auch externer Gutachter und verschiedener Gremien, die es in gewichtigen Einzelfällen und größeren speziellen Problemfeldern beratend unterstützen (z. B. bei Sanierungskonzepten, bei der Vergabe von Krediten und Bürgschaften und bei Überprüfungen der Bilanzen von Beteiligungsunternehmen der Treuhandanstalt).

13.1.2

Von Beginn seiner Aufsichtstätigkeit an war das Bundesministerium bestrebt, der Treuhandanstalt möglichst viel Bewegungsspielraum zu lassen, um das Tempo der Privatisierung nicht zu beeinträchtigen. Das Bundesministerium entschied sich deshalb für eine „mittelbare, abgestufte Aufsichtsführung". Bei dieser Konzeption ging das Bundesministerium davon aus, daß es umfassend und rechtzeitig durch die

Treuhandanstalt über das operative Geschäft der Treuhandanstalt und die Entwicklung ihrer Ablauf- und Aufbauorganisation informiert werde und daß es durch die Arbeit mittelbarer Aufsichtsinstrumente (z. B. verschiedene Gutachterausschüsse, Verwaltungsrat mit Fachausschüssen) entlastet werde. Die Aufsichtskonzeption des Bundesministeriums sah außerdem die Einflußnahme auf die Entscheidungsabläufe und auf grundsätzliche Entscheidungskriterien vor und ging von dem Funktionieren interner Kontrollmechanismen der Treuhandanstalt aus. Einzelmaßnahmen des Bundesministeriums sollten danach auf große und grundsätzliche Fälle beschränkte Ausnahmen bleiben. Das Bundesministerium schaltete sich dementsprechend in das operative Geschäft der Treuhandanstalt nur in Einzelfällen ein.

Der Informationsfluß aus der Treuhandanstalt an das Bundesministerium war nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes bis in das Jahr 1993 uneinheitlich; der Informationsstand des Bundesministeriums wies auf verschiedenen Feldern immer wieder Lücken auf. So hielt der für die Abteilung VIII zuständige beamtete Staatssekretär noch im Juni 1992 in einem Schreiben an die Treuhandanstalt die Bitte für erforderlich zu veranlassen, daß die Abteilung VIII seines Hauses über alle sich abzeichnenden wichtigen Entscheidungen der Treuhandanstalt rechtzeitig unterrichtet werde. Der Vertreter des Bundesministeriums im Verwaltungsrat stimmte bei Entscheidungen über Privatisierungseinzelfälle nach Angaben des Bundesministeriums teilweise ab, ohne daß dem Bundesministerium vorher die notariellen Verträge (einschließlich Anlagen) von der Treuhandanstalt übermittelt worden waren. Auch für seine Entscheidungen im Rahmen der Beteiligung gemäß § 65 Abs. 3 BHO bei der Privatisierung eines großen Unternehmens legte das Bundesministerium unzureichende und zu spät übermittelte Unterlagen zugrunde; dies wurde auch innerhalb des Bundesministeriums beim Genehmigungsverfahren beklagt. Der Bundesrechnungshof hat darüber in den Bemerkungen 1992 (Drucksache 12/3250 Nr. 54) berichtet.

Das Bundesministerium erfuhr erst nachträglich durch die Prüfungstätigkeit des Bundesrechnungshofes davon, daß Bonuszahlungen in erheblicher Höhe für das Jahr 1991 an Führungskräfte der Treuhandanstalt gezahlt wurden. Der Grundsatzbeschluß der Treuhandanstalt vom Frühjahr 1992 über die Einführung des Bonussystems für die Führungskräfte der Treuhand-Liegenschaftsgesellschaft wurde dem Bundesministerium erst im August 1992 bekannt; über Prämienleistungen in Niederlassungen der Treuhandanstalt Ende 1992 an Mitarbeiter unterhalb der Führungsebene wurde das Bundesministerium erst durch die Prüfungstätigkeit des Bundesrechnungshofes unterrichtet.

Auf eine Anfrage des Bundesrechnungshofes nach Regelungen zu Gehältern und Ruhestandsbezügen von Führungskräften in Beteiligungsunternehmen der Treuhandanstalt im August 1992 übersandte das Bundesministerium im Dezember 1992 kommentarlos einen „Leitfaden" der Treuhandanstalt, der schon äußerlich als bloßer Arbeitsentwurf erkennbar war, nach Eingang der Anfrage des Bundesrechnungshofes datierte und der Treuhandanstalt als interne Arbeitshilfe dienen sollte. Noch Anfang 1993 stellte das Bundesministerium eigene Beurteilungen nicht an.

Die Zahl der vielfältigen privatrechtlichen Gründungen von Tochtergesellschaften der Treuhandanstalt und ihrer Niederlassungen sowie die Art ihrer Geschäftstätigkeit waren dem Bundesministerium bis Ende Januar 1993 nicht bekannt, obwohl es in allen Fällen nach der BHO seine Zustimmung hätte erteilen müssen; dies war offenbar teilweise nicht beachtet worden.

Eigene Aufsichtsprüfungen des Bundesministeriums in der Treuhandanstalt und in den Unternehmen der Treuhandanstalt waren konzeptionell nicht vorgesehen und wurden nicht vorgenommen. Noch Anfang 1993 wertete das Bundesministerium Revisionsberichte nicht systematisch aus. Soweit das Bundesministerium die Berichte des Bundesrechnungshofes bearbeitete, zog es gegenüber der Treuhandanstalt häufig keine fachaufsichtlichen Konsequenzen. Die Argumente der Treuhandanstalt zu den Feststellungen des Bundesrechnungshofes wurden schlicht übernommen, auch wenn sie erkennbar unzulänglich waren. Eine aufsichtsrechtliche Weiterverfolgung von Vorgängen unterblieb; die weitere Behandlung wurde der Treuhandanstalt überlassen.

13.2

Der Bundesrechnungshof hat den vom Bundesministerium im Januar 1992 festgelegten konzeptionellen Ansatz der „mittelbaren, abgestuften Aufsichtsführung" und seine Aufsichtsziele in Anbetracht des zur Verfügung stehenden Personals im Grundsatz als vertretbar angesehen. Er beanstandet jedoch, daß sich das Bundesministerium nicht nachhaltig und nicht eigenständig um die Realisierung bemüht hat.

Vor allem hat es dem Bundesministerium an eigenen Erkenntnissen gefehlt, in welchen Bereichen es unter dem Blickwinkel seiner politischen und finanziellen Verantwortung gegenüber der Treuhandanstalt nicht rechtzeitig und nicht zuverlässig unterrichtet wurde.

Das Bundesministerium hat keine klaren eigenen Vorstellungen gehabt, für welche Tätigkeitsbereiche der Treuhandanstalt wegen deren politischer oder finanzieller Bedeutung grundsätzliche Aufsichtsvorbehalte hätten erlassen werden müssen und was Gegenstand eigener Aufsichtserhebungen und systematischer Vollzugsüberwachung hätte sein sollen. So hat es in organisatorischen und personellen Fragen grundsätzlicher Art (z. B. Gründungen von Tochtergesellschaften, Gehälter von Führungskräften) wesentliche Informationen zu spät erhalten und die Treuhandanstalt insoweit sich selbst überlassen; ferner hat es für politisch und finanziell wichtige Entscheidungsfelder nur vereinzelt Vorgaben getroffen oder Regelungen veranlaßt. Zum Teil hat es Weisungen erst auf Ersuchen des Parlamentes erlassen (z. B. zu grundsätzlichen Gehalts- und Versorgungsangelegenheiten), obwohl Weisungen aufgrund mehrmaliger parlamen-

tarischer Erörterungen der Probleme auch ohne Aufforderung angezeigt gewesen wären.

Das Funktionieren der Kontrollsysteme sollte ein wesentliches Element der „mittelbaren, abgestuften Aufsichtsführung" des Bundesministeriums sein. Durch den praktisch völligen Verzicht auf eigene Aufsichtsprüfungen und Vollzugsüberwachung hat sich das Bundesministerium der Notwendigkeit entzogen, eigene Erkenntnisse über die Leistungsfähigkeit der Entscheidungs- und Kontrollverfahren in der Praxis der Treuhandanstalt zu gewinnen.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium empfohlen, die Art der Informationsgewinnung zu überprüfen, grundsätzliche Regelungen für das Berichtswesen unter Beachtung der Erfordernisse einer angemessenen Aufsicht einzuführen und seine Beteiligung in für den Bund politisch oder sonst finanziell bedeutsamen Fragen — unbeschadet von Regelungen der BHO — vorzusehen; dies sollte im Vollzug überwacht werden. Dabei sollte das Bundesministerium in angemessenem Umfang eigene Aufsichtserhebungen im Tätigkeitsbereich der Treuhandanstalt durchführen.

13.3

Das Bundesministerium hat den Auffassungen des Bundesrechnungshofes widersprochen. Es verfüge für alle drei Aufgaben der Treuhandanstalt (Privatisierung, Sanierung und Abwicklung) über ein „dichtes Informations- und Einflußnetz", das weit über ein normales monatliches Berichtswesen — wie es die Treuhandanstalt ohnehin vorsehe — hinausgehe. Es habe alle verfügbaren und allgemeinen Informationen von der Treuhandanstalt sowie in wichtigen Punkten ergänzend alle erforderlichen Daten und sonstigen Angaben erhalten. Die zur Informationsbeschaffung genutzten Erkenntnisquellen hätten sich insgesamt als Basis der Aufsichtstätigkeit bewährt; dies schließe einzelne Defizite und unterschiedliche Wertungen im Einzelfall darüber nicht aus, welche Informationen die Treuhandanstalt dem Bundesministerium unaufgefordert zukommen lassen müsse.

Die vom Bundesministerium installierten Informations- und Kontrollmechanismen hätten intensiv gegriffen. Seine Vorgaben hätten sich vor allem auf Vorgänge von großer finanzieller Tragweite konzentriert. Dabei müsse jedoch berücksichtigt werden, daß die Komplexität der Aufgaben der Treuhandanstalt es vielfach nicht zulasse, von vornherein klare Entscheidungsgrundlagen vorzugeben. Das Bundesministerium hätte zwar behutsam, aber in hinreichendem Maße Vorbehalte für Bereiche von politischer und finanzieller Bedeutung gegenüber der Treuhandanstalt erteilt und sei zu deren Überwachung im Rahmen der bisher genutzten Erkenntnisquellen in der Lage gewesen.

Die Personalausstattung mit rd. 80 Mitarbeitern ließe die vom Bundesrechnungshof erwartete Prüfung anhand regelmäßiger und punktueller eigener Aufsichtserhebungen nicht zu. Dazu sei die Arbeitsbelastung der Abteilung zu groß. Diese müsse neben der Rechts- und Fachaufsicht im engeren Sinne eine Vielzahl anderer treuhandbezogener Aufgaben wahrnehmen, wie die Mitwirkung und Vorbereitung von die Treuhandanstalt betreffenden politischen Entscheidungen in der wöchentlich tagenden „Chef-BK-Runde", die Mitwirkung (teilweise Federführung) bei der Gesetzgebung mit unmittelbarem oder mittelbarem Bezug zur Treuhandanstalt, die Berichterstattung für den Unterausschuß bzw. den Ausschuß „Treuhandanstalt" des Deutschen Bundestages und die Beantwortung einer hohen Zahl von parlamentarischen Anfragen sowie Eingaben und Petitionen aus der Bevölkerung.

Das Bundesministerium habe von Anfang an ein besonderes Augenmerk auf den Aufbau der Innenrevision gerichtet und deren Ausbau nachhaltig unterstützt. Es sei ihm jedoch nicht erforderlich und angesichts seiner Personalsituation auch nicht als erfolgversprechender Ansatz erschienen, die Herausgabe aller treuhandinternen Revisionsberichte zu verlangen. Entscheidend sei gewesen und bleibe, diese Unterlagen in begründeten Fällen einsehen zu können. Darüber hinaus habe es sich bei einzelnen Fällen, in denen es die Untersuchung durch die Revision veranlaßt habe, laufend über die Prüfungstätigkeit unterrichten lassen und das weitere Vorgehen mit der Treuhandanstalt abgestimmt.

Mit Schreiben vom 30. September 1991 habe das Bundesministerium festgelegt, daß vor der Gründung von unmittelbaren Beteiligungen der Treuhandanstalt, auf die Aufgaben der Treuhandanstalt verlagert werden sollen, die haushaltsrechtliche Einwilligung des Bundesministeriums nach § 65 BHO einzuholen sei. Im Mai 1993 solle ein Abgleich zwischen dem Bundesministerium und der Treuhandanstalt über die Art der Geschäftstätigkeit privatrechtlicher Gründungen von Tochtergesellschaften der Treuhandanstalt und ihrer Niederlassungen stattfinden.

13.4

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht die begrenzte Personalausstattung des Bundesministeriums und die Komplexität der Aufgaben der Treuhandanstalt, die nur eine eingeschränkte Rechts- und Fachaufsicht ermöglichen.

Dennoch hält der Bundesrechnungshof eigene Aufsichtserhebungen des Bundesministeriums in Form von stichprobenweisen Kontrollen zumindest in den Bereichen für notwendig, in denen die Informationen der Treuhandanstalt nach den Erfahrungen des Bundesministeriums nicht ausreichen, nicht hinreichend verläßlich oder bei denen eigene Interessen der Treuhandanstalt zu vermuten sind. Dies gilt insbesondere für die Bereiche, in denen sich die Unterrichtung des Bundesministeriums z. B. in parlamentarischen Erörterungen als unzureichend erweist oder in denen Feststellungen der internen und externen Kontrollorgane fachaufsichtliche Maßnahmen angezeigt erscheinen lassen. Mit Informationen aus den betroffenen Bereichen der Treuhandanstalt allein und ohne eigene Erkenntnisse des Bundesministeriums bleiben die Eindrücke des Bundesministeriums unzureichend.

Auch die bei der Treuhandanstalt installierten Informationsmechanismen können punktuelle eigene fachaufsichtliche Erhebungen des Bundesministeriums nicht ersetzen, wie die Feststellungen des Bundesrechnungshofes bei seinen exemplarischen Prüfungen gezeigt haben. Das Bundesministerium hätte für eigene Erhebungen Personal einsetzen können, zumal es auf diese Weise anderweitigen Arbeitsanfall, z. B. infolge unzulänglicher Sachverhaltsaufklärung notwendige mehrmalige Berichterstattung über vom Parlament erörterte Probleme, erspart hätte. Im übrigen gilt es zu bedenken, daß die Führungsebene der Treuhandanstalt im Einvernehmen mit dem Bundesministerium bis Ende Juni 1991 von der Haftung selbst für grob fahrlässiges Handeln befreit war und anschließend bis Ende 1993 für Schäden aus einfacher Fahrlässigkeit befreit ist, was besondere Aufsichtsmaßnahmen des Bundesministeriums erforderlich macht.

Der Bundesrechnungshof vermag auch nicht nachzuvollziehen, daß das Bundesministerium ausreichend allgemeine Zustimmungsvorbehalte in politisch oder finanziell wichtigen Bereichen (z. B. in grundsätzlichen organisatorischen und personalwirtschaftlichen Angelegenheiten, in gesamtwirtschaftlich bedeutenden Punkten des Vertragsmanagements) erteilt habe und die Treuhandanstalt aus eigenem Antrieb das Bundesministerium in derartigen Fällen grundsätzlich frühzeitig genug einschalte. Ein Reagieren z. B. erst nach mehreren parlamentarischen Erörterungen und entsprechenden Ersuchen aus diesem Bereich wird der politischen und finanziellen Verantwortung des Bundesministeriums nicht gerecht.

Der Bundesrechnungshof sieht außerdem in einer stichprobenweisen Überwachung inhaltlicher und verfahrensmäßiger Vorgaben durch das Bundesministerium einen unverzichtbaren Bestandteil einer angemessenen Aufsicht. Dies gilt insbesondere für die Bereiche, in denen das Bundesministerium bei seinen Zustimmungsvorbehalten nur einen begrenzten Eindruck über die Verfahrensweise der Treuhandanstalt hat (z. B. bei Privatisierungsvorgängen gemäß § 65 Abs. 3 BHO), in denen das Parlament Vorbehalte beschließt und Maßnahmen der Fachaufsicht für angezeigt hält (vgl. Nr. 13.2) oder in denen das Bundesministerium Hinweise von den Kontrollorganen erhält, daß seine fachaufsichtlichen Weisungen nicht hinreichend beachtet werden.

Die Auffassung des Bundesministeriums, es reiche eine Einsichtnahme in Revisionsberichte in begründeten Fällen aus, vermag der Bundesrechnungshof vor allem wegen der fehlenden eigenen Eindrücke des Bundesministeriums über die Tätigkeit der Treuhandanstalt so nicht zu teilen. Die vom Bundesministerium verfolgte „mittelbare, abgestufte Aufsichtsführung" bedarf einer weitergehenden Auswertung von Erkenntnissen der internen Revision der Treuhandanstalt, mit der sich das Bundesministerium einen Überblick über die Qualität und den Erfolg dieses Kontrollsystems verschaffen müßte.

In Anbetracht der gesamtwirtschaftlichen Bedeutung und der haushaltswirtschaftlichen Auswirkungen der Tätigkeit der Treuhandanstalt empfiehlt der Bundesrechnungshof, daß das Bundesministerium seine Aufsichtsführung in den dargelegten Punkten ergänzt. Nur so kann das Bundesministerium seiner Verantwortung auch gegenüber dem Parlament gerecht werden.

14 Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (Kapitel 08 09)

14.0

Für die Bundesmonopolverwaltung für Branntwein sind im Bundeshaushalt seit der Wiedervereinigung mehr Stellen ausgewiesen, als sie selbst für erforderlich gehalten hatte. Nach Feststellungen des Bundesrechnungshofes waren bis zum Haushaltsjahr 1993 142,5 Planstellen/Stellen in den Haushalt eingestellt, für die keine Dienstposten eingerichtet waren.

Das Bundesministerium hat 15 Planstellen/Stellen mit der allgemeinen Einsparungsauflage des § 22 Haushaltsgesetz 1993 verrechnet. Nach dem Regierungsentwurf für das Jahr 1994 sollen weitere 98 Stellen bei dem Kapitel der Bundesmonopolverwaltung zugunsten von zusätzlichen Stellen bei anderen Kapiteln im Einzelplan 08 eingespart werden. Der Bundesrechnungshof sieht hierin keine echten Einsparungen, wie sie u. a. der Haushaltsgesetzgeber gewollt hat.

14.1

Der Bundesrechnungshof prüft querschnittsmäßig die organisatorischen Auswirkungen der Deutschen Einheit bei Bundesoberbehörden. Hierbei hat er auch die Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (Bundesmonopolverwaltung) untersucht.

Der Bundeshaushalt wies für die Bundesmonopolverwaltung (Kapitel 08 09) nach der Wiedervereinigung insgesamt 721 Planstellen und Stellen (Stellen) aus. Die Stellen werden im Bundesministerium der Finanzen bewirtschaftet.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß die Bundesmonopolverwaltung bis zum Zeitpunkt der Prüfung im August 1992 keinen genauen Überblick über die ihr zur Verfügung stehenden Stellen hatte. Sie ging selbst bis dahin nur von einem Stellenbestand von 578,5 Stellen aus, 142,5 weniger als im Haushaltsplan veranschlagt waren, und hatte auch nur für 578,5 Stellen Dienstposten eingerichtet.

14.2

Das Bundesministerium bestreitet nicht die Feststellungen zum damaligen Zeitpunkt. Es hält nunmehr insgesamt 608 Stellen für erforderlich. Die Zahl ergebe sich nach Angaben der Bundesmonopolverwaltung aus einem inzwischen gestiegenen Personalbedarf. Dieses Stellensoll hat sie auch dem Entwurf eines Geschäftsverteilungsplanes zugrunde gelegt.

Von den im Haushaltsplan ausgewiesenen 721 Stellen hat das Bundesministerium 15 Stellen aus dem Kapitel der Bundesmonopolverwaltung im Rahmen der Erfüllung der Einsparungsauflagen gemäß § 22 Haushaltsgesetz 1993 in diesem und anderen Kapiteln seines Einzelplanes abgebaut.

Weitere 98 Stellen werden im Regierungsentwurf für 1994 im Kapitel 08 09 nicht mehr veranschlagt. Die Kabinettsvorlage zum Haushalt 1994 (Personalliste B) weist allerdings aus, daß diese Stellen zum Ausgleich für neue Stellen im Einzelplan 08 verwendet werden sollen.

14.3

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, daß das Bundesministerium die Anzahl der Stellen im Kapitel 08 09 deutlich reduziert.

In seinem Erlaß zur Aufstellung der Haushaltsvoranschläge für das Haushaltsjahr 1994 hatte es festgelegt, daß ein Stellenmehrbedarf durch Umsetzungen im Einzelplan auszugleichen ist. Dementsprechend wird in der Kabinettsvorlage des Bundesministeriums zum Haushalt 1994 die Zahl der zusätzlichen Stellen für den gesamten Bundeshaushalt mit den eingesparten Stellen verglichen. Sinn dieser Maßnahme ist es, zusätzlichen Stellenbedarf durch Umsetzungen auszugleichen.

Eine stellen- und belastungsneutrale Lösung ist aber nicht mehr gegeben, wenn Stellen umgesetzt werden, für die bisher keine Ausgaben anfielen, aber in Zukunft anfallen werden. Zudem hätte das Bundesministerium nicht benötigte Stellen zurückgeben müssen (§ 6 BHO).

Der Bundesrechnungshof geht weiterhin davon aus, daß es nicht Wille des Gesetzgebers ist, allgemeine Einsparungsauflagen bei Stellen zu erbringen, die schon früher nicht besetzt und für die noch nicht einmal Dienstposten eingerichtet waren.

Diesem Grundgedanken entspricht es auch, wenn das Bundesministerium in seinem Erlaß zur Haushaltsführung 1993 u. a. ausgeführt hat, daß mit kw-Vermerken versehene Stellen, die im Jahre 1993 wegfallen, nicht auf die Einsparungsauflage angerechnet werden dürfen, es sich also um echte Einsparungen handeln muß.

Das Bundesministerium sollte sicherstellen, daß künftig Einsparungen aus tatsächlich in Anspruch genommenen Stellen erbracht werden.

Bundesministerium für Wirtschaft
(Einzelplan 09)

15 Überwachung von bedingt rückzahlbaren Zuschüssen
(Kapitel 09 02)

15.0

Die Überwachung von bedingt rückzahlbaren Zuschüssen durch das Bundesministerium ist unzureichend. Nach einer durch den Bundesrechnungshof ausgelösten Überprüfung eines Förderprogrammes stellte das Bundesministerium bei einem Zuwendungsempfänger in 13 Fällen fest, daß die Bedingungen für eine Rückzahlung eingetreten waren. Der Zuwendungsempfänger zahlte inzwischen über 10 Mio. DM an den Bund zurück.

15.1

Das Bundesministerium gewährte aufgrund seiner „Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen des Bundes zur Förderung von Erstinnovationen und der hierzu erforderlichen Entwicklung im Steinkohlenbergbau der Bundesrepublik Deutschland" vom 6. Juli 1973, neugefaßt am 1. Dezember 1977, bedingt rückzahlbare Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt. Im Zeitraum von 1974 bis 1986 wurden über 400 förderungswürdige Vorhaben mit rd. 600 Mio. DM anteilig finanziert. Die Richtlinien sahen die Rückzahlung der Zuwendung vor, wenn der Zuwendungsempfänger Ergebnisse des geförderten Vorhabens verwertete oder verwerten ließ. Die Rückzahlungsverpflichtung umfaßte einen Zeitraum von zehn Jahren. Das Programm lief am Ende des Jahres 1986 aus.

Mit der Durchführung des Programmes und der Überprüfung einer eventuellen Rückzahlung der Mittel hatte das Bundesministerium einen Projektträger beauftragt. Wirtschaftsprüfungsgesellschaften hatten die ordnungsgemäße Verwendung der Mittel zu prüfen und waren verpflichtet, zur Verwertung der Ergebnisse des Vorhabens Stellung zu nehmen. Die Berichte der Wirtschaftsprüfungsgesellschaften enthielten durchweg das Testat, eine wirtschaftliche Verwertung der Ergebnisse des Vorhabens im Sinne der Richtlinien sei nicht erfolgt. Bis zum Jahre 1992 war es lediglich in zwei Fällen zu einer Rückzahlung gekommen.

15.2

Der Bundesrechnungshof hat die Überwachung der bedingt rückzahlbaren Zuschüsse geprüft und bezweifelt, daß es nur in zwei Fällen zu einer Verwertung von Ergebnissen gekommen sein soll, obwohl Unternehmen in weiteren Fällen ausweislich der Aktenunterlagen Patente angemeldet und Lizenzeinnahmen erzielt hatten. Er hat darüber hinaus bean-

standet, daß weitere Maßnahmen und Vorkehrungen für eine Überwachung der wirtschaftlichen Verwertung nach Abschluß der Prüfungen durch die Wirtschaftsprüfer nicht vorgesehen waren. Noch im Verlauf der Prüfung des Bundesrechnungshofes veranlaßte das Bundesministerium daraufhin den Projektträger, eine abschließende Erklärung abzugeben, daß in keinen weiteren Fällen eine Verwertung der Ergebnisse erzielt worden sei.

15.3

Das Bundesministerium hat dem Bundesrechnungshof mitgeteilt, daß der Projektträger die Vorhaben nochmals überprüft und festgestellt habe, daß ein Zuwendungsempfänger in 13 Fällen Ergebnisse verwertet hatte. Aufgrund der vom Zuwendungsempfänger vorgelegten Unterlagen habe das Bundesministerium Rückzahlungsansprüche in Höhe von insgesamt 10,3 Mio. DM einschließlich Zinsen geltend gemacht. Der Betrag sei inzwischen an den Bund erstattet worden.

15.4

Der Bundesrechnungshof hält die Überwachung von bedingt rückzahlbaren Zuschüssen durch das Bundesministerium grundsätzlich für unzureichend. Es sind keine Vorkehrungen getroffen, die eine Überprüfung innerhalb des Rückzahlungszeitraumes gewährleisten. Das Bundesministerium wird aufgefordert, bei allen Förderprogrammen, die eine Rückzahlung der Zuwendungen vorsehen, sicherzustellen, daß Rückzahlungsansprüche geltend gemacht werden.

16 Eigenkapitalhilfe und ERP-Förderung in den neuen Bundesländern

(Kapitel 09 02 Titel 662 61
Kapitel 6 Titel 868 01 ERP-Wirtschaftsplan 1991
Kapitel 1 Titel 862 01 ERP-Wirtschaftsplan 1992)

16.0

Das Verhalten einzelner Kreditinstitute bei der Vergabe von Krediten im Rahmen der Eigenkapitalhilfe- und ERP-Förderung durch das Bundesministerium in den neuen Bundesländern führte dazu, daß Existenzgründer finanziell benachteiligt wurden. Die Begleitung von Existenzgründungen mit angespannter Ertragslage durch die Kreditinstitute war häufig unzureichend. Die ordnungsgemäße Durchführung der Programme durch die Kreditinstitute war nicht immer gewährleistet.

16.1

Das Eigenkapitalhilfe-Programm hat zum Ziel, in den neuen Bundesländern Vorhaben zur Schaffung einer nachhaltig tragfähigen Vollexistenz mit Darlehen zu fördern und die Eigenkapitalbasis von Existenzgründern durch zusätzliches Risikokapital zu verbreitern. Die Deutsche Ausgleichsbank (Ausgleichsbank) gewährt dazu unter Einschaltung von Kreditinstituten (Hausbanken) antragstellenden Existenzgründern Darlehen mit einer Laufzeit von 20 Jahren, darunter 10 Jahre tilgungsfrei und 3 Jahre zinslos. Die Eigenkapitalhilfe-Darlehen sind durch eine Ausfallgarantie des Bundes in voller Höhe abgesichert. Vom Beginn des Jahres 1990 bis zum 30. Juni 1992 hat die Ausgleichsbank 76 935 Antragstellern in den neuen Bundesländern Eigenkapitalhilfe-Darlehen in einem Gesamtumfang von 5,5 Mrd. DM zugesagt. Im Bundeshaushalt waren zur Zinsverbilligung und Absicherung von Darlehensausfällen im Jahre 1992 insgesamt 700 Mio. DM und sind im Jahre 1993 insgesamt 900 Mio. DM veranschlagt.

Mit der Förderung aus dem ERP-Sondervermögen sollen Investitionen zur Existenzgründung über zinsverbilligte Darlehen mit tilgungsfreien Zeiträumen finanziert werden. Diese ERP-Existenzgründungsdarlehen werden grundsätzlich von der Ausgleichsbank über Kreditinstitute (Hausbanken) vergeben. Die Hausbanken übernehmen die volle Haftung für die ERP-Kredite. Auf Antrag können sie in den neuen Bundesländern eine Haftungsfreistellung in Höhe von 40 v. H. erhalten. Vom Beginn des Jahres 1990 bis zum 30. Juni 1992 sagten die Hausbanken ERP-Kredite in einer Gesamthöhe von 10 Mrd. DM für 95 651 Existenzgründungen in den neuen Bundesländern und im Ostteil von Berlin zu.

16.2

Die Ausgleichsbank hatte im Jahre 1991 bei 30 Hausbanken die ordnungsgemäße Verwendung von ausgezahlten ERP-Krediten untersucht und dabei zahlreiche Mängel festgestellt. Die Ausgleichsbank erörterte die Beanstandungen mit den Hausbanken. In der überwiegenden Zahl der Fälle erfolgte eine Bereinigung. Die Ausgleichsbank verstärkte darüber hinaus ihre Schulungsaktivitäten, in die mehr als 300 Hausbanken einbezogen waren. Das Bundesministerium teilte dem Bundesrechnungshof mit, daß nach den umfangreichen Schulungsprogrammen der Ausgleichsbank „derartige Pannen" seit Ende des Jahres 1991 bei zahlreichen Bankenprüfungen nicht mehr festgestellt worden seien.

16.3

Der Bundesrechnungshof hat in der zweiten Hälfte des Jahres 1992 die Förderung mit Eigenkapitalhilfe- und ERP-Darlehen in den neuen Bundesländern bei insgesamt 28 Existenzgründern und deren Hausbanken geprüft. Dabei zeigte sich, daß weiterhin wesentliche Mängel bestanden:

— Aufgrund langer Bearbeitungszeiten bei den Hausbanken dienten die Förder-Darlehen häufig dazu, Zwischenfinanzierungen der Hausbanken abzulösen. In einem Fall leitete die Hausbank den im Oktober 1990 gestellten Kreditantrag erst im Mai 1991 an die Ausgleichsbank weiter. Diese konnte die beantragten Darlehen erst im Juni 1991 bewilligen. Der Existenzgründer mußte daher das Investitionsvorhaben in der Zeit vom Oktober 1990 bis März 1991 mit teureren Dispositions- und Zwischenkrediten zu Zinssätzen zwischen 11 und 12 v. H. finanzieren. Die zögerliche Bearbeitung wurde insbesondere bei Anträgen mit hohen Darlehensbeträgen festgestellt.

— Die Begleitung der Existenzgründungen durch die Hausbanken war häufig unzureichend. Die den Hausbanken übermittelten „Betriebswirtschaftlichen Auswertungen" waren oft nicht aussagefähig oder unvollständig. Dennoch beschränkten sich die Hausbanken häufig darauf, diese für die Beurteilung der Entwicklung der Existenzgründung wesentlichen Informationen entgegenzunehmen und abzuwarten. In keinem der vom Bundesrechnungshof überprüften Fälle setzten sie sich bei Unternehmen mit angespannter Ertragslage mit dem Existenzgründer in Verbindung, um die Ursachen zu erörtern und eventuell erforderliche Maßnahmen einzuleiten. In mehreren Fällen gaben die Hausbanken an, daß ihr Engagement „Prioritäten" unterliege, und daß dabei die ERP- oder Eigenkapitalhilfe-Fälle im Hinblick auf ihr Volumen nicht an erster Stelle stünden.

— In mehreren Fällen waren die Hausbanken ihren in den „Einschaltbedingungen für Kreditinstitute" festgelegten Informationspflichten gegenüber der Ausgleichsbank nicht nachgekommen. Zum Teil war schon ein Konkursverfahren über das Vermögen des Darlehensnehmers eingeleitet oder die Gesamtvollstreckung beantragt, ohne daß die Ausgleichsbank hierüber informiert war. In einem Fall erfuhr die Ausgleichsbank erst durch den Bundesrechnungshof, daß der Existenzgründer den Betrieb aufgegeben hatte.

— Die ordnungsgemäße Abwicklung der Programme durch die Hausbanken war nicht immer gewährleistet. Die bestimmungsgemäße Verwendung der Kredite konnte bei den Hausbanken wegen fehlender oder nur unvollständig vorliegender Nachweise gar nicht oder nur zum Teil nachvollzogen werden.

  Bei einer Hausbank entsprachen die Darlehensverträge nicht den „Allgemeinen Bedingungen" für ERP-Darlehen.

  Verträge enthielten Zinsänderungsklauseln, obwohl der Zinssatz für die volle Kreditlaufzeit fest vorgegeben ist.

16.4

Die Ausführung des Bundesministeriums, die von der Ausgleichsbank festgestellten Mängel seien bei zahlreichen Prüfungen von Hausbanken seit Ende des Jahres 1991 nicht mehr festgestellt worden, vermag der Bundesrechnungshof somit nicht zu bestätigen.

Für Existenzgründungen in den neuen Bundesländern spielen die Hausbanken eine entscheidende Rolle, da nur sie den direkten Kontakt zu den Existenzgründern haben. Die Hausbanken sollten bemüht sein, die Darlehensanträge zügig zu bearbeiten, um auf diese Weise die Existenzgründer finanziell zu entlasten und den Aufbauprozeß in den neuen Bundesländern in stärkerem Maße zu unterstützen.

Die Begleitung der Existenzgründungen durch die Hausbanken ist bei Unternehmen mit angespannter Ertragslage verbesserungsbedürftig. Es ist nicht hinnehmbar, wenn Hausbanken nur abwarten, ob sich ein Fall wieder zum Besseren wendet. Insbesondere ist die Ausgleichsbank in kritischen Fällen zu informieren, da der Bund bei Eigenkapitalhilfe-Darlehensausfällen in voller Höhe haftet und die Hausbanken bei ERP-Darlehen eine Haftungsfreistellung von 40 v. H. beantragen können. Schließlich muß die ordnungsgemäße Abwicklung der Förderprogramme entsprechend den Richtlinien sichergestellt sein.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, darauf hinzuwirken, daß die festgestellten Mängel künftig vermieden werden. Hierzu sollten Schulungen und Bankenprüfungen fortgesetzt, die Informationspflicht der Hausbanken konkretisiert und die Hausbanken zu einer ordnungsgemäßen Durchführung der Programme angehalten werden. Schließlich könnten begleitende Schulungs- und Beratungsprogramme, die aus dem Einzelplan des Bundesministeriums bezuschußt werden, mit der ERP- und Eigenkapitalhilfe-Förderung stärker verbunden werden. Der Bundesrechnungshof hat darüber hinaus empfohlen, daß die Ausgleichsbank den Hausbanken eine Liste mit wiederkehrenden Mängeln zur Verfügung stellt.

16.5

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, es unterstütze das Anliegen des Bundesrechnungshofes, die Förderung des Existenzgründungsgeschehens durch geeignete Maßnahmen zu verbessern.

16.6

Das Bundesministerium bleibt aufgefordert, die vom Bundesrechnungshof vorgeschlagenen Maßnahmen in die Förderpraxis umzusetzen und sich dafür einzusetzen, daß die Hausbanken ihr Engagement bei Existenzgründungen in den neuen Bundesländern verstärken. Der Bundesrechnungshof wird die weitere Entwicklung beobachten.

17 Gemeindekreditprogramm der Kreditanstalt für Wiederaufbau
(Kapitel 60 04 Titel 661 02)

17.0

Das Gemeindekreditprogramm der Kreditanstalt für Wiederaufbau, mit dem in den Jahren 1988 bis 1990 kommunale Investitionen durch zinsverbilligte Kredite in Höhe von insgesamt 15 Mrd. DM verstärkt werden sollten, war mit zahlreichen Mängeln behaftet. Die Vergabebestimmungen und die Abwicklung waren unzureichend. Mitnahmeeffekte entstanden, da Kommunen ihre Vorhaben in vielen Fällen auch ohne den Kredit durchgeführt hätten. Die Kreditanstalt für Wiederaufbau zahlte den Kreditnehmern in erheblichem Umfang zinsverbilligte Darlehen zu einem Zeitpunkt aus, zu dem sie für die geförderten Vorhaben noch nicht benötigt wurden. Sie veranlaßte die Kreditnehmer, höhere Kredite als beantragt aufzunehmen, mit der Folge, daß kommunale Eigenmittel und Anteile aus Landesfördermitteln verringert oder geschont wurden. Bei der Förderung von Vorhaben zur vorläufigen Unterbringung von Aus- und Übersiedlern war es in das Ermessen der Kreditnehmer gestellt, wann und wie die Kredite verwendet wurden. Die ordnungsgemäße Durchführung des Programmes war nicht sichergestellt.

17.1 Vorbemerkung

Auf Beschluß der Bundesregierung vom 2. Dezember 1987 beauftragte das Bundesministerium die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), zur Verstärkung und Verstetigung der Investitionen, verteilt über die Jahre 1988 bis 1990, insgesamt 15 Mrd. DM an zinsverbilligten Darlehen für kommunale Sachinvestitionen bereitzustellen. Die im Sommer 1990 abgeschlossene Förderung sollte sich vorrangig auf die Erschließung von Gewerbeflächen, die Stadt- und Dorferneuerung und Maßnahmen für den Umweltschutz erstrecken. Das Bundesministerium und die KfW schlossen am 22. Dezember 1987 einen Vertrag zur Abwicklung des Programmes, dem als Anlage die Vergabebestimmungen beigefügt waren. Der Bund erstattet der KfW aus dem Bundeshaushalt die zur Zinsverbilligung erforderlichen Mittel von insgesamt 2,65 Mrd. DM. Sie werden seit dem Jahre 1991 jährlich im Bundeshaushalt veranschlagt; die Zahlungen werden noch bis zum Jahre 2000 andauern.

Mit dem KfW-Gemeindekreditprogramm verfolgte die Bundesregierung das Ziel, im Rahmen ihrer mittelfristig angelegten Wirtschafts- und Finanzpolitik zur Überwindung einer national und international unbefriedigenden Konjunkturlage ein dauerhaftes, inflationsfreies Wachstum zu erzeugen. Das Gemeindekreditprogramm war ein Bestandteil von Maßnahmen, die die Bundesregierung seinerzeit zur Konjunkturbelebung einsetzte. Nachdem sich die Kreditnachfrage im Verlauf des ersten Programmjahres vermindert hatte, wurden die Konditionen verändert und der Verwendungszweck erweitert; insbesondere wurden auch Investitionen zur vorläufigen Unterbringung von Aus- und Übersiedlern einbezogen, um die Gemeinden bei der Bewältigung der damit verbundenen Probleme zu unterstützen.

17.2 Zusätzlichkeit der Maßnahmen

17.2.1

In den Vergabebestimmungen für das erste Programmjahr war festgelegt, daß nur zusätzliche Maßnahmen, die sonst nicht durchgeführt würden, gefördert werden sollten. Nachdem zu Programmbeginn häufig geäußert worden war, das Programm werde erhebliche Mitnahmeeffekte auslösen, wies das Bundesministerium mehrfach auf die Zusätzlichkeit als Fördervoraussetzung hin. So betonte es u. a. in einer Antwort auf die Frage eines Abgeordneten des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages vom 14. Januar 1988, die KfW habe in den Vergabebestimmungen festgelegt, daß nur zusätzliche Investitionen gefördert würden. Sie werde darauf achten, daß diese Voraussetzung erfüllt werde. In zwei weiteren Schreiben an ein Landesministerium und einen Landkreis wiederholte das Bundesministerium im August und Dezember 1988, daß die Zusätzlichkeit wesentliche Bewilligungsvoraussetzung sei, da mit dem Gemeindekreditprogramm Investitionen initiiert werden sollten. Ansonsten käme es zu Mitnahmeeffekten, die förder- und haushaltspolitisch nicht vertretbar seien. Nach dem Grundsatz der Subsidiarität dürften aus öffentlichen Mitteln keine Vorhaben finanziert werden, die auch ohne Förderung durchgeführt würden. In einem Gespräch zwischen der KfW und dem Bundesministerium war dementgegen am 10. Dezember 1987 schon festgelegt worden, daß die KfW die Voraussetzung der Zusätzlichkeit von Investitionen flexibel handhaben werde, „um dem tatsächlichen Planungs- und Entscheidungsverhalten der Kommunen Rechnung zu tragen".

17.2.2

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß eine Reihe von Kommunen in ihren Kreditanträgen im ersten Jahr der Förderung die Frage nach der Zusätzlichkeit der Maßnahme verneinten und angaben, daß sie die Investition auch ohne den zinsverbilligten Kredit der KfW durchführen würden. Nach Rücksprache mit den Antragstellern veränderte die KfW die Angaben in den Förderanträgen, damit die Voraussetzungen für die Förderung erfüllt erschienen; auf den Anträgen wurde vermerkt, daß die Beantwortung der Frage nach der Zusätzlichkeit von „Nein" in „Ja" abgeändert wurde. Die Prüfung des Bundesrechnungshofes ergab jedoch, daß die ursprünglichen Angaben der Kommunen zutrafen; vielfach lagen Beschlüsse der entsprechenden kommunalen Gremien vor, nach denen die Verwaltung beauftragt wurde, Kredite aus Landesfördermitteln oder auf dem Kapitalmarkt zu beschaffen und in diesem Zusammenhang auch bei der KfW anzufragen. Wegen der günstigeren Konditionen entschieden sich die Kommunen dann in der Regel für den KfW-Kredit.

17.2.3

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß aufgrund der Verfahrensweise der KfW die ordnungsgemäße Durchführung des Programmes nicht gewährleistet war. Das Kriterium der Zusätzlichkeit von Maßnahmen war nach den Vergabebestimmungen unabdingbar für die Förderung und Voraussetzung dafür, unerwünschte Mitnahmeeffekte zu vermeiden. Die Beschlüsse der Kommunen belegen, daß die Maßnahmen auch ohne den KfW-Kredit durchgeführt worden wären.

Der Bundesrechnungshof hat daher auch bezweifelt, daß das Programm eine nachhaltige Verstärkung der kommunalen Investitionen bewirkte.

17.2.4

Das Bundesministerium hat entgegnet, angesichts der üblichen mehrperiodischen Planungs- und Entscheidungsfristen der Kommunen sei die Zusätzlichkeit der mitfinanzierten Investitionen „modifiziert" gesehen und behandelt worden. Beabsichtigt gewesen sei die Steigerung der gesamten Investitionstätigkeit der Gemeinden, die auch als gegeben angesehen werden sollte, wenn das Streichen oder Verschieben bereits geplanter Vorhaben verhindert oder Maßnahmen vorgezogen wurden. Positive Wirkungen seien vom Gemeindekreditprogramm auch deshalb ausgegangen, weil Investitionen durchgeführt wurden, die zwischenzeitlich mit geringerer Priorität versehen worden waren. Mit der KfW sei „diese sachgerechte Interpretation so besprochen worden." Die auf dem Antragsformular gestellte Frage nach der Zusätzlichkeit sei von den Gemeinden in Unkenntnis dieser Tatsache häufig „unrichtig" beantwortet worden. Soweit die KfW die Kommunen bei der Auslegung des Grundsatzes der Zusätzlichkeit beraten habe, sei dies aus Sicht des Bundesministeriums nicht zu beanstanden. Dies habe mit dazu beigetragen, daß das bei Eröffnung des Programmes befürchtete weitere Wegbrechen der kommunalen Investitionstätigkeit unterblieb.

17.2.5

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, daß die dargestellte Auslegung des Grundsatzes der Zusätzlichkeit nicht dem Programmziel entsprach und unerwünschte Mitnahmeeffekte auslöste, weil damit fast jede Maßnahme der Kommunen förderwürdig wurde. Keinesfalls lag das Kriterium der Zusätzlichkeit dann vor, wenn eine Kommune aufgrund von Beschlüssen der entsprechenden Gremien ihre Verwaltung aufgefordert hatte, die Kredite aus Landesfördermitteln zu beantragen oder auf dem Kapitalmarkt aufzunehmen. In diesen Fällen bewirkte der aus dem Bundeshaushalt zinsverbilligte KfW-Kredit keine Verstärkung der kommunalen Investitionen, sondern erleichterte lediglich deren Finanzierung und schonte den Einsatz eigener oder anderer öffentlicher Fördermittel, z. B. aus den Landeshaushalten.

Das Bundesministerium bleibt aufgefordert, bei künftigen Programmen die Förderkriterien so zu bestimmen, daß Mitnahmeeffekte vermieden werden und die KfW anzuhalten, seine Vorgaben einzuhalten.

17.3 Höhe des Kreditbetrages und Auszahlungsverfahren

17.3.1

Nach den Vergabebestimmungen konnte der KfW-Kredit für ein Vorhaben in der Regel bis zu zwei Dritteln des Investitionsbetrages ausmachen. Ferner war festgelegt, daß die Kreditnehmer das Darlehen nach Beginn der Maßnahme in einer Summe abrufen konnten.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß die KfW die ⅔-Förderung nicht auf das einzelne Investitionsvorhaben, sondern auf die Summe aller von einem Antragsteller angegebenen Vorhaben bezog, obwohl dies in den Vergabebestimmungen nicht vorgesehen war. Antragsteller, die Kredite für mehrere Vorhaben einzeln beantragt hatten, forderte die KfW auf, ihre Vorhaben in einem Antrag zusammenzufassen. In vielen Fällen änderte sie den Kreditantrag oder faßte ihn neu auf einer Kopie des Antrages, auf dem sie zuvor die ursprünglichen Angaben zur Finanzierung entfernt hatte, und veranlaßte Antragsteller, die einen KfW-Kredit unter zwei Drittel ihrer Gesamtinvestition beantragt hatten, die Zwei-Drittel-Grenze auszuschöpfen oder für ein einzelnes Vorhaben zu überschreiten und entsprechend den vorgesehenen Einsatz von eigenen und anderen Mitteln abzusenken. So wurde z. B. ein Antragsteller, der für seine Gesamtinvestition von 44 Mio. DM einen KfW-Kredit von 26 Mio. DM beantragt hatte, von der KfW veranlaßt, den Kredit auf 30 Mio. DM zu erhöhen.

Der Bundesrechnungshof hat ferner festgestellt, daß die KfW nach der Zusammenfassung mehrerer Vorhaben die Summe der Kredite schon dann auszahlte, wenn nur eines dieser Vorhaben begonnen war, in einem Fall z. B. für 20 Vorhaben.

Die Prüfung des Bundesrechnungshofes hat außerdem ergeben, daß in den Kreditanträgen ausgewiesene Maßnahmen sich häufig erheblich verzögerten oder aufgegeben wurden. Die schon vereinnahmten Kreditmittel wurden dann zunächst für andere als die angegebenen Zwecke eingesetzt. In einem Fall hatte die KfW selbst dem Kreditnehmer vorgeschlagen, den Kredit für andere Vorhaben zu verwenden, nachdem er mitgeteilt hatte, daß er ein Fördervorhaben aufgegeben hatte.

Schließlich wurden bei Rückforderungen nicht verwendeter Kredite die Zinsvergünstigungen nicht zurückgefordert. Zusätzliche Zinsen für die Zeit von der Auszahlung der Kredite bis zur zweckgerechten Verwendung wurden nicht verlangt.

17.3.2

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes widersprach es dem Programmziel, wenn die KfW durch die Zusammenfassung mehrerer Anträge und entsprechende Beratung die Zwei-Drittel-Grenze für einzelne Vorhaben überschritt und damit gleichzeitig die Kommune veranlaßte, den Einsatz eigener oder anderer Mittel abzusenken.

Der Bundesrechnungshof hat aus haushaltsrechtlichen Gründen auch das Auszahlungsverfahren beanstandet, weil Kreditmittel nicht nach Vorhabensfortschritt und sogar für noch nicht begonnene Vorhaben zur Verfügung gestellt wurden und der Bund deshalb seine Zinszuschüsse aus dem Bundeshaushalt früher als nötig leisten mußte. Schließlich gibt es für den Bundesrechnungshof keine Rechtfertigung dafür, daß Kreditnehmer den Zinsvorteil behalten können, wenn der Kredit nicht benötigt und zurückgezahlt wird.

17.3.3

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, die Programmbedingungen hätten sich an denen der Eigenmittelprogramme der KfW orientiert, die nicht aus öffentlichen Mitteln finanziert werden. Damit habe das Bundesministerium eine schnelle, weiträumig greifende, unbürokratische und verwaltungskostengünstige Wirschaftsförderung erwartet. Die haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen seien auf solche Vorgaben an die KfW beschränkt worden, die für eine ordnungsgemäße Abwicklung für unerläßlich gehalten wurden. Daher habe auch nichts gegen die Zusammenfassung mehrerer Projekte einer Gemeinde in einer Kreditzusage gesprochen. Die KfW habe den Kreditnehmern angeboten, den maximalen Finanzierungsanteil auszuschöpfen, damit sie ihre sonstigen Mittel für andere Maßnahmen nutzen konnten. Der durchschnittliche Finanzierungsanteil habe, auf das gesamte Programm bezogen, bei knapp 53 v. H. gelegen; insoweit sei die Beratung durch die KfW nicht programmwidrig gewesen.

Das Bundesministerium hat ferner mitgeteilt, die Auszahlung in einer Summe nach Beginn des Vorhabens habe dem mit der KfW ausdrücklich vereinbarten „einfachen" Auszahlungsverfahren entsprochen, das bei den sonstigen KfW-eigenen Programmen angewandt wird. Das Verfahren sei für den Bund, die KfW und die Kreditnehmer von Vorteil gewesen; insbesondere vermeide es für die KfW und den Kreditnehmer einen hohen Arbeitsaufwand, der bei einer Auszahlung in Teilbeträgen anfalle. Das Bundesministerium hat eingeräumt, daß eine Auszahlung in Teilbeträgen hätte vereinbart werden können, wenn dies aus haushaltsrechtlichen Gründen für zwingend erforderlich gehalten worden wäre. Eine Rückforderung der Zinsdifferenz bei Rückzahlung des Kredites sei in Abstimmung zwischen Bundesministerium und KfW mit den Kreditnehmern vertraglich nicht vereinbart worden, weil dies nicht mehr mit der Geschäftsgrundlage zu vereinbaren gewesen wäre, möglichst wenig von eingespielten Verfahrensweisen bei KfW-Eigenprogrammen abzuweichen.

17.3.4

Die Ausführungen des Bundesministeriums vermögen den Bundesrechnungshof nicht zu überzeugen. Er bleibt bei seiner Auffassung, daß es nicht Aufgabe der KfW sein konnte, die Kommunen zu veranlassen, mehr zinsverbilligte Kreditmittel als ursprünglich beantragt in Anspruch zu nehmen und damit eigene oder andere Mittel zu schonen. Die Begründung der KfW, der maximale Finanzierungsanteil sei den Kommunen angeboten worden, damit sie ihre sonstigen Mittel für andere Maßnahmen nutzen konnten, rechtfertigt ihr Vorgehen nicht, weil eine allgemeine Finanzierungsförderung nicht Gegenstand des Programmes war.

Auch der Hinweis des Bundesministeriums auf die Vorteile des Auszahlungsverfahrens kann die Bedenken des Bundesrechnungshofes nicht ausräumen. Er bleibt bei seiner Auffassung, daß dieses Verfahren nicht den haushaltsrechtlichen Bestimmungen entsprach und eine Auszahlung in Teilbeträgen nach Vorhabensfortschritt notwendig gewesen wäre, wie dies vom Bundesministerium auf Einwirken des Bundesrechnungshofes im übrigen auch im Gemeindekreditprogramm in den neuen Bundesländern festgelegt worden ist.

Das Bundesministerium bleibt aufgefordert, bei künftigen Programmen die Verträge mit der KfW so auszugestalten, daß bei einer Zinsverbilligung aus dem Bundeshaushalt die entsprechenden haushaltsrechtlichen Bestimmungen beachtet werden. Dies beinhaltet auch die Rückforderung von Zinsvergünstigungen bei einer Rückzahlung der Kreditmittel und die Erhebung von zusätzlichen Zinsen für die Zeit der anderweitigen Verwendung der Kredite.

17.4 Förderung der vorläufigen Unterbringung von Aus- und Übersiedlern

17.4.1

Ein knappes Jahr nach Programmbeginn wurde aus dem Gemeindekreditprogramm für die Förderung von Investitionen zur vorläufigen Unterbringung von Aus- und Übersiedlern ein Betrag in Höhe von 1 Mrd. DM vorgesehen, der später auf 1,6 Mrd. DM erhöht wurde. Während bei den anderen Förderzwekken in der Regel die Fördergrenze bei zwei Dritteln der Gesamtkosten lag und eine Zinsvergünstigung bis zu 2 v. H. gewährt wurde, war bei Investitionen zur vorläufigen Unterbringung von Aus- und Übersiedlern eine Kreditfinanzierung bis zu 100 v. H. mit einer Zinsverbilligung bis zu 4 v. H. möglich. Ferner waren fünf tilgungsfreie Jahre vorgesehen. Kredite für diesen Verwendungszweck wurden zu den gleichen Bedingungen und mit den gleichen Auflagen, die für die Kommunen galten, auch privaten Investoren gewährt, die jedoch zusätzlich eine Bürgschaft des Landes vorlegen mußten, ehe der Kredit ausgezahlt wurde. Über die Kreditanträge entschied die KfW, während die weitere Abwicklung der Deutschen Ausgleichsbank oblag. Insgesamt wurden für diesen Verwendungszweck knapp 1,4 Mrd. DM bewilligt; davon entfielen rd. 400 Mio. DM auf private Investoren.

17.4.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß die Vergabebestimmungen unzureichend und keine Einzelheiten zur Durchführung der Maßnahmen festgelegt waren. Der Kreditnehmer hätte bereits die Voraussetzung für die Auszahlung des ohnehin bis zu 100 v. H. finanzierten Objektes erfüllt, wenn er auch nur einen Aussiedler für einen Tag untergebracht hätte. Private Kreditnehmer äußerten gegenüber den Beauftragen des Bundesrechnungshofes ihr Erstaunen, wie leicht man an die zinsverbilligten Kredite gelangen konnte. Ein privater Investor, der zinsverbilligte Kredite in Höhe von 7 Mio. DM erhalten hatte, beabsichtigte, alle geförderten Objekte in Kürze zu veräußern, weil er nach Ablauf der zwei- und dreijährigen Mietverträge nicht mehr mit der vorher kalkulierten Rendite von 30 v. H. pro Jahr rechnen konnte. Teilweise war schon in den Darlehensanträgen eine — ohne zeitliche Angabe — spätere Umwandlung für andere Zwecke, z. B. gewerbliche Nutzung oder Verkauf, vorgesehen. Ein anderer privater Investor konnte den im August 1990 erhaltenen zinsverbilligten Kredit in Höhe von 5 Mio. DM wegen unvorhergesehener Verzögerungen seines Vorhabens über mehr als ein Jahr nicht zweckgerecht einsetzen. Er legte fast den gesamten Betrag als Festgeld an und erzielte Zinsüberschüsse von über 100 000 DM. Für die Zeit von der Auszahlung bis zur zweckgerechten Verwendung des Kredites wurden zusätzliche Zinsen nicht erhoben. In einem dritten Fall hatte ein privater Investor zwar ein Vorhaben aufgegeben, seinen Ende des Jahres 1990 ausgezahlten Kredit in Höhe von 400 000 DM im März 1993 aber noch immer nicht zurückgezahlt.

Obwohl das Programm seit drei Jahren abgeschlossen ist und die Deutsche Ausgleichsbank in einer Reihe von Fällen die Verwendungsnachweise angemahnt hat, lagen diese zum Zeitpunkt der Prüfung noch immer nicht vollständig vor.

Der Bundesrechnungshof hat weiterhin bemängelt, daß aufgrund der unzureichenden Vergabebestimmungen nicht sichergestellt war, daß die bewilligten Kreditmittel in Höhe von insgesamt rd. 1,4 Mrd. DM zweckentsprechend und wirtschaftlich eingesetzt wurden. Insbesondere wenn es sich um Vorhaben privater Unternehmen handelte, konnte z. B. bei schon von vornherein gemischt genutzten Objekten nicht nachvollzogen werden, für welche Ausgaben die Kreditmittel im einzelnen verwandt worden sind. Soweit Kredite an Bauunternehmer gewährt wurden, war nicht feststellbar, inwieweit die Eigenleistungen exakt angegeben wurden oder bei verflochtenen Unternehmen eine korrekte Abrechnung erfolgte. Schließlich hat der Bundesrechnungshof beanstandet, daß über den Bundeshaushalt zinsverbilligte Kredite dem Kreditnehmer erhalten blieben, wenn die geförderten Objekte nicht mehr ihrem Förderzweck entsprechend genutzt würden.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, die Deutsche Ausgleichsbank zu veranlassen, daß sie insbesondere bei den privaten Kreditnehmern prüft, ob die Mittel zweckgerecht verwendet worden sind.

17.4.3

Das Bundesministerium hat entgegnet, daß wegen der drängenden Probleme der Kommunen, Aus- und Übersiedler unterzubringen, das Antragsverfahren und die Abwicklung der Vorhaben wie im übrigen KfW-Gemeindekreditprogramm ablaufen sollten. Verantwortlich für die sorgfältige Durchführung des Programmes seien die Darlehensnehmer (Kommunen); im Falle der Einschaltung privater Investoren sei die Verantwortung auf die jeweiligen Bürgen verlagert worden, die für die Rückzahlung der Darlehen einzustehen und insbesondere auch für die Einhaltung des Verwendungszweckes Sorge zu tragen hatten. Deshalb wären als Bürgen ausschließlich die Bundesländer oder ihre landeseigenen Banken und die Kommunen zugelassen worden.

Das Bundesministerium hat eingeräumt, daß die Möglichkeit bestanden habe, die Kreditmittel zu erhalten und sie erst in einem späteren Zeitpunkt für den vorgesehenen Verwendungszweck einzusetzen. Durch den obligatorischen Verwendungsnachweis sei aber letztendlich die zweckentsprechende Verwendung der Mittel gewährleistet. Um eine mißbräuchliche Verwendung der Mittel auszuschließen, sei das Bundesministerium bereit, die Deutsche Ausgleichsbank zu veranlassen, alle privaten Kreditnehmer nochmals auf die Notwendigkeit zweckentsprechender Verwendung und die Voraussetzungen für eine Rückzahlung hinzuweisen.

17.4.4

Die Ausführungen des Bundesministeriums vermögen den Bundesrechnungshof nicht zu überzeugen. Der Bundesrechnungshof verkennt nicht die drängenden Unterbringungsprobleme der Kommunen. Sie rechtfertigen jedoch nicht, die Verwendung der zinsverbilligten Kredite in das Ermessen des Kreditnehmers zu stellen. Die sorgfältige Durchführung des Programmes konnte auch von den Bürgen nicht sichergestellt werden, weil die Vergabebestimmungen unzulänglich waren. Darüber hinaus ist nicht vertretbar, daß ein Kreditnehmer zu Lasten des Bundeshaushaltes durch die zinsverbilligten Kredite zusätzliche Einnahmen erzielt, die in keinem Zusammenhang mit dem Förderzweck stehen, und daß zusätzliche Zinsen bei anderweitiger Verwendung der Kredite nicht verlangt wurden. Es ist auch nicht hinnehmbar, dem Kreditnehmer die Zinsvorteile zu belassen, wenn er die Objekte nicht mehr zweckentsprechend nutzt. Schließlich sollte durch die Vergabebestimmungen der zweckentsprechende Einsatz der Mittel überprüfbar sein.

Das Bundesministerium bleibt aufgefordert, künftig die Vergabebestimmungen bei der Gewährung von zinsverbilligten Krediten so zu gestalten, daß die geschilderten Mängel vermieden werden. Außerdem sollten die Verwendungsnachweise insbesondere der privaten Kreditnehmer einer intensiven Prüfung unterzogen werden.

17.5 Abschließende Würdigung der Durchführung des Programmes

Das Bundesministerium hat bei den Beanstandungen des Bundesrechnungshofes immer wieder darauf verwiesen, daß sich die Durchführung des Programmes an den Bedingungen orientiert habe, die die KfW bei ihren eigenen Programmen anwendet, die nicht aus öffentlichen Mitteln finanziert werden. Da die KfW als öffentlich-rechtliches Institut in überwiegendem Eigentum des Bundes auch ihre eigenen Programme im Interesse des Bundes durchzuführen hat, ist das Bundesministerium aufgefordert zu prüfen, ob die dabei angewandten Verfahrensweisen im Hinblick auf die dargestellten Mängel beim Gemeindekreditprogramm angemessen und vertretbar sind.

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung
(Einzelplan 11)

18 Erprobung neuer Wege in der Arbeitsmarktpolitik
(Kapitel 11 12 Titel 685 01)

18.0

Das Bundesministerium fördert seit Mitte der achtziger Jahre ein experimentelles Programm „Erprobung neuer Wege in der Arbeitsmarktpolitik". Da die daraus gewonnenen Erkenntnisse in ein arbeitsmarktpolitisches Folgeprogramm und in die „Aktion Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose" eingeflossen sind und dort weiter entwickelt werden, sollte geprüft werden, ob das experimentelle Programm auslaufen kann.

18.1

Das Bundesministerium fördert aufgrund der angespannten Arbeitsmarktlage seit Mitte der achtziger Jahre ein zeitlich befristetes arbeitsmarktpolitisches Programm „Erprobung neuer Wege in der Arbeitsmarktpolitik". Dafür standen bis zum Jahre 1992 jährlich 3,5 Mio. DM zur Verfügung. Im Bundeshaushaltsplan 1993 wurde der Haushaltsansatz auf 5 Mio. DM erhöht.

Ziel des vom Bundesministerium selbst durchgeführten Programmes ist es, auf der Grundlage von Modellprojekten Beschäftigungsinitiativen über das herkömmliche Instrumentarium des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) hinaus zu erproben. Deshalb sollte im Wege experimenteller Arbeitsmarktpolitik nach Lösungsansätzen gesucht werden. Die Förderung war zunächst auf Projekte für Jugendliche und junge Erwachsene beschränkt und wurde im Jahre 1988 auf arbeitsmarktpolitische Projekte erweitert, die Arbeitsplätze für schwervermittelbare Arbeitslose schaffen und zusätzliche Wege zu beruflicher Qualifizierung aufzeigen sollten.

18.2

Das Bundesministerium hat aus diesem Programm gewonnene Erfahrungen im Jahre 1989 in ein der Bundesanstalt für Arbeit (Bundesanstalt) übertragenes Folgeprogramm für „Maßnahmen für besonders beeinträchtigte Langzeitarbeitslose und andere schwervermittelbare Arbeitslose" — sogenanntes 786 Mio. DM-Programm (Kapitel 11 12 Titel 685 02) — einfließen lassen. Außerdem stellte das Bundesministerium der Bundesanstalt im Rahmen der „Aktion Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose" (Kapitel 11 12 Titel 684 01) 2,15 Mrd. DM zur Verfügung. Davon dürfen bis zu 200 Mio. DM als Lohnkostenzuschüsse für von der Bundesanstalt zu entwickelnde Modellvorhaben zur Wiedereingliederung besonders schwer vermittelbarer Langzeitarbeitsloser verwendet werden.

Sowohl das 786 Mio. DM-Programm als auch die „Aktion Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose" finden auch in den neuen Bundesländern Anwendung. Das Bundesministerium plante daher, das Programm „Erprobung neuer Wege in der Arbeitsmarktpolitik" auslaufen zu lassen. Entgegen dieser Absicht wurde das Programm jedoch fortgeführt und mit dem erhöhten Haushaltsansatz auf die neuen Bundesländer ausgedehnt.

18.3

Der Bundesrechnungshof hält die Fortführung des Programmes für nicht notwendig, weil dessen Zielsetzung und Ergebnisse das Folgeprogramm und die Entwicklung von Modellmaßnahmen der Bundesanstalt maßgeblich beeinflußt haben. Er ist der Meinung, daß das Folgeprogramm, die Mittel für die Entwicklung von Modellmaßnahmen und die Vorschriften des AFG ausreichen, um Arbeitslose bedarfsgerecht wieder in den Arbeitsmarkt einzugliedern.

18.4

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, das Programm sei neu konzipiert worden und sehe die

— Verknüpfung von Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik auf regionaler Ebene,

— Unterstützung von Arbeitslosen und von Arbeitslosigkeit Bedrohten bei der Gründung selbständiger Existenzen,

— Befähigung von besonders beeinträchtigten Arbeitslosen zur Eingliederung in die Arbeitswelt

vor.

Mittel würden nur für solche Projekte vergeben, die direkt oder über den Weg einer beratenden und koordinierenden Begleitung zu einer Wiedereingliederung von Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt führten. Dies könne durch Gründung selbständiger Existenzen, durch Schaffung neuer Beschäftigungsbereiche in Gebieten mit einseitiger Industriestruktur oder durch den Aufbau kooperativer Betriebe zur Entwicklung von Energie- und Umwelttechnik unter Einbeziehung vorhandener Fachleute erreicht werden.

Das Bundesministerium hat darauf hingewiesen, daß das Programm nicht das Ziel verfolge, eine Chancenverbesserung auf dem allgemeinen — ersten — Arbeitsmarkt zu erreichen. Der Unterschied zu dem Folgeprogramm liege in der Eigeninitiative der an den Modellprojekten Beteiligten und der Bedeutung für die neuen Bundesländer.

Es hat weiter ausgeführt, daß Instrumente, die allein die Benachteiligtenförderung zum Ziel haben, nicht mehr ausreichend seien. Das Folgeprogramm sehe jedoch Zuwendungen für Beschäftigungsprojekte vor, die dazu beitragen, Personen, die länger als zwei Jahre arbeitslos und zusätzlich schwer vermittelbar sind, in das Arbeitsleben einzugliedern. Das Folgeprogramm stelle somit ausschließlich auf die Benachteiligtenförderung ab.

Außerdem würden Förderungsmöglichkeiten nach dem AFG bei den Projekten vielfach nicht greifen.

Das Programm könne im übrigen schon deshalb nicht auslaufen, weil dies nicht den Vorstellungen des Haushaltsausschusses und des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung des Deutschen Bundestages entspreche, die den Schwerpunkt der Ausgaben in die neuen Bundesländer verlegen wollten.

18.5

Die Darlegungen des Bundesministeriums haben die Bedenken des Bundesrechnungshofes nicht ausgeräumt.

Die neuen Schwerpunkte des Programmes sind wenig präzise formuliert, so daß eine Abgrenzung zum Folgeprogramm und zu den zu entwickelnden Modellmaßnahmen nicht deutlich wird. So soll z. B. auch die Bundesanstalt aus den bereitgestellten 200 Mio. DM Modelle entwickeln, die neue Wege in der Arbeitsmarktpolitik aufzeigen. Die Neukonzeption für das Programm „Erprobung neuer Wege in der Arbeitsmarktpolitik" sieht Maßnahmen auch in Bereichen vor, in denen die Bundesanstalt Maßnahmen nach dem AFG und nach der „Aktion Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose" durchführt, so z. B. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Gewährung von Lohnkostenzuschüssen. Wesentliche neue Wege in der Arbeitsmarktpolitik sind damit nicht erkennbar. Deren Erprobung würde zudem voraussetzen, daß bereits vorhandene Programme zur Problemlösung nicht ausreichen und deshalb zu ergänzen wären.

Im übrigen bestehen gegen die vom Bundesministerium verfolgte Förderung Bedenken, weil sie nach seiner eigenen Einlassung nicht auf eine Chancenverbesserung zur Rückkehr auf den allgemeinen Arbeitsmarkt ausgerichtet ist.

Die Auffassung des Bundesministeriums, daß die Förderungsmöglichkeiten nach dem AFG nicht greifen, kann nicht geteilt werden. Erst die Finanzierung der Personalkosten aus Mitteln für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach dem AFG oder nach der „Aktion Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose" ermöglichen die Durchführung des Programmes.

Schließlich trifft es nicht zu, daß nach dem Folgeprogramm und der „Aktion Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose" ausschließlich benachteiligte Arbeitslose gefördert werden. Vielmehr werden auch Personen erfaßt, die von Langzeitarbeitslosigkeit bedroht sind. Darüber hinaus wird das Ziel verfolgt, Dauerarbeitsplätze zu schaffen.

Der Bundesrechnungshof ist sich bewußt, daß politische Entscheidungen als solche von der Finanzkontrolle nicht erfaßt werden. Gleichwohl hält er es nach dem Ergebnis seiner Prüfung für angezeigt, seine Erkenntnisse den mit der politischen Entscheidung Befaßten vorzutragen und darauf hinzuweisen, daß den politischen Vorgaben in ausreichender Weise entsprochen sein dürfte, weil sowohl nach dem 786 Mio. DM-Programm als auch im Rahmen der „Aktion Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose" in dem erforderlichen Umfang Modellmaßnahmen durchgeführt werden können. Ein drittes Programm erscheint somit entbehrlich. Der Bundesrechnungshof empfiehlt daher zu überdenken, ob neben den beiden finanziell umfänglich ausgestatteten Programmen ein weiteres Programm für Modellmaßnahmen fortgeführt werden soll. Nach seiner Meinung darf bei der Entscheidung nicht unberücksichtigt bleiben, daß die Durchführung des Programmes durch das Bundesministerium die Erledigung nichtministerieller Aufgaben bedeutet, so z. B. die Prüfung von Einzelanträgen, die Erteilung von Bewilligungsbescheiden und die Kontrolle der Verwendungsnachweise. Dadurch wird nicht unerheblicher Verwaltungsaufwand verursacht. Außerdem besitzt das Bundesministerium selbst nicht die Praxisnähe wie die Bundesanstalt, so daß die Gefahr fehlerhafter Entscheidungen und Bewertungen größer ist als bei der Bundesanstalt.

19 Anrechnung von Einkommen auf Hinterbliebenenrenten (Kapitel 11 13)

19.0

Die Rentenversicherungsträger können bei der Anrechnung von Einkommen auf Renten wegen Todes nicht gewährleisten, daß selbständig tätige und abhängig beschäftigte Hinterbliebene gleichbehandelt werden. Die Einkommen der Selbständigen werden unzureichend ermittelt. Das Bundesministerium hat bisher eine mögliche Verordnung zur Feststellung von Arbeitseinkommen für die gesetzliche Rentenversicherung nicht erlassen und damit insbesondere nicht festgelegt, welche Beträge als steuerliche Vergünstigungen dem Arbeitseinkommen hinzuzurechnen sind. Besonders deutlich wird dieser Mangel bei nicht buchführungspflichtigen Landwirten.

19.1

Erwerbseinkommen von Berechtigten, das mit einer Hinterbliebenenrente zusammentrifft, wird auf die Rente angerechnet (§ 97 Abs. 1 Satz 1 Sozialgesetzbuch — SGB — VI).

Erwerbseinkommen ist u. a. das Arbeitseinkommen (§§ 18a Abs. 1 Nr. 1, 18a Abs. 2 SGB IV). Das ist der nach den allgemeinen Gewinnermittlungsvorschriften des Einkommensteuerrechtes ermittelte Gewinn aus einer selbständigen Tätigkeit (§ 15 Satz 1 SGB IV). Bei seiner Ermittlung sind steuerliche Vergünstigungen unberücksichtigt zu lassen (§ 15 Satz 2 SGB IV). Damit soll die Gleichbehandlung mit abhängig Beschäftigten sichergestellt werden.

Die Bundesregierung ist ermächtigt, durch Rechtsverordnung zu bestimmen, wie das Arbeitseinkommen zu ermitteln und zeitlich zuzurechnen ist (§ 17 Abs. 1 Nr. 2 SGB IV). Sie hat jedoch von ihrem Verordnungsrecht bisher nur für die Bestimmung des Arbeitsentgeltes bei nichtselbständig Tätigen Gebrauch gemacht. Für Selbständige gibt es eine ergänzende Regelung nicht.

19.2

Der Bundesrechnungshof hat bei der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (BfA) in 122 Fällen sowie bei zwei Landesversicherungsanstalten (LVA) in insgesamt 160 Fällen die Einkommensanrechnung auf Renten wegen Todes bei selbständig tätigen Hinterbliebenen untersucht. Er hat festgestellt, daß die Gleichbehandlung von Selbständigen und Arbeitnehmern nicht sichergestellt ist.

Während bei abhängig Beschäftigten die ohne weiteres feststellbaren Arbeitsentgelte von den Arbeitgebern laufend mitgeteilt und unmittelbar auf die Renten angerechnet werden können, gaben sich die Rentenversicherungsträger bei den Arbeitseinkommen Selbständiger mit Schätzungen zufrieden; steuerliche Vergünstigungen, die den Gewinn gemindert hatten, haben sie nicht hinzugerechnet.

19.2.1

Der Berechtigte hat das zu berücksichtigende Einkommen nachzuweisen (§ 18c Abs. 1 SGB IV). Obwohl in erster Linie der Einkommensteuerbescheid als Beweismittel im Sinne des § 21 SGB X in Betracht kommt (vgl. Begründung zu § 18c Abs. 1 SGB IV in Drucksache 10/2677 S. 47), stellten die geprüften Rentenversicherungsträger an den Nachweis des Arbeitseinkommens unterschiedliche Anforderungen. So hat die BfA wie auch eine LVA auf die Vorlage von Einkommensteuerbescheiden in der Regel verzichtet, während die andere LVA das anzurechnende Arbeitseinkommen durchweg anhand des Einkommensteuerbescheides feststellte.

Von den für die Jahre 1989 und 1990 angerechneten Arbeitseinkommen hatten die BfA und eine LVA in der überwiegenden Zahl der Fälle Arbeitseinkommen aufgrund einer Schätzung der Berechtigten oder deren Steuerberater oder nach den Angaben in der Einkommensteuererklärung oder in der Gewinn- und Verlustrechnung festgestellt. Im Anschluß an die Erhebungen des Bundesrechnungshofes hat die BfA in 50 ausgewählten Fällen Steuerbescheide angefordert. In 28 Fällen war das Arbeitseinkommen unzutreffend erklärt. In 25 v. H. der fehlerhaften Fälle zahlte die BfA dem hinterbliebenen Ehegatten wegen des zu niedrig festgestellten Arbeitseinkommens eine zu hohe Rente wegen Todes.

Ferner haben die geprüften Anstalten Steuerbescheide teilweise falsch ausgewertet. Fehler entstanden z. B., wenn der Einkommensteuerbescheid mehrere Einkunftsarten enthielt. In einzelnen Fällen entnahmen die Rentenversicherungsträger das anzurechnende Einkommen der Summenspalte des Einkommensteuerbescheides und übersahen, daß der Nachweis auch Einkunftsarten auswies, die nicht zum Arbeitseinkommen nach § 15 SGB IV zählen. In anderen Fällen wurde das zu versteuernde Einkommen (d. h. die um alle Werbungskosten, persönliche Aufwendungen und gesetzliche Freibeträge gekürzten Einkünfte) zugrunde gelegt.

Zu den Schwierigkeiten bei der Auswertung der Steuerbescheide kam die Notwendigkeit der Hinzurechnung steuerlicher Vergünstigungen. Damit waren die Sachbearbeiter überfordert, denn sie hätten Bilanzen, Gewinn- und Verlustrechnungen und Anlageverzeichnisse anfordern und auswerten müssen. Dazu haben sie nicht einmal den Versuch unternommen.

Die Anwendung des § 15 SGB IV in der jetzigen Fassung erfordert Kenntnisse des Steuerrechte. Die Sachbearbeiter der Rentenversicherungsträger besitzen diese steuerrechtlichen Kenntnisse mangels entsprechender Ausbildung nicht.

19.2.2

Die Hinzurechnung steuerlicher Vergünstigungen zum regelmäßigen Bruttoeinkommen Selbständiger ist insbesondere von Bedeutung bei nicht buchführungspflichtigen Landwirten, deren Gewinn durch Schätzung nach Durchschnittssätzen ermittelt wird (§ 13a Einkommensteuergesetz). Steuerliche Vergünstigungen lassen sich bei diesem Personenkreis überhaupt nicht erkennen, da sie in die Schätzung eingeflossen sind. Auch erfaßt die Gewinnermittlung nach Durchschnittssätzen lediglich 50 bis 70 v. H. des tatsächlichen Gewinns (vgl. Beschlußempfehlung und Bericht des Finanzausschusses zum Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung der Einkommensbesteuerung der Land- und Forstwirtschaft vom 14. Februar 1980, Drucksache 8/3673 S. 13). Auf diese Weise werden steuerliche Subventionen von rd. 440 Mio. DM jährlich gewährt (13. Subventionsbericht der Bundesregierung vom 11. November 1991, Drucksache 12/1525 S. 156). Diese steuerlichen Vergünstigungen zugunsten der Land- und Forstwirte wirken sich bei der Einkommensanrechnung für die Rentenversicherung erneut aus.

19.3

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, für die Umsetzung der in § 15 Satz 2 SGB IV geregelten Ermittlung des Arbeitseinkommens durch die Träger der gesetzlichen Rentenversicherung Sorge zu tragen. Hierzu müßten insbesondere die sachbearbeitenden Stellen fortgebildet werden, damit sie die anzufordernden Informationen sachgerecht verarbeiten können.

Darüber hinaus sollte den Trägern der gesetzlichen Rentenversicherung durch eine klarstellende Verordnung der Bundesregierung auf der Grundlage des § 17 Abs. 1 Nr. 2 SGB IV bei der Einkommensanrechnung geholfen werden.

Weiterhin hat der Bundesrechnungshof angeregt, die Art der Gewinnermittlung bei Landwirten zu überprüfen. Der Berechnung des Einkommens sollte ein Gewinn zugrunde gelegt werden, der dem tatsächlichen Betriebsergebnis näher kommt. Dies hat das Bundesministerium z. B. im Referentenentwurf eines Agrarsozialreformgesetzes 1994 (ASRG 1994) für den Bereich der Alterssicherung der Landwirte vorgesehen. Diese Regelung könnte in das SGB IV übernommen werden.

19.4

Das Bundesministerium hat die Beurteilung durch den Bundesrechnungshof geteilt. Es hat jedoch keine Möglichkeit gesehen, die festgestellten Schwierigkeiten auf dem Verordnungswege zu beheben, da für die Einkommensermittlung der selbständig Tätigen der nach den allgemeinen Gewinnermittlungsvorschriften des Einkommensteuerrechtes ermittelte Gewinn unter Hinzurechnung steuerlicher Vergünstigungen zugrunde zu legen sei. Diese gesetzliche Grundlage könne eine Verordnung nicht ändern.

Das Bundesministerium beabsichtige deshalb, den gesetzgebenden Körperschaften die Streichung des § 15 Satz 2 SGB IV vorzuschlagen. Um einen Ausgleich für den Vorteil zu schaffen, der den Selbständigen bei der Einkommensermittlung für die Hinterbliebenenrente zugute kommt, sei vorgesehen, den Kürzungsfaktor in § 18b Abs. 5 Nr. 1 SGB IV bei Selbständigen von 35 auf 30 v. H. zu senken (der Kürzungsfaktor bei der Berechnung des anzurechnenden Einkommens berücksichtigt pauschal, daß Sonderausgaben, Werbungskosten und andere persönliche Aufwendungen im Erwerbseinkommen noch enthalten sind).

Für die nicht buchführungspflichtigen Landwirte hat das Bundesministerium in Aussicht gestellt, die im Entwurf des ASRG 1994 vorgesehene besondere Einkommensermittlung auch bei der Ermittlung des anzurechnenden Einkommens im Rahmen von § 18b SGB IV heranzuziehen, sobald dieser Entwurf von den parlamentarischen Gremien verabschiedet sein werde.

19.5

19.5.1

Der Bundesrechnungshof hält die vom Bundesministerium erwogenen Maßnahmen im Grundsatz für vertretbar. Die Streichung des § 15 Satz 2 SGB IV wäre eine angemessene Lösung der festgestellten Schwierigkeiten der Rentenversicherungsträger bei der Berechnung des Arbeitseinkommens, sofern ein entsprechender Ausgleich sichergestellt wird. Der Lösungsvorschlag des Bundesministeriums geht insoweit in die richtige Richtung, als eine Ermäßigung des Kürzungsfaktors zu einer Erhöhung des Anrechnungsbetrages führen würde.

Auch könnte der nach einkommensteuerrechtlichen Maßstäben ermittelte Gewinn damit ohne Schwierigkeiten aus dem Steuerbescheid entnommen werden.

Bei der Ermittlung des Einkommens der Landwirte sollte in jedem Fall gewährleistet sein, daß die den Land- und Forstwirten gewährten steuerlichen Vergünstigungen sich bei der Einkommensanrechnung nicht erneut auswirken.

19.5.2

Unabhängig davon sollte das Bundesministerium auch für Selbständige von der Verordnungsermächtigung des § 17 Abs. 1 SGB IV Gebrauch machen und festlegen, wie das Arbeitseinkommen zu ermitteln und zeitlich zuzurechnen ist. Für eine solche Verordnung wäre entgegen der Auffassung des Bundesministeriums selbst nach einer Streichung des § 15 Satz 2 SGB IV noch Bedarf. So wäre z. B. klarzustellen, welche Anforderungen an den Nachweis der Einkommenshöhe zu stellen sind.

Zur Verbesserung der Arbeitsqualität sollte das Bundesministerium darauf hinwirken, daß bei den Rentenversicherungsträgern die für die Einkommensanrechnung erforderlichen steuerrechtlichen Kenntnisse verfügbar sind.

20 Renten wegen Berufsunfähigkeit an freigestellte Betriebsratsmitglieder (Kapitel 11 13)

20.0

Die Bundesknappschaft zahlte in den Jahren 1986 bis 1990 an rd. 90 Versicherte, die als Betriebsräte in Bergbaubetrieben tätig waren, eine Rente wegen verminderter Erwerbsfähigkeit, weil sie in ihrem alten Beruf unter Tage aus medizinischen Gründen nicht mehr einsatzfähig waren. Sie waren aber bereits wegen ihrer Betriebsratstätigkeit vollständig von der Arbeit freigestellt. Diese Personen erhielten entsprechend der Rechtsprechung des Bundessozialgerichtes neben der Rente weiterhin das bisherige Gehalt als Bergmann, ggf. einschließlich Untertagezulage und Bergmannsprämie. Das Bundesministerium hat über Jahre hinweg auf eine sachgerechte Regelung nicht hingewirkt.

20.1

In der gesetzlichen Rentenversicherung haben Renten wegen verminderter Berufs- oder Erwerbsfähigkeit (§§ 43, 44 Sozialgesetzbuch — SGB — VI) Lohnersatzfunktion. Sie sollen das durch Krankheit oder Behinderung wegfallende Arbeitsentgelt bzw. Arbeitseinkommen ersetzen. Gleichwohl gibt es Fallgestaltungen, bei denen eine Rente wegen Berufs- oder Erwerbsunfähigkeit zu einem Arbeitseinkommen/-entgelt hinzutreten kann, ohne daß die Rente zu kürzen wäre. Diese Fälle sind im wesentlichen eine Folge der seit dem Jahre 1961 zu diesen Vorschriften ergangenen Rechtsprechung des Bundessozialgerichtes.

Danach ist Arbeitsentgelt neben dem Rentenbezug u. a. dann unbeachtlich, wenn der Berechtigte nach medizinischer Beurteilung in seinem bisherigen Beruf nicht mehr ausreichend einsatzfähig ist und ein Beruf, auf den er verwiesen werden könnte, bzw. eine Teilzeitbeschäftigung nicht zur Verfügung stehen, oder wenn der Berechtigte das Arbeitsentgelt „auf Kosten seiner Gesundheit" erzielt.

20.2

Die Vorprüfungsstelle des Bundesversicherungsamtes hat bei der Bundesknappschaft festgestellt, daß diese Mitte des Jahres 1990 an rd. 90 Versicherte Renten wegen verminderter bergmännischer Berufsfähigkeit (§ 45 SGB VI) oder Berufsunfähigkeit (§ 43 SGB VI) gezahlt hat, obwohl die Rentenempfänger weiterhin das ungekürzte Gehalt eines Bergmannes aus ihrem früheren Beruf, ggf. einschließlich Bergmannsprämie und Untertagezulage, erhielten. Diese Versicherten konnten zwar ihrer früheren Beschäftigung unter Tage aus gesundheitlichen Gründen nicht mehr nachgehen, waren aber bereits wegen ihrer Betriebsratstätigkeit vollständig von der Arbeit freigestellt.

Die Rentenhöhe betrug im Durchschnitt der Jahre 1986 bis 1990 bei verminderter bergmännischer Berufsfähigkeit rd. 970 DM, bei den Fällen der Rente wegen Berufsunfähigkeit rd. 1 820 DM monatlich. Der Gesamtaufwand für die Rentenzahlungen betrug rd. 3 Mio. DM.

Nach Mitteilung der Bundesknappschaft bezogen im Juni 1993 noch 47 freigestellte Betriebsratsmitglieder neben ihrem Gehalt gleichzeitig Renten wegen Minderung der Erwerbsfähigkeit. Vergleichbare Fälle werden auch bei anderen Rentenversicherungsträgern vorliegen. Damit sind diese Sachverhalte auch weiterhin finanziell bedeutsam.

20.3

Die Praxis der Bundesknappschaft ist auf der Grundlage der ständigen Rechtsprechung des Bundessozialgerichtes nicht zu beanstanden. So steht der Bezug von Lohn einer gleichzeitigen Rentenzahlung in diesen Fällen nicht entgegen, da eine Verweisung auf die Tätigkeit als Betriebsrat nicht möglich ist (Urteil des Bundessozialgerichtes vom 9. Februar 1961, BSGE 14 S. 19ff. sowie Urteil vom 23. Oktober 1973, Soziale Sicherung 1973 S. 379). Auch eine Einkommensanrechnung findet bei dieser Rentenart nicht statt.

Der Bundesrechnungshof hält es nicht für sachgerecht, daß die Bundesknappschaft an freigestellte Betriebsratsmitglieder Knappschaftsrenten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit zahlen muß und die Rente zum bisherigen vollen Gehalt als Bergmann, ggf. einschließlich Zulagen, zusätzlich gewährt wird. Er hat deshalb das Bundesministerium aufgefordert, dafür zu sorgen, daß ein Rentenbezug neben dem vollen bisherigen Arbeitslohn ausgeschlossen ist.

20.4

Das Bundesministerium hat eingeräumt, daß das Recht der Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit grundlegend reformbedürftig sei. Auch der geschilderte Sachverhalt sei ihm bekannt. Nach der derzeitigen Rechtslage gebe es keine Möglichkeit, entsprechende Rentenzahlungen auszuschließen.

Eine Neuregelung sei derzeit nicht durchführbar, weil im Zusammenhang mit der Herstellung der Deutschen Einheit vordringliche Aufgaben anstünden. Es sehe auch keine Möglichkeit einer teilweisen Änderung der §§ 43, 44 SGB VI.

20.5

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, daß das Bundesministerium auf die längst erforderliche Neuregelung alsbald hinwirken sollte. Der Hinweis auf die Mehrbelastungen durch die Herstellung der Deutschen Einheit rechtfertigt nicht, daß das Bundesministerium trotz Kenntnis der nicht vertretbaren Folgen von Fällen der geschilderten Art über Jahre hinweg untätig geblieben ist.

Die geschilderte Praxis ergab sich aus der Rechtsprechung seit dem Jahre 1961. Reformwünsche zum Recht der verminderten Erwerbsfähigkeit waren bereits im Jahre 1977 Gegenstand parlamentarischer Überlegungen. Damals hat der Deutsche Bundestag die Bundesregierung aufgefordert, Vorschläge für Rechtsänderungen zur Vermeidung unangemessener Auswirkungen der Rechtsprechung des Bundessozialgerichtes zu machen (Drucksache 8/337 S. 11 Nr. 3 b und Plenarprotokoll 8/27).

Gerade in der derzeitigen finanziellen Situation, in der öffentliche Leistungen daraufhin überprüft werden sollen, ob sie in vertretbarem Umfang gewährt werden, ist eine Regelung geboten, die die geschilderten Folgen beseitigt. Dabei kommt u. a. in Betracht, erzieltes Einkommen zu einem bestimmten Teil auf die Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit anzurechnen, oder solche Renten nur insoweit zu zahlen, als auch tatsächlich die Erwerbstätigkeit gemindert ist.

21 Berechnung der Rentenhöhe nach dem Rentenreformgesetz 1992 (Kapitel 11 13)

21.0

Bei der Ermittlung der Entgeltpunkte zur Berechnung der Rentenhöhe haben die Rentenversicherungsträger der Arbeiter und der Angestellten Rentenberechtigte besser gestellt, als nach dem Gesetz gerechtfertigt. Die angewandten Berechnungsverfahren führten außerdem im Bundesgebiet — je nach örtlicher Zuständigkeit — zu teilweise erheblich unterschiedlichen Rentenzahlbeträgen.

21.1

Durch das Rentenreformgesetz 1992 wurde als ein Merkmal der Rentenberechnung der Begriff der persönlichen Entgeltpunkte (§§ 64 Nr. 1, 66 Sozialgesetzbuch — SGB — VI) eingeführt. Die Entgeltpunkte sind der individuelle Berechnungsfaktor für die Berechnung von Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung. Sie ersetzen den bisherigen Begriff der Werteinheiten. Sie werden für jede rentenrechtliche Zeit ermittelt und addiert. Das ergibt die Summe der Entgeltpunkte, die den beitragsbezogenen Faktor der Rente darstellt.

21.2

Der Bundesrechnungshof hat bei der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (BfA) und bei drei Landesversicherungsanstalten (LVAen) geprüft, wie sich die neue Rentenberechnung nach dem SGB VI auswirkt und inwieweit die angewandten Verfahren zu einheitlichen Ergebnissen führen.

21.3

Dabei stellte der Bundesrechnungshof fehlerhafte und uneinheitliche Rechtsanwendung fest. Im einzelnen:

21.3.1

Bei der Wiederherstellung von Versicherungsunterlagen nach dem SGB VI erkennen Rentenversicherungsträger Zeiten entgegen der gesetzlichen Regelung als nachgewiesen an, wenn lediglich der zeitliche Umfang, nicht aber das beitragspflichtige Arbeitsentgelt bekannt ist. Diese Zeiten werden mit ungekürzten — statt um ein Sechstel gekürzten — Tabellenwerten bewertet.

Darüber hinaus werden die in den alten Bundesländern nach dem Jahre 1949 zurückgelegten Zeiten, für die Versicherungsunterlagen nicht vollständig sind, nicht mit den nach dem SGB VI vorgesehenen Entgelten, sondern mit den höheren Tabellenwerten zum Fremdrentenrecht bewertet.

Der Bundesrechnungshof hat die Rechtsanwendung als fehlerhaft und die dadurch verursachte Besserstellung von Versicherten als ungerechtfertigt beanstandet. Er hat das Bundesministerium aufgefordert, gegenüber den Rentenversicherungsträgern klarzustellen, daß zum Nachweis von Beitragszeiten der Zeitraum und die Höhe der Zahlungen gehören. Fehlt einer der beiden Nachweise, ist nur von glaubhaft gemachten Beitragszeiten auszugehen und der Tabellenwert um ein Sechstel zu kürzen. Ferner ist sicherzustellen, daß die Tabellen zum SGB VI angewendet werden.

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, daß es dem Gesetzgeber in Kürze Regelungen vorschlagen werde, die klarstellen sollen, was unter „nachgewiesenen" Beitragszeiten zu verstehen sei und mit welchen Werten diese bei der Berechnung von Renten zu berücksichtigen seien.

Es bleibt abzuwarten, inwieweit diese Vorstellungen im Gesetzgebungsverfahren berücksichtigt werden.

21.3.2

Die BfA bewertet Pflichtbeiträge wegen des Bezuges von Übergangs- und Unterhaltsgeld grundsätzlich als Zeiten der Berufsausbildung und hebt sie damit auf 90 v. H. des Durchschnittsverdienstes aller Versicherten an, sofern sich aus den gezahlten Pflichtbeiträgen kein höherer Wert ergibt. Sämtliche Pflichtbeitragszeiten, denen eine Berufsausbildung im weitesten Sinne zugrunde liegt (z. B. Sprachkurse für Aussiedler, Meisterlehrgänge), werden so in die Höherbewertung für Berufsausbildungszeiten mit einbezogen. Die LVAen erkennen solche Beitragszeiten dagegen nur dann rentenerhöhend an, wenn der Versicherte das Vorliegen einer Berufsausbildung in diesem weiten Sinne ausdrücklich geltend macht und nachweist.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß das unterschiedliche Verfahren die Versicherten der BfA gegenüber denen der LVAen verfahrensmäßig und

damit vielfach auch im Ergebnis besserstellt. Darüber hinaus ist unter Berufsausbildung der Erwerb beruflicher Kenntnisse, Fertigkeiten oder Erfahrungen im Rahmen betrieblicher Berufsbildung zu verstehen (§ 7 Abs. 2 SGB IV, § 70 Abs. 3 Satz 2 SGB VI). Deshalb können schulische Maßnahmen wie z. B. Sprachkurse nicht als Berufsausbildung angesehen und rentenerhöhend berücksichtigt werden. Zahlungen von Unterhaltsgeld betreffen somit teilweise keine Berufsausbildung im gesetzlichen Sinne.

Das Bundesministerium hat dem Bundesrechnungshof grundsätzlich zugestimmt und angekündigt, die Angelegenheit eingehend zu überprüfen und mit den Spitzenverbänden der Sozialversicherungsträger und der Bundesanstalt für Arbeit zu erörtern.

Der Bundesrechnungshof erwartet, daß in Zukunft die unterschiedlichen Verfahren der BfA und der LVAen bei Bezug von Übergangs- und Unterhaltsgeld angeglichen werden.

21.3.3

Das SGB VI enthält im Gegensatz zur Rechtslage vor dem 1. Januar 1992 keine Umrechnungsvorschrift für freiwillige Wochenbeiträge. Die Rentenversicherungsträger verteilen diese Beiträge unterschiedlich. Sie werden

— gleichmäßig auf das Jahr verteilt,

— auf jede zweite Woche angerechnet,

— gleichmäßig auf die Zeiten verteilt, in denen Beitragsmarken nicht genau zugeordnet werden können,

— am Jahresanfang gebündelt.

Daraus ergeben sich in jedem Fall der Anrechnung freiwilliger Wochenbeiträge Unterschiede in der monatlichen Rentenhöhe. Der Bundesrechnungshof stellte bei seiner Prüfung Unterschiede bis zu rd. 80 DM monatlich fest.

Der Bundesrechnungshof hat die unterschiedliche Rechtsanwendung beanstandet und das Bundesministerium aufgefordert sicherzustellen, daß gleiche Sachverhalte einheitlich behandelt werden.

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, der Verband Deutscher Rentenversicherungsträger habe zur Vereinheitlichung der Rentenberechnung einen Vorschlag vorgelegt, der noch im einzelnen beraten werden müsse.

Das Beratungsergebnis bleibt abzuwarten.

22 Zahlung von Renten in das Ausland durch Scheckversendung
(Kapitel 11 13)

22.0

Beim Auslandszahlungsverkehr des Postrentendienstes wurde über Jahre nicht geprüft, ob die beauftragten Banken erhaltene Deckungsmittel für Rentenscheckzahlungen vollständig für Auszahlungen benötigt haben. So blieb unbemerkt, daß sich bei beauftragten Geldinstituten im Laufe der Jahre Millionenbeträge aus Mitteln der gesetzlichen Rentenversicherung angesammelt hatten, weil Rentenschecks nicht eingelöst worden waren. Aufgrund der Prüfung des Bundesrechnungshofes sind von einem Geldinstitut zwischenzeitlich über 10 Mio. DM zurückgefordert worden; über die Zahlung von Zinsen wird noch verhandelt. Bei einer zweiten Bank, die Beträge zurückbehalten hat, wurden Forderungen noch nicht geltend gemacht.

22.1

Die Träger der Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten zahlen laufende Geldleistungen im Rentendienst der Deutschen Bundespost Postdienst aus. Bei Auslandsrentenzahlungen in bestimmte Länder werden Geldinstitute von der Post beauftragt, Schecks zu versenden. Die Deckungsmittel hierfür erhalten die Geldinstitute mit dem Auftrag. Wegen fehlender Abrechnungskontrollen blieb unbemerkt, daß Rentenempfänger Schecks nicht immer eingelöst hatten. Zumindest zwei der beauftragten Geldinstitute behielten die nicht verbrauchten Deckungsmittel ein, ohne die Rentenversicherungsträger davon zu unterrichten. Dem Bundesrechnungshof wurde aus einer internen Abrechnung einer der beiden Banken bekannt, daß sich dort in den Jahren 1974 bis 1983 bereits rd. 2,1 Mio. DM an Deckungsmitteln für nicht eingelöste Rentenschecks angesammelt hatten. Nachdem diese Beträge nicht zurückgefordert worden waren, hatte die Bank vorübergehend erwogen, die zurückbehaltenen Rentengelder ihrer eigenen Unterstützungskasse zuzuführen.

22.2

Der Bundesrechnungshof hat im Juli 1992 und im Februar 1993 gegenüber der für den Auslandsrentendienst zuständigen Generaldirektion der Deutschen Bundespost Postdienst (Generaldirektion) beanstandet, daß die Abrechnungen nicht regelmäßig kontrolliert werden, und darauf gedrängt, die nicht verbrauchten Beträge einschließlich Zinsen von dem Geldinstitut zurückzufordern. Das Bundesministerium hat er aufgefordert, bei den Rentenversicherungsträgern darauf hinzuwirken, daß noch ausstehende Restforderungen sowie Ansprüche auf angemessene Verzinsung geltend gemacht werden. Die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte und das Bundesversicherungsamt hat er unterrichtet.

Zur Vermeidung künftiger Probleme bei der Abrechnung nicht eingelöster Auslandsschecks hat der Bundesrechnungshof beim Bundesministerium angeregt, bei Zahlungen durch Scheckübersendung wirksame Abrechnungskontrollen in die Bestimmungen zum Rentenzahlverfahren aufzunehmen.

22.3

22.3.1

Die Generaldirektion hat sich zunächst außerstande gesehen, Forderungen gegenüber der betroffenen Geschäftsbank geltend zu machen. Sie hat die Auffassung vertreten, daß die Rentenversicherungsträger ihrer Zahlungspflicht bereits durch die Scheckübersendung genügt hätten. Insofern führe die Geldrückgabe in diesen Fällen zu „einer ungerechtfertigten Bereicherung der Rentenversicherungsträger". Außerdem seien die Ansprüche verjährt.

Die Generaldirektion hat ihre Rechtsauffassung im Februar 1993 geändert und mitgeteilt, ihr sei nunmehr der festgestellte Betrag von 2,1 Mio. DM für die Jahre 1974 bis 1983 von der betroffenen Bank zur Rückzahlung übermittelt worden. Die Höhe der Restforderung aus nicht eingelösten Schecks müsse noch festgestellt werden.

22.3.2

Das Bundesministerium hat sich erstmals im Mai 1993 geäußert, nachdem der Bundesrechnungshof den Entwurf dieser Bemerkung übersandt hatte. Es hat mitgeteilt, daß

— die betroffene Bank aufgrund einer nochmaligen Überprüfung anstelle der 2,1 Mio. DM für die Jahre 1974 bis 1983 rd. 3,4 Mio. DM erstatten werde und

— für die Jahre 1984 bis 1991 ein Betrag von rd. 6,9 Mio. DM ermittelt und dem Postrentendienst zur Verfügung gestellt wurde.

Lediglich die Frage der Verzinsung sei noch offen. Diese werde derzeit mit allen Beteiligten erörtert. Auf zwischenzeitliche Sachstandsberichte habe man verzichtet, da „die Dinge bis zuletzt im Fluß" gewesen seien.

Weiter solle durch eine Verordnung über den Postrentendienst nach § 120 Sozialgesetzbuch VI sichergestellt werden, daß Beträge aus nicht eingelösten Schecks den Rentenversicherungsträgern gutgebracht werden.

22.4

Der Bundesrechnungshof hat daraufhin die Generaldirektion aufgefordert mitzuteilen, welche Beträge per Scheck von einzelnen Banken ins Ausland gezahlt wurden und wie hoch jeweils die Rückflüsse waren.

Aus der Antwort ergab sich, daß zumindest eine weitere Bank nicht eingelöste Scheckbeträge ebenfalls nicht erstattet hat, obwohl sie unter allen beauftragten Banken die größten Summen per Scheck ausgezahlt hatte. Die Höhe der zurückgehaltenen Gelder ist noch nicht bekannt.

22.5

Der Bundesrechnungshof hatte das Bundesministerium aufgefordert, darauf hinzuwirken, daß die Generaldirektion aus den seit dem Jahre 1974 zurückgehaltenen Beträgen Zinsen verlangt, die schätzungsweise rd. 7 Mio. DM betragen. Aufgrund des nunmehr bekannt gewordenen Sachverhaltes hat er das Bundesministerium ferner gebeten, darauf hinzuwirken, daß Forderungen einschließlich Verzinsung auch gegenüber der zweiten Bank beziffert und geltend gemacht werden. Außerdem ist zu prüfen, ob noch weitere Geldinstitute nicht verbrauchte Deckungsmittel für Auslandsrentenzahlungen zurückzahlen müssen.

Das Bundesministerium sollte die beabsichtigte Verordnung möglichst kurzfristig in Kraft setzen und damit sicherstellen, daß die beauftragten Banken nicht ausgegebene Rentengelder herausgeben.

23 Nachversicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung

23.0

Bei der Nachversicherung von versicherungsfreien Beschäftigten, die ohne Anspruch oder Anwartschaft auf Versorgung aus dem öffentlichen Dienst ausgeschieden waren, wurden die Rentenversicherungsbeiträge in der Regel nach dem gesetzlichen Fälligkeitstag gezahlt. Öffentlich-rechtliche Arbeitgeber genügten ihrer Beitragszahlungspflicht grundsätzlich erst nach Ablauf eines Jahres, oftmals zwei und mehr Jahre nach Fälligkeit. Regelmäßig verspätete Beitragszahlungen wurden insbesondere bei der Nachversicherung ausgeschiedener Soldaten auf Zeit festgestellt. Den Rentenversicherungsträgern entstanden hierdurch erhebliche Zinsnachteile.

Das Bundesministerium hat nicht ausreichend darauf hingewirkt, daß die Nachversicherungsbeiträge rechtzeitig an die Rentenversicherungsträger gezahlt werden.

23.1

Zahlreiche öffentlich-rechtliche Arbeitgeber kommen seit Jahren ihrer Verpflichtung, ohne Anspruch oder Anwartschaft auf Versorgung ausgeschiedene Beamte, Richter, Berufssoldaten, Soldaten auf Zeit und sonstige Beschäftigte in der gesetzlichen Rentenversicherung nachzuversichern, häufig nur mit erheblicher Verzögerung nach dem gesetzlichen Fälligkeitstag nach.

Die Rentenversicherungsträger hatten deshalb in der Vergangenheit das Bundesministerium wiederholt, zuletzt in den Jahren 1983 und 1984, um Abhilfe gebeten. Das Bundesministerium erörterte das Zahlungsverhalten der Dienstherren mit den hauptsächlich betroffenen Bundesministerien der Finanzen, der Verteidigung und für Post und Telekommunikation und teilte danach dem Verband Deutscher Rentenver-

sicherungsträger e. V. mit, die Angelegenheit werde bei Eingliederung des Rentenversicherungsrechtes in das Sozialgesetzbuch wieder aufgegriffen. Zugleich setzte es sich dafür ein, daß bei fehlender Mitwirkung der Nachzuversichernden die Dienstherren die für die Nachversicherung erforderlichen Daten unmittelbar bei der Datenstelle der Rentenversicherung einholen können. Eine grundsätzliche Verbesserung hinsichtlich der Pünktlichkeit der Zahlungen geschuldeter Nachversicherungsbeiträge wurde dadurch nicht erreicht.

Der Bundesrechnungshof stellte bei der Prüfung eines bundesunmittelbaren Rentenversicherungsträgers und zweier landesunmittelbarer Rentenversicherungsträger fest, daß für ausgeschiedene Beamte zahlreicher Dienstherren, insbesondere für aus der Bundeswehr ausgeschiedene Soldaten auf Zeit, die Nachversicherungsbeiträge mit erheblicher Verzögerung eingegangen waren. Die beiden für die Nachversicherung zuständigen Wehrbereichsgebührnisämter überwiesen die Beiträge häufig erst nach Ablauf eines Jahres, oftmals zwei und mehr Jahre nach Fälligkeit. Die Auswertung von 922 Nachversicherungsfällen durch die vom Bundesrechnungshof geprüften Rentenversicherungsträger ergab, daß das Wehrbereichsgebührnisamt III in 29 v. H., das Wehrbereichsgebührnisamt V in 95 v. H. der Fälle die Nachversicherungsbeiträge erst mehr als ein Jahr nach Fälligkeit zahlten. Den Rentenversicherungsträgern entstanden dadurch erhebliche Zinsnachteile.

Aufgrund der Beanstandungen und auf Anregung des Bundesrechnungshofes führten die Rentenversicherungsträger Betriebsprüfungen bei öffentlich-rechtlichen Arbeitgebern zur Verbesserung des Beitragseingangs durch. Im Bereich des Wehrbereichsgebührnisamtes III wurde dabei festgestellt, daß

- ab April 1992 wegen bereits zu einem großen Teil verausgabter Haushaltsmittel des Bundesministeriums der Verteidigung die laufenden Nachversicherungsverfahren nicht mehr unverzüglich nach dem Ausscheiden oder dem Wegfall des Aufschubgrundes abgewickelt werden konnten,
- am 31. Januar 1993 deshalb insgesamt fast 20 000 Fälle unerledigt waren,
- die im ersten Quartal 1993 dem Wehrbereichsgebührnisamt III zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel in Höhe von 75 Mio. DM für die Abwicklung der rückständigen Nachversicherungsfälle keinesfalls ausreichten.

In einem Ressortgespräch im Januar 1993, bei dem die Prüfungsmitteilung des Bundesrechnungshofes erörtert wurde, erklärte ein Vertreter des Bundesministeriums der Verteidigung, daß Haushaltsmittel für die Nachversicherung in Höhe von 1,5 Mrd. DM fehlten.

23.2

Der Bundesrechnungshof hat die verspätete Zahlung der Nachversicherungsbeiträge durch die öffentlich-rechtlichen Arbeitgeber beanstandet:

23.2.1

Das Bundesministerium der Verteidigung ist vom Bundesrechnungshof aufgefordert worden, durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen, daß bei der Nachversicherung von Soldaten der Bundeswehr die Wehrbereichsgebührnisämter künftig ihrer Beitragszahlungspflicht rechtzeitig nachkommen.

23.2.2

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium gebeten, darauf hinzuwirken, daß die öffentlich-rechtlichen Arbeitgeber in Bund und Ländern die Nachversicherungsbeiträge rechtzeitig zahlen. Die Änderungen im Nachversicherungsrecht (Dynamisierung der Beitragsbemessungsgrundlagen nach § 181 Abs. 4 Sozialgesetzbuch — SGB — VI) durch das am 1. Januar 1992 in Kraft getretene SGB VI — Gesetzliche Rentenversicherung — allein können die Arbeitgeber nicht ohne weiteres dazu bringen, fällige Nachversicherungsbeiträge pünktlich zu zahlen. Das Bundesministerium sollte das Zahlungsverhalten der Dienstherren konkret beobachten.

23.3

23.3.1

Das Bundesministerium der Verteidigung hat auf die Beanstandung des Bundesrechnungshofes mitgeteilt, die Gründe für die Verzögerung seien vielgestaltig. So lägen häufig die für eine rasche Bearbeitung des Einzelfalles erforderlichen Angaben nicht rechtzeitig vor. In anderen Fällen erweise sich eine frühe Bearbeitung als wenig zweckmäßig, wenn nicht ausgeschlossen werden könne, daß der Betreffende innerhalb der gesetzlichen Fristen eine erneute versicherungsfreie Tätigkeit aufnehmen werde. Daß es in jährlicher Betrachtung zwischen Aufkommen und Erledigungen regelmäßig zu Abweichungen komme, habe seine Ursache insbesondere darin, daß die Bearbeitungskapazitäten der Wehrbereichsgebührnisämter bei rd. 35 000 Nachversicherungsfällen im Jahr aufgrund der besonderen Spezialisierung der zuständigen Bearbeiter kurzfristig nicht beliebig veränderbar seien. Zudem könne bei der frühzeitigen Festlegung der Haushaltsmittelansätze der tatsächliche Bedarf nicht exakt vorherbestimmt werden — mit der Folge auch zu knapper Dotierung des entsprechenden Titels.

Zu den Feststellungen eines Rentenversicherungsträgers beim Wehrbereichsgebührnisamt III hat das Bundesministerium der Verteidigung ausgeführt, die besondere beitragsrechtliche Regelung im SGB VI — Gesetzliche Rentenversicherung — habe bei der Nachversicherung von bis Ende 1991 ausgeschiedenen Personen eine Beitragszahlung bis Ende März 1992 ohne Dynamisierung der Nachversicherungsbeiträge zugelassen. Aus diesem Grunde sei ein großer Teil der für das Jahr 1992 zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel bereits im ersten Quartal 1992 verausgabt worden. Aus den geringeren Zahlun-

gen in der Zeit von April bis Dezember 1992 könne nicht gefolgert werden, daß insgesamt zu wenig Haushaltsmittel eingeplant gewesen seien. Entgegen der früheren Äußerung bei der Ressortbesprechung treffe es nicht zu, daß derzeit 1,5 Mrd. DM für die Nachversicherung fehlten. Hierfür wäre Voraussetzung, daß in rd. 50 000 Fällen die Beitragszahlung fällig und die notwendigen Vorarbeiten zur Zahlbarmachung abgeschlossen wären. Das sei jedoch in diesem Umfang bei weitem nicht der Fall.

23.3.2

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, daß die Rentenversicherungsträger — der Anregung des Bundesrechnungshofes entsprechend — künftig die Nachversicherung bei den Dienstherren prüfen würden. Die von einer Landesversicherungsanstalt bei Prüfung des Wehrbereichsgebührnisamtes III aufgedeckten Mängel hätten ihm Veranlassung gegeben, das Bundesministerium der Verteidigung um Abhilfe zu bitten.

23.4

Der Bundesrechnungshof hält es im Interesse der Gleichbehandlung aller Arbeitgeber und wegen der finanziellen Auswirkungen bei den Rentenversicherungsträgern nicht für hinnehmbar, wenn öffentlichrechtliche Arbeitgeber Nachversicherungsbeiträge fortgesetzt mit erheblicher Verzögerung nach Fälligkeit zahlen.

23.4.1

Das Argument des Bundesministeriums der Verteidigung, die festgestellten Verzögerungen beruhten u. a. darauf, daß für die Bearbeitung erforderliche Angaben nicht rechtzeitig vorgelegen hätten, überzeugt nicht, da in den geprüften Fällen die ausgeschiedenen Soldaten bereits eine versicherungspflichtige Tätigkeit aufgenommen hatten, so daß die entsprechenden Angaben verfügbar waren.

Die Auffassung, eine zu frühe Bearbeitung von Nachversicherungsfällen erweise sich wegen möglicher erneuter versicherungsfreier Tätigkeit als wenig zweckmäßig, ist mit geltendem Nachversicherungsrecht nicht vereinbar. Soweit das Bundesministerium der Verteidigung vorgetragen hat, Bearbeitungskapazitäten seien kurzfristig nicht beliebig veränderbar und der tatsächliche Bedarf an Haushaltsmitteln könne nicht exakt vorherbestimmt werden, ist auf seine Verantwortung hinzuweisen, für die erforderliche Zahl von Bearbeitern und eine angemessene Veranschlagung Sorge zu tragen.

Auch wird durch seine Ausführungen nicht widerlegt, daß im Jahre 1992 insgesamt zu wenig Haushaltsmittel eingeplant waren. Der Hinweis, ein großer Teil der für das Jahr 1992 veranschlagten Haushaltsmittel sei bereits im ersten Quartal verausgabt worden, sowie der Bearbeitungsrückstand am Ende des Jahres 1992 zeigen vielmehr, daß die für eine gesetzmäßige Durchführung der Nachversicherung benötigten Haushaltsmittel nicht in vollem Umfange zur Verfügung standen, auch wenn der derzeitige Fehlbetrag geringer sein sollte als die von einem Vertreter des Bundesministeriums der Verteidigung im Januar 1993 genannten 1,5 Mrd. DM. Ausgehend von 20 000 unerledigten Fällen in einem der beiden zuständigen Wehrbereichsgebührnisämter schätzt der Bundesrechnungshof, daß bei der Erledigung von Nachversicherungen insgesamt ein Rückstand von bis zu 40 000 Fällen und dadurch — bei einem durchschnittlichen Nachversicherungsbetrag von 30 000 DM — eine Haushaltslücke in einer Größenordnung von über 1 Mrd. DM besteht.

23.4.2

Das Bundesministerium hat zwar das Bundesministerium der Verteidigung aufgefordert, in seinem Bereich für ausreichende Haushaltsmittel zur rechtzeitigen Zahlung der Nachversicherungsbeiträge zu sorgen, jedoch ohne Erfolg. Die übrigen betroffenen Bundesressorts und die Länder wurden noch immer nicht unterrichtet. Die Anregung des Bundesrechnungshofes, im Hinblick auf die am 1. Januar 1992 eingetretenen Änderungen im Nachversicherungsrecht das Zahlungsverhalten der Arbeitgeber zu beobachten, hat es nicht aufgegriffen.

23.5

Das Bundesministerium sollte darauf hinwirken, daß die Nachversicherungsbeiträge von den öffentlichrechtlichen Arbeitgebern bei Fälligkeit an die Rentenversicherungsträger gezahlt werden. Es wird die Beitragszahlung im Rahmen der Nachversicherung erneut mit dem Bundesministerium der Verteidigung, aber auch mit allen anderen betroffenen Bundesressorts und den obersten Verwaltungsbehörden der Länder alsbald auch mit dem Ziel hinreichender Bereitstellung von Haushaltsmitteln erörtern müssen.

24 Vergütungen für Bedienstete der Sozialversicherungsträger in den neuen Bundesländern

24.0

Die Sozialversicherungsträger in den neuen Bundesländern zahlten ihren Tarifbediensteten in den Jahren 1991 und 1992 Vergütungen, die deutlich über denen für den übrigen öffentlichen Dienst in den neuen Bundesländern lagen. Dieses Verhalten steht mit der anzustrebenden Einheitlichkeit des Tarifgefüges im öffentlichen Dienst nicht im Einklang.

24.1

Die Tarifbediensteten von Bund, Ländern und Gemeinden, für die der Bundes-Angestelltentarifvertrag-Ost, Manteltarifvertrag für Arbeiter-Ost und vergleichbare Tarifverträge gelten, erhalten Vergütung in Höhe eines bestimmten Vom-Hundert-Satzes der West-Vergütung. Der Satz betrug ab

— 1. Juli 1991: 60 v. H.

— 1. Mai 1992: 70 v. H.

— 1. Dezember 1992: 74 v. H.

Seit dem 1. Juli 1993 beläuft er sich auf 80 v. H.

Die Träger der gesetzlichen Kranken- und Unfallversicherung in den neuen Bundesländern hatten bereits zum 1. Januar 1991 und die Landesversicherungsanstalten zum 1. April 1991 die 60 v. H.-Regelung tariflich vereinbart. Die Träger zahlen teils seit dem 1. Januar 1992 (Kranken- und Unfallversicherung sowie Landesversicherungsanstalt Brandenburg), teils seit dem 1. April 1992 (Bundesknappschaft und übrige Landesversicherungsanstalten in den neuen Bundesländern) (mindestens) 75 v. H. der West-Vergütung. Die Bundesknappschaft gewährt die erhöhten Bezüge als übertarifliche, abschmelzbare Zulage; sie beziffert die durch die Erhöhung anfallenden Ausgaben ohne die Arbeitgeberanteile zur Sozialversicherung mit rd. 800 000 DM monatlich. Die jährliche Zuwendung („13. Monatsgehalt") für die Jahre 1991 und 1992 wurde von den Landesversicherungsanstalten übertariflich in Höhe von 100 v. H. anstelle der tarifvertraglich vorgesehenen 75 v. H. gezahlt.

Die gegenüber den allgemeinen Tarifverträgen des öffentlichen Dienstes erhöhten Vergütungen wurden im wesentlichen mit der Konkurrenzsituation der Träger untereinander begründet. Im den neuen Bundesländern gebe es einen erheblichen Mangel an qualifizierten Sozialversicherungsfachangestellten. Ein Träger, der hinter der Tarifentwicklung der anderen Träger zurückbleibe, habe mit großen personellen Schwierigkeiten zu rechnen.

Die Maßnahmen wurden teilweise mit Kenntnis und Billigung der zuständigen Aufsichtsbehörden des Bundes und der Länder durchgeführt. Das Bundesversicherungsamt hat die Bezügeerhöhung bei der Bundesknappschaft aufsichtsrechtlich nicht beanstandet.

24.2

Der Bundesrechnungshof hat die auf Bundesebene zuständigen Ressorts (Bundesministerien für Arbeit und Sozialordnung, für Gesundheit, des Innern und der Finanzen) auf die Gefahren dieser Entwicklung für das Tarifgefüge des öffentlichen Dienstes in den neuen Bundesländern hingewiesen und sie aufgefordert, darauf hinzuwirken, daß das Tarifgefüge der Sozialversicherungsträger nicht von dem des übrigen öffentlichen Dienstes abweicht.

Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, daß bedeutsame, mit Mehrausgaben in zweistelliger Millionenhöhe verbundene Abweichungen der Sozialversicherungsträger vom allgemeinen Tarifrecht des öffentlichen Dienstes auf Bundesebene nicht nur mit den fachlich zuständigen Ressorts erörtert, sondern auch dem Bundesministerium des Innern und dem Bundesministerium der Finanzen mitgeteilt werden. Den für das öffentliche Tarifrecht und die öffentlichen Finanzen verantwortlichen Bundesministerien müsse so die Gelegenheit gegeben werden, aus grundsätzlicher Sicht zumindest Stellung zu ausgabewirksamen Maßnahmen zu nehmen, die der grundsätzlich anzustrebenden Einheitlichkeit des Tarifgefüges im öffentlichen Dienst in wesentlichem Umfang zuwiderlaufen.

24.3

Das Bundesministerium des Innern und das Bundesministerium für Gesundheit haben auf Überlegungen innerhalb der Bundesregierung hingewiesen, den auch von ihnen für unberechtigt gehaltenen zunehmenden Abweichungen der Sozialversicherungsträger vom allgemeinen Tarifrecht des öffentlichen Dienstes mittels einer gesetzlichen Regelung entgegenzutreten.

Dies wird auch vom Bundesministerium der Finanzen unterstützt. In der gesetzlichen Regelung solle darauf hingewirkt werden, tarifliche Vereinbarungen der Sozialversicherungsträger und ihrer Verbände an das Einvernehmen des jeweiligen Fachministeriums und des jeweils für das Dienstrecht zuständigen Ministeriums zu binden.

Das Bundesministerium der Finanzen hat weiter ausgeführt, daß eine Präjudizierung des übrigen öffentlichen Dienstes durch das Tarifrecht der Sozialversicherungsträger insbesondere in einer Phase der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte nicht hingenommen werden könne.

Auf die Anregung des Bundesrechnungshofes, die Fachressorts sollten die Bundesministerien des Innern und der Finanzen bei bedeutsamen Abweichungen unterrichten, hat das Bundesministerium des Innern die Bundesministerien für Arbeit und Sozialordnung und für Gesundheit gebeten, entsprechend zu verfahren.

Das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung hat erwidert, der Entscheidung des Bundesversicherungsamtes, die Erhöhung der Vergütung bei der Bundesknappschaft nicht zu beanstanden, könne es aus rechtlichen Gründen nicht entgegentreten.

24.4

24.4.1

Der Bundesrechnungshof begrüßt die von den Bundesministerien des Innern, für Gesundheit und der Finanzen mitgeteilten Überlegungen, wenigstens für die Zukunft Abweichungen des Tarifrechtes der Sozialversicherungsträger vom allgemeinen Tarifrecht entgegenzutreten. Neben einer möglichen gesetzli-

chen Regelung sieht er insbesondere in der „Gemeinsamen Erklärung der Regierungen des Bundes und der Länder über eine gemeinsame, stabilitätskonforme Steuerung der Personalkosten im öffentlichen Dienst" vom 1. Juli 1977/25. Juni 1992 ein geeignetes Instrument, mit dem die Bundesregierung darauf hinwirken kann, daß kostenwirksame tarifrechtliche Maßnahmen nicht nur auf der Ebene des Bundes, der Länder und Kommunen, sondern auch der mittelbaren Staatsverwaltung von den Regierungen mit dem Ziel einer möglichst einvernehmlichen Meinungsbildung koordiniert werden.

24.4.2

Die Erwiderung des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung wird der vom Bundesrechnungshof aufgegriffenen Frage nicht gerecht. Die Aufsichtsbehörden hätten nach Auffassung des Bundesrechnungshofes gegen das Tarifgebaren der Sozialversicherungsträger unverzüglich einschreiten können und müssen. Nach der sozialgerichtlichen Rechtsprechung ist es einem öffentlich-rechtlichen Arbeitgeber auch im Rahmen seiner Selbstverwaltung nicht freigestellt, ohne Rücksicht auf die Verhältnisse im übrigen öffentlichen Dienst Vergütungen zu zahlen. Soweit von einer „Konkurrenzsituation" als Begründung für die Vergütungserhöhungen gesprochen werden kann, war diese selbst geschaffen und damit vermeidbar. Im übrigen bedarf es im Hinblick auf die allgemeine Arbeitsmarktlage in den neuen Bundesländern keiner weiteren Lohnanreize zum Zwecke der Personalgewinnung, insbesondere nicht im öffentlichen Dienst. Es kann auch nicht Sinn einer übertariflichen Bezahlung sein, sich die Fachkräfte gegenseitig abzuwerben.

Dem Bundesrechnungshof geht es wegen der auf Bund und Länder verteilten Aufsichtszuständigkeiten für die Sozialversicherung in erster Linie darum, die Notwendigkeit eines abgestimmten Handelns auf Bundesebene aufzuzeigen. Hierzu besteht nicht zuletzt deshalb Anlaß, weil der Bund den Trägern der Sozialversicherung jährlich Zuschüsse in Milliardenhöhe gewährt.

24.4.3

Die zuständigen Bundesressorts — insbesondere das für die Bundesfinanzierung der Sozialversicherungsträger haushaltsrechtlich verantwortliche Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung — sollten unverzüglich darauf hinwirken, dem Tarifgebaren der Sozialversicherungsträger mit den gebotenen Mitteln, beispielsweise durch Erteilung entsprechender Weisungen gegenüber dem Bundesversicherungsamt, und ggf. auch mit gesetzlichen Maßnahmen zu begegnen.

Bundesministerium für Verkehr
(Einzelplan 12)

25 Eingruppierungen während der Einarbeitungszeit

25.0

Angestellten der Wasser- und Schiffahrtsverwaltung des Bundes und im Verwaltungsdienst der Deutschen Reichsbahn werden höherwertige Tätigkeiten ganz überwiegend ohne angemessene Einarbeitungszeit übertragen. Dadurch werden sie sofort höhergruppiert, obwohl zu Beginn der Tätigkeit die geforderte Arbeitsleistung nicht voll erbracht werden kann. Dieses Verfahren führt zu vermeidbaren Mehrausgaben.

25.1

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß Angestellten der Wasser- und Schiffahrtsverwaltung des Bundes und im Verwaltungsdienst der Deutschen Reichsbahn höherwertige Tätigkeiten ganz überwiegend ohne Einarbeitungszeit übertragen worden sind. Die Verwaltungen haben nicht geprüft, ob die Angestellten die neuen Anforderungen schon von Anfang an in vollem Umfang erfüllten. Dadurch wurden diese sofort höhergruppiert oder erhielten eine entsprechende Zulage.

Innerhalb eines repräsentativen Erhebungszeitraumes von einem Jahr wurden in der Wasser- und Schiffahrtsverwaltung des Bundes (alte Bundesländer) in über 60 v. H. der geprüften Fälle keine angemessenen Einarbeitungszeiten festgestellt. Im Verwaltungsdienst der Deutschen Reichsbahn ist in der Regel auf Einarbeitungszeiten verzichtet worden.

So hatte die Deutsche Reichsbahn einem bis dahin als Maschinenbauingenieur tätigen Angestellten (Vergütungsgruppe III des Tarifvertrages für die Angestellten der Deutschen Reichsbahn, AnTV-DR; entspricht Vergütungsgruppe III Bundes-Angestelltentarifvertrag, BAT) den Dienstposten eines Abteilungsleiters im Personalwesen (Vergütungsgruppe Ia) übertragen. Die neue Tätigkeit konnte der Bedienstete aufgrund fehlender Fachkenntnisse nicht von Beginn an vollwertig ausüben. Dennoch ist ihm die höherwertige Tätigkeit ohne zeitliche Einschränkung mit der Folge übertragen worden, daß er arbeitsvertraglich von Anfang an Vergütung nach Vergütungsgruppe Ia AnTV-DR erhielt. Hierbei wurden zwei Vergütungsgruppen „übersprungen".

In einem weiteren Fall hatte die Wasser- und Schiffahrtsverwaltung einem bis dahin in der Wasserstra-

ßenüberwachung eingesetzten Bediensteten (Vergütungsgruppe Vb BAT) als höherwertige Tätigkeit die Leitung des Sachbereiches Organisation, Personal, Haushalt trotz noch fehlender Fachkenntnisse und einschlägiger Erfahrungen mit sofortiger Wirkung übertragen. Dadurch erhielt er von Anfang an — unter „Überspringen" einer Vergütungsgruppe — eine Vergütung nach Vergütungsgruppe IVa BAT.

25.2

Der Bundesrechnungshof hat diese Verfahrensweise beanstandet, weil sie mit dem Tarif- und Haushaltsrecht nicht vereinbar ist. Es widerspricht den tarifrechtlichen Vorschriften über die Eingruppierung und dem haushaltsrechtlichen Grundsatz, wonach nur die zur Erfüllung der Aufgaben des Bundes notwendigen Ausgaben zu tätigen sind, daß einem auf einen höherwertigen Dienstposten berufenen Angestellten ungeachtet noch fehlender Fachkenntnisse und einschlägiger beruflicher Erfahrungen der höherwertige Dienstposten ausdrücklich übertragen und damit die dieser Tätigkeit entsprechende Vergütungsgruppe oder Zulage Inhalt des Arbeitsvertrages wird. Der Angestellte wird insoweit für Leistungen bezahlt, die er (noch) nicht erbringen kann.

25.2.1

Nach § 22 BAT (und der entsprechenden Vorschrift des § 13 AnTV-DR) ist der Angestellte in der Vergütungsgruppe eingruppiert, deren Tätigkeitsmerkmalen die gesamte, von ihm nicht nur vorübergehend auszuübende Tätigkeit entspricht. Die auszuübende Tätigkeit ist der ganze Aufgabenkreis, der dem Angestellten vom Arbeitgeber im Rahmen des Direktionsrechtes übertragen ist. Hierbei hat der Arbeitgeber zu berücksichtigen, ob die neue Tätigkeit den Kräften und Fähigkeiten des Angestellten entspricht und ihm auch im übrigen zuzumuten ist. Der Angestellte seinerseits muß sich darauf einstellen, daß ihm ggf. zusätzliche Kenntnisse und Erfahrungen während einer Einarbeitungszeit vermittelt werden. Dies gewinnt dann Bedeutung, wenn der Angestellte für die neue Tätigkeit qualifizierte Fachkenntnisse benötigt oder Leitungsfunktionen wahrzunehmen hat.

25.2.2

Diese tarifrechtlichen Anforderungen können nach allgemeiner Lebenserfahrung nicht von Angestellten erfüllt werden, die in einem für sie neuen Arbeitsgebiet eingesetzt werden und zunächst einer Einarbeitungszeit bedürfen. Während dieser Einarbeitungszeit sollten dem Bediensteten nur diejenigen Tätigkeiten übertragen werden, die auch seinen dabei zusätzlich erworbenen Fachkenntnissen entsprechen. Danach bestimmt sich die tarifgerechte Eingruppierung. Daneben ist festzuhalten, welche Gründe einer höheren Eingruppierung noch entgegenstehen.

Wird dem Angestellten nach Ablauf der Einarbeitungszeit der gesamte Aufgabenkreis übertragen, ist er in die Vergütungsgruppe eingruppiert, deren tarifliche Wertigkeit der Aufgabenkreis erfüllt.

25.3

Das Bundesministerium hat erwidert, die Forderung nach angemessenen Einarbeitungszeiten ließe sich aus tatsächlichen und tarifrechtlichen Gründen nicht in allen Fällen realisieren.

In tatsächlicher Hinsicht sei es häufig wegen des Zuschnittes des Dienstpostens, der geringen Personalausstattung oder der Arbeitsbelastung der Vorgesetzten nicht möglich, eine verminderte Leistung während der Einarbeitung anderweitig aufzufangen. Vielmehr müßten sich die Angestellten die benötigten neuen Fachkenntnisse durch Bearbeitung der zu erledigenden Einzelfälle aneignen, wodurch eine sofortige (höhere) Eingruppierung unvermeidlich sei.

Darüber hinaus stünden auch teilweise tarifrechtliche Gründe einer niedrigeren Eingruppierung während der Einarbeitungszeit entgegen. So knüpfe z. B. das Tarifmerkmal „Schwierigkeit und Bedeutung der Tätigkeit" an die Anforderung des Dienstpostens und nicht an die individuelle Qualifikation der Angestellten an, so daß sich in diesem Fall auch bei probeweiser Übertragung während der Einarbeitungsphase bereits die höhere Eingruppierung ergebe.

Gleichwohl hat das Bundesministerium mitgeteilt, es beabsichtige im Rahmen der vorstehenden Überlegungen in einem generellen Erlaß näher „einzugrenzen", in welchen Fällen während der Einarbeitungszeit eine niedrige Eingruppierung in Betracht kommen kann.

Der Vorstand der Deutschen Reichsbahn ist grundsätzlich bereit, die Forderung des Bundesrechnungshofes umzusetzen.

25.3.1

Die Erwiderung des Bundesministeriums wird der Kritik des Bundesrechnungshofes nicht gerecht. Das Bundesministerium ist — wie die übrige Bundesverwaltung — durch das Bundesministerium des Innern bereits mit Rundschreiben vom 9. August 1985 auf die tarifgerechte Eingruppierung von Angestellten, die sich in der Einarbeitung befinden, hingewiesen worden. Wird ein Angestellter auf einem Arbeitsplatz erst eingearbeitet oder erprobt, müssen nach diesem Rundschreiben in einem Vermerk die Gründe festgehalten werden, die einer höheren Eingruppierung noch entgegenstehen, z. B. daß wegen der Einarbeitung oder Erprobung selbständige Leistungen noch nicht zu erbringen sind oder eine besondere Verantwortung mit der Ausübung der Tätigkeit noch nicht verbunden ist.

Die tarifrechtlichen Vorbehalte des Bundesministeriums sind insbesondere unter Berücksichtigung der höchstrichterlichen Rechtsprechung im Zusammenhang mit dem Direktionsrecht, der Zumutbarkeit von Tätigkeitsübertragungen und zur tarifgerechten Eingruppierung nicht begründet. So ist die Auffassung

des Bundesministeriums zu den Anforderungen des Tarifmerkmales „Schwierigkeit und Bedeutung der Tätigkeit" unzutreffend. Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichtes betrifft die geforderte „Schwierigkeit der Tätigkeit" in erster Linie die fachlichen Anforderungen an die Qualifikation des Angestellten; die zusätzlich verlangte „Bedeutung" zielt auf deren Wirkungsgrad ab.

Auch ist die Mehrbelastung des vorhandenen Personals und der betreffenden Vorgesetzten durch die Einarbeitung neuer Mitarbeiter schließlich nicht anders zu werten als diejenige, die beispielsweise durch einen längeren Krankheitsausfall eines Bediensteten entsteht. Unabhängig davon ist gerade die notwendige Anleitung, Aufsicht und Kontrolle neuer Dienstposteninhaber wesentlicher Inhalt einer jeden Vorgesetztenfunktion.

25.3.2

Das Bundesministerium und der Vorstand der Deutschen Reichsbahn sollten der Übertragung höherwertiger Tätigkeiten in der Regel eine angemessene Einarbeitungs- und Erprobungszeit vorausgehen lassen, um leistungsgerecht zu vergüten. Hierdurch könnten im übrigen nicht erforderliche Ausgaben in Höhe von etwa 2,5 Mio. DM jährlich vermieden werden.

26 Erhebung von Schiffahrtsabgaben (Kapitel 12 03)

26.0

Die Einnahmen durch Schiffahrtsabgaben decken die Ausgaben des Bundes für die Wasser- und Schiffahrtsverwaltung nur zu einem geringen Teil. Der Deckungsgrad verschlechtert sich ständig. Allein durch Anpassung der Schiffahrtsabgaben an die allgemeine Kostenentwicklung hätten im Jahre 1990 etwa 20 Mio. DM zusätzlich eingenommen werden können.

26.1

Die Bundesrepublik Deutschland erhebt an den abgabepflichtigen Binnenwasserstraßen des Bundes Schiffahrtsabgaben im wesentlichen in Form von Befahrungsabgaben, Schleusengebühren und Brückengeldern auf der Grundlage von Tarifen, die das Bundesministerium festlegt.

Im „Gesetz über die Aufgaben des Bundes auf dem Gebiet der Binnenschiffahrt" aus dem Jahre 1955 wurden keine Regelungen bezüglich der Festsetzung und Erhebung der Schiffahrtsabgaben getroffen. Ein Entwurf einer Gesetzesnovelle der Bundesregierung aus dem Jahre 1980 (Drucksache 8/3795) sah u. a. vor, für die Festsetzung und Erhebung der Schiffahrtsabgaben zeitgemäße Rechtsgrundlagen zu schaffen. Das Bundesministerium sah von einer Weiterverfolgung dieser Gesetzesvorschrift ab, da ein Bundesland „die Aufnahme solch präziser und enger materieller Kriterien verlangt habe, daß ihm (dem Bundesministerium) kein eigener gestalterischer Raum mehr geblieben wäre".

Den Ausgaben des Bundes für die Wasser- und Schiffahrtsverwaltung von rd. 2,4 Mrd. DM im Jahre 1992 standen im selben Jahr Einnahmen in Höhe von 323 Mio. DM gegenüber. Von diesen Einnahmen entfielen rd. 153 Mio. DM auf Schiffahrtsabgaben.

Vom Jahr 1980 bis zum Jahre 1990 stiegen die Ausgaben des Bundes für die Binnenschiffahrt um etwa 30 v. H. Die Einnahmen erhöhten sich in diesem Zeitraum um etwa 20 v. H. Der Deckungsgrad verschlechterte sich von 16,7 v. H. auf 15,4 v. H. Insbesondere durch den Nachholbedarf der neuen Bundesländer dürfte er im Jahre 1994 unter 12 v. H. liegen. Die durch Schiffahrtsabgaben erzielten Einnahmen erhöhten sich vom Jahr 1980 bis zum Jahre 1990 wie die Gesamteinnahmen um etwa 20 v. H. Eine Anpassung der Schiffahrtsabgaben an die allgemeine Kostenentwicklung hätte allein im Jahre 1990 Mehreinnahmen von etwa 20 Mio. DM erbracht.

26.2

Der Bundesrechnungshof hat, gestützt auf Erhebungen der Vorprüfungsstellen, beanstandet, daß eine gesetzliche Grundlage für die Erhebung von Schiffahrtsabgaben bisher nicht geschaffen wurde.

Der niedrige Deckungsgrad hätte nach Auffassung des Bundesrechnungshofes Anlaß für eine über die Kostensteigerung hinausgehende Anhebung der Schiffahrtsabgaben sein müssen. Statt dessen hat die Politik des Bundesministeriums zu einer kontinuierlichen Verschlechterung des Deckungsgrades geführt. Der Bundesrechnungshof hält eine Trendumkehr für erforderlich.

26.3

Das Bundesministerium hat sich bereit erklärt, eine neue, zeitgemäße Rechtsgrundlage für die Erhebung von Schiffahrtsabgaben im Rahmen einer Ergänzung des Binnenschiffahrtsaufgabengesetzes zu schaffen.

Es hält aber eine deutliche Erhöhung der Schiffahrtsabgaben aus verkehrspolitischen Gründen für nicht vertretbar. Sie würde eine Verkehrsverlagerung auslösen und damit letztendlich zu Einnahmeverlusten des Bundes führen. Hohe Investitionen in die Bundeswasserstraßen würden dadurch entwertet werden. Zielsetzung des Bundesministeriums sei, die freien Kapazitäten der Wasserwege zu nutzen, um Verkehrsengpässen auf anderen Verkehrswegen entgegenzuwirken. Beispielhaft hat das Bundesministerium einen Vorgang aus dem Jahre 1988 angeführt, bei dem Transporte von 2 Mio. t der Binnenschiffahrt ersatzlos entzogen worden seien. Dem Bundeshaushalt sei ein Einnahmeausfall von rd. 2 Mio. DM entstanden. Das Bundesministerium habe durch eine Modifizierung der Schiffahrtsabgabensätze zu einer Transportkostensenkung beitragen können mit dem

Ergebnis, daß die Transporte auf die Bundeswasserstraßen zurückverlagert und hierfür seit dem Jahre 1990 Schiffahrtsabgabeneinnahmen von 700 000 DM/Jahr erreicht worden seien.

Die besondere Situation der Binnenschiffahrt sei vor allem durch eine unzureichende Transportnachfrage und ein hohes Schiffsraumangebot gekennzeichnet. Zudem könnten bei der Abgabenfestsetzung auch die Untersuchung des Güterverkehrs hinsichtlich Luftverschmutzung, Unfälle, Lärm-, Boden- und Wasserbelastung nicht unberücksichtigt bleiben. Die Werte dafür seien nach einer Untersuchung bei der Binnenschiffahrt am günstigsten. Letztendlich müsse auch die Zielsetzung des Bundesverkehrswegeplanes 1992 gewürdigt werden, der neben dem Verkehrsträger Schiene dem Verkehrsträger Binnenschiffahrt eine hohe Priorität einräume.

26.4

Der Bundesrechnungshof begrüßt die Absicht des Bundesministeriums, eine Rechtsgrundlage für die Erhebung von Schiffahrtsabgaben zu schaffen. Die übrigen Darlegungen des Bundesministeriums können nicht überzeugen.

Überkapazitäten insbesondere im Massengüterbereich sind in gleichem Maße auch bei den Deutschen Bahnen gegeben. Eine Verkehrsverlagerung aufgrund höherer Schiffahrtsabgaben auf die Deutschen Bahnen hätte deren bessere Auslastung zur Folge. Die Transporte, die das Bundesministerium durch Reduzierung der Schiffahrtsabgaben auf 700 000 DM — auf ein Drittel der ursprünglichen Höhe — dem Wasserweg wieder zuführte, hatten bei der Deutschen Bundesbahn zu Einnahmen von rd. 8 Mio. DM geführt. Dabei hatte die Deutsche Bundesbahn aufgrund der Wettbewerbssituation erhebliche Zugeständnisse machen müssen.

Ebensowenig überzeugt der Hinweis, daß hohe Investitionen in die Bundeswasserstraßen durch den Verkehrsrückgang entwertet würden, den angemessene Schiffahrtsabgaben zur Folge hätten. Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, daß grundsätzlich Investitionen dem Verkehr anzupassen sind und nicht der Verkehr mit Mitteln des Steuerzahlers den Investitionen.

Auch der Bundesverkehrswegeplan 1992 kann die seit vielen Jahren ungünstige Entwicklung des Kostendeckungsgrades nicht rechtfertigen, zumal er dem Verkehrsträger Schiene keine geringere Priorität einräumt.

In der Untersuchung, auf die sich das Bundesministerium beruft, wird die Binnenschiffahrt hinsichtlich der Luftverschmutzung durch den Gütertransport geringfügig schlechter eingeschätzt als die Bahn. Die Beeinträchtigung von Wasser und Boden sehen die Verfasser bei Binnenschiffahrt und Bahn als so gering an, daß sie bei der Ermittlung der den Verkehrsträgern bislang nicht angelasteten Kosten unberücksichtigt bleibt. Deutlich höher werden bei der Bahn die Unfallfolgekosten, insbesondere aber die Lärmkosten eingeschätzt. Die Berücksichtigung dieser Kosten würde die Bahntarife um weit weniger als 10 v. H. erhöhen. Deshalb können auch die Belange des Umweltschutzes nicht rechtfertigen, daß die Binnenschiffahrtswege der Wirtschaft zu einem Bruchteil der tatsächlichen Kosten zu Lasten des Bundes überlassen werden.

Durch die ständig zunehmende Subventionierung der Binnenschiffahrt wird das Bundesministerium seiner Gesamtverantwortung für alle Verkehrsträger nicht gerecht, da sie die Deutschen Bahnen zu einem ruinösen Wettbewerb zwingt. Geringe Transportkosten verringern zudem die Investitionsbereitschaft der Wirtschaft in Zweigwerke und schaffen zusätzlichen Verkehr. Nicht zuletzt werden dem Bund erhebliche Einnahmen vorenthalten, für die er die entsprechenden Vorleistungen erbracht hat.

Der Bundesrechnungshof hält es für unverzichtbar, die Schiffahrtsabgaben so zu erhöhen, daß sich der Deckungsgrad stetig verbessert. Ziel sollte — wie auch bei den anderen Verkehrsträgern — eine angemessene Beteiligung an den Wegekosten sein.

27 Gebühren für Amtshandlungen von Sonderstellen (Kapitel 12 03)

27.0

Die Gebühren für Amtshandlungen der Sonderstellen „Schiffsuntersuchungskommission und Schiffseichamt" wurden seit dem Jahre 1974 nicht mehr erhöht. Der Kostendeckungsgrad verschlechterte sich auf nunmehr unter 40 v. H.

27.1

Dem Bund obliegen auf dem Gebiet der Binnenschiffahrt u. a. die Schiffseichung — insbesondere die Vermessung des Schiffes und Berechnung seiner Tragfähigkeit — und die Ausstellung von Befähigungszeugnissen und von Bescheinigungen über Bau, Ausrüstung, Bemannung und Betrieb von Wasserfahrzeugen auf den Bundeswasserstraßen. Mit der Wahrnehmung dieser Aufgaben sind elf Sonderstellen „Schiffsuntersuchungskommission und Schiffseichamt" betraut. Sie erheben für ihre Amtshandlungen Gebühren, die in einer vom Bundesministerium erlassenen Kostenverordnung festgelegt sind.

Das Bundesministerium hatte im Jahre 1974 die Gebühren durch eine Neufassung der Kostenverordnung erhöht. In den Folgejahren wurde die Kostenverordnung mehrfach, u. a. durch die Aufnahme neuer Gebührentatbestände, fortgeschrieben. Eine Anhebung der Gebühren unterblieb. Deshalb verschlechterte sich bei steigenden Kosten der Kostendeckungsgrad ständig auf nunmehr deutlich unter 40 v. H. Allein in einem Jahr hätten durch die Erhebung kostendeckender Gebühren rd. 3 Mio. DM zusätzlich eingenommen werden können.

27.2

Der Bundesrechnungshof hat, gestützt auf Erhebungen der Vorprüfungsstellen, beanstandet, daß das Bundesministerium die ständige Verschlechterung des Kostendeckungsgrades bei den Sonderstellen entgegen den Vorgaben des Deutschen Bundestages und des Bundesministeriums der Finanzen seit Jahren hinnimmt.

27.3

Das Bundesministerium hat erklärt, daß es eine Anhebung der Gebühren um durchschnittlich 50 v. H. für vertretbar halte, und auf einen entsprechenden Entwurf einer Neufassung der „Kostenverordnung für Amtshandlungen der Wasser- und Schiffahrtsverwaltung des Bundes auf dem Gebiet der Binnenschifffahrt" (Kostenverordnung) verwiesen, der dem Bundesministerium der Finanzen im April 1993 mit der Bitte übersandt worden sei, das Einvernehmen zu erklären. Der Kostendeckungsgrad werde nach Ablauf eines Jahres erneut geprüft.

Kostendeckung sei aber nicht zu erreichen. Die erforderlichen Amtshandlungen könnten in allen Vertragsstaaten der „Mannheimer Akte" (Rheinuferstaaten) vorgenommen und müßten gegenseitig anerkannt werden. Gegenüber den benachbarten Vertragsstaaten habe die Bundesrepublik Deutschland hinsichtlich der Gebühren für diese Amtshandlungen ein überproportional hohes Kostenniveau mit der Folge, daß viele Untersuchungen von deutschen Schiffen allein aus Kostengründen im Ausland vorgenommen würden. Dies liege weder im sicherheitstechnischen Interesse des Bundes noch im personalwirtschaftlichen Interesse der deutschen Wasser- und Schiffahrtsverwaltung. Bemühungen um eine internationale Kostenangleichung seien in den letzten Jahren verstärkt worden; die Kostenunterschiede hätten aber noch nicht ganz abgebaut werden können.

27.4

Der Bundesrechnungshof erkennt an, daß das Bundesministerium im Sinne der Prüfungsfeststellungen nunmehr tätig geworden ist, sieht in dem Entwurf der Neufassung der Kostenverordnung aber nur einen ersten Schritt zu einer sachgerechten Gebührenpolitik, deren Ziel die Kostendeckung ist.

Das Bundesministerium hat den Verzicht auf kostendeckende Gebühren nicht überzeugend begründet. Die in den einzelnen Vertragsstaaten durchgeführten Untersuchungen und Prüfungen werden gegenseitig anerkannt. Das personalwirtschaftliche Interesse der Wasser- und Schiffahrtsverwaltung ist zwar verständlich, an Dienstposten unwirtschaftlicher Einrichtungen sollte aber dennoch auf Dauer nicht festgehalten werden.

Die Sonderstellen sind grundsätzlich nur zu rechtfertigen, wenn sie sich im Wettbewerb behaupten. Ansatzpunkt muß das „überproportional hohe Kostenniveau" sein, dessen Gründe zu ermitteln und dessen Ursachen zu beseitigen sind. Die im Jahre 1993 in Kraft getretene Verwaltungsvorschrift, durch die der Aufgabenvollzug der Sonderstellen gestrafft und vereinheitlicht werden soll, bildet dafür einen geeigneten Rahmen.

Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, daß alle Rationalisierungsmöglichkeiten ausgeschöpft und auf dieser Grundlage kostendeckende Gebühren angestrebt werden.

28 Bemerkungen früherer Haushaltsjahre; Abstufung von Bundesstraßen

(Kapitel 12 10)

Bemerkungen 1986

— Drucksache 10/6138 Nr. 16 —

28.0

Aufgrund früherer Prüfungsfeststellungen des Bundesrechnungshofes ermittelte das Bundesministerium 2 900 km Bundesstraßen, die in unmittelbarer Nähe parallel zu Autobahnen verlaufen und deshalb nicht mehr dem weiträumigen Verkehr dienten. Sie sollten in die sich aus dem Landesrecht ergebende Straßenklasse abgestuft werden. Bis zum 31. Dezember 1992 war die Abstufung erst für 600 km vollzogen. Hingegen wurden 360 km ohne nähere Prüfung in den Bedarfsplan 1992 übernommen und für einen Ausbau vorgesehen.

28.1

Der Bundesrechnungshof hatte in den Bemerkungen 1986 beanstandet, daß 3 500 km Bundesstraßen, die in unmittelbarer Nähe parallel zu Autobahnen verlaufen und deshalb die Voraussetzungen des § 1 Abs. 1 Bundesfernstraßengesetz, dem weiträumigen Verkehr zu dienen, nicht mehr erfüllten, nach Fertigstellung der jeweiligen Autobahn nicht in die sich aus dem Landesrecht ergebende Straßenklasse abgestuft worden waren.

Das Bundesministerium hatte den Ausführungen des Bundesrechnungshofes im Grundsatz zugestimmt. Es hatte nach eigener Prüfung eine entbehrliche Gesamtstrecke von 2 900 km ermittelt und die Länder am 15. Mai 1987 aufgefordert, 1 500 km alsbald abzustufen.

Im übrigen hatte es mitgeteilt, daß davon 1 400 km Straßen entweder im Bedarfsplan 1986 als Neu- oder Ausbaumaßnahmen enthalten seien oder es sich um Straßen im Zonenrandgebiet (rd. 500 km) handele. Das Bundesministerium hatte vorgeschlagen, diese anläßlich der Aufstellung des Bundesverkehrswegeplanes 1992 in die Überprüfung des Bedarfsplanes einzubeziehen.

Der Rechnungsprüfungsausschuß des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages hatte in seiner Sitzung am 21. Mai 1987 von der Bemerkung des

Bundesrechnungshofes und den Erklärungen des Bundesministeriums zustimmend Kenntnis genommen. Er hatte das Bundesministerium gleichzeitig und erneut am 3. Februar 1988 „ersucht, bis zur nächstjährigen Beratung der Bemerkungen des Bundesrechnungshofes über das Erreichte zu berichten" (Plenarprotokoll 11/31 S. 2097ff. i. V. m. Drucksache 11/831 zu Nr. 16).

Das Bemühen des Bundesministeriums zeigte in den Folgejahren nicht den angestrebten Erfolg. Bis zum 31. Dezember 1992 wurden insgesamt nur 600 km abgestuft und für weitere 140 km die Abstufungsverfahren eingeleitet. Damit war seine Erklärung vom 15. Mai 1987, 1 500 km alsbald abzustufen, nur knapp zur Hälfte erfüllt. Darüber hinaus könnten rd. 500 km Straßen abgestuft werden, nachdem die Vorzugsstellung des Zonenrandgebietes entfallen ist.

Von den weiteren rd. 900 km, die anläßlich des Bundesverkehrswegeplanes 1992 in die Überprüfung einbezogen werden sollten, hat das Bundesministerium rd. 360 km Bundesstraßen mit einem veranschlagten Bauvolumen von rd. 2,6 Mrd. DM in den Bedarfsplan 1992 übernommen.

28.2

Der Bundesrechnungshof vertritt die Auffassung, daß Straßen, die die Voraussetzungen des § 1 Abs. 1 Bundesfernstraßengesetz nicht mehr erfüllen, nicht für einen Neu- oder Ausbau zu Lasten des Bundes vorgesehen werden dürfen. Das Bundesministerium hätte dem Parlament den Aus- und Neubau dieser Abschnitte nicht vorschlagen dürfen.

28.3

Das Bundesministerium hat dazu mitgeteilt, daß nicht begonnene Projekte des „vordringlichen Bedarfs" des Bedarfsplanes 1986 mit gleicher Bewertung in den Bedarfsplan 1992 übernommen worden seien. Über die Abstufung der zugehörigen Bundesstraßenabschnitte solle nach Fertigstellung der Projekte entschieden werden.

Projekte der Stufe „Planungen" des Bedarfsplanes 1986 sowie Neuanmeldungen der Länder seien in den neuen Bedarfsplan ausnahmsweise übernommen worden, sofern das jeweilige Land den Nachweis der Fernverkehrsrelevanz im Einzelfall erbringen konnte.

Die im ehemaligen Zonenrandgebiet liegenden Abschnitte sollten sofort abgestuft werden, sofern sie nicht parallel zu solchen Autobahnen verlaufen, deren Ausbau im Bedarfsplan 1992 als Maßnahme des „vordringlichen Bedarfs" oder als „Projekt Deutsche Einheit" vorgesehen sei. In diesen Fällen solle über die Abstufung der Parallelbundesstraßen erst nach dem Ausbau der Autobahnen entschieden werden.

Schließlich sei in zwei Fällen die Kapazität der Autobahnen ungenügend, so daß die Parallelbundesstraßen noch weiträumigen Verkehr aufzunehmen hätten, so daß sie vorerst nicht abzustufen seien.

28.4

Der Bundesrechnungshof stimmt mit den Vorstellungen des Bundesministeriums hinsichtlich der Vorgehensweise bei autobahnparallelen Bundesstraßen im ehemaligen Zonenrandgebiet überein. Von dem Vorbehalt einer späteren Abstufungsentscheidung sind rd. 250 km der insgesamt 500 km betroffen.

Die weiteren Ausführungen des Bundesministeriums überzeugen den Bundesrechnungshof hingegen nicht.

Die Übernahme von noch nicht begonnenen Projekten auf parallel zur Autobahn verlaufenden Bundesstraßen vom Bedarfsplan 1986 in den Bedarfsplan 1992 ist unbegründet.

Streckenabschnitte, deren Bedeutung für den weiträumigen Verkehr im Jahre 1986 dem Grunde nach verneint worden war, dürften nicht ohne nähere Prüfung schon deshalb in den Bedarfsplan 1992 übernommen werden, weil sie früher mit „vordringlich" bewertet waren oder das betreffende Bundesland eine Bedeutung für den weiträumigen Verkehr anerkennt.

Mangelnde Kapazität einer Autobahn rechtfertigt nicht das Vorhalten einer parallel verlaufenden Bundesstraße. Nach den Erfahrungen des Bundesrechnungshofes werden solche Bundesstraßen vom weiträumigen Verkehr nicht angenommen, weil ihre Benutzung wegen der zahlreichen Ortsdurchfahrten und höhengleichen Kreuzungen keine Fahrzeitgewinne gegenüber der Autobahn erwarten läßt und einen geringeren Grad an Verkehrssicherheit gewährleistet.

Nach allem wären unter Berücksichtigung der 250 km Vorbehaltstrecken im ehemaligen Zonenrandgebiet und der bereits abgestuften 600 km von den vorgesehenen 2 900 km noch 2 050 km alsbald abzustufen. Dadurch würde der Bundeshaushalt um rd. 40 Mio. DM jährlich für ersparte Unterhaltungskosten entlastet. Außerdem könnten rd. 2,6 Mrd. DM während der Ausführungszeit des Bedarfsplanes 1992 eingespart werden, wenn die in ihm enthaltenen 362 km autobahnparallelen Bundesstraßen nicht zu Lasten des Bundes ausgebaut würden.

Das Bundesministerium wird dem Vollzug der Abstufungsmaßnahmen gegenüber den Ländern weiteren Nachdruck verleihen müssen.

Der Bundesrechnungshof wird die weitere Entwicklung beobachten.

Bundesministerium der Verteidigung
(Einzelplan 14)

29 Umrüstung des Schützenpanzers BMP-1
(Kapitel 14 15 verschiedene Titel)

29.0

Das Bundesministerium hat Schützenpanzer der ehemaligen Nationalen Volksarmee für eine zeitlich begrenzte Nutzung umrüsten lassen, ohne zuvor den Bedarf kritisch zu ermitteln. Trotz der hohen Umrüstungskosten entsprechen die Schützenpanzer wegen der erheblichen Nutzungseinschränkungen für Fahrzeug, Bewaffnung und Munition nur bedingt den Ausbildungs- und Einsatzgrundsätzen der Panzergrenadiertruppe. Inzwischen ist der Schützenpanzer vollständig aus der Nutzung genommen worden.

Bei einem Verzicht auf die Nutzung hätten Ausgaben in Höhe von rd. 30 Mio. DM vermieden werden können.

29.1

Das Bundesministerium entschied im Januar 1991, 763 Schützenpanzer BMP-1 der ehemaligen Nationalen Volksarmee vorübergehend — d. h. bis zum voraussichtlichen Zulauf des Schützenpanzers Marder 2 ab dem Jahre 1996 — in den neuen Bundesländern weiter zu nutzen. Davon sollten 178 Fahrzeuge der Ausbildung dienen, 52 vorübergehend stillgelegt und 533 langzeitgelagert werden. Die Entscheidung stand unter dem Vorbehalt, daß die Funktions- und Betriebssicherheit für die zugehörige Übungsmunition erklärt und durch eine Umrüstung der Fahrzeuge den „unverzichtbaren Sicherheitsbestimmungen" entsprochen werden könnte.

Für die Umrüstung veranschlagte das Bundesministerium in den Haushalten 1991 bis 1993 insgesamt 36,6 Mio. DM. Darin waren Ausgaben für die Bedarfsinstandsetzung sowie Entwicklung, Umrüstung und Fertigung der Munition nicht enthalten. Das Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung (Bundesamt) schloß am 12. März 1991 mit einem Unternehmen einen Vertrag über die Umrüstung von drei Truppenversuchsmustern mit einer Option auf Umrüstung weiterer 100 Fahrzeuge (Los 1).

Bereits Ende März 1991 stand fest, daß aufgrund technischer Mängel die Funktions- und Betriebssicherheit der Übungsmunition nicht erklärt werden konnte. Das Bundesministerium entschied deshalb am 15. April 1991, für die Kanone des Schützenpanzers 80 000 Übungsgranaten technisch ändern und 3 Millionen Stück Maschinengewehrmunition für das Bord-MG fertigen zu lassen. Dafür sah es zusätzlich rd. 12,8 Mio. DM vor.

Anfang Mai 1991 konnte für den umgerüsteten Schützenpanzer BMP-1 die Funktions- und Betriebssicherheit sowie die Truppenverwendbarkeit nur unter Auflagen erklärt werden. Es ergaben sich insbesondere die folgenden Nutzungseinschränkungen:

- Der Schützenpanzer war zum Betrieb im öffentlichen Straßenverkehr nicht zugelassen. Die Fahrgeschwindigkeit war auf 40 km/h beschränkt.
- Das Panzerabwehr-Lenkflugkörper-System konnte aus Sicherheitsgründen nicht genutzt werden. Die Kampfentfernung gegen gepanzerte Ziele war deswegen von 2 000 m auf 600 m am Tag oder 400 m in der Nacht herabgesetzt.
- Die Kanone konnte Gefechtsmunition unter Hinnahme eines Restrisikos nur im Verteidigungsfall verschießen. Ihre Ladeautomatik war aus Sicherheitsgründen ausgebaut worden.
- Mit den Gewehren der Schützen konnte nicht aus den Schießluken geschossen werden.
- Der „aufgesessene Kampf" war nicht möglich.

Das Bundesamt übte trotz dieser bekannten Nutzungsbeschränkungen im Mai 1991 die Option für das Los 1 (100 Fahrzeuge) aus.

Das Heeresamt schlug dem Bundesministerium im Juli 1991 vor, von den 533 langzeit zu lagernden Schützenpanzern BMP-1 die 316 zunächst für die Aufwuchsbataillone vorgesehenen Fahrzeuge nicht umzurüsten. Das Bundesministerium hielt jedoch an der Zahl von 763 umzurüstenden Schützenpanzern fest.

Mitte Oktober 1991 schloß das Bundesamt daraufhin einen Vertrag über die Umrüstung weiterer 500 Schützenpanzer BMP-1 als Los 2 und erteilte einem Heeresinstandsetzungswerk den Auftrag, zusätzlich die restlichen 160 Fahrzeuge umzurüsten. Im Juli 1992 reduzierte das Bundesministerium die Anzahl der insgesamt umzurüstenden Schützenpanzer BMP-1 auf 670 Stück, stellte die Umrüstung im Heeresinstandsetzungswerk ein und stattete zwei Bataillone mit dem Schützenpanzer Marder 1 aus der vorhandenen Umlaufreserve aus.

Das Bundesministerium entschied schließlich im Januar 1993 im Rahmen der weiteren Reduzierung des Heeresumfanges, die Schützenpanzer BMP-1 wieder vollständig aus der Nutzung zu nehmen und die Panzergrenadierverbände einheitlich mit dem vorhandenen Schützenpanzer Marder 1 auszustatten. Die bis dahin vorgenommene Umrüstung, die Munitionsentwicklungs- und Beschaffungsvorhaben sowie alle weiteren ausgabenverursachenden Maßnahmen wurden eingestellt. Dies entspricht den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes vom Dezember 1992.

Bis zu seiner Einstellung waren für das auf annähernd 50 Mio. DM veranschlagte Projekt rd. 30 Mio. DM ausgegeben worden; rd. 20 Mio. DM wurden nicht verausgabt.

29.2

Der Bundesrechnungshof hat den Entscheidungsablauf zur Nutzung des Schützenpanzers BMP-1 beanstandet. Er hat bemängelt, daß das Bundesministerium seiner Entscheidung weder eine kritische Analyse des Bedarfes noch ein sorgsames Abschätzen von Kosten und Nutzen für die vorgesehene nur vorübergehende Verwendung des BMP-1 vorangehen ließ und dabei auch Alternativen — wie die später vorgenommene Ausrüstung zweier Bataillone mit Schützenpanzern Marder 1 aus der Umlaufreserve — nicht vorausschauend einbezogen hatte. Er hat ferner darauf hingewiesen, daß mit den umgerüsteten Schützenpanzern BMP-1 wegen der Nutzungseinschränkungen der Auftrag der Panzergrenadiertruppe nur sehr bedingt hätte erfüllt werden können. Der Bundesrechnungshof hat weiter beanstandet, daß das Bundesministerium mit der Umrüstung der Schützenpanzer BMP-1 begonnen hatte, bevor der eigene Vorbehalt zur Funktions- und Betriebssicherheit für die Übungsmunition ausgeräumt war.

Der Bundesrechnungshof hat das Ergebnis der Umrüstung im Verhältnis zu den veranschlagten Haushaltsmitteln in Höhe von insgesamt rd. 50 Mio. DM für nicht angemessen erachtet und darüber hinaus den Wert der Ausbildung an diesem Gerät und seiner Bewaffnung in Frage gestellt.

Bei einem sachlich gebotenen Verzicht auf die Nutzung hätten die Ausgaben für die Umrüstung in Höhe von rd. 30 Mio. DM vermieden werden können. Aufgrund seiner Erkenntnisse über die erheblichen Nutzungseinschränkungen des Schützenpanzers hätte das Bundesministerium diese Ausgaben zumindest durch eine frühere Einstellung der Umrüstung geringer halten können.

29.3

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, mit der Übernahme von 763 Schützenpanzern BMP-1 habe eine — bis zum damals geplanten Zulauf des Schützenpanzers Marder 2 — bestehende Ausrüstungslücke geschlossen und zugleich ein Großgerät der ehemaligen Streitkräfte des beigetretenen Teiles Deutschlands sinnvoll — zumindest übergangsweise — weiter genutzt werden sollen.

Das Bundesministerium hat zwar die erheblichen Nutzungseinschränkungen des Schützenpanzers BMP-1 sowie seiner Bewaffnung und Munition eingeräumt. Es habe diese jedoch wegen der vorgesehenen begrenzten Nutzungsdauer für hinnehmbar gehalten und alle Forderungen der Bedarfsträger als erfüllt angesehen.

Dem Vorschlag des Heeresamtes, auf die Umrüstung der Schützenpanzer BMP-1 der Aufwuchsbataillone zu verzichten, habe nach „eingehender Prüfung" nicht gefolgt werden können, weil damit die Konzeption „Kaderung und rascher Aufwuchs" nicht zu realisieren gewesen wäre. Deshalb habe zum damaligen Zeitpunkt an der Umrüstung aller 763 Schützenpanzer festgehalten werden müssen.

Das Bundesministerium teilte weiter mit, es stehe mit einem verbündeten Staat in Verhandlung, die bisher umgerüsteten Schützenpanzer BMP-1 zum Preis der Umrüstungskosten abzugeben.

29.4

Die Stellungnahme des Bundesministeriums hat die Bedenken des Bundesrechnungshofes nicht ausgeräumt. Für die Übernahme als Großgerät der ehemaligen Streitkräfte des beigetretenen Teiles Deutschlands erscheint der Schützenpanzer BMP-1 ungeeignet, da seine Kampfkraft, insbesondere seine Panzerabwehrfähigkeit, Feuer- und Stoßkraft sowie die Überlebensfähigkeit erheblich vermindert war.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, daß der Bedarf für die Schützenpanzer und mögliche Alternativen nicht sorgfältig und vorausschauend ermittelt wurden. So hätte dem Vorschlag des Heeresamtes zumindest teilweise dadurch entsprochen werden können, daß die Zahl der langzeit zu lagernden Schützenpanzer um die Umlaufreserve und die für Spezialausbildungseinheiten vorgesehenen Fahrzeuge vermindert worden wäre.

29.5

Der Bundesrechnungshof wird beobachten, inwieweit es dem Bundesministerium gelingen wird, die bisherigen Aufwendungen durch Verkäufe der umgerüsteten Schützenpanzer zu decken.

30 Aussonderung und Verwertung des bundeswehreigenen Landesystems SETAC

(verschiedene Kapitel und Titel)

30.0

Das Bundesministerium ist der Aufforderung des Deutschen Bundestages zur Verwertung des bundeswehreigenen Landesystems SETAC erst rd. vier Jahre später nachgekommen. Zu den ursprünglichen Ausgaben von über 300 Mio. DM für die Entwicklung und Beschaffung des Systems sind noch Ausgaben für eine Studie, die Verwertungsmöglichkeiten untersuchen sollte, sowie Lagerkosten hinzugekommen. Bei der Verwertung des Systems wurden Einnahmen in Höhe von nur 15 315 DM erzielt.

30.1

30.1.1

Das Bundesministerium ließ seit dem Jahre 1968 ein eigenes Landesystem (SETAC) für seine militärischen Luftfahrzeuge mit Ausgaben von über 300 Mio. DM entwickeln und beschaffen. Nach einer Prüfung des Bundesrechnungshofes (vgl. Bemerkungen 1986, Drucksache 10/6138 Nr. 22) entschied das Ressort im März 1988, daß das Landesystem nicht mehr genutzt werden solle. Gleichzeitig ordnete es Untersuchungen über geeignete Verwertungsmöglichkeiten an. Eine sinnvolle Verwendung innerhalb der Bundeswehr schloß es zwar ebenso aus wie eine industrielle Verwertung oder eine Abgabe im Rahmen der Ausstattungshilfe an dritte Länder. Trotzdem wollte es vor einer endgültigen Verwertungsentscheidung noch untersuchen lassen, ob es nicht doch noch eine entsprechende Verwendungsmöglichkeit geben könnte. Zu diesem Zweck beauftragte es am 13. Juni 1988 ein Institut mit den entsprechenden Untersuchungen. Hierfür wurden Haushaltsmittel in Höhe von rd. 360 000 DM aufgewendet. Das Institut stellte im August 1988 fest, daß bei allen untersuchten möglichen Anwendungen mit nennenswerten Erlösen nicht gerechnet werden könne, weil weder das Gesamtsystem noch SETAC-Komponenten handelsfähig seien. Diesen Sachverhalt teilte das Bundesministerium am 6. September 1988 dem Rechnungsprüfungsausschuß des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages mit, der am 16. März 1989 die Erwartung aussprach, daß das Bundesministerium die Aussonderung der beschafften und im bundeseigenen Lager aufbewahrten Geräte baldmöglichst veranlaßt.

30.1.2

Die Luftwaffe ordnete bereits am 17. Januar 1989 die Aussonderung und anschließende Verwertung an. Auf Anfrage des Bundesrechnungshofes teilte das Bundesministerium am 16. Oktober 1990 mit, daß die im bundeseigenen Lager bei der Herstellerfirma lagernden Geräte, Ersatzteile, Sonderbetriebsmittel usw. in einem Luftwaffenmaterialdepot zusammengezogen würden. Die Aussonderung werde bis zum Ende des ersten Quartals 1991 abgeschlossen sein. Die Umlagerung in ein Luftwaffenmaterialdepot erfolgte tatsächlich aber noch später, nämlich erst in der Zeit von Februar bis November 1991.

Für die gesamte Lagerhaltung im bundeseigenen Lager bei der Herstellerfirma leistet der Bund jährliche Ausgaben in Höhe von rd. 1 Mio. DM.

30.1.3

Die Verwertung des SETAC-Materials durch die bundeseigene Verwertungsgesellschaft, die ab Oktober 1992 begann, erbrachte einen Gesamterlös in Höhe von 15 315 DM. In diesem Betrag sind auch die Erlöse für den Direktverkauf der Sonderbetriebsmittel (Werkzeuge, Schablonen und ähnliches aus hochwertigem Stahl) an die Herstellerfirma in Höhe von 6 000 DM enthalten.

30.1.4

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium mehrfach schriftlich an eine zügige Verwertung des SETAC-Systems erinnert und auch mündlich die zögerliche Abwicklung beanstandet. Er hat auch gerügt, daß das Bundesministerium auf die Studie zur Untersuchung der Verwertungsmöglichkeiten für das SETAC-System nicht verzichtet hat.

30.2

Das Bundesministerium hat die bei der Verwertung eingetretenen Verzögerungen mit personellen und organisatorischen Schwierigkeiten begründet, insbesondere mit der Versetzung, Erkrankung und vorzeitigen Pensionierung des ehemaligen technischen Referenten für das SETAC-System im nachgeordneten Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung (Bundesamt) sowie mit der Auflösung und Abschichtung der Aufgaben des technischen Referates. Ein Nachteil für den Bund sei aber nicht entstanden, wenn man von den Kosten der Lagerhaltung im Luftwaffenmaterialdepot und der Transporte mit Bundeswehr-Fahrzeugen absehe. Zu der Vermeidbarkeit der Studie über weitere Verwertungsmöglichkeiten hat sich das Bundesministerium nicht geäußert.

30.3

Die Begründungen des Bundesministeriums vermag der Bundesrechnungshof nicht als stichhaltig anzusehen. Es hat versäumt, den Abbruch des Vorhabens SETAC im nachgeordneten Bereich unverzüglich umsetzen zu lassen und gleichzeitig die Umlagerung des SETAC-Materials in das kostengünstigere Luftwaffenmaterialdepot anzuordnen. Das Bundesministerium hat zwar geltend gemacht, daß zusätzliche Ausgaben für die längere Lagerung des SETAC-Materials nicht angefallen seien. Es verkennt aber dabei, daß von der Gesamtlagerfläche des bundeseigenen Lagers ein entsprechender Anteil durch die Lagerung des SETAC-Materials gebunden war und anteilig Lagerpersonal beschäftigt werden mußte. Es kann dahingestellt bleiben, in welcher Höhe anteilige Kosten bei einer zwei bis drei Jahre früheren Auslagerung des SETAC-Materials hätten vermieden werden können; es steht außer Zweifel, daß die erheblichen Materialmengen entsprechenden Aufwand verursacht haben.

Das Bundesministerium hätte auch auf die Studie zur Untersuchung der Verwertungsmöglichkeiten für das SETAC-System verzichten können. Bei einer abschließenden fachtechnischen Bewertung des SETAC-Systems hat das Bundesamt im November 1992 bestätigt, daß das Landesystem SETAC technisch und operationell nur für den ursprünglich vorgesehenen militärischen Einsatz hätte verwendet werden können. Diese Erkenntnisse waren dem Bun-

desministerium bereits bei der Beschaffung des SETAC-Systems bekannt gewesen. Der nachträglichen Studie über andere Nutzungsmöglichkeiten hätte es daher nicht bedurft. Ausgaben von rd. 360 000 DM hätten vermieden werden können.

30.4

Das Bundesministerium wird künftig sicherstellen müssen, daß Beschlüsse des Parlamentes und auch eigene Absichtserklärungen zügig umgesetzt werden.

31 Teilnahme von Reservisten an Kongressen im Rahmen von Wehrübungen

31.0

Nach Anordnung des Bundesministeriums nehmen Reservisten an Kongressen von Reserve(unter-) offiziervereinigungen im Rahmen von Wehrübungen teil.

Die Kongresse sind überwiegend gesellschaftliche Veranstaltungen. Sie entsprechen weder den Zwecken noch den Zielen von Wehrübungen. Die Reservisten sollten an ihnen nur im Rahmen „Dienstlicher Veranstaltungen" teilnehmen.

Dadurch könnten Ausgaben in Höhe von jährlich bis zu 150 000 DM eingespart werden.

31.1

Die Interalliierte Reserveoffiziervereinigung führt jährlich und die Europäische Reserveunteroffiziervereinigung alle zwei Jahre Kongresse in Verbindung mit militärischen Wettkämpfen an wechselnden Orten durch. Auch die Teilnahme an den Kongressen findet seit dem Jahre 1986 nach Anordnung des Bundesministeriums im Rahmen von Wehrübungen statt.

Bei den Kongressen vertreten in der Regel etwa 30 Mitglieder des Verbandes der Reservisten (Verband) die Reservisten der Bundeswehr auf internationaler Ebene. Für die Mehrzahl der Kongresse sind thematische Schwerpunkte (Leitthemen) vorgegeben. Die Teilnehmer vertreten ihre oder die Auffassungen ihrer Verbände und sind insoweit Vertreter dieser Verbände und nicht staatlicher Organe; sie handeln ohne Auftrag des Bundesministeriums.

Wehrübungen dienen vorrangig der Aus- und Weiterbildung der Reservisten, dem Üben und Überprüfen der Mobilmachung sowie der Verbesserung der Einsatzbereitschaft der Mobilmachungstruppenteile/Dienststellen. Zwar sind im Wehrübungserlaß des Bundesministeriums in Nr. 105 auch sonstige Wehrübungen aufgeführt, die aufgrund freiwilliger Verpflichtung möglich sind. Die Teilnahme an den Kongressen ist nicht erwähnt.

31.2

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes kann die Teilnahme an den Kongressen nicht als Wehrübung angesehen werden. Die Kongresse sind überwiegend gesellschaftliche Veranstaltungen, die weder den Zwecken noch den Zielen von Wehrübungen entsprechen.

Die Teilnahme an Kongressen kann aber als „Dienstliche Veranstaltung" bewertet werden. „Dienstliche Veranstaltungen" sind eine Wehrdienstart, bei der Reservisten ausschließlich aufgrund freiwilliger Verpflichtung Wehrdienst leisten. Die Bestimmungen über den Zweck solcher Veranstaltungen lassen die Teilnahme von Reservisten an Kongressen im Soldatenstatus zu, erfordern aber einen erheblich geringeren administrativen und finanziellen Aufwand (z. B. keine Zahlung von Wehrsold und Verdienstausfall). Außerdem hält der Bundesrechnungshof es für erforderlich, daß die Zahl der deutschen Teilnehmer deutlich verringert wird und sich an der Anzahl und Bedeutung der Themenbereiche ausrichtet.

Die finanziellen Einsparungen können nach Auffassung des Bundesrechnungshofes bis zu 150 000 DM jährlich betragen.

Er hat das Bundesministerium gebeten, künftig für die Teilnahme an internationalen Kongressen keine Wehrübungen mehr anzuordnen.

31.3

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, Auslandskontakte von Reservisten seien Bestandteil der „Freiwilligen Reservistenarbeit". Sie seien politisch und — bezogen auf bestimmte Aufgabenstellungen — auch militärisch gewollt.

Die Entscheidung für die Teilnahme der Delegation am Kongreß im Rahmen einer Wehrübung dokumentiere den hohen Stellenwert, der dieser Veranstaltung politisch beigemessen werde. Im übrigen werde die Teilnahme an Auslandsveranstaltungen von den Reservisten als Belohnung und Antrieb für die Reservistenarbeit angesehen.

Eine Teilnahme an Kongressen in Form einer „Dienstlichen Veranstaltung" sei immer gerechtfertigt. Die Grundsatzentscheidung für die Teilnahme an den Kongressen im Rahmen von Wehrübungen werde jedoch zunächst — vorbehaltlich einer neuen Entscheidung des Bundesministeriums — aufrechterhalten.

31.4

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung. Dem Interesse des Bundesministeriums an der Teilnahme deutscher Reservisten an diesen Kongressen wird auch entsprochen, wenn die Teilnahme als „Dienstliche Veranstaltung" bewertet wird.

Das Bundesministerium sollte die Teilnahme an den Kongressen künftig nicht mehr als Wehrübungen anerkennen.

32 Umsetzung von Ergebnissen personalwirtschaftlicher Untersuchungen im Kassenwesen

32.0

Die auf Anregung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages auf neuer Grundlage im Bundesministerium ermittelten Vorschläge für Personalberechnungsschlüssel weisen durchgehend auf einen — zum Teil erheblich — geringeren Personalbedarf hin. Sie wurden jedoch nicht in angemessener Zeit umgesetzt, so daß über mehrere Jahre in den untersuchten Bereichen ein überhöhter Personalbedarf beibehalten worden ist.

32.1

Der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages hat eine Forderung des Bundesrechnungshofes, die Gegenstand der Bemerkungen 1988 (Drucksache 11/3056 Nr. 20) war, aufgegriffen und das Bundesministerium im Jahre 1989 aufgefordert, die Personalbemessung in der Bundeswehrverwaltung und in den Streitkräften nach sachgerechten Methoden vorzunehmen und die organisatorischen Voraussetzungen hierfür zu schaffen.

Der Bundesrechnungshof hat die bisher im Bereich des Kassenwesens durchgeführten Maßnahmen untersucht; er hat festgestellt, daß die mit der Personalbedarfsermittlung beauftragten Prüfgruppen „Organisation" von der Auftragserteilung bis zur Vorlage eines Vorschlages für einen Personalberechnungsschlüssel etwa zwei Jahre benötigten. Aufgrund der Vorschläge können die personellen Auswirkungen durch Probeberechnungen oder Abschätzungen insgesamt ermittelt werden. Vorschläge für Erfassungskräfte sind seit Dezember 1988, für Buchhalter seit Mai 1990 und für Rechnungsführer seit April 1992 bekannt. Die rechnerischen Einsparungen sind teilweise beträchtlich (25 Dienstposten bei Erfassungskräften, etwa 75 Dienstposten bei Buchhaltern und etwa 900 Dienstposten bei Rechnungsführern).

Eine Anpassung des Personalbedarfes erfolgte bisher nur durch die Anwendung eines aufgrund des Vorschlages für Erfassungskräfte erstellten Personalberechnungsschlüssels im September 1989. Darüber hinaus hat das Bundesministerium keine personalwirtschaftlichen Konsequenzen gezogen, obwohl das Einsparpotential Personalkosten in Höhe von etwa 4 Mio. DM für Buchhalter und 45 Mio. DM für Rechnungsführer jährlich beträgt.

32.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß das Bundesministerium die Vorschläge der Prüfgruppen nicht in ausreichendem Umfang für Maßnahmen zur unverzüglichen Anpassung des Personalbedarfes ausgewertet hat. Er hat empfohlen, bis zur Herausgabe und Anwendung der endgültigen Fassung der Bemessungsvorgaben Übergangsmaßnahmen zur sofortigen Anpassung des Personalbedarfes zu erlassen.

32.3

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, daß die Untersuchungsergebnisse der Prüfgruppe „Organisation" über Buchhalter bei den Bundeswehrkassen unzureichend seien und deshalb für eine Personalbedarfsermittlung nicht herangezogen werden könnten.

Im übrigen seien die Personalberechnungsschlüssel für Buchhalter wegen anderer, vorrangig zu erledigender Aufgabenschwerpunkte mit wesentlich höheren Einspareffekten (Neuaufbau bzw. Straffung der ehemaligen NVA-Organisation in den neuen Bundesländern, Neuorganisation der Territorialen Wehrverwaltung) vorübergehend nicht weiterbearbeitet worden.

Die Umsetzung des Personalberechnungsschlüssels für Rechnungsführer hat sich nach Darstellung des Bundesministeriums aufgrund der Vielschichtigkeit der Rechnungsführeraufgaben und Untersuchungen in fünf verschiedenen militärischen Organisationsbereichen (Heer, Luftwaffe, Marine, zentraler militärischer Bereich, zentraler Sanitätsbereich) verzögert.

Das Bundesministerium hat zugesagt, Übergangsmaßnahmen bis zur Inkraftsetzung der endgültigen Fassung der Personalberechnungsschlüssel für Buchhalter und Rechnungsführer zu treffen.

32.4

Die Darlegungen des Bundesministeriums rechtfertigen die zögerliche Behandlung der Angelegenheit nicht. Zumindest hätten schon früher Übergangsmaßnahmen getroffen werden müssen. Das Bundesministerium wird künftig Vorschläge der Prüfgruppen „Organisation" mit erheblichen Auswirkungen auf den Personalbedarf unverzüglich umzusetzen haben.

Der Bundesrechnungshof wird die weitere Entwicklung beobachten.

Bundesministerium für Gesundheit
(Einzelplan 15)

33 Gebührenerhebung des Bundesgesundheitsamtes
(Kapitel 15 03 Titel 111 01, 111 81)

33.0

Die durch das Bundesgesundheitsamt erhobenen Gebühren für die Zulassung von Arzneimitteln und für sonstige Amtshandlungen sind nicht kostendeckend. Das Bundesministerium hat die zwei maßgeblichen Kostenverordnungen nicht umfassend und rechtzeitig angepaßt. Bei der Zulassung von Arzneimitteln wurde auf Einnahmen in einer Größenordnung von jährlich 10 Mio. DM verzichtet.

33.1

Das Bundesgesundheitsamt (Bundesamt) erhebt für die Zulassung von Arzneimitteln Gebühren auf der Grundlage einer „Kostenverordnung für die Zulassung von Arzneimitteln durch das Bundesgesundheitsamt" (Kostenverordnung) vom 20. Juni 1990. Die Höhe dieser Gebühren hat sich nach dem jeweiligen Personal- und Sachaufwand für das Zulassungsverfahren zu bestimmen (§ 33 Abs. 2 Arzneimittelgesetz).

33.1.1

Im April 1986 hatte der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (Bundesbeauftragter) ein Verfahren zur Berechnung kostendeckender Gebühren beim Bundesamt empfohlen. Das Bundesamt ermittelte unter Beachtung dieser Empfehlung kostendeckende Gebührensätze und übernahm sie in die Kostenverordnung (Fassung vom 2. November 1987).

Wegen struktureller und personeller Veränderungen im Bundesamt forderte der Deutsche Bundestag die Bundesregierung bei der Verabschiedung des Vierten Gesetzes zur Änderung des Arzneimittelgesetzes am 7. März 1990 auf, die Kostendeckung der Gebühren zu überprüfen und ggf. eine Änderung der Kostenverordnung unverzüglich vorzulegen. Dabei waren aufgrund des 1. Nachtragshaushaltes 1990 200 neue Planstellen und Stellen sowie entsprechende Sachkosten zu berücksichtigen.

Bei Ermittlung der neuen Gebührensätze wichen das Bundesministerium und das Bundesamt wesentlich vom empfohlenen Berechnungsverfahren des Bundesbeauftragten ab. Mit der am 20. Juni 1990 erlassenen Neufassung der Kostenverordnung wurde keine Kostendeckung erreicht. Eine vom Bundesrechnungshof im Jahre 1990 geforderte Vergleichsrechnung auf der Basis der Empfehlungen des Bundesbeauftragten ergab einen Kostendeckungsgrad von rd. 26 v. H. (Stand: September 1992). Damit wurde auf mögliche Einnahmen gegenüber der Vollkostendeckung in geschätzter Höhe von jährlich rd. 10 Mio. DM verzichtet.

Das Bundesamt leitete im September 1992 dem Bundesministerium den Entwurf einer Kostenverordnung zu, der Gebühren vorsah, die nach dem Berechnungsverfahren des Bundesbeauftragten ermittelt waren.

Das Bundesministerium teilte dem Bundesrechnungshof im Oktober 1992 mit, es sei sein Ziel, die geänderte Kostenverordnung zum 1. Januar 1993 in Kraft zu setzen. Dies ist nicht geschehen.

33.1.2

Der Bundesrechnungshof hatte zunächst beanstandet, daß das Bundesministerium und das Bundesamt in der Kostenverordnung vom 20. Juni 1990 von einem zur Kostendeckung führenden Berechnungsverfahren abgewichen waren. Nach Übernahme des vom Bundesbeauftragten empfohlenen Berechnungsverfahrens hat er eine schnelle Anpassung der Kostenverordnung gefordert.

33.1.3

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, daß der Entwurf der Kostenverordnung im März 1993 den beteiligten Bundesressorts, den zuständigen obersten Landesbehörden sowie den betroffenen Wirtschaftskreisen zur Stellungnahme zugeleitet worden sei. Es hat zugesichert, das Rechtsetzungsvorhaben nach Auswertung der Stellungnahmen zügig mit dem Ziel fortzuführen, die Gebührenneuregelung nunmehr zum 1. Juli 1993 in Kraft zu setzen.

33.1.4

Der Bundesrechnungshof beanstandet, daß bereits mehr als drei Jahre (seit März 1990) vergangen sind, ohne daß eine kostendeckende Verordnung in Kraft getreten ist. Selbst der Termin zum 1. Juli 1993 wurde nicht eingehalten. Der Bundesrechnungshof erwartet, daß das Bundesministerium unverzüglich sicherstellt, daß mögliche Einnahmen erzielt werden.

33.2

Das Bundesamt erhebt für seine sonstigen Amtshandlungen Gebühren auf der Grundlage einer „Allgemeinen Kostenverordnung für Amtshandlungen des Bundesgesundheitsamtes" (Allgemeine Kostenverordnung). Für diese Gebühren sind in § 3a Abs. 2 des Gesetzes über die Errichtung des Bundesgesundheitsamtes vom 27. Februar 1952 in der Fassung vom 23. Juni 1970 bis heute gültige Höchstsätze festgelegt.

33.2.1

Im Jahre 1990 stellte die Vorprüfungsstelle des Bundesministeriums fest, daß die Gebührensätze aufgrund von Mängeln in den Kalkulationsgrundlagen nicht kostendeckend waren. Das Bundesministerium hatte die Allgemeine Kostenverordnung seit dem Jahre 1982 nicht mehr aktualisiert.

In einer Neufassung dieser Kostenverordnung vom 24. April 1992 wurden neu ermittelte Gebührensätze festgelegt. Diese erwiesen sich wiederum als nicht kostendeckend; das Bundesministerium und das Bundesamt ließen auch hierbei die Empfehlungen des Bundesbeauftragten unberücksichtigt.

Eine erneute Änderung mit kostendeckenden Gebühren ist bisher nicht eingeleitet worden.

33.2.2

Der Bundesrechnungshof hat das Berechnungsverfahren und die fehlende Kostendeckung beanstandet. Er hat eine Neufassung der Allgemeinen Kostenverordnung als vordringlich angesehen, um weitere Einnahmeausfälle zu vermeiden.

33.2.3

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, es beabsichtige, die Gebührensätze der Allgemeinen Kostenverordnung auf der Grundlage des vom Bundesbeauftragten empfohlenen Berechnungsverfahrens anzuheben. Wegen der im Gesetz über die Errichtung des Bundesamtes vorgeschriebenen Gebührenhöchstsätze müsse aber zunächst das Errichtungsgesetz geändert werden. Der entsprechende Gesetzesentwurf befinde sich im Abstimmungsverfahren.

33.2.4

Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes hat das Bundesministerium die Anpassung des Errichtungsgesetzes und der Allgemeinen Kostenverordnung verzögert. Der Bundesrechnungshof ist unverändert der Auffassung, daß die Neufassung der Allgemeinen Kostenverordnung mit dem Ziel kostendeckender Gebühren dringend erforderlich ist. An ihr sollte bereits parallel zur Änderung des Errichtungsgesetzes gearbeitet werden.

33.3

Der Bundesrechnungshof erwartet, daß die Kostenverordnungen künftig regelmäßig in kürzeren Abständen auf ihre Kostendeckung hin überprüft und ggf. angepaßt werden.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
(Einzelplan 16)

34 Modellhafte Sanierung radonbelasteter Wohnhäuser in einer Gemeinde in Sachsen
(Kapitel 16 02 Titel 892 01)

34.0

Das Bundesministerium fördert eine große Anzahl von Sanierungsmaßnahmen an radonbelasteten Wohnhäusern in einer Gemeinde in Sachsen als Modellversuch, obwohl allgemeine bautechnische Erkenntnisse über Radonsanierungen bereits aus früheren Projekten vorliegen.

Die bisher aufgewendeten Sanierungskosten stehen in keinem wirtschaftlichen Verhältnis zum Erkenntnisgewinn sowie zum Zeitwert der sanierten Wohngebäude.

Von den Eigentümern ist ein angemessener Wertausgleich weder für die Sanierungsmaßnahmen an ihren Wohngebäuden noch für zusätzliche Umbaumaßnahmen gefordert worden, die neben den Sanierungsmaßnahmen durchgeführt wurden.

In Einzelfällen haben Grundstückseigentümer, deren Wohnhäuser wegen ihres schlechten baulichen Zustandes nicht mehr sanierungsfähig waren und abgerissen wurden, Geldleistungen erhalten, die mit dem Förderzweck nicht vereinbar sind.

34.1 Radonbelastung

In einigen Gemeinden im Erzgebirge besteht in einer größeren Anzahl von Wohngebäuden eine ungewöhnlich hohe Radonkonzentration (Radon, ein gasförmiges Zerfallsprodukt des Uran); sie übersteigt den von der Strahlenschutzkommission definierten „Normalbereich" in der Raumluft von 250 Bq/m³ zum Teil erheblich.

Ursache der erhöhten Radonstrahlung ist nach den insoweit übereinstimmenden Gutachten strahlenbelastetes Abraummaterial (Pechblende) aus ehemaligen Silberbergwerken, die im 15. und 16. Jahrhundert in diesem Gebiet betrieben und später überbaut wurden. Dem Uranerzabbau seit dem Jahre 1946 kommt nach einem Gutachten des Bundesamtes für Strahlenschutz lediglich eine „untergeordnete" Bedeutung zu.

Die Frage, ob durch Sanierungsmaßnahmen an Gebäuden gesundheitliche Risiken für die Bewohner ausgeschaltet werden können, läßt sich nach dem gegenwärtigen Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse über den direkten Zusammenhang zwischen Radonbelastungen und Krebsrisiken noch nicht abschließend beantworten. Eine Gesundheitsgefährdung durch Radon/Radonfolgeprodukte in Wohngebäuden konnte bisher weder statistisch nachgewiesen noch ausgeschlossen werden. Nach Meinung des Bundesministeriums wird eine Senkung der Radonkonzentration international für erforderlich gehalten, wenn diese „einige zehntausend Bq/m³ Raumluft" beträgt.

Nach vorangegangenen Messungen der Radonkonzentration in Wohngebäuden einer Gemeinde in Sachsen durch das Bundesamt für Strahlenschutz und unabhängige Gutachter, die bei Kurzzeitmessungen zum Teil Belastungswerte von bis zu 115 000 Bq/m³ Raumluft in einzelnen Gebäuden ergeben hatten, entschied das Bundesministerium im Jahre 1991, dieser Gemeinde (Zuwendungsempfänger) 6 Mio. DM als Zuwendungen für die Sanierung von 80 Wohnhäusern zu bewilligen. Die Anzahl der Sanierungsobjekte wurde später — vor allem wegen fehlender Einverständniserklärungen der Grundstückseigentümer — auf 37 vermindert. Derzeit sind 25 Häuser für die Sanierung vorgesehen. Die Gebäude mit der höchsten Radonbelastung im Wohnbereich (56 000 bis 115 000 Bq/m³) wurden bisher nicht saniert. Die vorgesehenen Mittel wurden nicht an die verminderte Zahl der Sanierungsobjekte angepaßt.

34.2 Modellmaßnahmen

34.2.1

Für die Finanzierung der Durchführung von Maßnahmen zur Beseitigung von Umweltgefahren sind grundsätzlich die Länder zuständig (Artikel 30 GG). Eine Finanzierungskompetenz für Maßnahmen zur Sanierung radonbelasteter Wohngebäude kann nach der allgemein anerkannten ungeschriebenen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern kraft Sachzusammenhangs oder aus der Natur der Sache (Entwurf des sogenannten „Flurbereinigungsabkommens" vom 7. Juni 1971) nur insoweit in Betracht kommen, als das Bundesministerium Erkenntnisse zur Erfüllung eigener Aufgaben benötigt. Darauf hat auch das Bundesministerium der Finanzen in einer Stellungnahme vom 30. Dezember 1992 gegenüber dem Bundesrechnungshof hingewiesen.

Soweit dem Bundesministerium eine Förderungskompetenz im Rahmen der Ressortforschung oder zur Förderung innovativer Investitionen zusteht, kann sich diese Förderung nur auf eine begrenzte Anzahl von Modellvorhaben beschränken und nur die Ressortzuständigkeiten des Bundesministeriums umfassen. Auch diese Rechtsauffassung wird vom Bundesministerium der Finanzen geteilt.

34.2.2

Das Bundesministerium hatte im Jahre 1989 im Rahmen eines Forschungsprojektes im oberfränkischen Fichtelgebirge bereits ein Wohnhaus als Modellmaßnahme mit Gesamtkosten von 60 000 DM sanieren lassen. Die grundlegenden Erkenntnisse aus diesem Modellvorhaben sind identisch mit den im neuen Vorhaben bisher gewonnenen Erfahrungen, wonach für eine Radonsanierung

— das Abdichten des Baukörpers gegenüber dem Baugrund,

— die Belüftung der Räume,

— das Absaugen des Radongases aus dem gebäudenahen Erdreich oder

— Kombinationen dieser Verfahren

in Betracht kommen.

Darüber hinaus hatte die Universität des Saarlandes im Rahmen von Forschungsvorhaben die Radonsanierung an vier Häusern in den alten Bundesländern mit zum Teil gutem Erfolg erprobt.

34.2.3

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes können weitergehende Modellvorhaben zur Radonsanierung nur in dem Umfang gefördert werden, wie dies notwendig ist, um einen zusätzlichen Erkenntnisgewinn für die Erfüllung von Ressortaufgaben zu erlangen. Die Anzahl von derzeit insgesamt 25 Sanierungsobjekten übersteigt dieses Maß erheblich.

Diese restriktive Auffassung teilt auch das Bundesministerium der Finanzen. Über die Ergebnisse des Modellvorhabens im Fichtelgebirge hinaus sind bei den bisher durchgeführten Maßnahmen an neun Objekten keine weiteren grundsätzlichen bautechnischen Erkenntnisse gewonnen worden. Es war bisher schon bekannt und Stand der Technik, daß eine Sperrschicht mit hinreichendem Diffusionswiderstand die Ausbreitung von Gasen verhindert. Es bedarf auch vom Grundsatz her keines Modellvorhabens, um festzustellen, daß durch den Einbau von Luftschleusen das Eindringen von Radongasen verhindert wird oder Gase durch die Erzeugung von Unterdruck in einem Drainagesystem aus dem Erdreich abgeleitet werden können. Auch für die Erprobung unterschiedlicher Materialien auf ihre Abdichtungseigenschaften gegenüber Radongasen hätte es derart umfangreicher Modellvorhaben nicht bedurft.

Dem Bundesministerium war aus dem Forschungsvorhaben im Fichtelgebirge nach einer eigenen Veröffentlichung zudem bekannt, daß es nicht möglich ist, ein „allgemeingültiges Sanierungskonzept" für eine Vielzahl von Gebäuden in unterschiedlichen Regionen zu entwickeln. Diese Erkenntnis ist durch die bisherigen Sanierungsergebnisse im neuen Modellvorhaben bestätigt worden.

34.2.4

Das Bundesministerium hält die Sanierung einer relativ hohen Anzahl von Häusern — wie die derzeit vorgesehenen 25 — für unbedingt notwendig, wenn erst durch derart umfangreiche Sanierungsmaßnahmen der erforderliche Erkenntnisgewinn zu erlangen sei. Dabei bezieht sich das Bundesministerium ausschließlich auf zu erwartende bautechnische Erkenntnisse, die mit vorangegangenen Modellmaßnahmen nicht vergleichbar seien, weil die bisherigen Erkenntnisse lediglich bei vergleichsweise geringen Radonkonzentrationen (2 600 Bq/m³) erzielt werden konnten, die auf die Verhältnisse am neuen Standort (10 000 bis 100 000 Bq/m³) nicht übertragbar seien. Die wesentliche Erkenntnis aus den bisher abgeschlossenen Maßnahmen sieht das Bundesministerium in der Tatsache, daß es gelungen sei, bei den Pilotprojekten die Belastungen in den Häusern von 30 000 Bq/m³ in den von der Strahlenschutzkommission definierten „Normalbereich" zurückzuführen. Die Wirksamkeit der dabei angewandten horizontalen Radonsperren im Fundament- und Wandbereich sei bei den neuen Modellvorhaben erstmals festgestellt worden, da diese Maßnahme im Fichtelgebirge nicht getestet worden sei. Weitere Erkenntnisse gegenüber früheren Modellmaßnahmen hat das Bundesministerium nicht mitgeteilt.

Es hat im übrigen in seiner Stellungnahme ausdrücklich auf seine Äußerung gegenüber einem Dritten hingewiesen, derzufolge bei dem Vorhaben „mehr grundsätzliche bautechnische Untersuchungen, für die vorrangig die Zuständigkeit des Bundesbauministers gegeben ist", im Vordergrund gestanden haben.

34.2.5

Die Begründung des Bundesministeriums vermag nicht zu überzeugen, da die im Rahmen der Sanierung im Fichtelgebirge erstellte Studie nach Auffassung des Bundesrechnungshofes bereits in hinreichendem Umfang brauchbare Hinweise für die Durchführung und die Bewertung der Wirksamkeit von Sanierungsmaßnahmen enthielt. Bei sachgerechter Umsetzung der in der Studie enthaltenen Erkenntnisse wäre es möglich gewesen, die Wirksamkeit der dort erprobten Maßnahmen auch bei höheren Radonkonzentrationen zu bewerten, zumal die Studie ausdrücklich auch auf die in diesem Fall erforderlichen Maßnahmen eingeht. Eine sehr begrenzte Anzahl von Sanierungsobjekten hätte ausgereicht, um die vorhandenen Erkenntnisse unter Bedingungen der Region in der Praxis zu erproben. Im übrigen sind unter den neun zuvor erwähnten Projekten auch zwei Sanierungen, deren Radonbelastung von der Größenordnung (rd. 2 000 bis 7 000 Bq/m³) her mit der des Objektes im Fichtelgebirge vergleichbar ist. Der Einwand des Bundesministeriums zur Feststellung der Wirksamkeit horizontaler Radonsperren überzeugt nicht, da z. B. auch in der Studie auf diese Maßnahme im Zusammenhang mit der Abdichtung des Baukörpers gegenüber dem Baugrund hingewiesen wird. Eine hinreichende Feststellung der Wirksamkeit wäre deshalb schon aufgrund dieser Studie und allgemeiner bauphysikalischer Kenntnisse möglich gewesen.

Zudem ist für den Bundesrechnungshof nicht nachvollziehbar, warum bisher nur die geringer und nicht die am stärksten belasteten Wohnhäuser saniert wurden, bei denen der höchste Effekt und der größte Erkenntnisgewinn zu erwarten waren.

Der Bundesrechnungshof hält nach alledem weitere derartige Modellvorhaben durch das Bundesministerium für nicht erforderlich und gerechtfertigt.

Unabhängig davon hat das Bundesministerium mit seiner Äußerung gegenüber einem Dritten seine Zuständigkeit weitgehend selbst in Frage gestellt.

34.3 Geldleistungen

34.3.1

Die Gemeinde hat das Bundesministerium in der Anlage zu ihrem ersten Förderantrag vom 26. November 1990 u. a. um die Finanzierung sogenannter Ersatzbaumaßnahmen in Höhe von insgesamt 600 000 DM für solche Gebäude gebeten, die aus bautechnischen Gründen nicht mehr als sanierungswürdig angesehen werden. Das Bundesministerium ging auf diesen Teilantrag in seinem Bewilligungsschreiben vom 7. März 1991 nicht ausdrücklich ein, bezog in die Bewilligung jedoch alle in dem Antrag der Gemeinde enthaltenen Objekte ein. Zudem widersprach der Vertreter des Bundesministeriums in einer Arbeitsgruppensitzung am 17. April 1991 der Feststellung nicht, die Kosten für Ersatzbaumaßnahmen seien erstattungsfähig.

Die Gemeinde als Zuwendungsempfänger sah sich durch diese Feststellung ermächtigt, zwei betroffenen Grundstückseigentümern rechtsverbindliche Zusagen über Barleistungen in Höhe von je 100 000 DM zu erteilen. In einem Fall wurde die Zahlung inzwischen geleistet.

Die begünstigten Grundstückseigentümer brachen die nicht sanierungswürdigen Gebäude ab und ersetzten sie durch Neubauten. Das Bundesministerium sperrte inzwischen die entsprechenden Teile der Gesamtzuwendung an die Gemeinde. Eine abschließende Entscheidung über die Kürzung der Zuwendung um 200 000 DM steht noch aus.

34.3.2

Die Zahlung von „Ersatzleistungen" für den Abbruch nicht sanierungswürdiger Gebäude sowie für Neubauten kann nicht Gegenstand eines Modellvorhabens sein, das auf die Abdichtung von bestehenden Wohngebäuden gegen Radonstrahlungen gerichtet ist, da für Neubauvorhaben radongeschützte wirtschaftliche Baukonstruktionen bekannt und problemlos durchführbar sind. Für die Geldleistungen besteht deshalb kein Rechtsgrund. Das Bundesministerium hat es versäumt, die Gemeinde rechtzeitig auf diesen Sachverhalt hinzuweisen und die für Ersatzbaumaßnahmen vorgesehenen Ausgaben für nicht zuwen-

dungsfähig zu erklären. Die Gemeinde sah sich aufgrund des Verhaltens des Bundesministeriums offenbar als berechtigt an, entsprechende rechtsverbindliche Erklärungen gegenüber den Eigentümern abzugeben. Das Bundesministerium wurde aufgefordert zu prüfen, wer für das Versäumnis und den fehlenden Widerspruch gegen die Feststellung der Zuwendungsfähigkeit der Ausgaben in der Arbeitsgruppensitzung am 17. April 1991 verantwortlich war und wie ggf. ein finanzieller Nachteil für den Bund auszugleichen ist.

34.3.3

Das Bundesministerium hat der Beanstandung nicht widersprochen. Es hat die Frage der Verantwortlichkeit für die Feststellung der Zuwendungsfähigkeit der Ersatzbaukosten geprüft und ist dabei zu dem Ergebnis gekommen, daß ein hinreichendes Verschulden einzelner Bediensteter nicht „erkannt werden" könne.

Unabhängig davon hat das Bundesministerium die Zuwendung in Höhe des bisher nicht ausgezahlten Betrages (100 000 DM) gesperrt und weitere Anträge auf Ersatzbaumaßnahmen zurückgewiesen.

34.4 Wirtschaftlichkeit

34.4.1

Das Bundesministerium sanierte im neuen Modellvorhaben bisher (Ausgabenstand 7. Januar 1993) für insgesamt rd. 1,59 Mio. DM neun Wohngebäude, davon zwei als Pilotprojekte. Die Kosten je Haus betrugen zwischen 40 000 DM und 290 000 DM. Daneben wendete das Bundesministerium 287 000 DM für Sofortmaßnahmen an Wohngebäuden mit hoher Strahlenbelastung auf, die zum Teil eine weitergehende Sanierung erübrigten.

Die Maßnahmen waren insoweit erfolgreich, als die durch die Sanierung erreichten jahresdurchschnittlichen Belastungswerte von 250 Bq/m³ Raumluft den Empfehlungen der Strahlenschutzkommission vom 30. Juni 1988 entsprechen.

Ein schlichtes Zweifamilienhaus, für dessen Sanierung das Bundesministerium rd. 290 000 DM aufwendete, war im Zeitpunkt der Sanierung rd. 250 Jahre alt (Baujahr 1735). Auch die anderen acht Sanierungsobjekte standen nach einer gutachtlichen Stellungnahme der Bauakademie Berlin, Institut für Bauwerkserhaltung — Sanierung — Wohnungsbau, in der Endphase des Nutzungszeitraumes derartiger Wohngebäude.

Bei der Sanierung der Pilotprojekte sind auch werterhöhende Maßnahmen durchgeführt worden, u. a. der Einbau einer kompletten neuen Heizungsanlage für rd. 36 000 DM. Für diese werterhöhenden Einbauten hat das Bundesministerium eine Eigenbeteiligung der Eigentümer weder verlangt noch erhalten.

34.4.2

Der Bundesrechnungshof hält die Maßnahmen für unwirtschaftlich, da bei mindestens drei der fünf teuersten Objekte im wesentlichen dieselben Sanierungsverfahren angewendet wurden. Die lediglich in baulichen Details abweichenden Ausführungen spielen für den angestrebten Erkenntnisgewinn keine nennenswerte Rolle, so daß der Aufwand für die mehrmalige fast gleichartige Ausführung in keinem angemessenen Verhältnis zu den zusätzlich zu erwartenden Erkenntnissen steht.

Der Bundesrechnungshof hat ferner beanstandet, daß das Bundesministerium auf eine angemessene Eigenbeteiligung der Eigentümer verzichtet hat. Auch der Haushaltsgesetzgeber geht von einer solchen Beteiligung der Eigentümer bei Investitionen zur Verminderung von Umweltbelastungen aus (vgl. Erläuterungen zu Kapitel 16 02 Titel 892 01).

In fast allen Sanierungsfällen besteht im übrigen nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ein deutliches Mißverhältnis zwischen dem Zeitwert der Gebäude und den aufgewendeten Sanierungskosten, die teilweise die Größenordnung von Neubaukosten erreichen. Da die durchgeführten Sanierungsmaßnahmen ausschließlich auf das Abdichten der Gebäude gegenüber eindringenden Radongasen gerichtet waren, ist die Nutzungsdauer der Gebäude durch die Maßnahmen nicht nennenswert verlängert worden.

34.4.3

Das Bundesministerium räumt ein, bei den bisherigen Sanierungsmaßnahmen habe die technische Machbarkeit im Vordergrund gestanden. Bei der weiteren Erprobung von Sanierungsmaßnahmen werde künftig auch die Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen stärkere Beachtung finden.

Von den zuvor erwähnten werterhöhenden Maßnahmen hält das Bundesministerium den Einbau eines neuen Heizkessels (Kosten rd. 5 500 DM) im Rahmen der Radonsanierung für erforderlich. Eine Eigenbeteiligung der Hauseigentümer habe das Bundesministerium nicht durchsetzen können, da die Pilotprojekte ohne schriftliche Duldungsvereinbarungen begonnen worden seien und die Eigentümer im nachhinein nicht mehr bereit gewesen seien, die Kosten werterhöhender Maßnahmen selbst zu tragen. Bei künftigen Sanierungsmaßnahmen will das Bundesministerium die Eigentümer zum Wertersatz für wertverbessernde Um- und Einbauten heranziehen.

34.4.4

Die Zusage des Bundesministeriums, künftig wirtschaftlicher zu verfahren, bestätigt die Auffassung des Bundesrechnungshofes, daß die Sanierungsmaßnahmen bisher ohne ausreichende Beachtung wirtschaftlicher Gesichtspunkte durchgeführt worden sind.

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
(Einzelplan 23)

35 Förderung der Reintegration von Ärzten aus Entwicklungsländern
(Kapitel 23 02 Titelgruppe 02 Titel 685 41 und 686 41)

35.0

Das Programm zur Förderung der Reintegration von Ärzten aus Entwicklungsländern hat bisher sein Ziel nicht erreicht.

35.1

Das Bundesministerium fördert seit dem Jahre 1976 die Rückkehr und die berufliche Eingliederung von Medizinern und Studienabsolventen der Medizin aus Entwicklungsländern (Ärzteprogramm).

Mit gezielten Maßnahmen soll insbesondere erreicht werden, daß die Studenten während oder im Anschluß an das deutsche Medizinstudium die in den Entwicklungsländern geforderten — in Deutschland aber nicht ausreichend vermittelten — praktischen tropenmedizinischen Kenntnisse erlangen können. Ihre Rückkehrbereitschaft soll begleitend durch Hilfen bei der beruflichen und sozialen Wiedereingliederung und bei der Fortbildung unterstützt werden. Die Zurückgekehrten sollen in der Lage sein, einen wesentlichen Beitrag für das Gesundheitswesen ihres Landes zu erbringen.

Die in den Jahren 1986 und 1987 von Bundesministerium und Bundesrechnungshof unabhängig voneinander durchgeführten Prüfungen förderten Unzulänglichkeiten und Mängel zutage, welche das Bundesministerium veranlaßten, das Ärzteprogramm seit Mitte 1988 nicht mehr von den bisherigen Trägern, sondern nunmehr von der Deutschen Stiftung für Internationale Entwicklung (DSE) in Zusammenarbeit mit dem Institut für Tropenhygiene und Öffentliches Gesundheitswesen der Universität Heidelberg durchführen zu lassen.

Trotz einer inzwischen fast zwölfjährigen Laufzeit des Programms führte das Bundesministerium seit dem Jahre 1988 mit den neuen Trägern und mit neugestalteten Planungselementen eine „Pilotphase" durch. Dieser Zeitraum wurde im Jahre 1992 sowohl vom Bundesrechnungshof geprüft als auch — unabhängig davon — von der Arbeitsgemeinschaft Entwicklungspolitischer Gutachter im Auftrag des Bundesministeriums evaluiert.

Das Bundesministerium hat entschieden, das Ärzteprogramm mit Ausgaben in Höhe von 3 Mio. DM für das Jahr 1993 fortzusetzen. Es gab den Trägern auf, bis Herbst 1993 eine neue Konzeption vorzulegen.

35.2

Der Bundesrechnungshof hat im wesentlichen festgestellt:

— Die Programmleistungen veranlaßten die ausgebildeten Ärzte nur in geringem Umfange zur Rückkehr. Ein Teil der ausgebildeten Ärzte ging in Länder, in denen kein oder nur in Teilbereichen Ärztemangel besteht.

— Die DSE hat entgegen den Bestimmungen der Richtlinien nicht sämtliche Programmteilnehmer zur Rückkehr verpflichtet.

— Einer Rückkehr und erfolgreichen Reintegration der in Deutschland ausgebildeten Ärzte in die betreffenden Länder standen u. a. auch ausbildungsbedingte Probleme, finanzielle Schwierigkeiten, die unbefriedigende Arbeitsmarktsituation oder finanzielle Engpässe im einheimischen Gesundheitswesen entgegen.

— Von 99 zurückgekehrten Ärzten, die auf entsprechende Fragen geantwortet hatten, waren nur zwölf in Health Centres und zwanzig in Krankenhäusern tätig.

Eine Reihe der in dem Evaluierungsbericht getroffenen Feststellungen deckt sich mit denen des Bundesrechnungshofes. Für die bisher nur wenig spürbare und nach dem Kosten-Nutzen-Verhältnis nicht quantifizierbare entwicklungspolitische Relevanz des Programms machen die Gutachter insbesondere Personalprobleme der DSE, fehlende Analysen über gesicherte Arbeitsplätze für Rückkehrer, sprachliche Schwierigkeiten der Studierenden in Deutschland, fehlende entwicklungsländerbezogene Studieninhalte sowie unzureichende finanzielle und arbeitsplatzbezogene Bedingungen in den Heimatländern verantwortlich.

Auch das Bundesministerium der Finanzen hatte Bedenken gegen die Fortführung des Programms erhoben.

35.3

Der Bundesrechnungshof hat Zweifel geäußert, ob mit dem Ärzteprogramm die Rückkehr und Eingliederung von Ärzten in die Entwicklungsländer in ausreichendem Maße gelungen ist. Positive Auswirkungen des Programms auf das Gesundheitswesen in den betref-

fenden Ländern sind — wie auch in dem vom Bundesministerium beauftragten Gutachten festgestellt wurde — nicht erkennbar. Die Ergebnisse der Pilotphase rechtfertigen nicht den Schluß, daß eine Fortsetzung des Programms, jedenfalls in dieser Form, erforderlich ist.

Nachdem seit dem Jahre 1976 verschiedene Versuche, das Ärzteprogramm zu verbessern, nicht zum Erfolg geführt haben, reichen nunmehr einzelne Korrekturen nicht mehr aus. Erforderlich ist vielmehr ein völlig neues Konzept.

35.4

Das Bundesministerium hat erwidert, die bestehenden Schwierigkeiten bei der Ausübung des Ärzteberufes in Entwicklungsländern stünden einer Reintegration der in Deutschland ausgebildeten Ärzte nicht entgegen, sie forderten allerdings dazu heraus, die Leistungen des Ärzteprogramms deutlich zu verbessern. Im Anschluß an das Evaluierungsgutachten solle sich das Ärzteprogramm noch stärker auf die ärztliche Versorgung der einkommensschwachen Bevölkerungsschichten in ländlichen Gebieten der Dritten Welt richten. Insoweit werde das Programm, wenn auch mit geänderter Zielsetzung, fortgesetzt. Es seien Vorgaben aufgestellt und den Durchführungsorganisationen zur Beachtung bei der Fortentwicklung des Programms aufgegeben worden. Insofern erscheine eine Neuorientierung des Programms nicht erforderlich, sondern eine Anpassung der Konzeption im Hinblick auf größere entwicklungspolitische Effektivität.

35.5

Angesichts der Tatsache, daß es seit dem Jahre 1976 unter Einsatz von inzwischen insgesamt vier Trägern, der Verarbeitung konzeptioneller Vorschläge aus vier Evaluierungen bzw. gutachterlichen Äußerungen in den Jahren bis 1987 und der permanenten Überwachung und Steuerung durch das Bundesministerium bisher nicht gelungen ist, eine Maßnahme durchzuführen, bei der nachhaltige Entwicklungshilfe mit einem vertretbaren Kostenaufwand erreicht wurde, sind die Zweifel des Bundesrechnungshofes an der Weiterführung des Ärztereintegrationsprogramms, die vom Bundesministerium der Finanzen geteilt werden, nicht ausgeräumt.

Da nun aber entschieden ist, das Programm fortzusetzen, sollte das Bundesministerium alle Anstrengungen darauf richten, das Programm neu zu konzipieren. Dabei sollte nach Auffassung des Bundesrechnungshofes stärker, als es die bisherigen Überlegungen erkennen lassen, auf das Ziel einer Förderung der Rückkehrbereitschaft abgestellt werden. Außerdem sollte die berufliche Eingliederung zur Verbesserung der Gesundheitsversorgung im jeweiligen Land in den Vordergrund treten, wobei Kenntnisse über Bedarf und Struktur der medizinischen Versorgung in dem betreffenden Land vorhanden sein müssen. Dies erfordert nicht nur marginale Korrekturen, sondern eine neue Zielbestimmung des Programms. Falls auch nach der Neukonzeption keine Steigerung der Reintegration erreicht werden kann, wird über die Weiterführung des Programms zu entscheiden sein.

Bundesministerium für Forschung und Technologie
(Einzelplan 30)

36 Förderung der Forschung und Entwicklung von Windkraftanlagen
(Kapitel 30 05 Titelgruppe 03)

36.0

Das Bundesministerium gewährt seit Mitte des Jahres 1989 in einem besonderen Breitentestprogramm Zuwendungen für die Errichtung und den Betrieb von Windenergieanlagen.

Wegen der unerwartet hohen Zahl von Anträgen wurde das Programm Anfang 1991 ohne ausreichende wissenschaftlich-technische Begründung aufgestockt.

Das Bundesministerium hat die Auswirkung seiner Fördersätze bisher nicht überprüft.

36.1 Sachverhalt

36.1.1 Förderung der Windenergie seit dem Jahre 1974

Das Bundesministerium fördert seit dem Jahre 1974 die Nutzung der Windenergie. Anfang der achtziger Jahre erklärte die Bundesregierung, daß sie im Normalfall keine Mittel mehr für Forschung und Entwicklung kleiner Windenergieanlagen ausgeben wolle, da die Technik dieser Anlagen als weitgehend entwikkelt anzusehen sei. Seit dem Jahre 1987 wurden in Demonstrationsprogrammen, die inzwischen ausgelaufen sind, gezielt verschiedene deutsche Hersteller von kleineren und mittleren Windenergieanlagen mit dem Ziel gefördert, eine weitergehende Serien- und Marktreife zu erreichen.

36.1.2 Breitentestprogramm

Seit dem Jahre 1989 fördert das Bundesministerium ein zusätzliches mehrjähriges Breitentestprogramm, um die Nutzung von Windenergie in energiewirtschaftlicher Größenordnung zu erproben. Hiermit soll einer größeren Anzahl von Betreibern ein Anreiz gegeben werden, an geeigneten Standorten in der Bundesrepublik Deutschland Windkraftanlagen zu errichten und damit einen Nachfrageschub für deutsche Hersteller auszulösen. Das Breitentestprogramm wird durch ein gesondertes wissenschaftliches Meß- und Evaluierungsprogramm begleitet. Mit den Messungen sollen statistisch relevante Erkenntnisse über Windverhältnisse, Betriebs- und Lebensdauer der Anlagen, Wartungskosten und Störursachen sowie Netzbeeinflussungen gewonnen werden. Um statistisch abgesicherte Ergebnisse zu erhalten, war für das Breitentestprogramm zunächst eine Gesamtleistung von 100 Megawatt (MW) vorgesehen, dies entspricht etwa 800 Einzelanlagen.

Wegen der unerwartet großen Zahl der Antragsteller, durch die die Gesamtleistung von 100 MW schnell erreicht war, stockte das Bundesministerium Anfang 1991 das Programm auf 250 MW (entsprechend etwa 2 000 Windkraftanlagen) auf. Dadurch erhöht sich der Mittelbedarf um etwa 200 Mio. DM, so daß nach heutigen Schätzungen bis zum Jahre 2007 mehr als 330 Mio. DM benötigt werden. Begründet wurde die Aufstockung auch damit, daß die Anlagenvielfalt größer als erwartet war, einzelne Anlagentypen nicht in der erwarteten Anzahl repräsentiert waren und die produzierten Stückzahlen einzelner Anlagen zu niedrig waren, um Rationalisierungseffekte bei der Fertigung zu erreichen. Wegen ihres günstigen Preis-Leistungsverhältnisses beschafften die Zuwendungsempfänger etwa die Hälfte der Anlagen von Unternehmen, die ihre Fertigung oder zumindest ihren Sitz nicht in der Bundesrepublik Deutschland, sondern in einem anderen Mitgliedstaat der EG hatten.

36.1.3 Höhe der Förderung

Im Breitentestprogramm gewährt das Bundesministerium den Betreibern von Windkraftanlagen in der überwiegenden Zahl der Förderungen Betriebskostenzuschüsse als festen Betrag je Kilowattstunde erzeugter Energie. Die Zahlungen waren betragsmäßig und zeitlich begrenzt und sollten für maximal zehn Jahre geleistet werden, wobei eine wirtschaftliche Nutzungszeit der Anlage von zwanzig Jahren angenommen wurde. Die Betreiber der Anlagen nutzen die mit Wind erzeugte elektrische Energie bei entsprechendem Bedarf zunächst selbst, der überschießende Teil kann in das öffentliche Netz eingespeist werden. Einige Betreiber haben ihre Anlagen — sogenannte Windparks — ausschließlich für die Einspeisung errichtet; insbesondere bei diesen Windparks wird der Eigenanteil an der Finanzierung durch Kapitalanlagen eingeworbener Kommanditisten aufgebracht. Durch Anzeigen in Fachzeitschriften wird mit der Aussage geworben, es lohne sich dank öffentlicher Förderung, sein Geld in Windkraftanlagen anzulegen.

Die Betreiber erhalten von den Elektrizitätsunternehmen für die gelieferte Energie eine Vergütung. Mit der Verabschiedung des Stromeinspeisungsgesetzes zum 1. Januar 1991 erhöhte sich diese nahezu auf das Doppelte. Das Bundesministerium reduzierte daraufhin die Betriebskostenzuschüsse bei Netzeinspeisung um ein Viertel, stellte jedoch eine nachvollziehbare Berechnung nicht an.

Zwar hatte das Bundesministerium gutachterliche Stellungnahmen zur Höhe der Bundeszuschüsse eingeholt, es ging jedoch in seinen Förderrichtlinien über die von den Gutachtern vorgeschlagenen Fördersätze hinaus.

36.2 Stellungnahme des Bundesrechnungshofes

36.2.1

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß die Aufstockung des Programmes und die Notwendigkeit der dafür erforderlichen Ausgaben wissenschaftlich-technisch nicht überzeugend begründet seien; insbesondere sei nicht begründet, warum das Zuwendungsziel nicht mit dem ursprünglich vorgesehenen Umfang des Programmes zu erreichen gewesen sei. Die wesentlichen technischen Fragen seien für die im Breitentestprogramm geförderten kleinen und mittleren Anlagen bereits vorher gelöst gewesen, so daß dieses im wesentlichen noch standortbedingte und netzspezifische Ergebnisse zu liefern gehabt habe. Auf diese Fragestellungen sei auch das Meßprogramm nach statistischen Überlegungen ausgelegt worden. Das Bundesministerium habe aus der großen Anzahl an Anträgen keine selektive, an den Programmzielen orientierte Auswahl der Einzelmaßnahmen getroffen. Bei einer solchen Auswahl hätte es auch das bei sorgfältiger Marktanalyse schon vorher erkennbare Problem der großen Typenvielfalt mit teilweise geringen Stückzahlen berücksichtigen können. Durch die nicht an forschungs- und entwicklungstechnischen Gesichtspunkten orientierte allgemeine Aufstockung des Programmes habe das Bundesministerium einen EG-weiten Produktionsanreiz ausgelöst, der auch weitgehend ausländischen Herstellern zugute kam. Es habe die Markteinführung gefördert, insoweit allgemeine Wirtschaftsförderung betrieben und so seinen Zuständigkeitsbereich überschritten.

36.2.2

Der Bundesrechnungshof hat durch stichprobenweise Auswertung der bis zur Jahresmitte 1991 vorliegenden Daten festgestellt, daß Windkraftanlagen — insbesondere Windparks in windgünstiger Lage — mit den Zuschüssen des Bundesministeriums bereits nach etwa fünf Jahren gewinnbringend betrieben werden können, und zwar sowohl unter den anfänglichen Bedingungen als auch unter den dem Stromeinspeisungsgesetz angepaßten. Dies wird auch durch das Interesse von Kapitalanlegern an einer Beteiligung an Windkraftanlagen und die entsprechenden Werbeanzeigen bestätigt. Der Bundesrechnungshof hat bean-

standet, daß das Bundesministerium mit wenigstens einem Drittel über die von den Gutachtern empfohlene Zuschußhöhe hinausgegangen sei, obwohl für den höheren Zuschuß keine begründete Notwendigkeit vorlag, und daß es die Höhe der Zuschüsse auch später nicht überprüft und entsprechend angepaßt habe. Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, seine Richtlinien so zu gestalten, daß aus öffentlichen Mitteln, die für die Förderung von Forschung und Entwicklung bestimmt sind, keine Gewinnmitnahmen erzielt werden können.

36.3 Stellungnahme des Ressorts

36.3.1

Das Bundesministerium hat erklärt, daß die seinerzeit von den Herstellern und auch von der Bundesregierung abgegebenen Aussagen zum Entwicklungsstand kleiner und mittlerer Windkraftanlagen aus heutiger Sicht verfrüht gewesen seien. Es habe weiterhin technische Fragestellungen insbesondere über das langzeitige Betriebsverhalten und die Netzbeeinflussung gegeben. Wegen dieses Klärungsbedarfes sei es ausdrückliches Anliegen des Parlamentes gewesen, daß das Bundesministerium für das Programm die Zuständigkeit übernehme. Die seinerzeit auf diesem Sektor führenden ausländischen, insbesondere dänischen, niederländischen und amerikanischen Hersteller, hätten den Markt beherrscht, während deutsche Hersteller zu diesem Zeitpunkt lediglich einige Prototypen und kleinere Anlagentypen entwickelt hätten, die wegen hoher Kosten und unwirtschaftlichen Betriebes keinen breiten Markt gefunden hätten. Um die notwendigen Erkenntnisse über das Langzeitverhalten der noch relativ jungen Nutzung der Windenergie zur Stromerzeugung zu gewinnen, habe das „100 MW Wind"-Programm einen Beitrag liefern sollen. Im Jahre 1991 sei dieses Programm auf starkes Drängen des Parlamentes und im Einvernehmen mit den Ressorts auf 200 MW für die alten Bundesländer und um weitere 50 MW für die neuen Bundesländer aufgestockt worden. Dem Entwurf der Förderrichtlinien für die Aufstockung hätten die beteiligten Bundesressorts und der Bundesrechnungshof zugestimmt, so daß es davon habe ausgehen können, die fachlichen Erfordernisse mit den parlamentarischen Vorgaben in Übereinstimmung gebracht und mögliche Bedenken des Bundesrechnungshofes vorab ausgeräumt zu haben.

Das „250 MW Wind"-Programm habe der Nutzung der Windenergie in Deutschland zu einem in dieser Höhe vorher nicht erwarteten Impuls verholfen, wodurch insbesondere deutsche Hersteller ihre Fertigungskapazitäten hätten ausweiten und durch Reinvestition von erzielten Einnahmen in die Weiterentwicklung eine deutliche Verringerung ihres technologischen Rückstandes gegenüber ausländischen Anbietern erreichen können.

36.3.2

Das Bundesministerium hat nicht bestritten, daß seine Fördersätze je nach Standort der Anlage und sonstigen Randbedingungen zu Gewinnmitnahmen führen können; an Binnenstandorten sei eine Amortisation innerhalb der erwartbaren Lebensdauer der Anlagen aber oft nicht erzielbar. Das Förderprogramm „100/250 MW Wind" habe nicht die Intention, mit den geförderten Windkraftanlagen Gewinne zu erzielen.

Die Auswirkungen des vom Parlament verabschiedeten Stromeinspeisungsgesetzes, das ausdrücklich den Anteil der erneuerbaren Energien an der Energieversorgung durch verbesserte Rahmenbedingungen stärker ausweiten sollte, auf das bis dahin geltende „100 MW Wind"-Programm habe es gutachterlich überprüfen lassen, um bei Bedarf von der in der Richtlinie vorgesehenen Möglichkeit einer Anpassung der Förderkonditionen Gebrauch zu machen. Die vom Gutachter empfohlene Rücknahme der Förderhöhe sei jedoch mit Rücksicht auf eine gegenteilige Auffassung im Parlament nicht in vollem Umfang in die neue Richtlinie „250 MW Wind" übernommen worden.

Das Bundesministerium hat erklärt, es führe mit den Daten einer neueren Erhebung einige Modellrechnungen analog zu denen des Bundesrechnungshofes durch und werde hierzu gesondert Stellung nehmen, sobald die Ergebnisse vorlägen.

36.4 Abschließende Bewertung des Bundesrechnungshofes

36.4.1

Die Antwort stützt die Kritik des Bundesrechnungshofes, daß die Aufstockung des Breitentestprogrammes forschungs- und entwicklungstechnisch nicht begründet ist; sie ist insbesondere nicht notwendig gewesen, um die Programmziele zu erreichen. Auch wenn die Förderung der Entwicklung und des Einsatzes von Windkraftanlagen als außerordentlich wichtig angesehen wird, muß das Bundesministerium die für eine Förderung aus seinem Einzelplan geltenden Richtlinien und Zuständigkeiten beachten. Seine Fördermaßnahmen sollen — soweit notwendig — bestimmte Forschungs- und Entwicklungsarbeiten unterstützen, um wichtige gesellschaftspolitische Ziele zu erreichen. Es darf aber keine allgemeine Wirtschaftsförderung betreiben.

Da das Bundesministerium die Fördermaßnahme mit dem technischen Rückstand und dem geringen Marktanteil deutscher Hersteller begründet, hätte es das Programm so gestalten müssen, daß die Fördermittel gezielt Entwicklungsarbeiten dieser Hersteller anstoßen. Die Mittel für die Förderung von Forschung und Entwicklung sollten nicht die Markteinführung verstärken und damit wesentlich als Produktionsanreiz für ausländische Unternehmen wirken.

Dem Bundesrechnungshof ist zwar bekannt, daß sich Abgeordnete dafür eingesetzt haben, die Nutzung der Windenergie zu fördern. Der Bundesrechnungshof

wendet sich hier auch nicht gegen die Nutzung der Windenergie als solche, sondern gegen den Förderweg. Den Unterlagen war nicht zu entnehmen, daß die hier aufgezeigte Problematik dem Parlament bei der Aufstockung eingehend dargelegt und von ihm behandelt worden ist.

Der Bundesrechnungshof stellt klar, daß seine Zustimmung zu Förderrichtlinien das Bundesministerium nicht von der fachlichen Verantwortung für den Inhalt der Maßnahmen entbindet. Er wird lediglich zum Regelwerk gehört, ein Einvernehmen ist nur bei Regelungen zum Verwendungsnachweis erforderlich.

36.4.2

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes wären bei dem so langfristig ausgelegten „100/250 MW Wind"-Programm begleitende Untersuchungen zu den Auswirkungen der Fördersätze notwendig gewesen. Es durfte nicht abgewartet werden, bis Gewinne in größerem Umfang erzielt werden. Die Förderkonditionen müssen wegen ihrer Langzeitwirkung möglichst frühzeitig den wirtschaftlichen Bedingungen angepaßt werden. Der Bundesrechnungshof hält es für notwendig, daß das Bundesministerium die angekündigten Modellrechnungen mit den zwischenzeitlich ermittelten Meßwerten aus dem Programm umgehend durchführt und die Erkenntnisse in die Bemessung der Fördersätze umsetzt. Dabei darf auch nicht ausgeschlossen werden, daß die Höhe der Fördersätze von den besonderen Bedingungen einer Anlage, wie dem mittleren Windaufkommen und dem Anteil der in das öffentliche Netz eingespeisten Energie, abhängig gemacht werden.

36.4.3

Das Bundesministerium sollte seine Programme eindeutig auf die Förderung von Forschung und Entwicklung und auf den zum Erreichen der Programmziele notwendigen Umfang beschränken.

Soweit gewichtige Gründe für die Förderung des Betriebes von Windanlagen sprechen, müßte dies im Rahmen der Wirtschaftsförderung geschehen, für die das Bundesministerium nicht zuständig ist.

37 Vergabe öffentlicher Mittel durch einen privaten Verband
(Kapitel 30 08 Titel 683 27)

37.0

Ein Industrieverband gewährt auf dem Gebiet der Biotechnologie tätigen Hochschullehrern aus einem mit Beiträgen seiner Mitgliedsunternehmen finanzierten Fonds Forschungsbeihilfen. Das Bundesministerium verstärkte diesen Fonds durch Zuwendungen in Höhe von insgesamt rd. 30 Mio. DM. Es überließ die Entscheidung über Empfänger, Höhe der Förderbeträge und Inhalt der Förderung dem Verband. Da dem Bundesministerium nicht bekannt war, für welche Forschungsarbeiten die Fördermittel von den Empfängern eingesetzt wurden, konnte es insbesondere das Vorliegen eines erheblichen Bundesinteresses an den Maßnahmen und seine Finanzierungskompetenz nicht prüfen und auch den fachlichen Erfolg der Förderung nicht kontrollieren.

37.1

Das Bundesministerium bewilligte dem Bundesverband der chemischen Industrie (Verband) in der Zeit vom 1. April 1983 bis zum 30. Juni 1993 Zuwendungen von insgesamt 29,32 Mio. DM als Projektförderung für dessen „Interdisziplinäres Programm zur Spitzenforschung und zum Know how-Transfer in den Biowissenschaften". Aus diesem Programm wurden personengebundene Forschungsbeihilfen zur Erweiterung des Forschungsfreiraumes von Hochschullehrern, Stipendien an wissenschaftlichen Nachwuchs und spezielle wissenschaftliche Geräte finanziert. Der Verband richtete dafür den „Fonds für biologische Chemie" ein. Das Bundesministerium bezuschußte 40 v. H. der Ausgaben des Fonds, die restlichen 60 v. H. finanzierte der Verband aus seinen Beitragseinnahmen.

Der Verband vergab die Mittel ohne Bindung an bestimmte Forschungsarbeiten. Für die Auswahl der Empfänger und für die Festlegung der Höhe der Förderbeträge galten ausschließlich die Kriterien seiner Satzung und seine Richtlinien für die einzelnen Förderbereiche. Empfänger und Maßnahmen wurden von einem Gutachtergremium vorgeschlagen und vom „Engeren Kuratorium" des Verbandes ausgewählt. Das Bundesministerium hatte auf die Mittelvergabe keinen Einfluß, es konnte einzelne Fördermaßnahmen weder beeinflussen noch verhindern. An den Sitzungen des Kuratoriums nahm zwar ein vom Verband als Person berufener Unterabteilungsleiter des Ministeriums teil, ohne formal Mitglied zu sein. Er konnte aber nur gemeinsam mit den 17 Kuratoriumsmitgliedern an den Förderentscheidungen mitwirken, insbesondere hatte er kein Vetorecht.

Mit der Fördermaßnahme wollte das Bundesministerium auch ein neues Förderinstrument erproben, das sogenannte Fondsmodell. Damit sollten im wesentlichen erreicht werden:

— eine Verringerung der Zahl der Einzelprojekte,

— eine größere Umsetzungsnähe der Forschungs- und Entwicklungsarbeiten durch marktorientierte Fondsträger,

— eine Entlastung des Bundesministeriums von Routineaufgaben.

Nach Ablauf einer Erprobungszeit von fünf Jahren sollte eine Erfolgskontrolle der Maßnahme vorgenommen werden. Dazu legte der Verband eine Zwischenbilanz vor, die allerdings lediglich die Einzelmaßnahmen aufzählte.

Das Bundesministerium sieht in dieser Art der Finanzierung ein Modell. Es fördert bereits eine weitere

Maßnahme über den Verband auf die gleiche Weise und beabsichtigt die Anwendung in anderen Bereichen.

37.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß sich das Bundesministerium bei der Förderung nach dem Fondsmodell seinen Verpflichtungen als Zuwendungsgeber entzogen hat. Da aus der allgemeinen Zweckbestimmung des vom Verband errichteten Fonds — Förderung der Hochschulforschung im Bereich Biotechnologie — keine Finanzierungskompetenz des Bundes abzuleiten war, hätte er seine Zuständigkeit für die Finanzierung und das erhebliche Bundesinteresse als Fördervoraussetzung nur aus den Inhalten und Zielen der einzelnen Förderungen ableiten können. Diese waren ihm jedoch nicht bekannt. Das Bundesministerium hätte über den Inhalt der Fördermaßnahmen, den Empfänger und die Höhe der jeweiligen Förderung selbst entscheiden müssen. Es durfte diese Entscheidung nicht ohne gesetzliche Ermächtigung einer Person privaten Rechts überlassen. Hieran ändert auch die Teilnahme seines Unterabteilungsleiters an den Sitzungen des Kuratoriums nichts, der im übrigen auch nicht das Recht hatte, bestimmenden Einfluß auf die Auswahl der Fördermaßnahmen zu nehmen oder Einzelmaßnahmen abzulehnen. Bei der Förderung nach dem Fondsmodell werden öffentliche Mittel der Verantwortung des Bundesministeriums und der parlamentarischen Kontrolle entzogen; es ist weder von vornherein sichergestellt, daß nur solche Arbeiten gefördert werden, an denen der Bund ein erhebliches Interesse hat und für deren Finanzierung er zuständig ist, noch kann dies im nachhinein geprüft werden. Das Bundesministerium hat damit auch keine Möglichkeit, Doppelforschungen zu erkennen und zu verhindern. Ferner kann es nicht ausschließen, daß auch Teile der Grundausstattung, die üblicherweise von den Hochschulen zur Verfügung gestellt werden, aus dem Fondsmodell finanziert werden.

Mit seiner Kritik wendet sich der Bundesrechnungshof nicht grundsätzlich gegen Überlegungen mit dem Ziel, private Träger stärker in Fördermaßnahmen des Bundesministeriums einzuschalten, soweit es zulässig und wirtschaftlich ist, sondern dagegen, daß der Zuwendungsgeber seinen Verpflichtungen nicht nachkommt und öffentliche Mittel der Regierungsverantwortung und der parlamentarischen Kontrolle entzogen werden.

37.3

Das Bundesministerium hat erklärt, die Fördermaßnahmen hätten fachlich unbestritten großen Erfolg gehabt. Es könne die Bewertungen des Förderverfahrens durch den Bundesrechnungshof nicht teilen. Sie seien zwar vom Grundsätzlichen her zutreffend, erschienen aber „im Lichte der Einzelheiten des konkret beanstandeten Falles als unzweckmäßige Verabsolutierung rechtstheoretischer Prinzipien". Der Zuwendungszweck sei in den Bewilligungsbescheiden an den Verband im notwendigen Umfang konkretisiert worden, soweit er nicht ohnehin schon dadurch konkret umschrieben gewesen sei, daß die Bundesmittel die Zweckbestimmung des Fonds des Verbandes lediglich verstärken sollten. Ein ausdrückliches Vetorecht des Bundesministeriums erscheine nicht erforderlich, da durch die Mitwirkung seines Vertreters im Engeren Kuratorium ein De-facto-Vetorecht bestehe, denn alle Entscheidungen würden einvernehmlich und damit nicht gegen das Bundesministerium getroffen. Durch die Art der Mittelvergabe seien keine öffentlichen Gelder der politischen Verantwortung des Bundesministeriums und der parlamentarischen Kontrolle entzogen worden. Die Wahrung des unbestritten hohen Ranges dieser Prinzipien sollte bei der Mittelvergabe für derartig festumrissene Förderkonzepte mit Stipendiencharakter und bescheidenen Beträgen im Einzelfall nicht durch ein Übermaß an bürokratischer Detailsteuerung erkauft werden müssen.

37.4

Der Bundesrechnungshof kann die Hinweise des Bundesministeriums auf den großen fachlichen Erfolg der Fördermaßnahmen nicht nachvollziehen. Das Bundesministerium hatte gerade auf den fachlichen Inhalt der einzelnen Fördermaßnahmen keinen Einfluß. Ihm wurde weder aus dem Antragsverfahren, den Verwendungsnachweisen noch aus der Zwischenbilanz des Verbandes bekannt, für welche Forschungsarbeiten die Mittel eingesetzt wurden.

Für eine Erfolgsbewertung fehlten deshalb nicht nur die Maßstäbe, es waren nicht einmal die mit Hilfe der Förderung erzielten Forschungsergebnisse bekannt. Selbst an den Veröffentlichungen der geförderten Wissenschaftler kann der Erfolg der Förderung nicht gemessen werden, da ein Zusammenhang zwischen den Fördermaßnahmen und veröffentlichten Forschungsergebnissen im allgemeinen nicht feststellbar ist. Eine Erfolgskontrolle, die Aussagen zur Zielerreichung, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit beinhalten soll, fand nicht statt.

Auch die Ausführungen des Bundesministeriums zur Zulässigkeit und Zweckmäßigkeit des Verfahrens sind nicht überzeugend. Der Bund ist nicht für die allgemeine Forschungsförderung zuständig. Die Finanzierung der Hochschulforschung ist grundsätzlich Angelegenheit der Länder, der Bund kann sich allenfalls nach Maßgabe des Artikels 91 b GG an der Finanzierung durch die Länder beteiligen. Da dem Bundesministerium die einzelnen geförderten Forschungsarbeiten nicht bekannt waren, konnte es auch weitere grundlegende Fördervoraussetzungen nicht prüfen, insbesondere ob an den Forschungsarbeiten ein erhebliches Bundesinteresse bestand. Unter dem Gesichtspunkt der Regierungs- und Ressortverantwortung durfte das Bundesministerium die Entscheidung darüber, wer, wofür und zu welchen Bedingungen öffentliche Mittel erhält, nicht ohne gesetzliche Aufgabenübertragung privaten Rechtsträgern überlassen.

Es hätte dem Verband mindestens mittels Förderrichtlinien verbindliche Vorgaben, insbesondere zum Zuwendungszweck, zum Kreis der Zuwendungsempfänger, zu den Zuwendungsvoraussetzungen und zur Höhe der Zuwendungen machen und so dessen Ermessen einschränken müssen. Durch Verweise auf das Programm und die Satzung des Verbandes im Zuwendungsbescheid kann die Entscheidung des Bundesministeriums ebensowenig ersetzt werden wie durch die Teilnahme eines Beamten an den Sitzungen des Kuratoriums. Das Bundesministerium bewirkte somit, daß eine private Institution die Vergabe öffentlicher Mittel übernahm. Die Tätigkeit der Institution unterlag nicht einmal — wie bei einer Übertragung öffentlicher Aufgaben durch Gesetz — seiner Rechts- und Fachaufsicht. Es entzog damit diese öffentlichen Mittel seiner Verantwortung und der parlamentarischen Kontrolle. Im Gegensatz zum Bundesministerium sieht der Bundesrechnungshof insbesondere wegen des Modellcharakters der Maßnahme als neues Förderinstrument keinen Grund, diese Prinzipien nicht auch auf die Mittelvergabe durch den Verband anzuwenden, die im übrigen nicht auf Stipendien beschränkt ist, sondern überwiegend Sachmittelzuschüsse an Wissenschaftler umfaßt.

37.5

Das Bundesministerium sollte bei der Gestaltung seiner Förderinstrumente darauf achten, daß diese den rechtlichen Vorgaben und dem Prinzip der Regierungsverantwortung und parlamentarischen Kontrolle Rechnung tragen und die Voraussetzungen für die Erfolgskontrolle erfüllt werden.

Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft
(Einzelplan 31)

38 Abzug eines Freibetrages für Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft bei der Einkommensermittlung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz
(Kapitel 31 03 Titelgruppe 01)

38.0

Bei der Ausbildungsförderung sind auf den Bedarf des Auszubildenden sein Einkommen und Vermögen, das seines Ehegatten und seiner Eltern anzurechnen. Bei Land- und Forstwirten wird abweichend von den allgemeinen Regelungen der Einkommensanrechnung ein zusätzlicher Freibetrag vom Einkommen abgezogen. Damit werden Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft nicht in der tatsächlichen Höhe auf den Bedarf angerechnet. Diese Abweichung von den grundsätzlichen Regelungen im Bundesausbildungsförderungsgesetz stellt der Bundesrechnungshof nochmals dar, um den politischen Gremien die Gelegenheit zu geben, eine Überprüfung zu veranlassen.

38.1

Ein Anspruch auf Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) besteht, wenn dem Auszubildenden die erforderlichen Mittel anderweitig nicht zur Verfügung stehen. Ausbildungsförderung wird für den Lebensunterhalt und die Ausbildung geleistet (Bedarf). Auf den Bedarf sind Einkommen und Vermögen des Auszubildenden, seines Ehegatten und seiner Eltern anzurechnen. Als Einkommen gilt nach § 21 Abs. 1 BAföG grundsätzlich die Summe der positiven Einkünfte im Sinne des § 2 Abs. 1 und 2 des Einkommensteuergesetzes (EStG). Ein Ausgleich mit Verlusten aus anderen Einkunftsarten und mit Verlusten des zusammenveranlagten Ehegatten ist nicht zulässig. Abgezogen werden kann u. a. der Freibetrag für Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft (§ 13 Abs. 3 EStG). Danach werden Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft nur berücksichtigt, soweit sie den Betrag von jährlich 2 000 DM übersteigen. Dieser Betrag verdoppelt sich bei zusammenveranlagten Ehegatten, unabhängig davon, wer die Einkünfte erzielt. Da das BAföG grundsätzlich eine getrennte Einkommensermittlung auch bei Ehegatten vorsieht, liegt hierin eine Systemabweichung.

Durch den Abzug des Freibetrages werden Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft nicht in der tatsächlichen Höhe auf den Bedarf angerechnet. Kinder von Land- und Forstwirten erhalten dadurch höhere Ausbildungsförderungsleistungen als Kinder anderer Berufsgruppen.

38.2

Der Abzug des Freibetrages für Land- und Forstwirtschaft nach § 13 Abs. 3 EStG im Rahmen der steuerlichen Veranlagung führt zu einer ermäßigten Versteuerung dieser Einkünfte. Ein nochmaliger Abzug des steuerfreien Sockelbetrages bei der Einkommensermittlung nach dem BAföG führt zu einer Doppelbegünstigung.

Der Bundesrechnungshof hat beim Bundesministerium angeregt, auf eine Änderung des BAföG hinzuwirken, um sicherzustellen, daß Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft in voller Höhe angerechnet werden. Er hat auch zu bedenken gegeben, daß in

anderen Leistungsgesetzen (z. B. Bundeskindergeldgesetz, Bundeserziehungsgeldgesetz) der Freibetrag für Land- und Forstwirtschaft bei der Einkommensermittlung nicht zu berücksichtigen ist. Eine Änderung des BAföG würde daher einen Beitrag zur von der Bundesregierung für die laufende Legislaturperiode angestrebten Harmonisierung der Einkommensbegriffe darstellen.

38.3

Das Bundesministerium hat ausgeführt, es könne dem Anliegen des Bundesrechnungshofes nicht Rechnung tragen.

Die förderungsrechtliche Berücksichtigung des Freibetrages nach § 13 Abs. 3 EStG führe nicht zu einer Doppelbegünstigung. Die steuerliche Privilegierung habe förderungsrechtlich übernommen werden müssen, um die positive steuerliche Wirkung zu erhalten.

Die durch das BAföG gegebenen Förderungsmöglichkeiten hätten zu einem verbesserten Bildungsverhalten der landwirtschaftlichen Bevölkerung beigetragen. Ein Fortfall der teilweisen Einkommensfreistellung würde für viele landwirtschaftliche Familien die Finanzierung der angestrebten Ausbildung wesentlich erschweren.

Die finanzielle Auswirkung hat das Bundesministerium mit jährlich 13 Mio. DM (Bundesanteil 8,5 Mio. DM) geschätzt. Eine Einsparung in dieser Höhe hält es angesichts des Gesamthaushaltsansatzes für sehr gering. Im übrigen sei der Abzug des Freibetrages für Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft bei der Einkommensermittlung nach dem BAföG schon immer gewährt worden, und auch im Rahmen des 7. BAföG-Änderungsgesetzes vom 13. Juli 1981, das die Auswirkung von steuerlichen Subventionierungen auf die Ausbildungsförderungsleistungen verminderte, bewußt beibehalten worden.

38.4

Der Bundesrechnungshof regt eine Änderung des BAföG mit dem Ziel an, Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft in der tatsächlichen Höhe auf den Bedarf anzurechnen.

Er teilt nicht die Auffassung des Bundesministeriums, wonach die steuerliche Privilegierung auch förderungsrechtlich habe übernommen werden müssen, um die positive steuerliche Wirkung zu erhalten.

Der Abzug des Freibetrages bei der Einkommensteuerveranlagung bewirkt eine verminderte Steuerbelastung. Unterhaltspflichtigen Land- und Forstwirten steht deshalb ein höheres Einkommen zur Verfügung.

Das BAföG geht bei der Einkommensberechnung grundsätzlich von der Summe der positiven Einkünfte aus (7. BAföG-Änderungsgesetz vom 13. Juli 1981, BGBl. I S. 625). Der Gesetzgeber hat dies ausdrücklich damit begründet, daß die über die Besteuerung vorgenommenen Subventionierungen das anzurechnende Einkommen im Sinne des BAföG nicht nochmals mindern sollten. Die vorausgegangene Regelung, wonach das BAföG bei der Einkommensanrechnung an den steuerlichen Gesamtbetrag der Einkünfte anknüpfte, habe sich nicht bewährt. Höhere Förderungsleistungen seien aus unerheblichen, z. B. wirtschaftspolitischen Gründen gewährt worden.

Die weiterhin erfolgende Anrechnung des Steuerfreibetrages für Land- und Forstwirte führt abweichend von diesen Grundüberlegungen zu einer in diesem Rahmen nicht üblichen weiteren Vergünstigung.

Der Bundesrechnungshof bezweifelt die Aussage des Bundesministeriums, daß durch den Abzug des Freibetrages bei der Einkommensermittlung die Bildungschancen in ländlichen Räumen verbessert wurden, zumal Zahlenangaben hierzu fehlen. Der angesprochenen Einkommenssituation in der Landwirtschaft wird im Rahmen der steuerlichen Einkommensermittlung Rechnung getragen.

Im Hinblick auf die finanzielle Situation des Bundes und die Notwendigkeit, alle Möglichkeiten der Einsparung für die Finanzierung notwendiger Ausgaben auszuschöpfen, ist das vom Bundesministerium überschlägig ermittelte mögliche Einsparvolumen nicht als unbeachtlich anzusehen. Auch die Tatsache, daß der Abzug des Freibetrages seit jeher vorgenommen wurde, ist nach Ansicht des Bundesrechnungshofes kein entscheidendes Argument.

Der Bundesrechnungshof weist auf diesen Sachverhalt hin, um den politischen Entscheidungsträgern die Möglichkeit zu geben, eine Überprüfung zu veranlassen. Dabei könnten zugleich die Auswirkungen der unterschiedlichen Einkommensbegriffe in den verschiedenen Leistungsgesetzen mit überprüft und eine Vereinheitlichung angestrebt werden.

Allgemeine Finanzverwaltung
(Einzelplan 60)

39 Auswertung von Mitteilungen und sonstigen Informationen durch die Finanzämter
(Kapitel 60 01 Titel 012 01, 015 01 u. a.)

39.0

Die Finanzämter werten die ihnen derzeit zugänglichen Mitteilungen und Informationen für eine zutreffende Besteuerung in zahlreichen Fällen nicht, nicht vollständig, unzutreffend oder verspätet aus.

39.1

Die Finanzbehörden haben die Steuern nach Maßgabe der Gesetze gleichmäßig festzusetzen und zu erheben (§ 85 Abgabenordnung — AO —). Insbesondere haben sie sicherzustellen, daß Steuern nicht verkürzt werden. Dazu ermitteln sie den Sachverhalt aufgrund der ihnen zugänglichen Unterlagen von Amts wegen (§§ 88, 86 AO). Zu den Unterlagen mit Daten, die die Finanzbehörden auszuwerten haben, gehören vor allem:

- Mitteilungen über Besteuerungsunterlagen, die sich die Finanzbehörden in bestimmten Steuerfällen wegen aufgeteilter Zuständigkeiten untereinander zuleiten, z. B. Mitteilungen des für eine Personengesellschaft zuständigen Finanzamtes über die Gewinnanteile der Gesellschafter an deren Wohnsitzfinanzämter (sogenannte ESt-4-Mitteilungen),
- Unterlagen mit solchen Daten, die die Finanzbehörden in Steuerverfahren zur Kontrolle der Besteuerung anderer Steuerpflichtiger ermittelt haben, z. B. Kontrollmitteilungen aufgrund von Außenprüfungen (§ 194 Abs. 3 AO),
- Unterlagen, die Dritte den Finanzbehörden kraft gesetzlicher Vorschriften zuleiten müssen, z. B. Mitteilungen der Notare über Grundstücksveräußerungen,
- Auskünfte im Wege der Amtshilfe oder anonyme Anzeigen,
- Daten, die auf sonstige Weise den Finanzbehörden bekannt werden, z. B. durch zwischenstaatlichen Informationsaustausch bei steuerlichen Auslandsbeziehungen (§ 117 AO).

Das Steuerbereinigungsgesetz 1986 ermächtigte die Bundesregierung, mit Zustimmung des Bundesrates eine Rechtsverordnung zur Sicherung der Besteuerung zu erlassen. Darin sollen Behörden verpflichtet werden, den Finanzbehörden weitere bestimmte steuerlich erhebliche Daten — darunter auch Zahlungsvorgänge, aber ohne Betragsangabe — zur Festsetzung von Steuern oder zu Kontrollzwecken mitzuteilen (§ 93 a AO). Diese Rechtsverordnung ist noch nicht ergangen. Die Bundesregierung hat dem Präsidenten des Bundesrates einen überarbeiteten Verordnungsentwurf erst am 31. März 1993 mit der Bitte zugeleitet, die Zustimmung des Bundesrates herbeizuführen.

39.2

Der Bundesrechnungshof hat anhand von Prüfungsfeststellungen verschiedener Landesrechnungshöfe und Vorprüfungsstellen (Steuer) geprüft, ob die Finanzbehörden die erforderlichen Mitteilungen erstellen und die ihnen zugänglichen Unterlagen nutzen, um die angestrebten Erfolge zu erzielen; die Untersuchung hat erhebliche Mängel bei der Auswertung von Informationen — insbesondere in bedeutenden Steuerfällen — aufgezeigt.

39.2.1

Auswertungen unterblieben oder wurden unzutreffend oder nicht zeitgerecht vorgenommen. In zahlreichen Fällen entgingen dadurch Steuereinnahmen. Zwei Fehlerschwerpunkte waren zu erkennen:

- Finanzämter mißachteten klare Weisungen, die die Bearbeitung solcher Unterlagen regeln (z. B. hinsichtlich der Mitteilungen über Besteuerungsgrundlagen oder derjenigen von Notaren bei Grundstücksübergängen);
- Finanzämter verkannten, daß von ihnen bearbeitete Sachverhalte auch für die Steuerfestsetzung anderer Finanzämter von Bedeutung waren; sie unterließen entsprechende Mitteilungen oder noch erforderliche Sachverhaltsaufklärungen, was ebenfalls beträchtliche Steuerausfälle verursachte.

39.2.2

Nachstehende Fälle belegen diese Mängel beispielhaft.

Ein Landesrechnungshof überprüfte die Auswertung von Mitteilungen, in denen ein Finanzamt einem anderen Finanzamt Besteuerungsgrundlagen mitgeteilt hatte. Von 366 Fällen mußte die Bearbeitung in 111 (rd. 30 v. H.) Fällen beanstandet werden. Mitteilungen fehlten in den Akten des Empfängeramtes oder waren überhaupt nicht, zeitlich verzögert oder fehlerhaft ausgewertet. Wegen unterlassener Auswertung waren in einem Fall Steuern in Höhe von rd. 89 000 DM verjährt.

Wegen verzögerter Auswertung der Mitteilung über einen Veräußerungsgewinn eines Kommanditisten in Höhe von 2,6 Mio. DM hatte ein Finanzamt die Einkommensteuer-Vorauszahlungen um ein Jahr verspätet angepaßt. Zum Zeitpunkt der Veranlagung — nach einem weiteren halben Jahr — war ein Teil des Anpassungsbetrages in Höhe von 680 000 DM noch rückständig und dessen Beitreibung gefährdet.

In einem weiteren Fall wurden die Anteile an einer GmbH mit Wirkung zum 1. Januar eines Jahres veräußert. Hieraus ergab sich für einen Anteilseigner ein Veräußerungsgewinn in Höhe von 11,3 Mio. DM. Von diesem Vorgang hatte der für die Gesellschaft zuständige Veranlagungsbezirk des Finanzamtes bereits seit Anfang des Jahres Kenntnis. Gleichwohl wurde der für den Anteilseigner zuständige Veranlagungsbezirk darüber nicht unterrichtet. Die um zwei Jahre verspätete Fälligstellung der geschuldeten Steuer verursachte einen Zinsverlust von rd. 315 000 DM.

39.2.3

Außerdem hat der Bundesrechnungshof festgestellt, daß von den Finanzbehörden gefertigte Mitteilungen mit steuererheblichen Daten, die auch nach außen gegeben werden, gegen Fälschungen nicht oder nur unvollkommen geschützt sind. Dies gilt insbesondere für Bescheinigungen wie steuerliche Unbedenklichkeitsbescheinigungen oder sogenannte Nichtveranlagungsbescheinigungen, die Steuerpflichtige zur Vorlage bei Behörden oder Banken benötigen.

39.3

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) die Mängel und seine Besorgnis wegen der Fälschungsanfälligkeit von Unterlagen mitgeteilt.

Er hat bedauert, daß der Verordnungsgeber bisher noch nicht von der Ermächtigung nach § 93a AO Gebrauch gemacht hat, Behörden zur Weitergabe dort genannter Daten an die Finanzbehörden zu verpflichten.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes läßt sich ein gesetzmäßiges Besteuerungsverfahren im Sinne des § 85 AO ohne hinreichende (Kontroll-)Daten und Auswertung der entsprechenden Unterlagen nicht durchführen. Das gilt insbesondere wegen der — vom Bundesministerium beklagten — personellen Engpässe und der hohen Arbeitsbelastung gerade in den aufkommensstarken Ballungsräumen.

Die schwindende Wirksamkeit der finanzbehördlichen Mitteilungs- und Kontrollverfahren liegt nach Meinung des Bundesrechnungshofes nicht allein im fehleranfälligen individuellen Bereich, sondern beruht mehr auf strukturellen Schwächen (z. B. Übertragungswege, Datenauswahl, Dokumentation, Auswertungsverantwortung, Erfolgskontrolle) bei der Handhabung der den Finanzbehörden zufließenden Daten.

39.4

Das Bundesministerium hat die Sachverhaltsfeststellungen bestätigt. Die Unzulänglichkeiten seien den obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder seit längerer Zeit bekannt. Anders als der Bundesrechnungshof führt es jedoch die Mängel überwiegend auf individuelle Bearbeitungsfehler zurück, bedingt durch hohen Arbeitsdruck und Massenverfahren. Soweit die Mängel auch auf weiteren Gegebenheiten (Organisation, Personal, eingesetzte Haushaltsmittel betreffend) beruhten, seien dafür allein die Länder verantwortlich. Da die Länder die Steuern im Auftrag des Bundes mit eigenem Personal und eigenen Sachmitteln verwalteten, dürfe das Bundesministerium diesen nach der Zuständigkeitsregelung des Grundgesetzes insoweit keine Weisungen erteilen. Das Bundesministerium sei deshalb auf die Bereitschaft der Länder angewiesen, Organisations-, Personal- bzw. Haushaltsangelegenheiten gemeinsam angehen zu wollen.

Die obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder hätten sich der Fehlentwicklung auch bereits angenommen. Der Finanzministerkonferenz lägen mittlerweile die Ergebnisse einer umfassenden Bestandsaufnahme sowie Vorschläge zur Verbesserung der Situation vor, die von den für die Organisation der Steuerverwaltung zuständigen Abteilungsleitern der obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder gemeinsam erarbeitet worden seien. Außerdem sei bereits im vergangenen Jahr eine vorläufige Entlastungsregelung zugunsten der Finanzämter abgestimmt worden. Im übrigen sei es Aufgabe der Länder, die Aufbau- und Ablauforganisation in der Steuerverwaltung ständig zu optimieren, insbesondere an sich wandelnde Rahmenbedingungen anzupassen. Der weitere Ausbau und Einsatz automatisierter Verfahren habe dabei besondere Bedeutung.

Die Frage des Fälschungsrisikos von Mitteilungen/Druckerzeugnissen sei gleichfalls mit den Ländern erörtert worden. Diese sähen derzeit keine Möglichkeit, alle einschlägigen Druckerzeugnisse der Steuerverwaltung mit vertretbarem Aufwand fälschungssicher auszugestalten.

39.5

39.5.1

Der Bundesrechnungshof teilt die Zweifel des Bundesministeriums, daß mit Personalvermehrungen in den Finanzverwaltungen der Länder zu rechnen ist. Gerade deshalb hält es der Bundesrechnungshof für notwendig, für eine bessere Mitteilung und Auswertung von steuererheblichen Daten in der Weise zu sorgen, daß die Verfahren für die Erstellung, Übermittlung und Auswertung der entsprechenden Unterlagen, insbesondere für die Fertigung von Kontroll-

mitteilungen bei Außenprüfungen, verbessert werden.

Die Erstellung und Auswertung von Mitteilungen über Besteuerungsgrundlagen innerhalb und zwischen Finanzämtern sollten durch automatisierte Verfahren zweckmäßiger gestützt und durch programmtechnische Kontrollmittel überwacht werden.

Hierfür kann sich das Bundesministerium nicht auf mangelnde Zuständigkeit berufen. Zwar obliegt nach dem Grundgesetz den Ländern die Einrichtung und die personelle Besetzung ihrer Finanzämter. Im Rahmen der dem Bundesministerium verfassungsrechtlich zugeordneten Rechts- und Fachaufsicht über die steuerliche Auftragsverwaltung ist das Ministerium jedoch für die verfahrensrechtliche Behandlung der Steuerfälle verantwortlich. Dies haben die obersten Finanzbehörden der Länder in ihrem „Gleichlautenden Erlaß zur Neuorganisation der Finanzämter und Neuordnung des Besteuerungsverfahrens" vom 4. März 1981 anerkannt. Die beanstandeten Mängel und die angedeuteten Abhilfen betreffen im wesentlichen das in der Abgabenordnung geregelte und den Weisungen des Bundesministeriums unterfallende Besteuerungsverfahren. Der Bundesrechnungshof hält deshalb das Bundesministerium für berechtigt und für verpflichtet, auf die Länder nachdrücklich einzuwirken, damit die Besteuerungsverfahren alsbald in geeigneter Weise verbessert werden.

39.5.2

Das Bundesministerium sollte sich mit dem Ergebnis der Erörterungen nicht zufrieden geben, die es mit den Ländern über die Fälschungsanfälligkeit von Mitteilungen geführt hat. Es sollte mit den Ländern prüfen, welche Vordrucke für Mitteilungen und sonstige Druckerzeugnisse besonders fälschungsgefährdet sind und wie diese mit vertretbarem Aufwand fälschungssicher ausgestaltet werden können. Der Bundesrechnungshof behält sich vor, dieser Problematik gesondert nachzugehen.

39.5.3

Soweit das Bundesministerium auf die Arbeitsbelastung der Finanzbehörden hinweist, die durch die Informationsauswertung entstehen, bedauert der Bundesrechnungshof, daß nach dem vom Bundesministerium überarbeiteten Entwurf der Verordnung über Mitteilungen an die Finanzbehörden nach § 93a AO den Finanzbehörden bei Zahlungen an bestimmte Personen nur Name und Anschrift, aber keine Beträge mitgeteilt werden sollen. Die Auswertung solch unvollständiger Unterlagen wird bei den Finanzämtern einen erheblichen zusätzlichen Arbeitsaufwand verursachen.

Zwar reicht — wie das Bundesministerium ausgeführt hat — die Ermächtigungsgrundlage des § 93a AO in der Fassung des Steuerbereinigungsgesetzes 1986 für die Mitteilung auch der gezahlten Beträge nicht aus. Der Bundesrat hat aber in seiner Entschließung vom 14. Dezember 1990 (Drucksache 601/90) die Bundesregierung unmißverständlich aufgefordert, unverzüglich eine Rechtsverordnung vorzulegen und die Ermächtigungsnorm im vorgenannten Sinn zu ändern. Dies ist — zum Nachteil der Steuerverwaltung — nicht geschehen. Das Bundesministerium sollte die vom Bundesrat vorgeschlagenen Maßnahmen unverzüglich einleiten.

40 Maßnahmen zur Verbesserung der organisatorischen und programmgesteuerten Kontrollen im Besteuerungsverfahren

(Kapitel 60 01 Titel 012 01, 015 01 u. a.)

40.0

Um Veruntreuungen von Steuerbeträgen entgegenzuwirken, beschlossen die obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder im Jahre 1989 nach zweijährigen Vorarbeiten verbesserte organisatorische Kontrollen für Besteuerungsverfahren. Bis jetzt haben jedoch nur wenige Länder diese Kontrollmaßnahmen eingeführt. Das Bundesministerium der Finanzen hat nicht nachdrücklich genug darauf hingewirkt, daß die Finanzbehörden aller Länder die Kontrollverfahren bundeseinheitlich anwenden.

40.1

Die Finanzverwaltung hatte Mitte der achtziger Jahre steuerliche Veruntreuungen mit beträchtlicher finanzieller Auswirkung bei verschiedenen Finanzämtern aufgedeckt. An den Handlungen waren auch Bedienstete beteiligt. Eine daraufhin von den obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder beauftragte Arbeitsgruppe erarbeitete im Laufe des Jahres 1987 Vorschläge zur Verbesserung der organisatorischen und programmgesteuerten Kontrollen bei der Auszahlung von Einkommensteuer, Lohnsteuer und Umsatzsteuer. Die Maßnahmen sollen Unregelmäßigkeiten im Besteuerungsverfahren vermeiden oder aufdecken, indem vor allem Steuererstattungen durch organisatorische und im DV-Programm enthaltene Kontrollen überwacht werden.

Die Referatsleiter für Automation (Steuer) der obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder billigten die Maßnahmevorschläge einvernehmlich Anfang des Jahres 1989. Daneben befaßten sich auch die Referatsleiter für Organisation der obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder sowie zwei weitere Arbeitsgruppen mit dem Vorhaben.

Trotz der Bedeutung und Dringlichkeit der Angelegenheit führten die obersten Finanzbehörden der Länder die Kontrollverfahren nicht alsbald bundeseinheitlich ein. Erörterungen auf Arbeitsgruppenebene ließen noch im Jahre 1992 erkennen, daß die Länder die Einführung der vorgeschlagenen organisatorischen und programmgesteuerten Kontrollen für unterschiedlich dringlich hielten. Das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) kannte diese

Entwicklung, weil es sowohl die Sitzungen der Referatsleiter der obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder als auch diejenigen der entsprechenden Arbeitsgruppen leitet und die Sitzungsniederschriften fertigt.

Bis heute wenden erst vier Länder die erarbeiteten Kontrollverfahren im wesentlichen vollständig an, ein weiteres Land teilweise.

40.2

Der Bundesrechnungshof hat diese Sachbehandlung als säumig beanstandet; nach sechsjähriger Vorbereitungszeit hätten die Kontrollverfahren inzwischen bundesweit und -einheitlich in die Verwaltungspraxis eingeführt sein müssen. Er hat das Bundesministerium aufgefordert, bei den Ländern nachdrücklich darauf hinzuwirken, daß die obersten Finanzbehörden der Länder die gemeinsam beschlossenen Kontrollverfahren unverzüglich anwenden.

Der Bundesrechnungshof hat sich dagegen gewandt, die notwendigen programmtechnischen Maßnahmen wegen ihres hohen Aufwandes als weniger dringlich einzustufen. Zum einen rechtfertigt es die Verpflichtung zu wirtschaftlichem Verwaltungshandeln nicht, Verfahrenssicherheiten zu vernachlässigen und notwendige Verbesserungen der Verfahrenssicherheit zu verzögern oder gar zu unterlassen. Zum anderen entlasten solche DV-Programme die Bediensteten der Finanzämter von Überwachungsaufgaben.

40.3

Das Bundesministerium hat ebenfalls den zügigen Einsatz der gemeinsam beschlossenen Kontrollverfahren für erforderlich gehalten. Es sei jedoch — entgegen dem Vorwurf des Bundesrechnungshofes — nicht säumig gewesen, sondern habe in den verschiedenen Arbeits- und Entscheidungsgruppen stets auf Entwicklung und schnelle Einführung von programmgesteuerten Kontrollen des Besteuerungsverfahrens im gesamten Bundesgebiet hingewirkt. Allerdings müßten beim zeitlichen Verlauf der Umsetzung der hohe Arbeitsanfall und die angespannte Personallage im Automationsbereich sowie unabweisbare und vordringliche Aufgaben aufgrund von Gesetzesvorhaben oder des Einigungsvertrages berücksichtigt werden. Es sei weiterhin um die programmtechnische Realisierung der Kontrollmaßnahmen im gesamten Bundesgebiet bemüht und werde die Arbeitsfortschritte in den Finanzverwaltungen der Länder verstärkt überwachen.

40.4

40.4.1

Der Bundesrechnungshof befürwortet weiterhin verstärkte Bemühungen des Bundesministeriums, die Sicherheit im Besteuerungsverfahren bundesweit zu verbessern. Er bleibt jedoch dabei, daß die erarbeiteten Kontrollverfahren zeitiger flächendeckend hätten eingeführt werden können. Bereits Ende des Jahres 1989 bestand Einvernehmen zwischen den obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder, die beschlossenen Kontrollmaßnahmen, um Zeit zu sparen, in den meisten Ländern durch Übernahme eines in einem Land angewandten Verfahrens einzuführen. Die entsprechende Verfahrensbeschreibung lag im April 1990 vor. Trotz der angespannten Arbeitslage im Automationsbereich waren damit die Voraussetzungen für eine zügige Umsetzung der Kontrollmaßnahmen erfüllt. Die zögerliche Einführung des Programmes durch einige Länder läßt sich daher nicht mit hohen Arbeitsbelastungen rechtfertigen. Das Bundesministerium hätte das Verhalten dieser Länder nicht erst — wie geschehen — Mitte des Jahres 1992, sondern frühzeitiger beanstanden müssen.

Auch wenn in jüngster Zeit keine größeren Veruntreuungen in der Finanzverwaltung aufgedeckt worden sind, dürfte wegen der steigenden Arbeitsbelastung und des häufigen Personalwechsels bei den Finanzbehörden sowie wegen der gewandelten internationalen Gegebenheiten (z. B. Wiedervereinigung, Einführung des Europäischen Binnenmarktes, Zunahme grenzüberschreitender organisierter Kriminalität) die Gefahr von Unregelmäßigkeiten eher gestiegen sein. Schließlich hält es der Bundesrechnungshof für unwirtschaftlich, einen erheblichen Beratungs- und Erörterungsaufwand auf verschiedenen Ebenen zu betreiben und die gefundenen — durchaus zweckdienlichen — Ergebnisse anschließend nicht oder nicht zügig zu verwerten.

40.4.2

Der Bundesrechnungshof erwartet, daß das Bundesministerium bei weiteren Verzögerungen von seinem Weisungsrecht gegenüber den Ländern im Bereich der Auftragsverwaltung Steuer (Artikel 85 Abs. 3 i. V. m. Artikel 108 Abs. 3 GG) mit dem Ziel Gebrauch macht, daß alle Länder das gemeinsam entwickelte Kontrollverfahren anwenden.

41 Umsatzbesteuerung grenzüberschreitender Reiseleistungen

(Kapitel 60 01 Titel 015 01)

41.0

Die Bundesrepublik Deutschland läßt seit dem Jahre 1980 Leistungen von Reisebüros im Zusammenhang mit Luft- und Schiffsbeförderungen im Gebiet der EG in weiterem Umfang umsatzsteuerfrei als dies nach dem Recht der EG zugelassen ist. Sie verzichtete damit auf Steuereinnahmen an Umsatzsteuer allein für die Jahre 1985 bis 1991 von rd. 185 Mio. DM (Bundesanteil rd. 120 Mio. DM). Sie hat der Kommission der EG hierfür jährlich Ausgleichszahlungen für entgangene Mehrwertsteuer-Eigenmittel für die Jahre 1985 bis 1991 von über 18 Mio. DM leisten müssen.

Die Bundesrepublik Deutschland sollte derartige Abweichungen vom EG-Recht zukünftig vermeiden, um Vertragsverletzungsverfahren vor dem Europäischen Gerichtshof auszuschließen und Steuermindereinnahmen für den Bundeshaushalt zu verhindern.

41.1

Reisebüros und Reiseveranstalter von Pauschalreisen (Unternehmer) sollen bei Inanspruchnahme anderer Unternehmer zur Bewirkung der Reiseleistungen nach Artikel 26 der sechsten Richtlinie des Rates der EG zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften über die Umsatzsteuer vom 17. Mai 1977 (6. EG-Richtlinie) in ihrem Sitzland nur mit der eigenen Wertschöpfung (Marge) umsatzsteuerlich erfaßt werden. Die Marge ist die Differenz zwischen dem vom Reisenden (Leistungsempfänger) zu zahlenden Gesamtbetrag und dem Betrag, den der Unternehmer für die sogenannten Reisevorleistungen (Beförderung, Unterkunft, Verpflegung usw.) gegenüber anderen Steuerpflichtigen aufwendet. Die Marge ist nach Absatz 3 der vorgenannten Richtlinienvorschrift steuerfrei, wenn sie mit Reisevorleistungen, die außerhalb der EG erbracht werden, in Zusammenhang steht. Werden die Reisevorleistungen sowohl innerhalb wie außerhalb der EG erbracht, so ist nur der Teil der Marge als steuerfrei anzusehen, der auf die außerhalb der EG bewirkten Reisevorleistungen entfällt.

Bei der Umsetzung dieser Richtlinienregelung in innerstaatliches Recht wurde in § 25 Abs. 2 Nr. 2 und 3 Umsatzsteuergesetz (UStG) 1980 die Steuerfreiheit der Margen insoweit erweitert, als sie auf Reisevorleistungen entfallen, die

— grenzüberschreitende Beförderungen mit Luftfahrzeugen oder Seeschiffen sind oder

— Beförderungen mit Luftfahrzeugen oder Seeschiffen sind, die sich ausschließlich auf das Ausland erstrecken.

Die Vorschrift beläßt mithin auch Wertschöpfungen auf Reisevorleistungen innerhalb der EG, aber außerhalb der Bundesrepublik Deutschland, umsatzsteuerfrei.

41.2

Die Kommission der EG wies im Jahre 1987 auf diese Abweichung hin und leitete im Oktober 1988 das Vertragsverletzungsverfahren nach Artikel 169 des EWG-Vertrages ein.

Im April 1990 erklärte sich das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) „ohne Präjudiz für das Vertragsverletzungsverfahren . . . kompromißweise" mit einer Ausgleichszahlung bei den Mehrwertsteuer-Eigenmitteln einverstanden und zahlte in der Folgezeit für die Jahre 1985 bis 1991 insgesamt rd. 18 Mio. DM nebst 570 000 DM Zinsen.

Die Kommission erhob im Februar 1991 Feststellungsklage, daß die Bundesrepublik Deutschland durch Anwendung einer Mehrwertsteuerregelung auf die Marge der Reisebüros gegen die 6. EG-Richtlinie verstoßen habe. Das mit der Durchführung des Klageverfahrens betraute Bundesministerium für Wirtschaft schätzte die Aussichten der Bundesregierung für eine erfolgreiche Verteidigung „als sehr gering ein" und bat deshalb um Prüfung, ob die Bundesregierung „in dieser Sache nicht besser einlenken sollte". Nachdem jedoch die betroffenen Verbände dem Bundesministerium für Wirtschaft den „Entwurf" einer Klageerwiderung eingereicht hatten, machte die Bundesregierung sich diesen Entwurf zu eigen und beantragte Klageabweisung. Sie behauptete im wesentlichen, Artikel 26 Abs. 3 der 6. EG-Richtlinie sei in der Praxis nicht anwendbar und daher nichtig.

Der Europäische Gerichtshof hat am 27. Oktober 1992 entschieden, daß die Bundesrepublik Deutschland mit ihrer Mehrwertsteuerregelung auf die Marge der Reisebüros gegen ihre Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag verstößt.

Nach wiederholten Beschlüssen des Ausschusses der Staatssekretäre für Europafragen — zuletzt am 26. März 1990 — soll es die Bundesregierung zu Klagen vor dem Europäischen Gerichtshof nur noch in politisch besonders gebotenen und rechtlich aussichtsreichen Fällen kommen lassen (Drucksache 12/217 S. 16).

Die Nichtangleichung des § 25 Abs. 2 UStG an die 6. EG-Richtlinie bedingte nicht nur Ausgleichszahlungen für entgangene Mehrwertsteuer-Eigenmittel an die Kommission, sondern auch erhebliche nationale Steuerausfälle. Diese ermittelte der Bundesrechnungshof mit Gesamtauswirkungen von rd. 185 Mio. DM (davon Bundesanteil rd. 120 Mio. DM).

41.3

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß das Bundesministerium nicht schon im Jahre 1987 eine Anpassung des § 25 UStG an die Vorschrift des Artikels 26 der 6. EG-Richtlinie in die Wege geleitet hat. Hierdurch wären Zahlungen des EG-Eigenmittelanteils aus dem allgemeinen Bundeshaushalt sowie nicht unerhebliche Zinszahlungen an die EG vermieden worden. Gleichzeitig wären Mehrwertsteuern in einem Umfang realisiert worden, die für den Bundeshaushalt von Bedeutung sind. Ein Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof wäre vermieden worden.

41.4

Nach Ansicht des Bundesministeriums hätten für die „Durchführung des Vertragsverletzungsverfahrens" gute Gründe gesprochen, da nach Erörterung mit den obersten Finanzbehörden der Länder und der betroffenen Verbände Übereinstimmung bestanden habe, daß Artikel 26 Abs. 3 der 6. EG-Richtlinie in der Praxis nicht anwendbar und daher nichtig sei. Mit Zustimmung aller beteiligten Bundesressorts habe die Bundesregierung daraufhin beantragt, die Klage abzuweisen.

Unzutreffend sei die Auffassung, durch eine rechtzeitige Änderung des § 25 Abs. 2 UStG wären erhebliche Zahlungen an die EG vermieden worden. Im Falle einer Besteuerung der Reiseleistungen entsprechend den Vorgaben des Gemeinschaftsrechtes wären Mehrwertsteuer-Eigenmittel in gleicher Höhe wie bisher abzuführen gewesen, allerdings nicht als gesonderte Ausgleichszahlung, sondern aus dem — dann höheren — Umsatzsteueraufkommen.

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, daß eine Umsetzung des Urteils in das nationale Recht mit Wirkung vom 1. November 1993 erfolgen solle.

41.5

Der Bundesrechnungshof begrüßt, daß — entgegen ursprünglich anderslautender Absichten — die Vertragsverletzung nunmehr beendet werden soll. Er verbleibt jedoch bei seiner Auffassung, daß angesichts der jährlich zu zahlenden Ausgleichsbeträge für die entgangenen Mehrwertsteuer-Eigenmittel der EG und der daneben bestehenden Steuerausfälle kein begründeter Anlaß bestand, auf der innerstaatlichen Rechtslage zu beharren. Der Bundesrechnungshof verkennt nicht, daß der Mehrwertsteuer-Eigenmittelanteil auch bei einer Rechtsänderung zu zahlen gewesen wäre. Dieser Anteil wäre dann aber aus einem realisierten Umsatzsteueraufkommen zu begleichen gewesen.

Die ursprüngliche Einschätzung der Erfolgsaussichten des Klageverfahrens durch das Bundesministerium für Wirtschaft macht deutlich, daß die Vorgaben des Ausschusses der Staatssekretäre für Europafragen, es nur in „rechtlich aussichtsreichen Fällen" zu derartigen Vertragsverletzungsverfahren kommen zu lassen, vorliegend nicht erfüllt waren. Die Einlassung, die Vorschrift des Gemeinschaftsrechtes sei in der Praxis nicht anwendbar und damit nichtig, wird dadurch widerlegt, daß mehrere Mitgliedstaaten die Bestimmung in das nationale Recht umgesetzt haben.

42 Umsatzbesteuerung der grenzüberschreitenden Personenbeförderung im Luftverkehr
(Kapitel 60 01 Titel 015 01)

42.0

Das Bundesministerium der Finanzen macht von der durch § 26 Abs. 3 Umsatzsteuergesetz eingeräumten Möglichkeit Gebrauch, bei grenzüberschreitenden Beförderungsleistungen im Luftverkehr die Umsatzsteuer auf die inländischen Streckenanteile zu erlassen.

Es läßt dabei auch inländische Zubringerflüge zu einem anschließenden grenzüberschreitenden Weiterflug steuerfrei. Aus Gründen des Wettbewerbes mit den anderen — steuerpflichtigen — Verkehrsträgern sollten in diesen Fällen keine Billigkeitsmaßnahmen gewährt werden. In den Fällen, in denen wegen der Unterbrechung des Fluges im Inland Mehrwertsteuer anfällt, sollte eine andere Berechnungsmethode zur Ermittlung der umsatzsteuerlichen Bemessungsgrundlage angewandt werden.

42.1 Allgemeines

Grenzüberschreitende Personenbeförderungen unterliegen grundsätzlich mit den innerhalb des Hoheitsgebietes der Bundesrepublik Deutschland zurückgelegten Teilstrecken der Umsatzbesteuerung (§ 3 a Abs. 2 Nr. 2 Umsatzsteuergesetz — UStG — 1980; jetzt § 3b Abs. 1 UStG 1993).

Für grenzüberschreitende Personenbeförderungen im Luftverkehr kann das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) nach § 26 Abs. 3 UStG anordnen, daß die Steuer niedriger festgesetzt oder ganz oder zum Teil erlassen wird. Von dieser Ermächtigung hat das Bundesministerium in den Abschnitten 277 bis 281 der Umsatzsteuer-Richtlinien (UStR) Gebrauch gemacht.

Grenzüberschreitende Personenbeförderungen durch die anderen Verkehrsträger Schiff, Bahn, Bus oder Taxi unterliegen hingegen mit den inländischen Teilstrecken in jedem Fall der Umsatzbesteuerung. Insoweit sieht das Gesetz keine Möglichkeit vor, von der Besteuerung abzusehen.

42.2 Billigkeitsmaßnahmen bei Zubringerflügen zu grenzüberschreitenden Flügen

42.2.1

Das Bundesministerium gewährt den Steuererlaß auch bei Zwischenlandungen im Inland, wenn der Fluggast ohne zeitliche Unterbrechung in das nächste Anschlußflugzeug umsteigt, weil das erste Flugzeug seinen gebuchten Zielflughafen nicht anfliegt (so Abschnitt 278 Abs. 2 UStR).

42.2.2

Der Bundesrechnungshof hat Zweifel, ob bei solchen Zubringerflügen begrifflich von einer grenzüberschreitenden Beförderung gesprochen werden kann oder ob nicht eine abgrenzbare Teilleistung gegeben ist, die insbesondere auch unter dem Gesichtspunkt der Wettbewerbsneutralität gegenüber anderen Zubringerverkehrsmitteln (wie insbesondere Bundesbahn und Taxis) der Besteuerung zu unterwerfen ist.

Auch aus anderen Gründen erscheint die Begünstigung des Zubringerluftverkehrs nicht gerechtfertigt. Weder verkehrspolitische noch ökologische Gründe sprechen nach Erklärungen der Bundesregierung und des Deutschen Bundestages hierfür. Nach einer Erklä-

rung der Bundesregierung zur deutschen Verkehrspolitik im zusammenwachsenden Europa ist es „Ziel der Bundesregierung, daß der Kurzstreckenverkehr der Luft grundsätzlich zum Langstreckenverkehr der Schiene wird" (Plenarprotokoll 12/85 S. 6971 B). Dann kann aber für steuerliche Entlastungen des Kurzstrekkenflugverkehrs kein Raum sein.

Eine große inländische Fluggesellschaft ist bemüht, Flüge unter 400 km in Zusammenarbeit mit der Deutschen Bundesbahn auf die Schiene zu verlagern. Ergebnis dieser Zusammenarbeit war der „Airport-Express", der in immer größerem Umfang Zubringerleistungen zu den Flughäfen auf dem Streckennetz der Deutschen Bundesbahn erbrachte. Dann ist aber nicht einzusehen, daß der Airport-Express der Umsatzbesteuerung unterworfen wurde, während die Zubringerflüge hiervon weiter im Wege einer Billigkeitsregelung umsatzsteuerbefreit werden. Zwar wurde dieser „Airport-Express" inzwischen aus wirtschaftlichen Gründen eingestellt. Jedoch sind weiterhin Kooperationen mit der Deutschen Bundesbahn geplant, die dann der Besteuerung unterliegen würden.

Der Ausschuß für Fremdenverkehr des Deutschen Bundestages hat in seiner Sitzung vom 9. Oktober 1991 festgestellt, daß eine Privilegierung der Flugreisen aus ökologischen Gründen nicht gerechtfertigt sei.

Der Bundesrechnungshof sieht die Wettbewerbsprobleme zu ausländischen Fluggesellschaften, ist aber der Auffassung, daß die Regelung entsprechend der Beschlußfassung des Ausschusses des Deutschen Bundestages überprüft werden sollte.

42.3 Ermittlung der Besteuerungsgrundlage bei Unterbrechung einer grenzüberschreitenden Flugreise

42.3.1

Ein Steuererlaß wird nicht gewährt, wenn ein Fluggast eine grenzüberschreitende Flugreise auf einem inländischem Flughafen unterbricht, d. h. seinen Aufenthalt über den nächstmöglichen Anschluß hinaus ausdehnt (so Abschnitt 278 Abs. 2 UStR). Das Bundesministerium läßt die Ermittlung des anteiligen — steuerpflichtigen — Entgeltes für den inländischen Streckenabschnitt in diesen Fällen jedoch nach einer Methode zu, die zu keinen oder zu — verglichen mit den üblichen Verrechnungspreisen zwischen Fluggesellschaften für solche Strecken — sehr niedrigen steuerlichen Bemessungsgrundlagen führt.

Die Finanzbehörden vergleichen den Flugpreis vom Ausgangsort im Inland zum Zielort im Ausland mit dem Flugpreis vom Ort der Zwischenlandung zum Zielort (Differenzmethode). Der Unterschiedsbetrag wird als Entgelt für den steuerpflichtigen Streckenanteil angesehen. Er wird in gleicher Weise bei einer Flugreise aus dem Ausland zu einem inländischen Ort mit einer Zwischenlandung im Inland errechnet (so Abschnitt 278 Abs. 3 UStR).

Bei dieser Berechnungsmethode entsteht kein steuerpflichtiges Entgelt, wenn die Flugpreise von oder nach verschiedenen inländischen Flughäfen gleich hoch sind. Nach Feststellungen von Landesfinanzbehörden führt die Differenzmethode in mehr als 60 v. H. der Fälle dazu, daß für die inländische Beförderungsleistung kein Entgelt anzusetzen ist.

Die Luftverkehrsgesellschaften verrechnen die Flugpreise untereinander nach Streckenabschnittserlösen, wenn sie Zubringerflüge im Rahmen des „Interlining" für eine andere Luftverkehrsgesellschaft durchführen. Die danach ermittelten Erlösanteile sind bei inländischen Zubringerflügen recht hoch und erreichen regelmäßig deutlich mehr als 50 v. H. des normalen tariflichen Entgeltes, während die Differenzmethode zu wesentlich niedrigeren Erlösanteilen führt. Auch hier lassen die Landesfinanzbehörden — ohne ausdrückliche Ermächtigung durch die Umsatzsteuer-Richtlinien — die Differenzmethode zu, obwohl die Luftverkehrsgesellschaften in diesen Fällen ein höheres Entgelt einnehmen.

42.3.2

Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung vertreten, daß die Ermittlung des Entgeltes nach der Differenzmethode nicht geeignet ist, die zutreffenden Anteile für die inländische Beförderung zu berechnen. Die Verrechnungen der Luftverkehrsgesellschaften untereinander zeigen, daß die auf einzelne Flugabschnitte entfallenden Erlöse regelmäßig genau ermittelbar sind. Für vereinfachende Verfahren besteht deshalb keine Notwendigkeit.

42.4

Das Bundesministerium hat ausgeführt, daß bei den Billigkeitsmaßnahmen für die Zubringerflüge kein Anlaß bestehe, seinen Rechtsstandpunkt aufzugeben. Die Einwände des Bundesrechnungshofes seien von den Umsatzsteuer-Referatsleitern des Bundes und der Länder schon im August des Jahres 1991 eingehend erörtert worden. Die Feststellungen des Bundesrechnungshofes seien nicht aufgegriffen worden, vielmehr habe die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates die in Abschnitt 278 und 279 der UStR 1992 niedergelegten Anweisungen beschlossen. Das Bundesministerium und die obersten Finanzbehörden der Länder „halten ... es für wenig geeignet, in den Prüfungsbemerkungen Verwaltungsanweisungen der Bundesregierung, die in Kenntnis Ihrer Rechtsauffassung mit Zustimmung des Bundesrates ergangen sind, ohne neue Erwägungen in Frage zu stellen". Zur Ermittlung der Besteuerungsgrundlage bei der Unterbrechung einer grenzüberschreitenden Flugreise seien die Erwägungen des Bundesrechnungshofes dem Bundesministerium, dem Bundesministerium für Verkehr und den obersten Finanzbehörden der Länder bekannt. Aufgrund neuerer tatsächlicher Erkenntnisse behielten sie es sich vor, die Berechnungsme-

thode der Entgeltaufteilung im Rahmen der nächsten Änderungsrichtlinie einer Prüfung zu unterziehen.

42.5

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, daß keine Gründe ersichtlich sind, die die steuerliche Entlastung der Zubringerbeförderungen rechtfertigen könnten. Eine Besteuerung entsprechend den anderen Verkehrsträgern würde vielmehr auch Entschließungen des Europäischen Parlamentes Rechnung tragen, das am 18. September 1992 die Kommission und den Rat aufgefordert hatte, „ein kohärentes Steuermaßnahmenpaket für den Verkehrssektor einzuführen mit dem Ziel, bis zum Jahr 2000 die Unterschiede in den Wettbewerbsbedingungen zwischen den einzelnen Verkehrssystemen abzubauen und die verkehrsbedingte Umweltverschmutzung zu verringern" und das am 15. Dezember 1992 dem Rat nahegelegt hatte, „rasch die Steuerharmonisierung im Verkehrssektor abzuschließen".

Auch soweit die Bundesregierung allgemeine Verwaltungsvorschriften im Steuerbereich mit Zustimmung des Bundesrates erläßt, sieht sich der Bundesrechnungshof berechtigt, eine Überprüfung der Regelung aufgrund seiner Feststellungen anzuregen und dem Deutschen Bundestag hierüber zu berichten.

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, daß das Bundesministerium sich die Prüfung der Ermittlung der Besteuerungsgrundlagen bei steuerschädlichen Unterbrechungen grenzüberschreitender Flüge im Rahmen der nächsten Änderungsrichtlinien vorbehält. Da diese jedoch voraussichtlich erst mit Wirkung zum 1. Januar 1995 überprüft werden, regt der Bundesrechnungshof an, eine solche Überprüfung vorzuziehen, zumal es die Haushaltslage des Bundes gebietet, alle Einnahmemöglichkeiten, die sachlich gerechtfertigt erscheinen, kurzfristig zu nutzen.

43 Vereinnahmung und Abführung der Mehrwertsteuer durch Versorgungsunternehmen für Strom, Gas, Fernwärme und Wasser bei Lieferungen an private Haushalte

(Kapitel 60 01 Titel 015 01)

43.0

Energie- und Wasserversorgungsunternehmen vereinnahmen bei Lieferungen an private Haushalte mit den Abschlagszahlungen auch den entsprechenden Mehrwertsteueranteil. Diese Mehrwertsteuer wird aber erst nach Stellung der Schlußrechnung — ganz überwiegend als Jahresschlußrechnung — an das Finanzamt abgeführt. Würde diese Steuer mit der Vereinnahmung an die Finanzämter abgeführt, könnte der Bund Zinsaufwendungen von jährlich 100 Mio. DM für Kredite des Bundes zur Deckung von Ausgaben einsparen. Das Bundesministerium der Finanzen sollte auf eine derartige Abführung, notfalls auch durch eine Rechtsänderung, hinwirken.

43.1

Energie- und Wasserlieferungen unterliegen einer Mehrwertsteuer in Höhe von 15 v. H. Die Energie- und Wasserversorgungsunternehmen machen ganz überwiegend von der ihnen durch die Verordnungen über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Wasser, Elektrizität, Gas und Fernwärme eingeräumten Möglichkeit Gebrauch, die Abrechnung des Verbrauches für mehrere Monate — regelmäßig zwölf Monate — vorzunehmen und in der Zwischenzeit Abschlagszahlungen für die nach der letzten Abrechnung verbrauchten Menge vorzunehmen. Mit der Abschlagszahlung vereinnahmen sie die entsprechende Mehrwertsteuer, die erst nach Stellung der Schlußrechnung an das Finanzamt abgeführt wird.

Nach § 13 Abs. 1 Umsatzsteuergesetz (UStG) entsteht die Steuer für Lieferungen mit Ausführung der Leistung. Das gilt auch für Teilleistungen. Sie liegen vor, wenn für bestimmte Teile einer wirtschaftlich teilbaren Leistung das Entgelt gesondert vereinbart wird. Abschnitt 177 Abs. 2 Satz 3 Umsatzsteuer-Richtlinien (UStR) bestimmt darüber hinaus, daß bei Sukzessivlieferungsverträgen — einer Sondervertragsform bei der Erbringung von Teilleistungen, zu der grundsätzlich auch die Lieferung von Strom, Gas, Wärme und Wasser zählt — der Zeitpunkt jeder einzelnen Lieferung für die Bestimmung der Ausführung der Leistung maßgebend ist. Satz 4 und 5 der Richtlinien machen dann aber eine Ausnahme für elektrischen Strom, Gas, Wärme und Wasser. Die Lieferung dieser „Gegenstände" (s. Artikel 5 Abs. 2 der 6. EG-Richtlinie) soll erst mit Ablauf des jeweiligen Ablesezeitraumes als ausgeführt gelten. Die Abschlagszahlungen der Tarifabnehmer seien kein Entgelt für Teilleistungen. Diese Richtlinienregelung beruht auf einem Erlaß des Bundesministeriums der Finanzen (Bundesministerium) aus dem Jahre 1967. Es bat, „vorbehaltlich einer anderen höchstrichterlichen Entscheidung davon auszugehen, daß es sich bei dem Arbeitspreis, dem Jahresgrundpreis und dem Meßpreis lediglich um unselbständige Berechnungsgrundlagen für die Bestimmung eines einheitlichen Lieferungsentgeltes handelt und daß die Abschlagszahlungen der Tarifteilnehmer nicht als für bestimmte Teile einer Leistung gesondert vereinbarte Entgelte . . . zu betrachten sind".

43.2

Der Bundesrechnungshof hält die in Abschnitt 177 Abs. 2 UStR für Energie- und Wasserlieferungen getroffene Regelung für nicht sachgerecht. Die Abschlagszahlungen, die jederzeit bei nicht unerheblichen Abweichungen vom Vorjahresverbrauch dem tatsächlichen Verbrauch angepaßt werden können und eine möglichst wirklichkeitsnahe Bezahlung sichern sollen, stellen das Entgelt für gelieferte und

verbrauchte „Gegenstände" dar. Warum die hierfür vereinnahmte Umsatzsteuer bis zur Stellung der Schlußrechnung beim Lieferer verbleiben soll, ist sachlich und rechtlich nach Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht zu begründen.

Der Bundesrechnungshof hat überschlägig ermittelt, daß die möglichen Zinsersparnisse für den Bundeshaushalt durch zeitnahe Abführung der Umsatzsteuer bei über 100 Mio. DM jährlich liegen; entsprechendes gilt für die Länderhaushalte hinsichtlich deren Anteil an der Umsatzsteuer.

43.3

Das Bundesministerium hat die Anregung des Bundesrechnungshofes, Abschnitt 177 Abs. 2 Satz 4 und 5 UStR aufzuheben, auf der Tagung der Umsatzsteuer-Referatsleiter des Bundes und der Länder vom 29. bis 31. März 1993 vorgetragen und dem Bundesrechnungshof mitgeteilt, die Länder hätten eine Aufhebung mehrheitlich abgelehnt. Zwar handele es sich bei den Lieferungen von Energie und Wasser um wirtschaftlich teilbare Leistungen. Es fehle aber bei den Abschlagszahlungen an einer gesonderten Entgeltvereinbarung und einer endgültigen Entgeltabrechnung für bestimmte Leistungsteile. Die Regelung verdeutliche die Rechtslage, wie sie sich aus § 13 Abs. 1 UStG ergebe.

43.4

Der Bundesrechnungshof hält weiterhin eine Auslegung des § 13 Abs. 1 UStG für möglich, wonach die Versorgungsunternehmen vereinnahmte Umsatzsteuer zeitnah an die Finanzämter abzuführen hätten. Bei einer interessengerechten Betrachtungsweise ist nicht einzusehen, daß einerseits die privaten Haushalte bereits bei den Abschlagszahlungen mit den entsprechenden Mehrwertsteueranteilen belastet werden und andererseits den Energie- und Wasserversorgungsunternehmen diese Mehrwertsteueranteile mit der Begründung zunächst belassen werden, die Entgeltabrechnungen seien nicht endgültig. Er fordert das Bundesministerium auf, die Aufhebung der vorgenannten Richtlinienregelungen in die Wege zu leiten. Erforderlichenfalls sollte es eine Änderung des Umsatzsteuergesetzes vorschlagen.

44 Zusammenwirken von Bund und Ländern bei der Erhebung von Steuern
(Kapitel 60 01 Titel 015 01)

44.0

Das Finanzministerium eines Bundeslandes hat bei der Gründung von Familienpersonengesellschaften in der Land- und Forstwirtschaft entgegen einer Gesetzesänderung und bei dem sogenannten Sparkassen- und Volksbankenmodell entgegen anderslautenden Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen Übergangsregelungen zugelassen, die zu erheblichen Steuerausfällen zu Lasten des Bundeshaushaltes geführt haben. Das Bundesministerium wird von seinem allgemeinen Weisungsrecht Gebrauch machen müssen. Es wird weiter die Frage der Haftungsinanspruchnahme dieses Bundeslandes nach Artikel 104 a Abs. 5 GG zu prüfen haben.

44.1 Vorsteuererstattungen bei der Gründung von Familienpersonengesellschaften in der Land- und Forstwirtschaft

44.1.1

Der Bundesrechnungshof hatte im August 1991 in einem Bericht nach § 99 BHO (Drucksache 12/1040) auf die vermehrte Gründung von Familienpersonengesellschaften in der Land- und Forstwirtschaft und dadurch erwirkte hohe Vorsteuererstattungen außerhalb des normalen Lieferungs- und Leistungsverkehrs hingewiesen. Landwirte brachten ihren landwirtschaftlichen Betrieb in eine mit Angehörigen zu gründende Personengesellschaft ein, der sie die Werte der einzubringenden Wirtschaftsgüter einschließlich Umsatzsteuer in Rechnung stellten. Der Landwirt mußte diese Umsatzsteuer aufgrund der Besteuerung nach den Durchschnittssätzen des § 24 Umsatzsteuergesetz (UStG) nicht abführen. Die Personengesellschaft entschied sich im Rahmen eines Wahlrechtes für die Regelbesteuerung und erhielt damit einen erheblichen Vorsteueranspruch gegenüber dem Finanzamt. Allein im Zuständigkeitsbereich einer Oberfinanzdirektion eines Bundeslandes waren in den Jahren 1986 bis November 1989 in 2 202 Fällen Vorsteuern beantragt und dabei Erstattungsansprüche in Höhe von rd. 90 Mio. DM anerkannt worden; für rd. 23 Mio. DM standen zu diesem Zeitpunkt noch Entscheidungen der zuständigen Finanzämter aus. Der Bundesrechnungshof sah darin eine mißbräuchliche Inanspruchnahme von in dieser Form nicht gewollten Subventionen und regte eine Prüfung an, ob die steuerlichen Auswirkungen dieser Gesellschaftsgründungen durch eine Rechtsänderung vermieden werden könnten.

Der Deutsche Bundestag folgte mit Zustimmung des Bundesrates dieser Anregung und beseitigte mit Artikel 12 des Gesetzes zur Entlastung der Familien und zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für Investitionen und Arbeitsplätze (Steueränderungsgesetz 1992 — BGBl. I S. 297 —) diesen Mißbrauch von Gestaltungsmöglichkeiten des Rechts. Umsätze im Rahmen einer Betriebsveräußerung unterliegen seitdem bei der Besteuerung nach den Durchschnittssätzen des § 24 UStG nicht mehr der Steuer. Diese Vorschrift trat nach Artikel 40 des Steueränderungsgesetzes 1992 am Tag nach Verkündung, mithin am 29. Februar 1992, in Kraft. § 28 des Artikels 12 Steueränderungsgesetz 1992 besagt ausdrücklich, daß diese Umsätze schon im Jahre 1992 nicht mehr der Steuer unterliegen.

Die Finanzverwaltung hatte zuvor schon versucht, diesen Mißbräuchen nach alter Rechtslage zu begeg-

nen, und die Finanzämter angewiesen, diese Gestaltungen einschränkend nur dann anzuerkennen, wenn sie einem Vergleich zu wirtschaftlich einander fremden Gesellschaftern standhielten (Schreiben des Bundesministers der Finanzen vom 19. Februar 1988 an die Finanzminister/-senatoren der Länder). Die o. g. Oberfinanzdirektion hatte mit Verfügung vom 22. April 1991 unter Hinweis auf dieses Schreiben nochmals auf die Beachtung des Fremdvergleichs hingewiesen und hierzu nähere Ausführungen gemacht.

Mit Schreiben vom 11. Juni 1991 wandte sich ein landwirtschaftlicher Buchführungsdienst an das Finanzministerium des Bundeslandes und forderte unter Hinweis auf die Anerkennung von Gesellschaftsgründungen nach dem Zeitpunkt des Schreibens des Bundesministeriums der Finanzen (Bundesministerium) ohne Beachtung des Fremdvergleichs bei den getroffenen vertraglichen Vereinbarungen eine Übergangsregelung. Das Finanzministerium bekundete mit Erlaß vom 5. Oktober 1992 „unter Hintanstellung von rechtlichen Bedenken" angesichts der Tatsache, „daß Finanzämter noch nach dem bundeseinheitlichen Schreiben vom 19. Februar 1988 in nicht wenigen Fällen Gesellschaftsgründungen anerkannt haben, ohne die sehr wohl bedenklichen vertraglichen Vereinbarungen unter dem Gesichtspunkt des Fremdvergleichs besonders zu prüfen", „daß die Anerkennung von bis 30. Juni 1990 erfolgten Gesellschaftsgründungen in der Land- und Forstwirtschaft nicht an im Hinblick auf den Fremdvergleich bedenklichen Formulierungen der Verträge scheitern soll". Diese Übergangsregelung war mit dem Bundesministerium und den Umsatzsteuer-Referatsleitern der anderen Bundesländer nicht abgestimmt worden. Die Oberfinanzdirektion hob angesichts dieser Regelung am 21. Oktober 1992 ihre Verfügung vom 22. April 1991 auf.

44.1.2

Nach einer Mitteilung des Finanzministeriums des Bundeslandes sind 39 Fälle nachträglich anerkannt worden. Die umsatzsteuerlichen Auswirkungen sind von den Finanzämtern mit insgesamt 1 857 151 DM angegeben worden.

44.1.3

Die Übergangsregelung ist angesichts der zwischenzeitlich eingetretenen Gesetzesänderung nicht nachvollziehbar. Wenn die dargestellten Gestaltungen nach alter Rechtslage nicht anzuerkennen waren, muß dies um so mehr nach erfolgter Gesetzesänderung gelten, die auch bei ausreichenden vertraglichen Gestaltungen diesen Gesellschaftsgründungen die beabsichtigten umsatzsteuerlichen Folgen versagen will. Im übrigen hat der Gesetzgeber ausdrücklich geregelt, daß ab 1. Januar 1992 Betriebsübertragungen nicht mehr steuerpflichtig sind und damit kein Vorsteuerabzug mehr gegeben ist.

44.2 Erstattung von Umsatzsteuer durch Landesfinanzbehörden im Rahmen des sogenannten Sparkassen- und Volksbankenmodells

44.2.1

Unternehmer können die ihnen von anderen Unternehmen in Rechnung gestellte Mehrwertsteuer als Vorsteuer absetzen. Kreditinstitute sind selbst grundsätzlich nicht steuerpflichtig und können daher die ihnen in Rechnung gestellte Mehrwertsteuer nicht als Vorsteuer absetzen. Um die bei der Errichtung ihrer Betriebsgebäude aus den Herstellungskosten angefallenen Vorsteuern dennoch wirtschaftlich verwerten zu können, gründeten Kreditinstitute — vornehmlich Sparkassen und Volksbanken — selbständige Personengesellschaften, an denen sie als Gesellschafter allein oder mehrheitlich beteiligt waren.

Diese Gesellschaften errichteten die Gebäude und nahmen die im Rahmen der Herstellung in Rechnung gestellte Mehrwertsteuer als Vorsteuer in Anspruch. Da dies nach dem Gesetz (§ 15 UStG) Voraussetzung ist, vermieteten sie die Gebäude unter Verzicht auf die Steuerbefreiung des § 4 Nr. 12 UStG steuerpflichtig an das Kreditinstitut. Der Bundesrechnungshof sah darin einen Mißbrauch von rechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten im Sinne des § 42 Abgabenordnung. Das Bundesministerium wie auch die Umsatzsteuer-Referatsleiter der obersten Finanzbehörden der Länder stimmten dieser Auffassung im April 1990 zu. Das Bundesministerium entschied mit Schreiben vom 20. Dezember 1990 (Bundessteuerblatt I S. 924) im Benehmen mit den Landesfinanzbehörden, daß die Gewährung des Vorsteuerabzuges in den sogenannten Sparkassen- und Volksbankenmodellen regelmäßig wegen Mißbrauchs rechtlicher Gestaltungsmöglichkeiten zu versagen sei. Nach diesem Schreiben sollte in allen nicht bestandskräftigen Fällen verfahren werden. Das Bundesministerium bestätigte diese Auffassung nochmals mit Schreiben vom 29. Mai 1992 (Bundessteuerblatt I S. 378). Bereits im April 1986 waren die Umsatzsteuer-Referatsleiter der obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder übereingekommen, bei Anfragen zum sogenannten Sparkassen- und Volksbankenmodell keine Vertrauenstatbestände zu schaffen.

44.2.2

Der Bundesrechnungshof hatte diese Gestaltungen als bedeutsamen Fall, in dem die Verwaltung einer Empfehlung des Bundesrechnungshofes gefolgt ist, zum Gegenstand seiner Bemerkungen 1990 (Drucksache 11/7810 Nr. 77.16) gemacht. Der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages hat von der Bemerkung zustimmend Kenntnis genommen und die Umsetzung der Anregung des Bundesrechnungshofes durch das Bundesministerium begrüßt, da dies zu nicht unerheblichen Steuermehreinnahmen führe (Drucksache 12/1286 zu Nr. 77.16).

44.2.3

Der Bundesrechnungshof fand im Rahmen örtlicher Erhebungen Ende 1992 bei einem Finanzamt ein Schreiben des Finanzministeriums des Bundeslandes vom 24. Februar 1992 an den Geschäftsführenden Präsidenten eines Sparkassen- und Giroverbandes vor, in dem sich das Finanzministerium „im Hinblick auf den Grundsatz von Treu und Glauben damit einverstanden erklärt, daß die Finanzämter es in den einschlägigen Fällen bei der bisherigen Sachbehandlung belassen können, wenn

— sie von den Beteiligten ... in bezug auf den Sachverhalt umfassend in Kenntnis gesetzt worden sind,

— sie die Sachverhaltsgestaltung anerkannt haben ... und

— die Beteiligten aufgrund dieser Anerkennung vor dem 1. Januar 1991 Maßnahmen von einigem wirtschaftlichen Gewicht getroffen haben.

Dieses Entgegenkommen setzt voraus, daß die Beteiligten die sich aus dieser Sachbehandlung ergebenden Folgen akzeptieren."

Nach einer Stellungnahme des Finanzministeriums vom 16. April 1992 ist dieses Schreiben vom 24. Februar 1992 nicht mit den Finanzbehörden des Bundes und der Länder abgestimmt worden.

Dieses Schreiben legte eine Sparkasse im Rahmen einer Außenprüfung vor. Der Bundesrechnungshof hat im Rahmen seiner örtlichen Erhebungen festgestellt, daß die Sparkasse die bis zum Jahre 1990 noch nicht festgesetzten Vorsteuern in Höhe von rd. 1,15 Mio. DM für den Neubau eines Sparkassengebäudes geltend machte.

44.3 Gesamtwürdigung

Das Finanzministerium des Bundeslandes hat in beiden Fällen gegen seine aus der Auftragsverwaltung (Artikel 85, 108 GG) resultierenden Verpflichtungen verstoßen, die geltenden Gesetze uneingeschränkt anzuwenden und durch Schreiben des Bundesministeriums getroffene Rechtsauslegungen zu beachten. Nach der sogenannten Staatssekretärsvereinbarung vom 15. Januar 1970 haben sich die Bundesländer verpflichtet, sich nach Schreiben des Bundesministeriums zu richten, die ergehen, soweit die Mehrzahl der Länder hiergegen keine Einwendungen erhebt. „Eigene Weisungen werden die Länder entgegen der Rechtsauffassung des Bundesministeriums der Finanzen nicht herausgeben."

Das Bundesministerium sollte sicherstellen, daß es von allen allgemeinen fachlichen Weisungen der obersten Finanzbehörden der Länder Kenntnis erhält und das Landesfinanzministerium umgehend auffordern, seine Sonderregelungen aufzuheben.

Darüber hinaus wird das Bundesministerium zu prüfen haben, ob eine Haftungsinanspruchnahme des Landes nach Artikel 104 a Abs. 5 GG für die dem Bund durch die unrechtmäßig gewährten Vorsteuern entgangene Umsatzsteuer in Betracht kommt.

44.4

Das Bundesministerium hat in der Sache selbst keine Stellung genommen. Es weist lediglich darauf hin, daß das Schreiben vom 20. Dezember 1990 nicht nur das sogenannte Bankenmodell behandele. Durch die dort angeordneten Regelungen für die Bewertung der Vermietungsleistungen an die Kreditinstitute entstehe aber in vielen Fällen kein Steuervorteil durch die gewählte Konstruktion.

44.5

Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes ändert diese Einlassung nichts an der Tatsache, daß das Finanzministerium des Bundeslandes gegen seine Verpflichtungen aus der sogenannten Staatssekretärsvereinbarung verstoßen hat. Der Hinweis des Bundesministeriums ist nicht überzeugend. Nach den Berechnungen des Bundesrechnungshofes ist in der Regel von erheblichen Vorteilen auszugehen. Dies erklärt auch, warum die betroffenen Kreditinstitute auch nach den genannten Schreiben des Bundesministeriums bestrebt waren, derartige Gestaltungen von den Finanzbehörden der Länder anerkannt zu erhalten.

45 Informationszentrale für steuerliche Auslandsbeziehungen beim Bundesamt für Finanzen

(Kapitel 60 01 Titel 015 01 u. a.)

45.0

Die Informationszentrale für steuerliche Auslandsbeziehungen erfüllt nicht die Zielvorstellungen des Gesetzgebers, beim Bundesamt für Finanzen ein wirkungsvolles Beobachtungs- und Informationsinstrument für die Steuerverwaltung zu schaffen.

Das Bundesministerium der Finanzen hat mangels ordnungsgemäßer Wahrnehmung der Fachaufsicht nicht verhindert, daß das Bundesamt für Finanzen Kontrollmitteilungen nicht — wie vorgesehen — an Finanzämter weiterleitet, sondern vernichtete.

45.1 Allgemeines

Mit den zunehmenden Verflechtungen der inländischen Wirtschaft mit dem Ausland stößt die Steuerverwaltung bei der Ermittlung von Auslandsbeziehungen im Besteuerungsverfahren auf Schwierigkeiten. Sie ist einerseits gesetzlich verpflichtet, die Besteuerungsgrundlagen umfassend zu ermitteln. Andererseits hat sie keine Möglichkeit, zu diesem Zweck über

das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland hinaus durch eigene Bedienstete Ermittlungen durchführen zu lassen.

Der Gesetzgeber übertrug die Aufgaben der Beschaffung und Auswertung von Informationen über steuerliche Auslandsbeziehungen im Jahre 1971 dem damals neu errichteten Bundesamt für Finanzen (Bundesamt). Er verfolgte damit das Ziel, die Sammlung von Unterlagen über steuerliche Auslandsbeziehungen zu zentralisieren und zu koordinieren sowie organisatorisch und verwaltungstechnisch (Einsatz elektronischer Datenverarbeitung) zu verbessern, um ein wirkungsvolles Beobachtungs- und Informationsinstrument zu schaffen, das allen interessierten Stellen der Steuerverwaltung zur Verfügung steht (Begründung zum Regierungsentwurf des Finanzverwaltungsgesetzes, Drucksache VI/1771 S. 19).

Das Bundesamt richtete aufgrund seines gesetzlichen Auftrages eine Informationszentrale für Auslandsbeziehungen (Informationszentrale) mit heute mehr als 50 Kräften ein. In diesem Arbeitsbereich sollten alle Informationen zusammengefaßt werden, die für die Tätigkeit der Steuerverwaltung von Bund und Ländern bei der Besteuerung grenzüberschreitender Sachverhalte von Bedeutung sein können; das Bundesamt erteilt Auskünfte an die damit befaßten Finanzbehörden.

45.2 Auskunftsersuchen von Finanzbehörden

45.2.1

Der Bundesrechnungshof hat die Bearbeitung der Auskunftsersuchen von Finanzbehörden durch die Informationszentrale des Bundesamtes stichprobenweise überprüft und folgendes festgestellt:

— Die Informationszentrale benötigte im Jahre 1991 durchschnittlich jeweils 71 Kalendertage (52 Arbeitstage) bis zur Beantwortung eines Auskunftsersuchens. In einem Fünftel der Fälle wurden mehr als 100 Tage benötigt.

— Die zur Bearbeitung der Auskunftsersuchen zuständigen Organisationseinheiten der Informationszentrale waren nicht gleichmäßig ausgelastet. Ihre Anteile an den vorhandenen Arbeitsrückständen wiesen erhebliche Differenzen auf. Dadurch kam es zu Unterschieden bei der Bearbeitungsdauer der Auskunftsersuchen von über vier Monaten.

— Das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) führte eine seit dem Jahre 1983 geplante „Organisationsprüfung" der Informationszentrale bisher nicht durch.

— Eine Personalbedarfsermittlung zur Überprüfung der Personalausstattung der Informationszentrale anhand allgemein in der Bundesverwaltung anerkannter Grundsätze wurde seit ihrer Einrichtung nicht durchgeführt.

45.2.2

Der Bundesrechnungshof hat die von der Informationszentrale bis zur Beantwortung der Auskunftsersuchen durchschnittlich benötigte Zeitspanne beanstandet.

Sie ist seiner Ansicht nach zu lang und beeinträchtigt somit die Zielvorgabe des Gesetzgebers, beim Bundesamt ein wirkungsvolles Beobachtungs- und Informationsinstrument zu schaffen. Sie führt zu einer unnötig langen Unterbrechung bei den laufenden Besteuerungsverfahren der anfragenden Finanzbehörden und vielfach zu verspäteter Festsetzung und Erhebung von Steuern bei grenzüberschreitenden Sachverhalten.

Bezüglich der nicht rechtzeitig erledigten Auskunftsersuchen hat der Bundesrechnungshof vorgeschlagen, diese in der Weise auf die Organisationseinheiten der Informationszentrale zu verteilen, daß eine gleichmäßigere Auslastung sichergestellt und die durchschnittliche Bearbeitungszeit verkürzt wird.

Die seit dem Jahre 1983 geplante Organisationsuntersuchung sollte das Bundesministerium nunmehr durchführen, um organisatorische Mängel zu beseitigen, Arbeitsabläufe zu optimieren und Arbeitsmengen sowie Bearbeitungszeiten zu ermitteln.

Eine Personalbedarfsermittlung sollte — unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Organisationsuntersuchung — vorgenommen werden, um eine angemessene Verteilung des vorhandenen Personals zu gewährleisten.

45.2.3

Das Bundesministerium hat eingeräumt, daß die vom Bundesrechnungshof festgestellte durchschnittliche Bearbeitungsdauer für Auskunftsersuchen zu lang ist. Nach seiner Ansicht ist sie insbesondere durch

— die seit Jahren gestiegene Anzahl und dem gewachsenen Schwierigkeitsgrad der Auskunftsfälle,

— eine hohe Personalfluktuation beim Bundesamt,

— Schwierigkeiten bei der Gewinnung qualifizierter Bediensteter aus den Steuerverwaltungen der Länder und

— den zwangsläufigen Einsatz unerfahrener Bediensteter

verursacht worden.

Das Bundesministerium beabsichtigt, sich auch weiterhin bei den Ländern um personelle Unterstützung für die Informationszentrale durch Abgabe qualifizierter Bediensteter zu bemühen und ggf. zu beantragen, die Zahl der Planstellen des Bundesamtes zu erhöhen.

Zu dem Vorschlag des Bundesrechnungshofes, die Auskunftsersuchen gleichmäßiger auf die Organisationseinheiten der Informationszentrale zu verteilen,

hat das Bundesministerium auf die in den einzelnen Arbeitsbereichen erforderlichen Spezialkenntnisse verwiesen. Es ist der Ansicht, daß diese nur durch langjährige Erfahrungen zu erwerben seien.

Zu der seit dem Jahre 1983 angestrebten Organisationsprüfung hat es mitgeteilt, diese sei wegen höherer Aufgabenprioritäten und der begrenzten Personalkapazitäten bislang unterblieben. Es hat inzwischen vorgesehen, die gesamte Organisation des Bundesamtes durch ein externes Wirtschaftsprüfungsunternehmen untersuchen zu lassen.

45.2.4

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht die Bedeutung der Ausstattung der Informationszentrale mit qualifiziertem Personal. Der Einsatz zusätzlicher Bediensteter sollte jedoch erst erwogen werden, wenn dies unumgänglich ist. Das Bundesministerium sollte daher die geplante Organisationsuntersuchung umgehend durchführen lassen, sowie auf dieser Grundlage nachprüfbare Personalbemessungswerte und den für die Informationszentrale erforderlichen Personalbedarf ermitteln.

Der Bundesrechnungshof hält darüber hinaus seinen Vorschlag aufrecht, die nicht erledigten Vorgänge zunächst gleichmäßig auf die Organisationseinheiten der Informationszentrale zu verteilen, um damit kurzfristig die durchschnittliche Bearbeitungsdauer der Auskunftsersuchen zu senken und eine gleichmäßigere Auslastung der Bediensteten zu erreichen. Die erforderlichen Spezialkenntnisse könnten den Bediensteten im Rahmen einer angemessenen Einarbeitungszeit durch Anleitung erfahrener Bearbeiter sowie durch Schulungen vermittelt werden. Langfristig sollte aufgrund der o. g. Organisationsuntersuchung eine angemessene Auslastung erreicht werden.

45.3 Fachaufsicht des Bundesministeriums

45.3.1

Der Bundesrechnungshof hat stichprobenweise die Ausführung der Aufgaben überprüft, die das Bundesamt (Informationszentrale) auf Weisung des Bundesministeriums übernommen hat und folgendes festgestellt:

Das Bundesministerium übertrug dem Bundesamt (Informationszentrale) im Jahre 1982 die Aufgabe, Kontrollmitteilungen deutscher Zollstellen zur umsatzsteuerlichen Erfassung ausländischer Händler an das für die Bearbeitung zuständige Finanzamt weiterzuleiten.

Das Bundesministerium nahm zu einem im September 1990 an es gerichteten Bericht des Bundesamtes, in dem die Ansicht vertreten wurde, das Kontrollmitteilungsverfahren sei entbehrlich, zunächst nicht Stellung. Es reagierte erst, nachdem der Bundesrechnungshof in seiner Prüfungsmitteilung im März 1992 darauf hingewiesen hatte, daß die Informationszentrale — aufgrund einer internen Weisung — eingehende Kontrollmitteilungen vernichtete.

45.3.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß

— das Bundesministerium den Bericht des Bundesamtes nicht nach einer angemessenen Zeit beantwortet hat und

— das Bundesamt die Kontrollmitteilungen nicht wie angewiesen an die zuständigen Finanzämter weitergeleitet, sondern vernichtet hat.

45.3.3

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, daß seine Weisungen zur umsatzsteuerlichen Erfassung der im Ausland ansässigen Händler bis zur Einführung des europäischen Binnenmarktes zum 1. Januar 1993 gültig gewesen seien. Es hat eingeräumt, daß das Bundesamt mit der Vernichtung der Kontrollmitteilungen gegen seine Weisungen verstoßen hat. Es hatte das Bundesamt angewiesen, die übertragenen Aufgaben für den Zeitraum bis zur Einführung des europäischen Binnenmarktes weiterhin auszuführen.

45.3.4

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sollte das Bundesministerium im Rahmen der ihm obliegenden Fachaufsicht künftig durch geeignete Aufsichtsmaßnahmen sicherstellen, daß Aufgaben, die es nachgeordneten Behörden übertragen hat, ordnungsgemäß ausgeführt werden. Im übrigen sollte es künftig zu Berichten nachgeordneter Dienststellen in einer angemessenen Zeit Stellung nehmen.

46 Festsetzung von Einkommensteuer- und Körperschaftsteuer-Vorauszahlungen in den neuen Bundesländern und im Ostteil von Berlin

(Kapitel 60 01 Titel 012 01 und 014 01)

46.0

In den neuen Bundesländern und im Ostteil von Berlin werden Einkommen- und Körperschaftsteuer-Vorauszahlungen zu spät, zu niedrig oder nicht festgesetzt. Dem Bund entstehen dadurch zumindest auf Zeit erhebliche Steuerausfälle.

46.1

Einkommensteuer und Körperschaftsteuer entstehen grundsätzlich mit Ablauf des Kalenderjahres (Veranlagungszeitraum, §§ 25 Abs. 1, 36 Abs. 1 Einkommen-

steuergesetz — EStG — und § 48 c Körperschaftsteuergesetz — KStG —). Sie werden nach Ablauf des Kalenderjahres entsprechend dem Einkommen festgesetzt, das der Steuerpflichtige in diesem Veranlagungszeitraum bezogen hat. Auf die Einkommensteuer und Körperschaftsteuer hat der Steuerpflichtige vierteljährlich Vorauszahlungen zu entrichten (§ 37 Abs. 1 EStG, § 49 Abs. 1 KStG). Das Finanzamt kann bis zum Ablauf des auf den Veranlagungszeitraum folgenden fünfzehnten Kalendermonats die Vorauszahlungen an die Steuer anpassen, die sich für den Veranlagungszeitraum voraussichtlich ergeben wird (§ 37 Abs. 3 Satz 3 EStG).

Die für Steuerpflichtige gesetzlich vorgesehenen Vorauszahlungen auf die später festzusetzende Jahressteuerschuld bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer sollen einerseits das Steueraufkommen dadurch zeitnah und stetig sichern, daß die erst nach Jahresablauf festzusetzende Jahressteuerschuld durch vierteljährliche Vorauszahlungen annähernd abzudecken ist; andererseits dienen die Vorauszahlungen der Steuergerechtigkeit, weil hierdurch Vorauszahlungsschuldner mit Steuerpflichtigen gleichgestellt werden, die dem sofortigen Steuerabzug — insbesondere der Lohnsteuer — unterliegen.

Der Bundesrechnungshof hat in den Jahren 1992 und 1993 bei 13 Finanzämtern in den neuen Bundesländern und im Ostteil von Berlin stichprobenweise die Festsetzung und Anpassung von Vorauszahlungen bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer überprüft und die nachfolgenden Feststellungen getroffen.

46.2

46.2.1

Bei der erstmaligen Festsetzung von Vorauszahlungen gingen die Finanzämter in der Regel von den Angaben der Steuerpflichtigen aus, auch wenn diese zu Zweifeln Anlaß gaben. So wurden bei privatisierten Apotheken für die Festsetzung der Vorauszahlungen erklärte Reingewinnsätze zwischen 0 v. H. und 10 v. H. anerkannt, obwohl nach den bisherigen Veranlagungsergebnissen des Jahres 1990 Apotheken in den neuen Bundesländern und im Ostteil von Berlin Reingewinnsätze zwischen 21 v. H. und 25 v. H. erklärt hatten. Auch bei Kreditinstituten, anderen ertragsstarken Gewerbezweigen und Ärzten nahmen die Finanzämter vielfach zu niedrige Gewinnschätzungen ohne weitere Nachfrage hin. Für die Festsetzung von Vorauszahlungen verwertbare aktenkundige Erkenntnisse (z. B. ein zur Vorlage bei einem Kreditinstitut erstellter Finanzplan, Angaben gegenüber der Gemeinde und Kontrollmitteilungen) nutzten die Finanzämter nicht.

46.2.2

Mehrere Finanzämter unterließen es, bei unvollständig ausgefüllten Fragebögen von den Steuerpflichtigen die entsprechenden Angaben, ggf. unter Androhung von Zwangsmitteln (§ 332 Abgabenordnung), anzumahnen. Die Finanzämter setzten statt dessen Vorauszahlungen ohne weitere Nachfrage regelmäßig auf 0 DM fest.

46.2.3

In einigen steuerlich bedeutsamen Fällen ergingen — abweichend von den Angaben der Steuerpflichtigen — zu niedrige oder keine Vorauszahlungsbescheide. In anderen Fällen erfolgte die Festsetzung trotz vorliegender verwertbarer Erkenntnisse so spät, daß mehrere Vorauszahlungstermine ungenutzt verstrichen. Ein Großstadt-Finanzamt setzte erst aufgrund der Feststellungen des Bundesrechnungshofes im Februar 1992 Körperschaftsteuer-Vorauszahlungsbescheide für 1991 und 1992 über jeweils 1,15 Mio. DM fest. Mehrfach erließen Finanzämter Vorauszahlungsbescheide über 0 DM, obwohl die Steuerpflichtigen ihre jährlichen Gewinne auf 100 000 DM bis 200 000 DM schätzten. Andere Vorauszahlungsbescheide ergingen teilweise erst 14 Monate nach Abgabe der Fragebögen durch die Steuerpflichtigen.

46.2.4

Die Finanzämter übernahmen bei neugegründeten Betrieben überwiegend die Vorauszahlungen des Eröffnungsjahres in gleicher Höhe auch für das zweite und zum Teil auch für das dritte Jahr. Eine Umrechnung des für das Jahr der Betriebseröffnung (Rumpfwirtschaftsjahr) erwarteten Einkommens auf folgende Kalenderjahre blieb ebenso unberücksichtigt wie eine zu erwartende positive Geschäftsentwicklung. In einem mittleren Finanzamt erklärte z. B. eine Firma voraussichtliche Ergebnisse für das Jahr 1990 in Höhe von −4,8 Mio. DM und für das Jahr 1991 in Höhe von +5,3 Mio. DM. Das Finanzamt setzte daraufhin alle Vorauszahlungen ab dem Jahre 1991 auf 0 DM fest.

46.2.5

In vielen Fällen gewährten die Finanzämter bei der Ermittlung der Vorauszahlungen mehrfach die — nur einmalig vorgesehene — Steuerbefreiung für neugegründete Betriebe in Höhe von 10 000 DM nach § 9 Abs. 1 Durchführungsbestimmung vom 16. März 1990 zum Steueränderungsgesetz vom 6. März 1990.

46.3

46.3.1

Anträgen auf Herabsetzung der Vorauszahlungen gaben die Finanzämter überwiegend ohne weitere Prüfung statt. Vorläufige Buchführungsergebnisse und Ertragsrechnungen forderten sie in der Regel nicht an.

So hatte ein Großstadt-Finanzamt zunächst die Vorauszahlungen bei einem Unternehmen entsprechend

dessen Angaben auf rd. 45 Mio. DM für das Jahr 1991 festgesetzt. Aufgrund eines Antrages des Steuerpflichtigen im November 1991 ermäßigte das Finanzamt die Vorauszahlungen auf 32,5 Mio. DM. Ein weiterer Antrag im April 1992 führte zu einer rückwirkenden Herabsetzung für das Jahr 1991 auf 8,4 Mio. DM. Beide Anträge des Steuerpflichtigen enthielten keine Begründung für eine Minderung der Vorauszahlungen.

Ein anderes Großstadt-Finanzamt setzte im April 1992 auf einen nicht mit Zahlen begründeten Antrag des Steuerpflichtigen die Vorauszahlungen von 23 Mio. DM auf 17,7 Mio. DM herab. Ein weiteres Finanzamt gab einem Antrag auf Herabsetzung der Vorauszahlungen für das Jahr 1991 auf 0 DM statt. Der Steuerpflichtige hatte angegeben, noch keine Umsätze gemacht zu haben. Nach den vorliegenden Umsatzsteuervoranmeldungen hatte er aber bereits Umsätze in Höhe von 580 000 DM erzielt.

46.3.2

Einmal festgesetzte Vorauszahlungen überprüften die Finanzämter im allgemeinen nicht mehr. Umsatzentwicklungen, die sich aus den regelmäßig abzugebenden Umsatzsteuervoranmeldungen ergeben, verglichen die Finanzämter grundsätzlich nicht mit den vorherigen geschätzten Angaben des Steuerpflichtigen.

Stichproben des Bundesrechnungshofes bei erfahrungsgemäß überdurchschnittlich ertragsstarken Betrieben (z. B. Apotheken, Hoch- und Tiefbauunternehmen) zeigten häufig erhebliche Umsatzsteigerungen und weit über den eigenen Schätzungen der Steuerpflichtigen liegende Umsätze, die auch entsprechend höhere Gewinne vermuten ließen. Die Umsätze hatten sich im Verhältnis zu den Angaben zum Teil mehr als verdoppelt. Dennoch unterblieb in diesen Fällen eine Anpassung der Vorauszahlungen.

46.3.3

Im Zuge der Veranlagung 1990 versäumten es die Finanzämter, regelmäßig die Höhe der festgesetzten Vorauszahlungen zu prüfen und diese ggf. anzupassen. In einer Vielzahl der Fälle hätten Vorauszahlungen ab dem Jahre 1991 erhöht werden müssen. Die ursprünglichen, der Bemessung der Vorauszahlungen zugrunde gelegten Einkommensschätzungen der Steuerpflichtigen waren dort nach den Einkommensverhältnissen zumindest des zweiten Halbjahres 1990 erheblich zu niedrig.

So ließ ein Großstadt-Finanzamt die Körperschaftsteuer-Vorauszahlungen für 1991 und 1992 eines Unternehmens bei 0 DM, dessen zu versteuerndes Einkommen im zweiten Halbjahr 1990 2,9 Mio. DM betragen hatte.

Ein anderes Großstadt-Finanzamt setzte für 1991 die Vorauszahlungen einer GmbH, ausgehend von einer Gewinnerwartung von 20 000 DM, fest, obwohl das Unternehmen bei seiner viermonatigen Tätigkeit im Jahre 1990 ein zu versteuerndes Einkommen von 1,6 Mio. DM erzielt hatte. Das Finanzamt paßte bei einer Steuerpflichtigen die Vorauszahlungen für das Jahr 1991, die von einer Gewinnerwartung von 20 000 DM ausgingen, trotz eines erklärten zu versteuernden Einkommens von über 800 000 DM für das Jahr 1990 nicht an.

Ein mittleres Finanzamt setzte bei einem Betrieb keine Vorauszahlungen fest, der ein zu versteuerndes Einkommen von 1,3 Mio. DM für das zweite Halbjahr 1990 erklärt hatte.

Ein weiteres Finanzamt paßte Körperschaftsteuer-Vorauszahlungen über jährlich 25 000 DM nicht an, obwohl das zu versteuernde Einkommen der betreffenden Firma im zweiten Halbjahr 1990 2,54 Mio. DM betragen hatte.

46.4

Der Bundesrechnungshof hat die unterlassenen, verspäteten und zu niedrigen Festsetzungen der Vorauszahlungen und deren mangelnde Anpassung bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer beanstandet. Durch diese Arbeitsweise der Finanzämter entstehen zumindest Steuerausfälle auf Zeit, die einen entsprechend höheren Kreditbedarf des Bundes zur Folge haben, der Zinsaufwand des Bundes in vielfacher Millionenhöhe verursacht. Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) aufgefordert, bei den obersten Landesfinanzbehörden darauf hinzuwirken, daß Vorauszahlungen in angemessener Höhe und unter Ausnutzung aller Erkenntnisquellen festgesetzt und angepaßt sowie bei mangelnder Mitwirkung der Steuerpflichtigen die Besteuerungsgrundlagen geschätzt werden.

46.5

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, es stimme der Auffassung des Bundesrechnungshofes zur fiskalischen Bedeutung zeitgerechter und in richtiger Höhe festgesetzter Vorauszahlungen zu. Daneben gebe es aber auch „andere Aufgabenbereiche", die „mindestens ebenso bedeutsam" wie das Vorauszahlungsverfahren seien. Wegen des fehlenden Personals der Länder in den Finanzämtern müsse deshalb die Aufgabenerledigung nach Schwerpunkten gewichtet werden.

Die vom Bundesrechnungshof aufgezeigten Mängel seien seit langem bekannt. Es handele sich um typische Erscheinungen eines unter Zeitdruck durchzuführenden Massenverfahrens mit aufbaubedingten Unzulänglichkeiten. Vollzugsdefizite von einigem Gewicht müßten daher zunächst noch hingenommen werden. Gleichwohl habe das Bundesministerium mit den neuen Bundesländern vereinbart, im Zusammenhang mit der Auswertung der Prüfungsfeststellungen des Bundesrechnungshofes und der daraus sich ergebenden häufig wiederkehrenden Mängel auch die Probleme und Abhilfemaßnahmen hinsichtlich der

Festsetzung von Einkommensteuer- und Körperschaftsteuer-Vorauszahlungen zu erörtern.

46.6

Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes ergibt sich für die neuen Bundesländer und den Ostteil von Berlin neben den aufgezeigten Mängeln noch ein besonderes Problem:

Das Veranlagungsverfahren 1991, das erstmalig eine automatisierte Festsetzung der Jahressteuer wie auch der Vorauszahlungen beinhaltet, wird im Vergleich zu den alten Bundesländern später durchgeführt und abgeschlossen werden. Insbesondere die Körperschaftsteuerveranlagung 1991 wird nach dem bisherigen Stand, der Einschätzung der Finanzämter und nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes im wesentlichen erst im Jahre 1993 vollzogen.

Bei fehlenden oder zu niedrigen Vorauszahlungen hat dies zur Folge, daß mit der Veranlagung 1991 im Jahre 1993 nahezu gleichzeitig eine Nachzahlung für das Jahr 1991, eine rückwirkende Erhöhung der Vorauszahlungen für das Jahr 1992 und eine Anpassung der laufenden Vorauszahlungen für das Jahr 1993 fällig werden. Große Liquiditätsprobleme können bei vielen Betrieben die Folgen sein.

Das Bundesministerium sollte auch aus diesem Grund die obersten Finanzbehörden der neuen Bundesländer und Berlins noch nachdrücklicher als bisher anhalten, unabhängig von dem Einsatz der automatisierten Einkommensteuer- und Körperschaftsteuer-Veranlagungsverfahren für die ordnungsgemäße und rechtzeitige Festsetzung von Vorauszahlungen bei allen einschlägigen Besteuerungsfällen zu sorgen. Der Bundesrechnungshof verkennt nicht, daß die Problematik mit dem verstärkten Einsatz der automatisierten Veranlagungsverfahren für das Jahr 1991 gemildert wird, er ist jedoch der Ansicht, daß der Umfang und das Gewicht der jetzigen Unzulänglichkeiten ein unverzügliches Handeln erfordern.

Dieser Auffassung entspricht die bereits erfolgte Anordnung einer Oberfinanzdirektion in einem neuen Bundesland, nach der die Finanzämter angehalten sind, zur Beschleunigung des Verfahrens und im Interesse einer zeitnahen Festsetzung von Vorauszahlungen ab sofort grundsätzlich mit der ersten Anmahnung des Fragebogens die Ankündigung zu verbinden, daß bei Nichteinhaltung der Nachfrist Vorauszahlungen nach geschätzten Besteuerungsgrundlagen festgesetzt werden. Unabhängig davon solle die Abgabe des ausgefüllten Fragebogens ggf. mit Zwangsmitteln durchgesetzt werden. Bereits festgesetzte Vorauszahlungen sollen dann anhand der Angaben im Fragebogen überprüft und, wenn nötig, geändert werden. Weiterhin sollen die Finanzämter nach den Erkenntnissen der Veranlagung 1990 und 1991 Anpassungen der Vorauszahlungen für die Jahre 1992 und 1993 vornehmen.

Das Bundesministerium sollte darauf hinwirken, daß entsprechend auch in den anderen Bundesländern verfahren wird.

47 Bearbeitung von Umsatzsteuerfällen durch die Finanzämter in den neuen Bundesländern und im Ostteil von Berlin

(Kapitel 60 01 Titel 015 01)

47.0

Die Finanzämter in den neuen Bundesländern und im Ostteil von Berlin haben häufig Umsatzsteuer verspätet und zu niedrig festgesetzt und geltend gemachte Vorsteuerüberschüsse ohne vorherige Prüfung erstattet.

47.1

Der Bundesrechnungshof hat in der Zeit von Oktober 1991 bis Mai 1993 in den neuen Bundesländern und im Ostteil von Berlin in zwölf Finanzämtern in Stichproben die Bearbeitung von bedeutenden Umsatzsteuerfällen überprüft und in folgenden Bereichen Mängel festgestellt.

47.1.1 Umsatzsteuer-Abschlußzahlungen

Unternehmen meldeten ihre Umsätze in erheblichem Umfang nicht in den monatlichen oder vierteljährlichen Voranmeldungen, sondern erst in den Jahreserklärungen zur Versteuerung an. Das führte beispielsweise bei zwei im Juli 1992 für das Jahr 1990 abgegebenen Umsatzsteuererklärungen zu Abschlußzahlungen in Höhe von 418 000 DM und 246 000 DM.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß es gegen das Gesetz (§ 18 Abs. 1 und 2 Umsatzsteuergesetz — UStG —) verstößt, wenn monatliche oder vierteljährliche Voranmeldungen unterbleiben, und daß die verzögerte Anmeldung und Abführung der Umsatzsteuer einerseits zu erhöhtem Kreditbedarf des Bundes und damit auch zu erheblichen Zinsbelastungen für den Haushalt und andererseits zu ungerechtfertigten Zinsvorteilen bei den Unternehmen führen. Er hat weiterhin gerügt, daß die Finanzämter regelmäßig nicht nach den Gründen für eine verhältnismäßig hohe Abschlußzahlung fragten und keine besonderen Maßnahmen, wie vorzeitige Anforderung der nächsten Umsatzsteuer-Jahreserklärung, Ablehnung von Fristverlängerungen, Einleitung einer Umsatzsteuer-Sonderprüfung, Meldung an die Buß- und Strafsachenstelle, ergriffen. Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) aufgefordert, verstärkt darauf hinzuwirken, daß Besteuerungsfälle mit hohen Umsatzsteuer-Abschlußzahlungen besonders überwacht und bearbeitet werden.

47.1.2 Anträge auf Versteuerung nach vereinnahmten Entgelten

Bei der Umsatzsteuer wird unterschieden zwischen der Regelbesteuerung nach vereinbarten (§ 16 Abs. 1 Satz 1 UStG) und der antragsgebundenen Besteuerung nach vereinnahmten Entgelten (§ 20 UStG). Die Entstehung der Steuer hängt bei der Besteuerung

nach vereinbarten Entgelten vom Zeitpunkt der Leistungsausführung ab. Die Besteuerung nach vereinnahmten Entgelten stellt dagegen auf den Zeitpunkt der Zahlung ab (§ 13 Abs. 1 Nr. 1 a und b UStG); sie ist nur unter im Gesetz festgelegten Voraussetzungen zulässig, so darf z. B. ein bestimmter Gesamtumsatz im vorangegangenen Kalenderjahr nicht überschritten worden sein.

In einer Vielzahl von Fällen stellten Unternehmer Anträge auf Berechnung der Umsatzsteuer nach vereinnahmten Entgelten (Ist-Versteuerung). Die Anträge waren in fast allen geprüften Fällen unbearbeitet geblieben, auch bei Unternehmen, die die Voraussetzungen dafür erkennbar nicht erfüllten.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium darauf aufmerksam gemacht, daß infolge dieser Verwaltungspraxis Unternehmer unberechtigt ihre Umsatzsteuer nach vereinnahmten Entgelten berechnen. Dadurch erhalten diese Steuerpflichtigen ungerechtfertigte Umsatzsteuerstundungen. Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, bei den Landesfinanzbehörden auf eine zügige Bearbeitung derartiger Anträge hinzuwirken.

47.1.3 Umsatz- und Vorsteuerkontrollen

Die von den Unternehmen in ihren Umsatzsteuererklärungen angegebenen Umsätze und Vorsteuern stimmten häufig nicht mit den entsprechenden Gewinnermittlungsunterlagen überein. Damit verbundene Umsatzsteuerverkürzungen blieben unbeanstandet.

Die Mehrzahl der Finanzämter überprüfte weder die in den Umsatzsteuer-Jahreserklärungen angegebenen Umsätze noch die darin angegebenen Vorsteuern in hinreichendem Maße auf ihre Schlüssigkeit.

Mehrfach enthielten Umsatzsteuererklärungen Rechen- oder Schreibfehler zugunsten der Unternehmen, die bei einer Schlüssigkeitsüberprüfung hätten auffallen müssen und die die Finanzämter im Rahmen der Jahresveranlagung nicht bemerkten.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, dafür zu sorgen, daß zumindest überschlägige Umsatz- und Vorsteuerkontrollen bei allen gewichtigeren Besteuerungsfällen durchgeführt werden, um offensichtliche Umsatzsteuerverkürzungen zeitnah aufdecken zu können.

47.1.4 Fälle mit hohen Vorsteuerüberschüssen

Nach den einheitlichen Vorgaben des Bundes und der Länder sind bei Unternehmensneugründungen und in sonstigen Fällen mit Vorsteuerüberschüssen oder unverhältnismäßig hohen Vorsteuern innerhalb angemessener Zeit Umsatzsteuer-Sonderprüfungen durchzuführen. Eine stichprobenartige Überprüfung von Fällen mit erklärten hohen Vorsteuerüberschüssen im Kalenderjahr 1991 ergab folgendes:

— In sehr vielen Fällen (zwischen 25 v. H. und 89 v. H. der geprüften Vorgänge) waren Umsatzsteuer-Sonderprüfungen unterblieben. Auch bei neu gegründeten Unternehmen standen häufig zeitnahe Sonderprüfungen aus.

— Nur in Einzelfällen ließen sich die Finanzämter Nachweise über die erklärten Vorsteuern vorlegen oder den Grund für den Vorsteuerüberschuß erläutern.

Tatsächlich durchgeführte Umsatzsteuer-Sonderprüfungen führten zu erheblichen Mehrergebnissen. Diese waren im wesentlichen auf Kürzungen der erklärten Vorsteuerbeträge zurückzuführen. In einem neuen Bundesland betrug das Mehrergebnis pro Prüfung im Durchschnitt 273 000 DM, in einem bedeutenden Finanzamt eines anderen Landes im Durchschnitt 701 500 DM. Dennoch überprüften die Finanzämter überwiegend nicht in nachvollziehbarer Weise, ob aufgrund der Kürzungen strafrechtliche Konsequenzen zu ziehen waren. Anschlußprüfungen zu Kontrollzwecken fanden auch bei Sonderprüfungen mit sehr hohen Mehrergebnissen (bis zu 2,6 Mio. DM) im allgemeinen nicht statt.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß die Finanzbehörden entgegen ihren eigenen Vorgaben Außenprüfungen in unzureichendem Maße durchführen. Wegen der besonderen fiskalischen Bedeutung ist von Außenprüfungen — gemäß den einheitlichen Vorgaben — verstärkt Gebrauch zu machen. Außerdem muß nach Ansicht des Bundesrechnungshofes bei Umsatzsteuervoranmeldungen mit größeren Überschußbeträgen vor Zustimmung zur Auszahlung der Grund der hohen Vorsteuer ermittelt und aktenkundig gemacht werden. Bei Umsatzsteuer-Sonderprüfungen, die zu hohen Nachzahlungen führen, sind mögliche strafrechtliche Auswirkungen stets zu prüfen und die Erforderlichkeit von Anschlußprüfungen zu untersuchen.

47.1.5 Betriebseinstellungen und -veräußerungen

Bei Betriebseinstellungen und -veräußerungen im Laufe eines Kalenderjahres ist der Unternehmer verpflichtet, seine Umsatzsteuererklärung binnen eines Monats nach Ablauf des kürzeren Besteuerungszeitraumes abzugeben (§ 18 Abs. 3 i. V. m. § 16 Abs. 3 UStG). Die Finanzämter achteten überwiegend nicht auf eine rechtzeitige Abgabe dieser Umsatzsteuererklärungen. Bereits vorliegende Umsatzsteuererklärungen für einen kürzeren Besteuerungszeitraum bearbeiteten die Finanzämter grundsätzlich nicht vorrangig. Sie reihten sie in die sonstigen Jahreserklärungen ein.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium darauf hingewiesen, daß diese Bearbeitungsweise gesetzwidrig ist. Sie kann sich besonders bei Geschäftsveräußerungen deshalb nachteilig für den Haushalt auswirken, weil die Steuern, für die ein Betriebsübernehmer nach der Abgabenordnung (AO) haftet, bis zum Ablauf eines Jahres nach Anmeldung des Betriebes durch den Erwerber festgesetzt sein müssen (§ 75 AO). Die rechtzeitige Abgabe der vorgenannten Umsatzsteuererklärungen muß deshalb stets überwacht werden.

47.1.6 Steuerlich bedeutsame Einzelfälle:

47.1.6.1

Die Unternehmen des öffentlichen Personennahverkehrs erhalten — auch in den neuen Bundesländern — in großem Umfang Tarifstützungen und sonstige Zuwendungen von Körperschaften des öffentlichen Rechts.

Der Bundesrechnungshof stellte bei der Überprüfung von Unternehmen des öffentlichen Personennahverkehrs fest, daß Finanzämter die Zuschüsse in vollem Umfang als nicht steuerbare Zuschüsse behandelten. Die Finanzämter untersuchten nicht, inwieweit die Zuschüsse zum Ausgleich von Mindereinnahmen für die Beförderung bestimmter Personengruppen (Schüler, Studenten, Schwerbehinderte) gezahlt wurden und damit als Entgeltzahlungen von dritter Seite der Umsatzsteuer unterliegen (§ 10 Abs. 1 Satz 3 UStG).

47.1.6.2

Eine Baufirma teilte dem zuständigen Finanzamt nach Einreichung des Jahresabschlusses 1990 mit, daß rd. 50,1 Mio. DM Umsatz aus dem Zahlenwerk für das Jahr 1990 hätten herausgenommen werden müssen, da die entsprechenden Baumaßnahmen zum Stichtag nicht beendet gewesen seien. Daraus ergebe sich eine Minderung der Umsatzsteuer in Höhe von rd. 7,0 Mio. DM.

Das Finanzamt folgte diesem Antrag und erstattete die Umsatzsteuer mit der Jahresveranlagung, ohne zu prüfen, ob das Unternehmen bereits der Umsatzsteuer zu unterwerfende Teilentgelte erhalten hatte (§ 13 Abs. 1 Nr. 1a Satz 4 UStG). Außerdem reichte das Unternehmen für die Voranmeldungszeiträume der Jahre 1991 und 1992 keine berichtigten Umsatzsteuer-Voranmeldungen ein, bei denen die „aus dem Zahlenwerk 1990 herausgenommenen" Umsätze hinzugerechnet waren. Das Finanzamt nahm dies ohne Nachfrage hin.

47.1.6.3

Nach § 4 Nr. 21b UStG sind die unmittelbar dem Schul- und Bildungszweck dienenden Leistungen berufsbildender Einrichtungen umsatzsteuerfrei, wenn die zuständige Landesbehörde bescheinigt, daß sie auf einen Beruf oder auf eine von einer juristischen Person des öffentlichen Rechts abzulegende Prüfung ordnungsgemäß vorbereiten.

Die Leistungen berufsbildender Einrichtungen erkannten die Finanzämter teilweise in vollem Umfang als steuerfrei an, ohne eine entsprechende Bescheinigung zu verlangen.

47.1.6.4

Die juristischen Personen des öffentlichen Rechts (z. B. die Gebietskörperschaften) sind nur im Rahmen ihrer Betriebe gewerblicher Art und ihrer land- und forstwirtschaftlichen Betriebe gewerblich oder beruflich tätig (§ 2 Abs. 3 UStG) und insoweit zum Vorsteuerabzug berechtigt. Die Finanzämter führten vielfach „Betriebe gewerblicher Art" von juristischen Personen des öffentlichen Rechts, obwohl nicht geklärt war, ob sie unternehmerisch tätig waren und damit die Voraussetzungen für den Vorsteuerabzug vorlagen. Diese „Betriebe" erklärten Vorsteuerüberschüsse bis zu 2,3 Mio. DM im Einzelfall, die regelmäßig ohne Überprüfung durch die Finanzämter erstattet wurden.

47.1.6.5

Der Bundesrechnungshof hat die Bearbeitung dieser Einzelfälle beanstandet. Er hat das Bundesministerium aufgefordert, bei den obersten Landesfinanzbehörden auf eine gesetzmäßige Steuererhebung hinzuwirken.

47.2

Das Bundesministerium hat die Beanstandungen des Bundesrechnungshofes grundsätzlich anerkannt. Es hat im wesentlichen ausgeführt, daß die festgestellten Mängel beim Vollzug der umsatzsteuerlichen Vorschriften aufbaubedingt und auf unzureichende Überwachungs- und Kontrollinstrumentarien, unerfahrenes Personal sowie eine noch nicht ausreichend zweckmäßige Aufbau- und Ablauforganisation in der Steuerverwaltung zurückzuführen seien. Durch den weiter fortschreitenden Aufbauprozeß mit verbesserter Personalsituation und verstärkter Automationsunterstützung hätten aber zwischenzeitlich erhebliche Verbesserungen erzielt werden können, so daß z. B. Fälle mit hohen Abschlußzahlungen und unplausible Angaben in Umsatzsteuererklärungen erkannt werden könnten. Auch die anfangs mangelnden Rechtskenntnisse, Erfahrungen und technischen Hilfsmittel der Unternehmen und ihrer steuerlichen Berater in den neuen Bundesländern und im Ostteil von Berlin seien für die aufgezeigten Mängel mit ursächlich gewesen.

47.3

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht die bereits erzielten Fortschritte beim Aufbau der Steuerverwaltung in den neuen Bundesländern und im Ostteil von Berlin. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes liegen die beanstandeten Mängel weitgehend auch noch im Jahre 1993 vor. Die verstärkte Automationsunterstützung und die verbesserte Personalsituation vermögen diese Mängel alleine noch nicht abzustellen. Die hohe Fehlerträchtigkeit bei den Angaben der Steuerpflichtigen sollte Anlaß sein, die Umsatzsteuerfälle sorgfältiger zu bearbeiten. Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, daß das Bundesministerium mit größerem Nachdruck als bisher auf die vollständige und rechtzeitige Festsetzung und Erhebung der Umsatzsteuer hinwirken sollte.

48 Ausbeutesätze für Abfindungsbrennereien und Stoffbesitzer
(Kapitel 60 01 Titel 033 01)

48.0

Für Abfindungsbrennereien und Stoffbesitzer wird die Menge des zu versteuernden Branntweins vor seiner Erzeugung aus der Menge der anzumeldenden Rohstoffe (fast ausschließlich Obst) anhand amtlicher Ausbeutesätze geschätzt.

Seit über 20 Jahren liegen die tatsächlich erzielten Ausbeuten zum Teil weit über den amtlichen Sätzen, ohne daß — wie in der Brennereiordnung vorgeschrieben — eine Anpassung vorgenommen wurde. Diese sogenannten Überausbeuten verbleiben den Brennern steuerfrei. Die Steuermindereinnahmen belaufen sich auf etwa 30 Mio. DM jährlich.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium der Finanzen mehrmals erfolglos aufgefordert, für eine Anpassung der amtlichen Ausbeutesätze zu sorgen.

48.1

In der Bundesrepublik Deutschland wird Branntwein grundsätzlich unter zollamtlichem Verschluß in sogenannten Verschlußbrennereien hergestellt, über verplombte Sammelgefäße oder amtliche Meßuhren erfaßt und der Besteuerung unterworfen.

Von diesem Verfahren ausgenommen sind rd. 30 000 vor allem in Süd- und Südwestdeutschland ansässige Kleinbrennereien mit einem jährlichen Erzeugungskontingent von 50 oder 300 l Alkohol, deren Brennanlagen nicht unter zollamtlichem Verschluß stehen (sogenannte Abfindungsbrennereien), sowie Obsterzeuger ohne eigene Brennerei, die aus selbstgewonnenen Obststoffen in einer Abfindungsbrennerei jährlich bis zu 50 l Alkohol herstellen lassen können (sogenannte Stoffbesitzer). Die Zahl der Stoffbesitzer schwankt je nach der Höhe der Obsternte, dürfte aber im Durchschnitt bei 200 000 jährlich liegen.

Für diese Abfindungsbrennereien und Stoffbesitzer wird die Menge des zu versteuernden Branntweins vor der Erzeugung aus der Menge der Rohstoffe anhand amtlicher Ausbeutesätze geschätzt. Diese Alkoholmenge unterliegt der Branntweinsteuer. Tatsächlich erzielte Überausbeuten verbleiben den Abfindungsbrennereien und den Stoffbesitzern steuerfrei.

Weichen die tatsächlich erzeugten von den nach den amtlichen Sätzen geschätzten Alkoholmengen um — je nach Rohstoff — mehr als 10 v. H. oder mehr als 20 v. H. ab, so haben die Hauptzollämter die amtlichen Ausbeutesätze anzupassen (§§ 124, 125 Brennereiordnung).

Der Bundesrechnungshof stellte schon im Jahre 1972 fest, daß die amtlichen Ausbeutesätze für Abfindungsbrennereien und Stoffbesitzer zum Teil erheblich unter den tatsächlich erzielten Ausbeuten lagen, und forderte das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) auf, die amtlichen Sätze erhöhen zu lassen.

Das Bundesministerium ordnete daraufhin seit dem Jahre 1973 amtliche Probebrände an, um die Anpassungsbedürftigkeit zu prüfen. Die Ergebnisse von mehr als 26 000 Probebränden bestätigten die Feststellungen des Bundesrechnungshofes. Das Bundesministerium zog daraus jedoch keine Konsequenzen.

Nach wiederholten Erinnerungen des Bundesrechnungshofes kündigte das Bundesministerium im Jahre 1984 schließlich eine Anpassung der amtlichen Ausbeutesätze an, verwirklichte diese Ankündigung jedoch ohne Angabe von Gründen nicht.

Der Bundesrechnungshof hatte über den Sachverhalt im Jahre 1990 in den Bemerkungen berichten wollen. Die vom Bundesministerium zu dem Bemerkungsentwurf erbetene schriftliche Stellungnahme unterblieb. Nachdem das Bundesministerium dem Bundesrechnungshof in der Sache mündlich zugestimmt und zugesagt hatte, die Ausbeutesätze im Jahre 1991 dem geltenden Recht entsprechend anzupassen, sah der Bundesrechnungshof von einer Bemerkung ab.

Diese Zusage hielt das Bundesministerium trotz wiederholter Erinnerungen des Bundesrechnungshofes nicht ein. Zur Begründung führte es die Richtlinien-Vorschläge des Rates der EG zur Harmonisierung der Struktur der Verbrauchsteuern auf Alkohol und alkoholische Getränke an, deren Verwirklichung die Besonderheit des Abfindungsbrennens gefährden würde. Auch stellten die Bestrebungen der EG-Kommission, eine Marktorganisation zur Regelung für Agraralkohol zu schaffen, den Fortbestand des Branntweinmonopols in Frage.

Das Bundesministerium hielt es bei dieser Sachlage für nicht vertretbar, im Jahre 1991 „eine von den Betroffenen als besondere Steuererhöhung für den kleinen Mann empfundene Aktualisierung der Ausbeutesätze" vorzunehmen.

Auch im Jahre 1992, nachdem durch eine Protokollerklärung des Rates vom Dezember 1991 das Brennen unter Abfindung nach dem 1. Januar 1993 gesichert werden konnte, löste das Bundesministerium seine Zusage nicht ein mit dem Hinweis, dies würde als eine „negative Folge des Binnenmarktes" angesehen.

Inzwischen traten die Richtlinien des Rates zur Harmonisierung der Struktur der Verbrauchsteuern auf Alkohol und alkoholische Getränke (Richtlinie 92/12 EWG) und das Verbrauchsteuer-Binnenmarktgesetz vom 21. Dezember 1992 in Kraft; Nachteile für das Abfindungsbrennen sind darin nicht zu erkennen.

48.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß das Bundesministerium über zwei Jahrzehnte hinweg nicht darauf hingewirkt hat, daß die Hauptzollämter die zu niedrigen amtlichen Ausbeutesätze dem geltenden Recht entsprechend anheben. Europapoliti-

sche Überlegungen rechtfertigen nicht, nationale Rechtsvorschriften außer acht zu lassen und Abfindungsbrennereien und Stoffbesitzern Steuervergünstigungen zu gewähren, die im Gesetz keine Stütze finden. Den dadurch verursachten Steuerausfall schätzt das Bundesministerium auf etwa 30 Mio. DM jährlich.

48.3

Das Bundesministerium hat in einem Privatdienstschreiben des Parlamentarischen Staatssekretärs beim Bundesministerium an den Präsidenten des Bundesrechnungshofes zu dem Bemerkungsentwurf dargelegt, daß die europapolitischen Umstände nach wie vor dagegen sprächen, derzeit die amtlichen Ausbeutesätze für Abfindungsbrennereien und Stoffbesitzer anzupassen. Zwar sei durch die Alkoholstrukturrichtlinie der EG von Oktober 1992 das „Brennen unter Abfindung" steuerrechtlich gesichert. Inzwischen sei jedoch ein interner Arbeitsentwurf der EG-Kommission für eine Alkoholmarktorganisation bekannt geworden, der den Fortbestand des Branntweinmonopols in Frage stelle und in der deutschen Brennereiwirtschaft spürbare Unruhe ausgelöst habe. Hiernach sollten u. a. die derzeit den Brennern gezahlten Beihilfen schrittweise abgebaut werden. Mit einem offiziellen Entwurf sei im Juni 1993 zu rechnen. Vor diesem Hintergrund könne er — Parlamentarischer Staatsekretär — gegenwärtig eine Initiative zur Anpassung der Ausbeutesätze nicht befürworten und halte ein Abwarten bis zur Klärung über die Zukunft einer EG-Marktorganisation für dringend notwendig.

48.4

Dieser Argumentation vermag der Bundesrechnungshof nicht zu folgen. Es ist nämlich nicht zu erkennen und auch nicht dargetan, inwiefern eine gesetzmäßige nationale Besteuerung gemeinschaftsrechtliche Entwicklungen nachteilig beeinflussen soll.

Das Bundesministerium sollte die Hauptzollämter unverzüglich anweisen, neue Ausbeutesätze festzusetzen.

Sondervermögen

Deutsche Bundesbahn

Vorbemerkung

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

Stand der Entlastung

Die Bundesregierung hat dem Vorstand und dem Verwaltungsrat der Deutschen Bundesbahn am 17. Dezember 1992 für das Geschäftsjahr 1990 Entlastung erteilt.

Der Jahresabschluß der Deutschen Bundesbahn für das Geschäftsjahr 1991 wurde am 15. März 1993 vom Bundesministerium für Verkehr (Bundesministerium) genehmigt.

49 Jahresabschluß 1991

49.1 Einzelabschluß

49.1.1 Vermögens- und Finanzlage

Im Geschäftsjahr 1991 sank das Sachanlagevermögen infolge einer außerplanmäßigen Abschreibung (Nutzungszeitverkürzung) von 11 831 Mio. DM um 10 109 Mio. DM auf 58 817 Mio. DM. Dies war ausschlaggebend für die Verminderung der Bilanzsumme um 11 883 Mio. DM auf 67 450 Mio. DM.

Die Bruttoinvestitionen in die Bahnanlagen erreichten mit 2 821 Mio. DM den niedrigsten Stand der letzten 16 Jahre. Dies ist auf die auslaufende Bautätigkeit bei den Neubaustrecken Hannover – Würzburg und Mannheim – Stuttgart zurückzuführen. Dagegen investierte die Deutsche Bundesbahn mit 1 933 Mio. DM den seither höchsten Betrag im Bereich der Fahrzeugbeschaffung. Maßgebend hierfür war der verstärkte Zugang an Fahrzeugen für den am 2. Juni 1991 eingeführten ICE-Verkehr.

Zur Bereinigung der Kapitalstruktur der Deutschen Bundesbahn übernahm der Bund mit Wirkung vom 1. Januar 1991 die Verpflichtung der Deutschen Bundesbahn zur Rückzahlung von Bundesbahnanleihen in Höhe von 12 622 Mio. DM zu Lasten des Bundeshaushaltes. Dennoch ist der Anteil des Eigenkapitals am Gesamtkapital weiter zurückgegangen (1986: 25 v. H., 1991: 17,8 v. H.).

49.1.2 Ertragslage

Die folgende Übersicht enthält die zusammengefaßten Ergebnisse aus den Gewinn- und Verlustrechnungen der Jahre 1990 und 1991:

Gewinn- und Verlustrechnung

	1990	1991	Veränderung gegenüber 1990	Veränderung gegenüber 1990
	in Mio. DM			in v. H.
1 Erlöse aus dem Personen- und Gepäckverkehr	5 728,4	6 238,7	+ 510,3	+ 8,9
2 Erlöse aus dem Güter- und Expreßgutverkehr	8 922,7	9 264,3	+ 341,6	+ 3,8
3 Erlöse aus anderen Beförderungsleistungen	672,8	725,8	+ 53,0	+ 7,9
4 Erlöse der rechtlich unselbständigen betrieblichen Sozialeinrichtungen der DB	164,7	169,9	+ 5,2	+ 3,2
5 Erfolgswirksame Ausgleichszahlungen	4 099,2	4 068,4	- 30,8	- 0,7
6 Aktivierte Eigenleistungen	1 185,7	1 171,8	- 13,9	- 1,2
7 Sonstige betriebliche Erträge	3 170,5	3 049,1	- 121,4	- 3,8
8 **Summe 1**	23 944,0	24 688,0	+ 744,0	+ 3,1
9 Materialaufwand	6 676,6	7 586,3	+ 909,7	+13,6
10 Personalaufwand	16 370,0	16 970,8	+ 600,8	+ 3,7
11 Abschreibungen	2 188,9	2 401,2	+ 212,3	+ 9,7
12 Sonstige betriebliche Aufwendungen	1 317,1	1 449,9	+ 132,8	+10,1
13 **Summe 2**	26 552,6	28 408,2	+1 855,6	+ 7,0
14 Betriebsergebnis (Summe 1 abzüglich Summe 2)	-2 608,6	-3 720,2	-1 111,6	-42,6
15 Finanzergebnis	-2 334,8	-2 773,9	- 439,1	-18,8
16 Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit (Summe 14 und Summe 15)	-4 943,4	-6 494,1	-1 550,7	-31,4
17 Außerordentliches Ergebnis	+ 22,8	+1 217,7	+1 194,9	—
18 Steueraufwand	23,1	24,0	+ 0,9	+ 3,9
Jahresfehlbetrag (Saldo 16 und 17 abzüglich 18)	4 943,7	5 300,4	+ 356,7	+ 7,2

Wie die Übersicht zeigt, beruht die Verschlechterung des Ergebnisses der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit um mehr als 1,5 Mrd. DM im wesentlichen auf einer deutlich über den Erlöszuwächsen liegenden Zunahme des Material- und Personalaufwandes sowie auf einem erheblich schlechteren Finanzergebnis. Der im Vergleich hierzu mäßige Anstieg des Jahresfehlbetrages um rd. 350 Mio. DM ist nur auf den in Position 17 ausgewiesenen positiven Saldo aus dem außerordentlichen Aufwand „außerplanmäßige Abschreibung" (11 831 Mio. DM) und dem außerordentlichen Ertrag aus der Schuldmitübernahme durch den Bund (13 049 Mio. DM) zurückzuführen.

Der Jahresfehlbetrag des Jahres 1992 wird deutlich höher ausfallen.

49.2 Konzernabschluß

Die Deutsche Bundesbahn hat erstmals zum Bilanzstichtag 31. Dezember 1991 einen Konzernabschluß aufgestellt, den sie auch veröffentlichen wird. Der Konsolidierungskreis umfaßt neben der Deutschen Bundesbahn als Muttergesellschaft 131 inländische und 8 ausländische Tochterunternehmen, an denen die Deutsche Bundesbahn direkt oder indirekt zu mehr als der Hälfte am stimmberechtigten Kapital beteiligt ist oder bei denen sie oder eine ihrer Tochtergesellschaften als Gesellschafter berechtigt ist, die Mehrheit der Mitglieder des Aufsichtsorgans zu bestellen. Da der Konzernabschluß der Deutschen Bundesbahn gemäß § 291 HGB befreiende Wirkung für die einbezogenen Tochterunternehmen hat, entfallen dadurch die geprüften Konzernabschlüsse der Teilkonzerne.

Der Entwurf der Neufassung der Konzernabschlußrichtlinien der Deutschen Bundesbahn sieht zwar vor, daß zentral von der Konzernrechnungslegung für alle Teilkonzerne Abschlüsse erstellt werden. Teilkonzernabschlüsse in der bisherigen Form (Handelsbilanzen I), die auch die Leistungen innerhalb des Konzerns beinhalten, sind nach Kenntnis des Bundesrechnungshofes nicht mehr vorgesehen.

Prüfungsdienst für die Deutsche Bundesbahn und die Deutsche Reichsbahn bis in die zweite Jahreshälfte durch die Jahresabschlußprüfungen 1992 in Anspruch genommen war, ist eine abschließende Bewertung des Konzernabschlusses erst zu einem späteren Zeitpunkt möglich.

Schon jetzt zeichnet sich ab, daß der Wegfall von durch Wirtschaftsprüfer geprüften Teilkonzernabschlüssen (Handelsbilanzen I) zu einem Verlust von Informationen insbesondere über konzerninterne Leistungen führt, ohne die die Verwaltung und Prüfung der Beteiligungen der Deutschen Bundesbahn erschwert wird. Das Bundesministerium wird im Hinblick auf § 53 Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) Überlegungen anstellen müssen, wie es künftig einem solchen Informationsverlust entgegenwirken kann.

Darüber hinaus hält der Bundesrechnungshof es für erforderlich, im Rahmen der Prüfung des Konzernabschlusses auch die Ordnungsmäßigkeit der Konzerngeschäftsführung nach § 53 Abs. 1 Nr. 1 HGrG prüfen zu lassen und im Bericht der Konzernabschlußprüfer die in § 53 Abs. 1 Nr. 2 HGrG genannten Aspekte darstellen zu lassen.

49.3 Ausblick

Die wirtschaftliche Situation der Deutschen Bundesbahn hat sich weiter verschlechtert.

Zwar hat sich die Fremdverschuldung — bedingt durch die Schuldmitübernahme des Bundes — zum 31. Dezember 1991 gegenüber dem Vorjahr um 9 182 Mio. DM verringert. Zum Ende des Geschäftsjahres 1992 hat sie aber mit 47,9 Mrd. DM den Stand zu Beginn des Geschäftsjahres 1991 bereits geringfügig überschritten, so daß der Effekt der Schuldmitübernahme des Bundes innerhalb von zwei Jahren aufgezehrt wurde.

Bereits im Jahre 1991 überstieg die Fremdmittelaufnahme in Höhe von 7 056 Mio. DM die Investitionen in Bahnanlagen und Fahrzeuge (4 754 Mio. DM) erheblich. Im Jahre 1992 stand den Investitionen in Bahnanlagen und Fahrzeuge in Höhe von 4 621 Mio. DM eine Fremdmittelaufnahme in Höhe von insgesamt 15 073 Mio. DM gegenüber; davon entfällt allerdings ein Teilbetrag von 3 000 Mio. DM auf Anleihen, die für die Deutsche Reichsbahn gegeben wurden.

Das Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit (–8 623 Mio. DM) hat sich im Geschäftsjahr 1992 ebenso wie der Jahresfehlbetrag (8 648 Mio. DM) im Vergleich zum Vorjahr deutlich (um 2 129 Mio. DM bzw. um 3 348 Mio. DM) verschlechtert. Der Vorstand hofft, den erwarteten Verlust des Geschäftsjahres 1993 etwa auf dem Niveau des Jahres 1992 halten zu können.

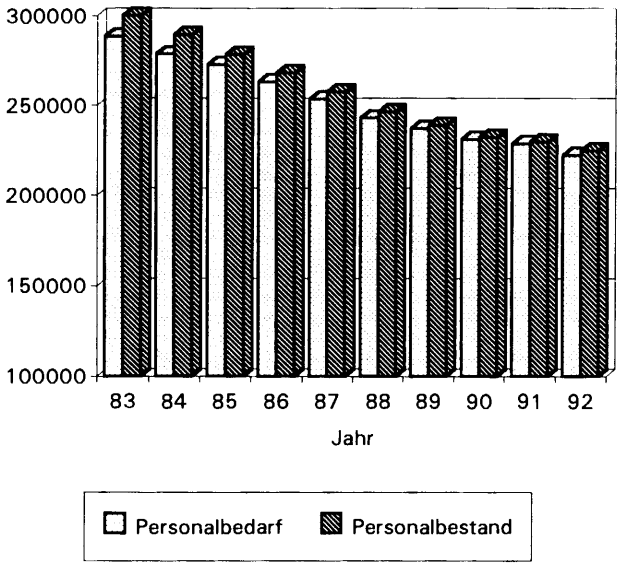
50 Personallage

50.1 Personalbestand und Personalbedarf

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

Jahresende	Personalbestand — Dienstkräfte —			Personalbedarf — Dienstposten —			Personalmehrbestand — Dienstkräfte —
	Planziel	Ist-Ergebnis	Abweichung	Planziel	Ist-Ergebnis	Abweichung	Ist-Ergebnis
1	2	3	4	5	6	7	8 (3–6)
1983	304 000	302 872	–1 128	289 000	288 267	– 733	14 605
1984	291 500	289 513	–1 987	282 000	278 610	–3 390	10 903
1985	277 500	278 558	+1 058	271 200	272 719	+1 519	5 839
1986	267 810	268 176	+ 366	262 900	263 335	+ 435	4 841
1987	257 560	257 475	– 85	253 000	253 519	+ 519	3 956
1988	247 760	246 635	–1 125	244 200	243 120	–1 080	3 515
1989	240 660	238 979	–1 681	237 773	237 125	– 648	1 854
1990	234 000	232 394	–1 606	231 000	231 366	+ 366	1 028
1991	230 800	229 942	– 858	226 000	228 719	+2 719	1 223
1992	224 000	224 781	+ 781	221 200	222 346	+1 146	2 435
1993	217 000	—	—	214 000	—	—	—

Entwicklung von Personalbedarf und Personalbestand



Im Jahre 1992 verminderte die Deutsche Bundesbahn den Personalbestand um 5 161 (Vj. 2 452) Kräfte und den Personalbedarf um 6 373 (Vj. 2 647) Dienstposten. Die Planziele wurden geringfügig verfehlt; so lagen der Bestand um 781 Kräfte und der Bedarf um 1 146 Dienstposten höher als geplant. Zu berücksichtigen ist dabei, daß die Deutsche Bundesbahn während des Jahres 1992 die Planzahlen für den Personalbestand um 500 Dienstkräfte absenkte und für den Personalbedarf um 700 Dienstposten erhöhte. In Personalbestand und -bedarf der Deutschen Bundesbahn sind 9 965 Kräfte enthalten, die im Rahmen von Dienstleistungsüberlassungsverträgen für Dritte eingesetzt sind.

Der rechnerische Personalmehrbestand erhöhte sich gegenüber dem Vorjahr um 1 212 und betrug zum Jahresende 2 435 Kräfte. Im Personalbestand ist allerdings ein ständig wechselnder Personenkreis enthalten, „der aus Gründen eingeschränkter Tauglichkeit, Befähigung oder Mobilität nicht zur Deckung eines leistungsbezogenen Bedarfes zur Verfügung steht". Nach Abzug dieses sogenannten Bestandssockels, der pauschal mit 4 000 Kräften angesetzt wurde, lag der tatsächliche Einsatzbestand damit um 1 565 (Vj. rd. 3 600) Kräfte unter dem Bedarf an Dienstposten.

50.2 Würdigung

Im Vergleich zum Vorjahr hat sich die Personallage der Deutschen Bundesbahn in Dienstzweigen mit erheblichem Personalmangel insgesamt leicht entspannt. Dies ist u. a. darauf zurückzuführen, daß die Deutsche Reichsbahn durch 3 429 beurlaubte Kräfte (z. B. Lokomotivführer, Zugbegleiter, Rangierpersonal) Personalhilfe leistete. Außerdem ist der Krankenstand im Jahresdurchschnitt gegenüber dem Vorjahr (10,0 v. H.) auf nunmehr 9,3 v. H. gefallen. Dies ermöglichte eine Steigerung der Urlaubsabwicklung auf 61,9 v. H. (Vj. 59,5 v. H.) der zustehenden Urlaubstage. Noch nicht ausgeglichene Freizeitansprüche konnten von 1,1 Millionen auf 0,9 Millionen Tage verringert werden.

Im Hinblick auf die Strukturreform und die damit notwendige Personalüberleitung auf die Deutsche Bahn AG (DBAG) ist eine zurückhaltende Personalpolitik geboten, zumal der sinkende Personalbedarf bei der Deutschen Reichsbahn deren Personalmehrbestand weiter stark anwachsen läßt. Der Vorstand steht vor der Aufgabe, den gegenüber den Vorjahren erheblich gestiegenen Personalergänzungsbedarf im Bereich der Deutschen Bundesbahn so zu decken, daß damit gleichzeitig ein Beitrag zum Abbau des Personalmehrbestandes der Deutschen Reichsbahn geleistet wird.

51 Finanzierung von Dienstreisen durch Firmen

51.0

Die Deutsche Bundesbahn und die Deutsche Reichsbahn haben in regelwidriger Weise zugestimmt, daß Dienstreisen von Bahnbediensteten, die an der Vergabe von Aufträgen beteiligt waren, durch Firmen finanziert wurden.

51.1

51.1.1

Der Bundesrechnungshof ist anläßlich einer Prüfung der Datenverarbeitung der Deutschen Reichsbahn darauf aufmerksam geworden, daß Firmen für Bahnbedienstete, die an Auftragsvergaben beteiligt waren, bei Dienstreisen Übernachtungs- und Flugkosten übernommen hatten.

Bei weiteren Stichproben von Reisekostenabrechnungen — nun auch der Deutschen Bundesbahn — aus den Jahren 1990 und 1991 stieß der Bundesrechnungshof auf insgesamt 27 derartige Fälle.

Anlässe für die Reisen waren

— Vertragsverhandlungen mit dem späteren Auftragnehmer,

— Informationen bei im Ausland gelegenen Betriebsstätten von Auftragnehmern,

— „Produktauswahl" am Sitz ausländischer Lieferanten im Vorfeld anstehender Beschaffungen,

— „Abstimmungsbesprechungen über die laufende Zusammenarbeit" am Standort ausländischer Auftragnehmer und

— Teilnahme von Bahnmitarbeitern an Informationsseminaren im Ausland.

Alle Zielorte — z. B. Paris, Valencia oder Nizza — und Anlässe gaben die Bahnbediensteten bereits auf ihren

Reiseanträgen oder später auf ihren Abrechnungen an. Die Einzelfälle betrafen nicht nur den nachgeordneten Bereich, sondern auch Mitarbeiter unmittelbar unterhalb der Vorstandsebene.

In allen Fällen gestatteten die vorgesetzten Stellen die Finanzierung der Dienstreisen durch die Firmen. Begründet wurde die Zustimmung teilweise damit, daß der Deutschen Bundesbahn und der Deutschen Reichsbahn Reisekosten erspart würden.

51.1.2

Nach § 70 des Bundesbeamtengesetzes und den dazu ergangenen Erläuterungen des Bundesministeriums des Innern dürfen Beamte — und in gleicher Weise auch Angestellte und Arbeiter des öffentlichen Dienstes — Belohnungen und Geschenke in bezug auf ihr Amt nur mit Zustimmung der obersten Dienstbehörde annehmen. Neben der kostenlosen Überlassung von Unterkunft zählen dazu auch „Leistungen jeder Art", die ein Geber einem Beamten gewährt, der ein bestimmtes Amt bekleidet oder eine bestimmte Amtshandlung vornimmt.

Die Zustimmung zur Annahme eines Vorteils darf aber nur erteilt werden, „wenn nach Lage des Falles nicht zu besorgen ist, daß die Annahme der Zuwendung die objektive Amtsführung des Beamten beeinträchtigt oder bei dritten Personen, die von der Zuwendung Kenntnis erhalten, den Eindruck seiner Befangenheit entstehen lassen könnte. Nicht erteilt werden darf die Zustimmung, wenn mit der Belohnung oder dem Geschenk von seiten des Gebers erkennbar eine Beeinflussung des amtlichen Handelns beabsichtigt ist oder in dieser Hinsicht Zweifel bestehen." (zitiert aus den Erläuterungen des Bundesministeriums des Innern).

51.2

Der Bundesrechnungshof hat die Zustimmungspraxis der Deutschen Bundesbahn und der Deutschen Reichsbahn beanstandet. Art und Ausmaß der gewährten Vergünstigungen lassen bei Außenstehenden kaum einen Zweifel daran zu, daß damit die Objektivität des amtlichen Handelns beeinflußt wird oder zumindest werden sollte.

Das Argument, Reisekosten einzusparen, ist nicht geeignet, die Bedenken des Bundesrechnungshofes zu zerstreuen. Die Mittel für Reisen, deren dienstliche Notwendigkeit außer Frage steht, sind in den Wirtschaftsplänen zu veranschlagen.

Der Bundesrechnungshof hat die beiden Bahnen aufgefordert, für eine stichhaltige und vor allem strengere Handhabung der Genehmigungskriterien zu sorgen. Es muß jeder Anschein vermieden werden, daß die objektive Amtsführung eines Bahnbediensteten beeinträchtigt werden oder dieser in seinen Entscheidungen befangen sein könnte.

51.3

Die Deutsche Bundesbahn und die Deutsche Reichsbahn haben der Kritik des Bundesrechnungshofes an der Genehmigungspraxis bei der Annahme von Zuwendungen nicht widersprochen, zu den Einzelfällen von Kostenübernahme zunächst aber nicht Stellung genommen.

Sie haben dem Bundesrechnungshof darin zugestimmt, daß das Argument, Reisekosten einzusparen, nicht geeignet sei, von Firmen das Angebot anzunehmen, Flug- und Unterkunftskosten zu übernehmen. Zur Ausführung dienstlich notwendiger Reisen stünden bei den Bahnen ausreichende Mittel zur Verfügung. Die Vorgaben des Bundesministeriums des Innern und die Zusatzbestimmungen des Vorstandes der Deutschen Bundesbahn zur Annahme von Belohnungen und Geschenken würden regelmäßig einmal im Jahr bekanntgegeben. Damit seien die Genehmigungskriterien in notwendigem Umfang definiert, und es würden sowohl die Stellen, die über die Annahme von Belohnungen und Geschenken zu befinden hätten, als auch alle Mitarbeiter selbst laufend über die zu beachtenden Bestimmungen informiert. An diesem Rahmen hätten die vorgesetzten Stellen ihre Genehmigungspraxis auszurichten und Mißbräuchen im Einzelfall durch geeignete dienst- und arbeitsrechtliche Maßnahmen entgegenzuwirken.

Das Bundesministerium hat ergänzend mitgeteilt, der Vorstand der Deutschen Bundesbahn/Deutschen Reichsbahn werde die vom Bundesrechnungshof aufgegriffenen Fälle sorgfältig untersuchen und ggf. notwendige Maßnahmen einleiten. Die Finanzierung von Dienstreisen durch private Firmen werde grundsätzlich untersagt.

51.4

Wie sich gezeigt hat, war die turnusmäßige Bekanntgabe der zu beachtenden Bestimmungen nicht ausreichend. Das Untersagen der Finanzierung von Dienstreisen durch private Firmen ist daher notwendig, um künftige Fälle auszuschließen.

Hinsichtlich des Verfahrens in der Vergangenheit sollten im übrigen nicht nur Untersuchungen über die Anlässe oder Gelegenheiten angestellt werden, aus denen heraus um die Genehmigung der Anträge nachgesucht wurde, sondern auch den möglichen vertraglichen Konsequenzen der Übernahme der Unterkunfts- und Flugkosten durch die Firmen nachgegangen und entsprechende Schlußfolgerungen gezogen werden.

Wenn die Bahnen ihrer Aussage nach für dienstlich erforderliche Reisen über ausreichende Mittel verfügten, auf diese in den betrachteten Fällen aber nicht zurückgegriffen haben, sind zudem Zweifel an dem dienstlichen Charakter und der Notwendigkeit der abgerechneten Fahrten angebracht.

52 Dienstkleidungspflicht für Mitarbeiter im Schalterdienst

52.0

Die Dienstkleidungspflicht für die mehr als 8 300 Mitarbeiter im Schalterdienst ist sachlich nicht geboten. Durch ihre Abschaffung könnte die Deutsche Bundesbahn jährliche Einsparungen von rd. 1 Mio. DM erzielen.

52.1

Die Kleiderkasse der Deutschen Bundesbahn (Kleiderkasse) hat als betriebliche Sozialeinrichtung u. a. die Aufgabe, die Mitarbeiter der Deutschen Bundesbahn, die nach der Dienstkleidungsordnung zum Tragen von Dienstkleidung verpflichtet sind, mit Dienstkleidung zu versorgen. Durch die Kleidung soll das Unternehmen Deutsche Bundesbahn gegenüber den Kunden einheitlich dargestellt und sein Personal erkennbar gemacht werden. Die dienstkleidungspflichtigen Mitarbeiter haben die Wahl zwischen zahlreichen Varianten (z. B. sieben verschiedene Diensthemden, drei verschiedene Dienstjacken).

Nach der Satzung der Kleiderkasse gewährt die Deutsche Bundesbahn allen Mitgliedern als freiwillige Leistung einen Zuschuß für den Bezug der Dienstkleidung. Diese Zuschüsse betrugen im Jahre 1991 rd. 8 Mio. DM. Außerdem trägt die Deutsche Bundesbahn die im Zusammenhang mit der Tätigkeit der Kleiderkasse anfallenden Personal- und Sachkosten. Diese betrugen im Jahre 1991 mehr als 5 Mio. DM.

Nach der Dienstkleidungsordnung der Deutschen Bundesbahn sind auch die rd. 8 300 Mitarbeiter des Fahrkarten-, Auskunfts- und Gepäckschalterdienstes bei der Ausübung ihrer Funktion dienstkleidungspflichtig. Die hierauf entfallenden Zuschüsse, Personal- und Sachkosten der Deutschen Bundesbahn betrugen im Jahre 1991 rd. 1 Mio. DM.

52.2

Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung vertreten, daß der Kreis der Dienstkleidungspflichtigen zu groß und daß im Bereich des Schalterdienstes das Tragen von Dienstkleidung sachlich nicht geboten ist, da die dort tätigen Mitarbeiter der Deutschen Bundesbahn schon durch die räumlichen Verhältnisse als solche erkennbar seien. Er hat ferner darauf hingewiesen, daß die Mitarbeiter im Schalterdienst der Deutschen Bundespost keiner Dienstkleidungspflicht unterliegen, ohne daß das Erscheinungsbild der Unternehmen der Deutschen Bundespost darunter leidet.

Der Bundesrechnungshof hat den Vorstand gebeten, im Interesse einer verbesserten Wirtschaftlichkeit die Dienstkleidungspflicht für die Mitarbeiter im Schalterdienst zu überprüfen.

52.3

Das Bundesministerium hat die Empfehlung des Bundesrechnungshofes geteilt, da eine Dienstkleidungspflicht zur Orientierung der Kunden nicht erforderlich sei. Es hat darauf hingewiesen, daß eine Dienstkleidungspflicht auch in Reisebüros, Banken und in den Nahverkehrs-Kundendienstzentren nicht üblich sei und daß es im übrigen mehr auf eine kundenfreundliche Bedienung als auf das einheitliche Erscheinungsbild des Personals ankomme. Allerdings sei es Sache des Vorstandes, über das Erscheinungsbild des Verkaufspersonals eigenverantwortlich zu entscheiden.

Der Vorstand hat entgegnet, daß dem Erscheinungsbild der Verkäufer im zunehmenden Wettbewerb besondere Bedeutung zukomme. Durch das Tragen einer modernen Dienstkleidung werde das Unternehmensbild der Deutschen Bundesbahn in der Öffentlichkeit positiv beeinflußt und eine Identifikation der Verkäufer mit ihrem Unternehmen erzielt. Die Verhältnisse bei der Deutschen Bundespost Postdienst und Postbank seien mit denen der Deutschen Bundesbahn nicht vergleichbar.

52.4

Der Bundesrechnungshof ist der Ansicht, daß der Deutschen Bundesbahn durch die Aufhebung der Dienstkleidungspflicht für die Mitarbeiter des Schalterdienstes keine Nachteile erwachsen. Die Dienstkleidung ist angesichts ihrer Vielfalt und der zugelassenen Trageerleichterungen für einen Dritten ohnehin häufig nicht als solche erkennbar. Der Bundesrechnungshof vermag in Übereinstimmung mit dem Bundesministerium auch nicht nachzuvollziehen, inwieweit die Situation im Schalterdienst der Deutschen Bundesbahn wesentlich anders ist als die bei Post, Reisebüros, Banken oder anderen Dienstleistungsunternehmen.

52.5

Der Bundesrechnungshof erwartet, daß der Vorstand im Hinblick auf die schlechte Ertragslage des Unternehmens alle Einsparungsmöglichkeiten nutzt. Er empfiehlt nachdrücklich, die Dienstkleidungspflicht für die Mitarbeiter des Schalterdienstes aufzuheben.

53 Bundesbahn-Hausbrandversorgung

53.0

Erhebliche Umsatzrückgänge, negative Betriebsergebnisse und veränderte Rahmenbedingungen erfordern es, den Fortbestand der Bundesbahn-Hausbrandversorgung als betrieblicher Sozialeinrichtung der Deutschen Bundesbahn zu überdenken. Die Bundesbahn-Hausbrandversorgung wird

entgegen ihrer Aufgabe als Sozialeinrichtung in großem Umfang als Beschaffungsstelle für die Deutsche Bundesbahn tätig. Ein zinslos gewährtes Darlehen der Deutschen Bundesbahn in Höhe von rd. 6,8 Mio. DM wurde ohne haushaltsrechtliche Grundlage in Eigenkapital der Bundesbahn-Hausbrandversorgung umgewandelt.

53.1

Die Bundesbahn-Hausbrandversorgung (Hausbrandversorgung) hat als rechtlich unselbständige betriebliche Sozialeinrichtung der Deutschen Bundesbahn die Aufgabe, Mitarbeiter und ehemalige Mitarbeiter der Deutschen Bundesbahn (Bezugsberechtigte) zu günstigen Bedingungen mit Brennstoffen zu beliefern. Der Umsatz mit Bezugsberechtigten ist seit dem Jahre 1970 stark rückläufig. Er ist von knapp 800 000 t im Jahre 1970 auf weniger als 57 000 t im Jahre 1991 zurückgegangen.

Die Hausbrandversorgung hat sich gemäß ihrer Geschäftsordnung wirtschaftlich selbst zu erhalten. Wegen der drastischen Umsatzrückgänge führte die Hausbrandversorgung umfangreiche Rationalisierungsmaßnahmen durch, darunter die Aufgabe der eigenen Lagerhaltung und den Abbau des Personals von 153 auf 16 Arbeitskräfte. Seitdem werden die Bezieher von Hausbrand im Auftrag der Hausbrandversorgung unmittelbar von privaten Brennstoffhändlern (Vertragshändlern) beliefert. Die Hausbrandversorgung nimmt die Bestellungen der Kunden entgegen und gibt sie gesammelt an den jeweiligen Vertragshändler weiter. Die Abrechnung und Bezahlung der Lieferungen erfolgt zwischen der Hausbrandversorgung und den Vertragshändlern einerseits und der Hausbrandversorgung und den Kunden andererseits. Die Abrechnungskosten der Hausbrandversorgung, die im Jahre 1991 bei 18 v. H. des Abgabepreises lagen, werden den Kunden auferlegt. Trotz der von den Vertragshändlern gewährten Preisnachlässe waren die Verkaufspreise der Hausbrandversorgung in vielen Fällen höher als die der örtlichen Brennstoffhändler. Viele Bezirksverkaufsstellen der Hausbrandversorgung konnten daher nichts umsetzen.

Etwa 10 v. H. der Kunden nehmen am sogenannten Hebelisteneinzugsverfahren teil und sparen vor dem Brennstoffbezug zinslos Beträge bei der Hausbrandversorgung an. Die Hausbrandversorgung legt die daraus resultierenden liquiden Mittel in Höhe von durchschnittlich 10 Mio. DM als Festgeld an. Teilweise handelt es sich um Guthaben von Kunden, die seit Jahren keine Brennstoffe bezogen haben. Die Hausbrandversorgung erzielte aus den Festgeldanlagen im Jahre 1991 Zinserträge in Höhe von rd. 723 000 DM.

Zur Verbesserung der Ertragslage übertrug die Deutsche Bundesbahn der Hausbrandversorgung die Beschaffung von Kohle für ihre Dienststellen sowie teilweise zur Bahnstromerzeugung. Die hierauf entfallenden Umsätze der Hausbrandversorgung lagen im Jahre 1991 mit mehr als 100 000 t deutlich über dem Gesamtumsatz mit Bezugsberechtigten. Etwa 90 v. H. ihres Bedarfes an Kohle zur Bahnstromerzeugung bezieht die Deutsche Bundesbahn weiterhin über ihre Zentralstelle Technik-Bahnstromversorgung.

Die Deutsche Bundesbahn gewährte der Hausbrandversorgung seit dem Jahre 1950 als Betriebsmitteleinlage ein zinsloses, jederzeit kündbares Darlehen. Dies war bis zum Jahre 1972 auf rd. 6,8 Mio. DM angewachsen und in der Bilanz der Hausbrandversorgung als Verbindlichkeit ausgewiesen. Da die Hausbrandversorgung wegen ihrer schlechten Ertragslage im Jahre 1988 überschuldet war, hat der Vorstand das Darlehen zum 31. Dezember 1989 in Eigenkapital umgewandelt.

Trotz der Rationalisierungsmaßnahmen werden im operativen Geschäft weiterhin Verluste erwirtschaftet. Lediglich die hohen Zinserträge führen seit dem Jahre 1989 zu positiven Jahresergebnissen.

Das Bundesministerium beabsichtigt, die bisher rechtlich unselbständige Hausbrandversorgung im Zuge der Bahnstrukturreform in eine GmbH umzuwandeln.

53.2

53.2.1

Der Bundesrechnungshof hat dem Vorstand empfohlen, wegen der veränderten Rahmenbedingungen und der negativen Betriebsergebnisse den Fortbestand der Hausbrandversorgung zu überdenken. Angesichts der Preise auf dem Brennstoffmarkt und der hohen Abrechnungskosten sieht der Bundesrechnungshof für die Mehrzahl der Bezugsberechtigten keine nennenswerten Vorteile. Der Bundesrechnungshof hat angeregt, durch den Abschluß von Rahmenverträgen mit privaten Brennstoffhändlern Preisnachlässe für die Bezugsberechtigten auszuhandeln.

53.2.2

Entgegen ihrer Aufgabe als betriebliche Sozialeinrichtung erbringt die Hausbrandversorgung den überwiegenden Teil ihrer Umsätze als Beschaffungsstelle für die Deutsche Bundesbahn. Der Bundesrechnungshof hat angeregt, diese Tätigkeiten auf die vorhandene Zentralstelle Technik-Bahnstromversorgung zu übertragen.

53.2.3

Er hat ferner beanstandet, daß das als Betriebsmitteleinlage gewährte Darlehen der Deutschen Bundesbahn in Eigenkapital umgewandelt wurde, obwohl die Hausbrandversorgung sich nach ihrer Geschäftsordnung wirtschaftlich selbst zu erhalten hat.

53.3

53.3.1

Der Vorstand sieht keinen Anlaß, die Hausbrandversorgung aufzulösen. In die Beurteilung der Ertragslage sei wie bei anderen Wirtschaftsunternehmen das positive Finanzergebnis einzubeziehen. Die Verkaufspreise des privaten Brennstoffhandels seien nur in Einzelfällen günstiger als die der Hausbrandversorgung. Der Abschluß von Rahmenverträgen mit privaten Brennstoffhändlern könne den Mitarbeitern langfristig keine Preisvorteile sichern.

53.3.2

Der Vorstand hat ferner erklärt, die Belieferung von Dienststellen der Deutschen Bundesbahn mit Brennstoffen gehöre nach der Geschäftsordnung der Hausbrandversorgung zu deren Aufgaben. Sie führe zu einer besseren Auslastung der vorhandenen Kapazitäten und sei deshalb „besonders wirtschaftlich". Die Hausbrandversorgung führe die aufgrund der größeren Einkaufsmengen erlangten Preisvorteile an die Deutsche Bundesbahn ab, ohne ihr den für die Belieferung entstehenden Aufwand in Rechnung zu stellen.

53.3.3

Die Umwandlung des als Betriebsmitteleinlage gewährten Darlehens in Eigenkapital der Hausbrandversorgung hält der Vorstand für sachgerecht und aus Fürsorgegründen für geboten. Das Bundesministerium habe dagegen keine Bedenken erhoben.

53.3.4

Das Bundesministerium hat sich der Stellungnahme des Vorstandes angeschlossen. Im übrigen bleibe abzuwarten, inwiefern die künftige Deutsche Bahn AG die Hausbrandversorgung anerkenne oder sich daran beteilige. Erst danach könne das Bundeseisenbahnvermögen entscheiden, ob und unter welchen Voraussetzungen die Hausbrandversorgung weitergeführt werde.

53.4

53.4.1

Die Darlegungen des Vorstandes vermögen den Bundesrechnungshof nicht zu überzeugen. Die erzielten Erträge aus dem Brennstoffhandel reichen seit Jahren nicht zur Deckung der Betriebskosten aus. Ohne die Bereitschaft eines Teiles der Bezugsberechtigten, unverzinsliche Vorauszahlungen auf künftige Brennstoffbezüge zu leisten, könnte die Hausbrandversorgung kein ausgeglichenes Ergebnis erzielen. Soweit überhaupt Bezugsberechtigte Preisvorteile gegenüber dem Bezug beim örtlichen Brennstoffhandel haben, beruhen diese letztlich darauf, daß ihnen die Zinserträge aus den angelegten Vorauszahlungen anderer Bezugsberechtigter zugute kommen. Der Bundesrechnungshof vermag in einem solchen Verfahren keinen Vorteil für die angeblich Begünstigten zu erkennen. Er sieht daher keinen Sinn mehr darin, diese betriebliche Sozialeinrichtung fortzuführen. Den Abschluß von Rahmenverträgen, wie er sich beispielsweise im Versicherungsbereich bewährt hat, sieht der Bundesrechnungshof sehr wohl als geeignetes Mittel an, den Mitarbeitern der Deutschen Bundesbahn dauerhaft Vorteile beim Bezug von Brennstoffen zu sichern.

53.4.2

Der Bundesrechnungshof hält daran fest, daß es nicht Aufgabe einer Sozialeinrichtung sein sollte, für das Unternehmen Deutsche Bundesbahn Kohle zu beschaffen. Da die Zentralstelle Technik-Bahnstromversorgung ohnehin rd. 90 v. H. der Bahnstromkohle beschafft, könnte sie ohne nennenswerten Mehraufwand auch den Gesamtbedarf decken. Es leuchtet auch nicht ein, daß der Hausbrandversorgung die Beschaffung von mehr als 100 000 t Brennstoffen für die Dienststellen und die Bahnstromversorgung der Deutschen Bundesbahn lediglich zum Zwecke einer besseren Auslastung der Kapazitäten übertragen wurde, die für die Beschaffung der weit geringeren Menge von Brennstoffen für Bezugsberechtigte vorgehalten werden müssen. Im übrigen bestärkt die Erklärung des Vorstandes, daß die Hausbrandversorgung ihren Aufwand für die Belieferung der Deutschen Bundesbahn nicht in Rechnung stelle, den Bundesrechnungshof in seinen Bedenken gegen eine Vermischung von Beschaffungs- und Sozialfunktionen, die insoweit zu Lasten der bezugsberechtigten Mitarbeiter geht.

53.4.3

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, daß die Umwandlung des Darlehens in Eigenkapital nicht gerechtfertigt war. Er hat im übrigen wenig Verständnis dafür, daß das Unternehmen Deutsche Bundesbahn, das den eigenen Kapitalbedarf in erheblichem Umfang fremdfinanziert und darüber hinaus auf Kapitalzuführungen des Bundes in Milliardenhöhe angewiesen ist, der Hausbrandversorgung jahrelang 6,8 Mio. DM zinslos zur Verfügung stellt, während gleichzeitig die Hausbrandversorgung liquide Mittel als Festgelder anlegt. Die im Hebelistenverfahren aufgebrachten Mittel dürften als Betriebsmittel ausreichen und eine Rückzahlung der Betriebsmitteleinlage an die Deutsche Bundesbahn erlauben.

53.5

Der Bundesrechnungshof empfiehlt,

— die Beschaffung von festen Brennstoffen für Dienststellen der Deutschen Bundesbahn und

Kohle zur Bahnstromerzeugung auf die Zentralstelle Technik-Bahnstromversorgung zu übertragen,

— auf eine Rückzahlung des Darlehens hinzuwirken,

— die Hausbrandversorgung im Zuge der Bahnstrukturreform aufzulösen und statt dessen den Abschluß von Rahmenverträgen mit privaten Brennstoffhändlern zu prüfen.

54 Neuordnung des Gepäck- und Expreßgutverkehrs

54.0

Die Deutsche Bundesbahn gab rd. 50 Mio. DM für eine neue Beförderungskonzeption im Gepäck- und Expreßgutverkehr aus, die wegen konzeptioneller Mängel, zu hoher Kosten, mangelnder Beförderungsqualität und kontinuierlicher Marktanteilsverluste nach vier erfolglosen Jahren zugunsten eines neuen Beförderungssystems aufgegeben werden muß. Für die voraussichtlich mehrjährige Übergangsphase im Expreßgutverkehr ist weiterhin mit jährlichen Verlusten in einer Größenordnung von mehr als 200 Mio. DM zu rechnen.

54.1

Die Deutsche Bundesbahn führte in zwei Teilschritten in den Jahren 1989 und 1990 ein neues System zur Beförderung von Reisegepäck und Expreßgut (Gepäck- und Expreßgutsystem) ein, da die Reisezüge aufgrund einer veränderten Konzeption für die Gutbeförderung nicht mehr zur Verfügung standen. Das Gepäck- und Expreßgutsystem sollte bei einer Absatzmengenvorgabe von 17,5 Millionen Sendungen pro Jahr durch stärkere Mechanisierung der Lade- und Sortiervorgänge sowie durch Straffung der Beförderungsabläufe mittels Nachtsprungverbindungen in Direktwagen und Expreßgutzügen die Kundenakzeptanz steigern und die Wirtschaftlichkeit verbessern.

Da die bahninternen Planungsgrundlagen nicht rechtzeitig erstellt worden waren, verzögerten sich die Baumaßnahmen (Gesamtvolumen 37 Mio. DM) sowie die Beschaffungen von Gabelstaplern und Sortieranlagen (13 Mio. DM) in Teilbereichen um bis zu acht Monate. Das Gepäck- und Expreßgutsystem mußte daher in zwei Teilschritten eingeführt werden.

Dennoch kam es in der Einführungsphase wegen der nicht rechtzeitig einsatzfähigen Lade- und Sortiertechnik sowie aufgrund unzureichender Personalausstattung bei vielen Dienststellen zu Laderückständen, überlangen Beförderungszeiten und Schwierigkeiten bei der Auslieferung. Wochenendabfahrten, insbesondere von verderblichen Gütern und Fahrrädern, waren unzureichend geregelt. Kundenbeschwerden und Verkehrsverluste waren die Folge.

Nach der Einführung des Gepäck- und Expreßgutsystems traten beträchtliche Transportschäden und Lieferfristüberschreitungen, insbesondere bei Fahrrädern, auf. So stieg die Zahl der Entschädigungsanträge um 70 v. H. an, die Summe der Entschädigungszahlungen wuchs von 2,5 Mio. DM um 80 v. H. auf 4,5 Mio. DM. Im ersten Jahr der Neuordnung überstiegen die Entschädigungsleistungen für Fahrräder sogar die für deren Beförderung erzielten Erlöse.

Aufgrund dieser Anlaufschwierigkeiten, aber auch wegen der mangelnden Flächendeckung und unzureichenden Schnelligkeit des Systems sowie wegen der durch die hohen Kosten bedingten unattraktiven Beförderungspreise blieb die Entwicklung der Marktanteile trotz des vorübergehenden Einsatzes von 50 Dienstaushilfen im Verkauf hinter den Erwartungen zurück.

So war die Absatzmenge im Jahre 1990 rd. 14 v. H. geringer als die Vorgabe. Im Vorjahresvergleich nahmen die Absatzmengen in den Jahren 1990 und 1991 jeweils um 18 v. H. und 1992 um 29 v. H. ab. Die Erlöse im Zeitraum 1989 bis 1992 blieben um mehr als 200 Mio. DM hinter den geplanten Erlösen von rd. 1,5 Mrd. DM zurück. Die Selbstkosten (ohne Fahrwegkosten) im Gepäck- und Expreßgutverkehr überstiegen die Erlöse um mehr als das Doppelte. Das negative Spartenergebnis belief sich allein im Jahre 1991 auf rd. 382 Mio. DM; davon entfielen rd. 260 Mio. DM auf den Expreßgutverkehr.

Angesichts dieser Entwicklung führte die Deutsche Bundesbahn als Teilverbesserung vom Sommerfahrplan 1992 an nach viermaliger Verschiebung des Termins den flächendeckenden Hausverkehr und einen Gepäckservice an Samstagen ein. Gleichzeitig wurde die Zahl der Annahmestellen im Expreßgutverkehr schrittweise um etwa die Hälfte verringert. In der Folge stabilisierte sich zwar der Gepäckverkehr, der Expreßgutverkehr ging aber im 2. Halbjahr 1992 im Vergleich zum Vorjahreszeitraum nach der Anzahl der Sendungen um rd. 34 v. H. und bei den Erlösen um 21 v. H. weiter zurück. Beim Gepäckwochenendservice zeichnete sich für das Einführungsjahr 1992 eine Unterdeckung von mehr als 2,5 Mio. DM ab. Eine Umkehrung dieses negativen Trends ist bisher nicht erkennbar.

Inzwischen beabsichtigt die Deutsche Bundesbahn, ab dem Jahre 1994 die Beförderungsleistungen des Gepäckverkehrs bei Dritten einzukaufen. Für den Expreßgutverkehr wird erwogen, diesen trotz der unbefriedigenden Mengen- und Erlösentwicklung des Gepäck- und Expreßgutsystems bis zu einer Entscheidung über die Einführung des Beförderungssystems „BAHNTRANS" aufrechtzuerhalten, um in diesem Teilmarktbereich weiterhin am Markt präsent zu bleiben. Die wirtschaftlichen Erfolgsaussichten von „BAHNTRANS" werden zur Zeit im Auftrag des Bundesministeriums durch ein Wirtschaftsprüfungs- und Beratungsunternehmen untersucht.

54.2

Der Bundesrechnungshof, gestützt auf Feststellungen des Prüfungsdienstes bei der Deutschen Bundesbahn und bei der Deutschen Reichsbahn, sieht es als konzeptionellen Mangel an, daß die Deutsche Bundesbahn die schon in der Vergangenheit hemmenden negativen Einflußgrößen, wie

— unattraktive Beförderungszeiten,

— mangelnde Zuverlässigkeit bei der Transportqualität und Auslieferung des Gutes,

— mangelnde Flächendeckung der Angebote,

— Verzicht auf eine Straßenbeförderung auch bei solchen Verbindungen, die auf der Schiene keine nennenswerte Beschleunigung mehr zuließen,

— hohe Kosten trotz Verringerung des Personalumfanges,

auch im Gepäck- und Expreßgutsystem nicht vermieden hat. Selbst nachdem die drastischen Einbrüche bei den Beförderungsmengen und Erlösen offenkundig wurden, hat die Deutsche Bundesbahn nur ansatzweise versucht, das unbefriedigende Leistungsbild zu verbessern. Die nachträgliche, mehrfach verzögerte Einführung des flächendeckenden Hausverkehrs und des Gepäckservice an Samstagen vermochte drei Jahre nach Einführung der Neukonzeption die bis dahin aufgetretenen Verluste — insbesondere durch Vertrauensschwund bei den Kunden — nicht mehr auszugleichen.

Der Bundesrechnungshof hat ferner beanstandet, daß der angesichts dieser ungünstigen Ausgangslage ohnehin unsichere Erfolg von Investitionen in einer Größenordnung von 50 Mio. DM durch Verzögerungen bei der Planung, durch die Umsetzung eines nicht ausführungsreifen Konzeptes sowie durch kapazitätsbedingte Leistungsschwächen zusätzlich beeinträchtigt wurde. Nach seiner Auffassung hätten zahlreiche der aufgetretenen Schwachstellen schon in der Planungsphase erkannt und beseitigt werden können. Die über die Anlaufphase hinaus überproportional angestiegenen Gutbeschädigungen und Lieferfristüberschreitungen hätten frühzeitig auf Ursachen und Lösungen überprüft werden müssen, um das Vertrauen der Kunden in die neue Konzeption nicht aufs Spiel zu setzen. Im Ergebnis hat die Deutsche Bundesbahn die angestrebten Ziele, ihre Marktanteile zu sichern und die Wirtschaftlichkeit zu verbessern, weit verfehlt mit der Folge, daß sie das Gepäck- und Expreßgutsystem nach einer Übergangszeit aufgeben und neue Lösungen im Rahmen von „BAHNTRANS" erarbeiten muß. In der Übergangszeit wird sich allein im Expreßgutverkehr das negative Spartenergebnis in einer Größenordnung von jährlich mehr als 200 Mio. DM über mehrere Jahre fortsetzen.

54.3

54.3.1

Das Bundesministerium hält die Absicht der Deutschen Bundesbahn für vertretbar, das Gepäck- und Expreßgutsystem trotz seiner unbefriedigenden Ergebnisse bis zu einer Entscheidung über die Einführung des Systems „BAHNTRANS" aufrechtzuerhalten. Im übrigen erwartet es, daß durch die Bahnstrukturreform das betriebswirtschaftliche Denken und Handeln sowie die Professionalität des Projektmanagements der Bahnen verstärkt werden.

54.3.2

Der Vorstand hat nicht dargelegt, aus welchen Gründen die Planungsgrundlagen nicht rechtzeitig fertiggestellt wurden. Er sieht als wesentliche Ursache der unbefriedigenden Ergebnisse die problematische marktbedingte „Zwitterstellung" dieser Dienstleistung im Kleingutbereich an, der als Paketdienst zu teuer und als Expreßdienst nicht schnell und zuverlässig genug sei.

Er räumt ein, daß die nicht rechtzeitig erstellten Planungsgrundlagen mit der Folge von Bau- und Lieferverzögerungen den Erfolg der Konzeption beeinträchtigt hätten. In den beiden Einführungsstufen seien technische und personelle Leistungsprobleme und dadurch Marktanteilsverluste eingetreten. Das Ergebis habe sich wegen der großen Umsatzverluste in der Gesamtbetrachtung verschlechtert.

Der Vorstand sieht positive Aspekte darin, daß mit dem Gepäck- und Expreßgutsystem die für den Personenverkehr insgesamt als unverzichtbar angesehene Serviceleistung des Gepäckverkehrs beibehalten werden konnte. Die Deutsche Bundesbahn bleibe mit dem Angebot des Expreßdienstes bis zur Entscheidung über ein neues Beförderungssystem am Markt. Der Aufwand sei durch den Abbau von 1 926 Dienstkräften vermindert worden. Aufgrund von Versuchen mit wiederverwendbaren Transportschutzhüllen sei eine Verringerung von Transportschäden zu erwarten.

Nach Auffassung des Vorstandes rechtfertige die geplante Einführung des Beförderungssystems „BAHNTRANS" die befristete Beibehaltung des Expreßdienstes im Gepäck- und Expreßgutsystem trotz des ungünstigen wirtschaftlichen Ergebnisses.

54.4

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht die schwierige Marktsituation, insbesondere für Expreßgut. Wesentliche Ursachen für den Mißerfolg des Gepäck- und Expreßgutsystems dürften jedoch die eingetretenen Verzögerungen bei der Planung und Einführung des Systems, die gravierenden Qualitätsmängel und die mehrfachen Konzeptionsänderungen sein.

Auch der Bundesrechnungshof sieht den Gepäckverkehr als unverzichtbare Serviceleistung für den Per-

sonenverkehr an. Zur Beibehaltung dieser Serviceleistung hätte es jedoch nicht des Gepäck- und Expreßgutsystems bedurft, wie die ab 1994 geplante Übertragung des Gepäckdienstes auf ein Privatunternehmen zeigt.

Daß durch das Gepäck- und Expreßgutsystem der Expreßgutverkehr ohne nennenswerte Angebotsverbesserungen bei drastisch gesunkenen Marktanteilen und weiterer Ergebnisverschlechterung als Angebot aufrechterhalten wurde und befristet weitergeführt werden soll, vermag der Bundesrechnungshof nicht als positiven Aspekt anzuerkennen, solange die Tragfähigkeit und Wirtschaftlichkeit der Expreßgutkomponente innerhalb des neuen Beförderungssystems „BAHNTRANS" nicht nachgewiesen ist. Dabei ist zu berücksichtigen, daß die Minderauslastung des Gepäck- und Expreßgutsystems durch Abgabe des Gepäckdienstes zu einem noch ungünstigeren Spartenergebnis für den Expreßgutverkehr führen wird.

54.5

Der Vorstand wird darauf hinwirken müssen, daß die nunmehr angestrebten Übergangs- und Neukonzeptionen sorgfältiger geplant werden, damit weitere Kostensteigerungen und Transportverluste vermieden werden und künftig eine akzeptable Transportqualität sichergestellt wird. Sollte es nach dem Ergebnis der eingeleiteten Untersuchung auch weiterhin nicht möglich sein, den Expreßdienst zu vertretbaren Kosten zu betreiben, empfiehlt der Bundesrechnungshof, dieses Angebot aufzugeben. Er wird den Fortgang der Entwicklung weiter beobachten.

55 Beteiligungsgesellschaft im Bereich Datenverarbeitung

55.0

Die Deutsche Bundesbahn beteiligte sich zur Entlastung ihres DV-Bereiches an einer Informatik-Consulting Gesellschaft. Dieser räumte sie vertraglich wettbewerbswidrige Informations- und Beteiligungsrechte an ihren Vergaben und den Verzicht auf Ausschreibungen ein.

Die Verknüpfung von Auftragnehmer- und Auftraggeberinteressen in der Gesellschaft brachten für die Deutsche Bundesbahn Interessenkonflikte zu Lasten der Entscheidungsfreiheit und der Wirtschaftlichkeit des DV-Vergabewesens mit sich. Dies wird durch die personelle Verflechtung von Aufsichtsratsvorsitz der Gesellschaft und Leitung des auftraggebenden Bereiches noch verstärkt.

55.1

Zum 1. Januar 1988 gründete die Deutsche Bundesbahn zusammen mit den beiden Hauptauftragnehmern ihres DV-Projektes „Weiterentwicklung des innerbetrieblichen Rechnungswesens" (Projekt RW) eine Informatik-Consulting Gesellschaft mbH (Gesellschaft). Diese sollte nach dem Gesellschaftsvertrag Dienstleistungen auf dem Gebiet der Planung und Abwicklung von DV-Projekten im Eisenbahnverkehrsbereich erbringen.

In einem mit der Gründung der Gesellschaft geschlossenen Beteiligungsvertrag vereinbarten die Anteilseigner, daß die Gesellschaft „bevorzugt zur Entlastung der Datenverarbeitung der Deutschen Bundesbahn deren Aufträge ausführen (sollte), sofern von ihr wirtschaftliche Angebote abgegeben würden". Die Deutsche Bundesbahn verpflichtete sich,

— alle Auftragsvergaben im Projekt RW über die Gesellschaft abzuwickeln, damit die in der Anlaufphase geplante Grundauslastung gesichert würde,

— die Gesellschaft bis Mitte des Jahres über die geplanten Auftragsvergaben der Deutschen Bundesbahn im Folgejahr zu informieren und

— die Gesellschaft bei allen Freihändigen Vergaben im Bereich ihres Geschäftszweckes zur Abgabe eines Angebotes aufzufordern und bei der Zuschlagserteilung angemessen zu berücksichtigen sowie ihr Gelegenheit zu Preisverhandlungen zu geben, falls deren Angebot nicht wirtschaftlich wäre.

Zum Aufsichtsratsvorsitzenden der Gesellschaft wurde der Bereichsleiter Datenverarbeitung der Deutschen Bundesbahn gewählt. Nach dem Gesellschaftsvertrag erhalten die Aufsichtsratsmitglieder eine gewinnabhängige Aufwandsentschädigung.

Nach Gründung der Gesellschaft wies der Bereichsleiter Datenverarbeitung unter Mitwirkung des Bereichsleiters Einkauf der Deutschen Bundesbahn den Bereich Datenverarbeitung und das für die Auftragsvergaben der Deutschen Bundesbahn zuständige Beschaffungsdezernat an, die Gesellschaft bei allen Vergaben, die Aufgaben gemäß dem Gesellschaftszweck betreffen, zur Angebotsabgabe aufzufordern.

Aufgrund dieser Vorgabe wurden aus dem Projekt RW im Zeitraum August 1988 bis Oktober 1990 16 Aufträge über Software-Erstellung, -Planung und -Pflege freihändig an die Gesellschaft vergeben, davon 15 ohne weitere Bewerber.

Bei dem einzigen Vergabeverfahren, bei dem Mitbewerber beteiligt waren, erhielt einer von diesen den Zuschlag. Sein Angebotspreis war weniger als halb so hoch wie der, den die Gesellschaft gefordert hatte.

Die Gesellschaft erzielte nach Angaben der Deutschen Bundesbahn z. B. im Jahre 1988 65 v. H. ihres Umsatzes allein mit Arbeiten für das Projekt RW. In den Jahren 1988 bis 1991 hat sie niemals mehr als 5 v. H. ihrer Leistungen von zusammen rd. 70 Mio. DM an andere Auftraggeber als die Deutsche Bundesbahn (und zuletzt auch Deutsche Reichsbahn) abgesetzt.

Bevor die Aufträge an die Gesellschaft vergeben wurden, hatte der Fachdienst die Angebotskalkulation der Gesellschaft regelmäßig als „angemessen" beurteilt, Vergleichsangebote aber nicht einholen

lassen. Die Freihändigen Vergaben stellte er dem Vergabedezernat gegenüber als „zwingend" hin, weil der Beteiligungsvertrag die Vergaben an die Gesellschaft vorbestimme und deren Mitarbeiter durch vorangegangene Aufträge und ihren Einsatz als Berater bei der Deutschen Bundesbahn über die notwendigen Kenntnisse verfügten und weitgehend eingearbeitet seien.

Die Gesellschaft hat verschiedene Aufträge nicht selbst ausgeführt, sondern „aus Kapazitätsgründen" dazu auf diejenigen ihrer Anteilseigner zurückgegriffen, die die Deutsche Bundesbahn vor Gründung der Gesellschaft direkt mit den jeweiligen Arbeiten im Projekt RW beauftragt hatte. Auf deren Rechnungsbeträge hat die Gesellschaft einen „Zuschlag für Verwaltung, Zins und Gewinn" in Höhe von 12 v. H. aufgeschlagen und die Gesamtleistungen mit der Deutschen Bundesbahn abgerechnet.

Versuche des Beschaffungsdezernates, Beschränkte Ausschreibungen unter Beteiligung der Gesellschaft und ihrer beiden privaten Anteilseigner durchzuführen, scheiterten, weil sich die drei zum Angebot aufgeforderten Firmen aufeinander abgestimmt hatten: Während die eine angeschriebene Firma unter Hinweis auf das gemeinsame Beteiligungsunternehmen eine Angebotsabgabe von vornherein ablehnte, boten die Gesellschaft und der andere Mitanteilseigner nach Absprache untereinander zu denselben Bedingungen an. Die Deutsche Bundesbahn vergab daraufhin die Leistung an die Gesellschaft.

55.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß sich die Deutsche Bundesbahn ihren Mitanteilseignern gegenüber verpflichtet hat, den Wettbewerb bei der Vergabe von Leistungen für das Projekt RW außer Kraft zu setzen.

Die Vereinbarung, die Gesellschaft vorab zu informieren und bei Vergaben der Deutschen Bundesbahn zur Angebotsabgabe aufzufordern, widerspricht den Wettbewerbs-Grundsätzen der Vertraulichkeit, Gleichbehandlung und des Wechsels des Bewerberkreises. Zudem kollidieren der nach Gründung der Gesellschaft fast durchgängige Verzicht auf Ausschreibungen und die Vergabepraxis bei dem Projekt RW sowohl mit der Forderung der BHO nach Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit als auch mit der Forderung des Bundesbahngesetzes nach Beachtung kaufmännischer Grundsätze:

- Das Ergebnis der einzigen, mit weiteren Bewerbern durchgeführten Vergabe im Projekt RW und der sehr geringe Anteil der Aufträge Dritter am Umsatz der Gesellschaft legen den Schluß nahe, daß die Gesellschaft Preise oberhalb des marktüblichen Niveaus forderte. Während ihre Angebote auf freien Konkurrenzmärkten kaum Beachtung fanden, wurden sie von der Deutschen Bundesbahn ohne Preisvergleiche hingenommen.
- Bei den an die Anteilseigner weitergereichten Aufträgen war die Begründung für die Freihändige Vergabe unzutreffend: Die Tätigkeit der Gesellschaft bestand vielfach in einer bloßen Weitergabe der Aufträge, wobei die Deutsche Bundesbahn jeweils den Zuschlag in Höhe von 12 v. H. der Auftragssumme billigend hinnahm. Da der Deutschen Bundesbahn bekannt war, daß die Gesellschaft die Aufträge zum Teil nicht selbst durchführen konnte, hätte sie durch unmittelbare Aufträge an die tatsächlich Ausführenden zumindest diese Mehrkosten vermeiden müssen.
- Weiter hat die Deutsche Bundesbahn das abgestimmte Verhalten der von ihr zum Angebot aufgeforderten Firmen geduldet. Nach der Verdingungsordnung für Leistungen hat der öffentliche Auftraggeber Angebote von Bietern, die wettbewerbsbeschränkende Abreden getroffen haben, von der Wertung auszuschließen.

Der Bundesrechnungshof hat die Deutsche Bundesbahn nachdrücklich aufgefordert, zu einer Vergabe im Wettbewerb zurückzukehren und die dazu notwendigen Folgerungen auch hinsichtlich der Gestaltung ihrer Beteiligung an der Gesellschaft zu ziehen.

Der Bundesrechnungshof hat die Deutsche Bundesbahn auf den Interessenkonflikt aufmerksam gemacht, in dem sich der Bereichsleiter Datenverarbeitung der Deutschen Bundesbahn als Aufsichtsratsvorsitzender der Gesellschaft und gleichzeitig weisungsbefugter Repräsentant des Hauptauftraggebers befand. Die aus der Doppelfunktion heraus erteilte Vorgabe an den DV-Bereich und das Beschaffungsdezernat war geeignet, die dem Gebot der Wirtschaftlichkeit verpflichtete Entscheidungsfreiheit und Unabhängigkeit des Vergabewesens der Deutschen Bundesbahn zu beeinträchtigen.

Der Bundesrechnungshof hat die Deutsche Bundesbahn aufgefordert, die Interessenkollision zu beseitigen.

55.3

Die Deutsche Bundesbahn hat zur Aufgabenstellung der Gesellschaft erklärt, mit ihr sei ein Partner mit speziellen, auf die Belange der Deutschen Bundesbahn ausgerichteten Kenntnissen (z. B. Methoden, Werkzeuge) geschaffen worden. Anlaß, Art und Umfang der der Gesellschaft eingeräumten besonderen Informations- und Beteiligungsrechte hätten ihren Grund darin gehabt, daß die Deutsche Bundesbahn nicht über ausreichende Kenntnisse über die Führung von Großprojekten verfüge. Dieser Mangel sei mit den Möglichkeiten des öffentlichen Dienstrechtes auch nicht zu beheben.

Der Beteiligungsvertrag habe zur Sicherung der Anlaufphase der Gesellschaft nur die direkte Vergabe von Leistungen für das Projekt RW an sie vorgesehen; der größere Teil des Auftragsvolumens des Projektes RW sei jedoch schon davor vergeben worden. Die Angebote der Gesellschaft seien sorgfältig geprüft und die Angemessenheit der Preise festgestellt worden. In allen anderen Fällen galt und gelte der Wettbewerb. Nunmehr würden DV-Aufträge grundsätzlich wettbewerbsgerecht vergeben. Die geänder-

ten Gegebenheiten würden bei der Überarbeitung des Gesellschaftsvertrages berücksichtigt.

Das vom Bundesrechnungshof genannte Angebot der Gesellschaft, das im Wettbewerb mit anderen Bietern unterlag, sei noch vor Beginn der Vergabeverhandlungen zurückgezogen worden. Die Gesellschaft habe für die Durchführung dieser Arbeiten nicht die erforderlichen Kenntnisse besessen und deshalb zusammen mit einer Firma angeboten, die hierzu bereits große Aufträge abgewickelt habe.

Bei der Weitergabe von Aufträgen an Subunternehmer sei die Gesellschaft frei. Sie sei Vertragspartner der Deutschen Bundesbahn und stehe allein für den Erfolg der Leistung ein. Dabei könne sie ihren Anteil an der Gesamtleistung selbst festlegen. Er sei bei den einzelnen Verträgen unterschiedlich. Die Leitung der Gesellschaft sei jedoch jüngst beauftragt worden, bei Unteraufträgen den Beitrag der Gesellschaft eindeutiger zu definieren, um den auch von anderer Seite geäußerten Vorwurf der „Durchreichgesellschaft" zu entkräften.

Die zwischen der Gesellschaft und den Mitanteilseignern abgestimmte Angebotsabgabe habe sich auf die Pflege von Software-Paketen ihrer Anteilseigner bezogen. Die Vergabeentscheidung sei wegen des Beteiligungsvertrages, aber auch deshalb zugunsten der Gesellschaft gefallen, weil nach längeren Verhandlungen nur die Gesellschaft bereit gewesen sei, die Gesamt-Pflegeverantwortung für zwei Software-Pakete verschiedener Hersteller zu übernehmen.

Einen Interessenkonflikt in der Person des Bereichsleiters Datenverarbeitung mit seiner Funktion des Aufsichtsratsvorsitzenden der Gesellschaft sah die Deutsche Bundesbahn zunächst nicht. Für die Auftragserteilung zur Software-Erstellung sei der Einkauf der Deutschen Bundesbahn federführend und nicht der Bereichsleiter Datenverarbeitung. Grundsätzlich hätte der Aufsichtsrat den Vorteil der Gesellschaft zu wahren und Schaden von ihr abzuwenden. Die auf Veranlassung der Deutschen Bundesbahn gewählten oder entsandten Mitglieder hätten dabei aber auch die Interessen des Bundes angemessen zu berücksichtigen.

Nach erneuter Aufforderung zur Stellungnahme sagte die Deutsche Bundesbahn jedoch zu, künftig bei der Übertragung von Aufsichtsratsmandaten in Beteiligungsunternehmen der Deutschen Bundesbahn Holding GmbH Personen auszuwählen, die nicht unmittelbar für die Vertragsbeziehungen zwischen den Beteiligungsunternehmen und der Deutschen Bundesbahn verantwortlich seien.

Das Bundesministerium hält die von der Deutschen Bundesbahn zugesagte Überarbeitung des Gesellschaftsvertrages nach Beendigung der Anlaufphase und geänderte Regelungen für die Übertragung von Aufsichtsratsmandaten für erforderlich, um den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes, namentlich zur Sicherstellung einer wettbewerbsgerechten Vergabe, nachzukommen.

55.4

Der Bundesrechnungshof sieht sich durch die Einlassungen der Deutschen Bundesbahn in seiner Auffassung bestätigt, daß sich die Deutsche Bundesbahn durch die Verknüpfung von Auftraggeber- und Auftragnehmerinteressen in der Gesellschaft, an der außer ihr auch die bisherigen beiden Hauptauftragnehmer im Projekt RW beteiligt waren, in eine Position begeben hat, in der sie in der Wahrnehmung ihrer Auftraggeberfunktion nicht mehr frei war und dabei wirtschaftliche Nachteile in Kauf nehmen mußte.

Einem — möglicherweise nur vermeintlichen — Mangel an geeignetem Führungspersonal und an speziellen Kenntnissen über DV-Entwicklungsmethoden und -werkzeugen kann nicht dadurch abgeholfen werden, daß einem Bieter zu Lasten einer wirtschaftlichen Beschaffung wettbewerbsfreie Räume geöffnet werden. Der Bundesrechnungshof behält sich vor, die Tragweite der Erklärung der Deutschen Bundesbahn, nicht über ausreichende Kenntnisse über die Führung von Großprojekten zu verfügen, an anderen von der Deutschen Bundesbahn betriebenen DV-Projekten zu prüfen.

Der Hinweis der Deutschen Bundesbahn, ihre Auftragnehmer seien in der Wahl ihrer Subunternehmer frei, geht am Kern der Bedenken des Bundesrechnungshofes hinsichtlich der Weitergabe der Aufträge an ihre beiden Mitgesellschafter als Subunternehmer und der dadurch verursachten Mehrkosten vorbei.

Daß das einzige gegen Mitbewerber abgegebene Angebot der Gesellschaft mangels Konkurrenzfähigkeit bereits vor Beginn der Vergabeverhandlungen zurückgezogen wurde, wertet der Bundesrechnungshof als Beleg für die dargestellte Bevorzugung der Gesellschaft mit Informationen durch den Beteiligungsvertrag zu Lasten von Mitbietern. Die Informationen erlauben der Gesellschaft, ihre zu hohen Angebote ohne jedes Risiko später an die der Mitbewerber anzupassen oder zurückzuziehen.

Die Erläuterungen der Deutschen Bundesbahn zu dem abgestimmten Verhalten der Gesellschaft und ihrer Mitanteilseigner können die Kritik des Bundesrechnungshofes nicht entkräften. Als Alternative zu der Gesamtverantwortung für die Pflege von zwei Software-Paketen, die nur die Gesellschaft zu übernehmen bereit war, hätte die Deutsche Bundesbahn mit den Erstellern der Software getrennte Pflege-Verträge abschließen können.

Der Bundesrechnungshof hält es für unbefriedigend, daß es einer mehrmaligen Mahnung bedurfte, bis sich die Deutsche Bundesbahn bereit fand, den Interessenkonflikt zwischen der Funktion des Leiters des Bereiches Datenverarbeitung der Deutschen Bundesbahn und seiner Funktion des am Gewinn der Gesellschaft interessierten Aufsichtsratsvorsitzenden zu beseitigen.

Die Deutsche Bundesbahn sollte diesen Fall zum Anlaß nehmen, künftig auch bei anderen Beteiligungen auf eine Trennung von Auftragnehmer- und Auftraggeberinteressen zu achten.

56 Lagerplätze

56.0

Bei der Vermietung von Lagerplätzen sind der Deutschen Bundesbahn durch Versäumnisse bei der Mietpreisgestaltung wirtschaftliche Nachteile entstanden. Außerdem ist sie durch Vermietung von Lagerplätzen an Unternehmen, deren Betrieb die Gefahr von Bodenverunreinigungen in sich birgt, ungedeckte Risiken eingegangen.

56.1

Die Deutsche Bundesbahn vermietet über 1 700 ha ihres Grundeigentums als Lagerplätze, um den Umschlag von Gütern mit ihren Beförderungsmitteln zu erleichtern und dadurch Verkehrsanteile zu gewinnen oder zu erhalten. Lagerplätze haben aber auch als unmittelbare Einnahmequelle erhebliche Bedeutung. Sie erzielte hieraus im Jahre 1991 Mieteinnahmen in Höhe von rd. 152 Mio. DM.

Der Bundesrechnungshof hatte bereits in seinen Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1979 (Drucksache 9/978 Nr. 67) Mängel beim Abschluß und bei der Abwicklung der Mietverträge beanstandet, die u. a. zu Einnahmeeinbußen führten. Die Deutsche Bundesbahn hatte damals aufgrund der Anregungen und Hinweise des Bundesrechnungshofes Anordnungen mit dem Ziel getroffen, diese Mängel abzustellen.

Der Deutsche Bundestag hatte die Bemerkung zustimmend zur Kenntnis genommen und es für geboten gehalten, daß die Deutsche Bundesbahn beim Abschluß der Mietverträge intensiver die Unternehmensziele verfolgt, indem sie angemessene Mieten unter Berücksichtigung der Transporte der Lagerplatzmieter vereinbart (vgl. Plenarprotokoll 9/115 S. 7083 ff. i. V. m. Drucksache 9/1759).

56.2

In einer Kontrollprüfung hat der Bundesrechnungshof bei fünf Bundesbahndirektionen etwa 200 Mietverträge untersucht und erneut erhebliche Mängel festgestellt.

56.2.1

56.2.1.1

Nach den Vorgaben des Vorstandes sollen die vertragschließenden Stellen eine marktgerechte, nach kaufmännischen Gesichtspunkten ermittelte Miete vereinbaren. Tatsächlich lagen die vereinbarten Mieten wiederum in vielen Fällen erheblich unter dem Marktniveau. Die damit verbundenen wirtschaftlichen Nachteile für die Deutsche Bundesbahn wurden noch dadurch verstärkt, daß vertraglich vorgesehene Mietanpassungen nicht, nicht fristgerecht oder nicht in dem möglichen Umfang durchgeführt wurden. Auch die in Mietverträgen mit mehr als drei Jahren Laufzeit regelmäßig vereinbarten Wertsicherungsklauseln führten — insbesondere in Ballungsgebieten — wegen der meist zu niedrigen Ausgangsmieten nicht zu einer Anpassung an das aktuelle Mietpreisniveau, zumal die gewerblichen Mieten wesentlich stärker anstiegen als der in den Verträgen vereinbarte Preisindex für die allgemeinen Lebenshaltungskosten.

Im Laufe der Jahre blieben daher die tatsächlichen Mieten immer weiter hinter den marktüblichen Mieten zurück. In Einzelfällen lag die marktübliche Miete um mehr als das Zehnfache über der von der Deutschen Bundesbahn erhobenen Miete. Hieraus ergaben sich Mindereinnahmen von bis zu 5 Mio. DM im Einzelfall.

Weitere Einnahmeverluste entstanden der Deutschen Bundesbahn aus Versäumnissen bei der Untervermietung ihrer Grundstücke. Obwohl für den Fall der Untervermietung eine Erhöhung der Miete vertraglich vorgesehen war, verzichteten die vertragschließenden Stellen in vielen Fällen entweder ganz auf einen Untermietzuschlag oder berechneten nur einen verhältnismäßig geringen Betrag. Nicht selten lag die Einnahme des Mieters aus Untervermietung erheblich über der von ihm an die Deutsche Bundesbahn zu zahlenden Miete. In Einzelfällen erzielten die Mieter durch Untervermietung ein Mehrfaches der von ihnen zu zahlenden Miete.

Wegen unzureichender Überwachung der Mietverhältnisse erfuhr die Deutsche Bundesbahn in manchen Fällen erst nach Jahren und eher zufällig von der Untervermietung. Dabei waren nachgeforderte Untermietzuschläge in der Regel nicht mehr oder nicht mehr in voller Höhe durchsetzbar.

56.2.1.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß die Deutsche Bundesbahn die Einnahmemöglichkeiten im Immobilienbereich bei weitem nicht ausschöpft. Er hat dem Vorstand empfohlen, bei den vertragschließenden Stellen insbesondere darauf zu dringen,

- marktgerechte Mieten zu vereinbaren und Mietanpassungen im Rahmen der vertraglichen Möglichkeiten fristgerecht vorzunehmen,
- den Untermietzuschlag nach dem wirtschaftlichen Vorteil des Mieters aus der Untervermietung zu bemessen,
- den Bereich Immobilienwirtschaft personell und organisatorisch zu stärken,
- die Mietverhältnisse wirksamer zu überwachen.

56.2.2

56.2.2.1

Die Deutsche Bundesbahn vermietet einen erheblichen Teil ihrer Lagerplätze an sogenannte Problemfirmen wie Chemieunternehmen und Schrotthandelsfirmen. Bei diesen Firmen ist die Gefahr von Boden-

verunreinigungen besonders groß. Da in Schadensfällen die Sanierungskosten — unabhängig vom Verursacherprinzip — zunehmend dem Grundstückseigentümer angelastet werden, sind Problemfirmen vertraglich verpflichtet, zur Deckung ihrer im Mietvertrag übernommenen Haftung, insbesondere gegen Gewässerschaden, Versicherungen abzuschließen.

Nach Feststellungen des Bundesrechnungshofes lagen in den meisten Fällen keine oder aber der Höhe nach unzureichende Versicherungen vor. Soweit Versicherungen nachgewiesen wurden, kann nicht ohne weiteres davon ausgegangen werden, daß sie tatsächlich fortbestanden (Kündigungen, Prämienrückstände). In Schadensfällen, die von zahlungsschwachen oder zahlungsunfähigen Mietern verursacht wurden und bei denen kein ausreichender Versicherungsschutz bestand, wendete die Deutsche Bundesbahn Millionenbeträge für die Sanierung vermieteter Flächen auf; allein in einem Einzelfall betrug der Sanierungsaufwand rd. 40 Mio. DM.

56.2.2.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß die Deutsche Bundesbahn trotz der Gefahren in den weitaus meisten Fällen auf den Nachweis eines angemessenen Versicherungsschutzes verzichtet und damit erhebliche wirtschaftliche Risiken in Kauf genommen hat. Er hat dem Vorstand empfohlen, darauf hinzuwirken, daß neue Verträge mit Problembetrieben nur noch gegen Nachweis eines angemessenen Versicherungsschutzes abgeschlossen und bestehende Verträge mit solchen Firmen auf einen ausreichenden Versicherungsschutz hin überprüft werden.

56.3

Der Vorstand hat die Feststellungen des Bundesrechnungshofes anerkannt und eingeräumt, daß aufgrund früherer Versäumnisse „die erforderlichen Anhebungen (der Miete) oft Größenordnungen von mehreren hundert Prozent, im Einzelfall sogar über 1 000 Prozent erreichen". Zur Anpassung dieser Mieten an den Marktpreis seien langjährige Übergangsregelungen erforderlich, die noch auf Jahre hinaus das Einnahmeergebnis negativ beeinflussen würden. Gleichzeitig hat der Vorstand jedoch darauf hingewiesen, daß die Einnahmen aus der Vermietung von Lagerplätzen im Zeitraum von 1988 bis 1992 um 48 Mio. DM, d. s. 26,8 v. H., gesteigert worden seien, obwohl sich die Gesamtmietfläche durch Verkäufe verringert habe.

Der Vorstand hat die Anregungen und Hinweise des Bundesrechnungshofes aufgegriffen.

Insbesondere sollen Verbesserungen im personalwirtschaftlichen und organisatorischen Bereich zu einer effizienteren Immobilienwirtschaft beitragen. Bei Neuvermietungen an Problembetriebe sollen die Risiken für die Deutsche Bundesbahn durch Versicherungen und Kautionen minimiert werden.

In einem Fall prüft der Vorstand auf Anregung des Bundesrechnungshofes, ob Regreßansprüche geltend gemacht werden können.

Das Bundesministerium hat sich der Stellungnahme des Vorstandes angeschlossen.

56.4

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht die Bemühungen, die Erträge aus der Verwertung bahneigener Immobilien zu steigern. Bisher sind die Erträge aber noch erheblich hinter dem zurückgeblieben, was aufgrund der Zusagen des Vorstandes im seinerzeitigen Bemerkungsverfahren zu erwarten gewesen wäre. Der Vorstand sollte nachhaltig darauf dringen, daß die vorhandenen Einnahmemöglichkeiten künftig voll genutzt werden. Hierzu wird er vor allem zuverlässiger als bisher sicherzustellen haben, daß die beteiligten Stellen seine Vorgaben auch umsetzen. Dies gilt wegen der hohen wirtschaftlichen Risiken in besonderem Maße für Vermietungen an Problembetriebe. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, bei der Auswahl und Überwachung von Problembetrieben besondere Sorgfalt aufzuwenden, damit ungeachtet des notwendigen Versicherungsschutzes Schadensfälle möglichst vermieden werden.

57 Durchführung eines EDV-Projektes im Güterkraftverkehr der Deutschen Bundesbahn

57.0

Die Deutsche Bundesbahn gab mehr als 9 Mio. DM für ein EDV-System aus, das sie nur eingeschränkt nutzen kann und das nach der Überführung des Güterkraftverkehrs in eine Beteiligungsgesellschaft und der Aufhebung der Tarifpflicht nicht mehr benötigt wird.

57.1

Die Deutsche Bundesbahn hatte Mitte 1988 das EDV-Projekt „Kraftverkehrs-, Abrechnungs-, Dispositions- und Informationssystem (KADIS)" ausgeschrieben, das in drei aufeinander aufbauenden Realisierungsstufen die Wirtschaftlichkeit des Güterkraftverkehrs der Deutschen Bundesbahn verbessern sollte. In der ersten Projektstufe sollte das bisherige veraltete Verfahren bei der Verarbeitung und Abrechnung von Transportaufträgen und Kundendaten ersetzt werden. In der zweiten Ausbaustufe war als Kernstück des neuen Systems die bundesweite Disposition der Kapazitäten und der Frachtladungen von 5 000 Fahrzeugen geplant. In der dritten Stufe war die Bereitstellung aktueller Leistungsdaten und deren Aufbereitung zu Statistiken vorgesehen. Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung des über 9 Mio. DM teuren Projektes hatte zukünftige Mehreinnahmen von 2 Mio. DM pro Jahr und die Einsparung von 37 Mitarbeitern ergeben.

Ende 1988 beauftragte die Deutsche Bundesbahn ein Unternehmen mit der Erstellung des Realisierungskonzeptes.

Im November 1989 beschloß der Vorstand, den Unternehmensbereich Güterkraftverkehr zum 1. Juli 1992 in eine vorhandene Beteiligungsgesellschaft zu überführen. Gleichzeitig wurde entschieden, die erste Realisierungsstufe um zusätzliche Funktionen für das Speditionsgeschäft zu erweitern, um KADIS den Erfordernissen der neuen Organisationsform anzupassen. Der Entwicklungsvertrag über die erste Realisierungsstufe wurde Anfang 1990 geschlossen; er sah als Fertigstellungstermin den 1. Oktober 1990 vor.

Die Deutsche Bundesbahn beabsichtigte, KADIS als Sacheinlage in die Beteiligungsgesellschaft termingerecht einzubringen. Diese Form der Beteiligungsfinanzierung scheiterte, da die Entwicklungsfirma wegen Schwierigkeiten bei der Softwareentwicklung trotz mehrerer Fristverlängerungen nicht in der Lage war, das EDV-System betriebsfähig zu übergeben. Nachdem die Beteiligungsgesellschaft im Juni 1991 erkannte, daß die notwendigen Funktionen zum Zeitpunkt der vorgesehenen Privatisierung nicht termingerecht zur Verfügung stehen würden, beschaffte diese eine eigene gebrauchsfertige Software. Danach lehnte sie die Übernahme von KADIS ab, weil das System auf zentrale Abrechnung mit dem Kunden ausgerichtet und mit ihrem neubeschafften dezentralen Abrechnungssystem nur mit erheblichem Programmieraufwand vereinbar war.

Angesichts dieser Entwicklung ließ die Deutsche Bundesbahn von den vorgesehenen drei Projektstufen lediglich die erste ohne die wesentlichen Zusatzfunktionen mit einjähriger Verspätung fertigstellen. Sie verzichtete im Oktober 1991 auf die Fortführung der Projektstufen Fahrzeugdisposition und Bereitstellung von Leistungsdaten. Damit konnten die angestrebten Personaleinsparungen und die prognostizierten Einnahmesteigerungen nicht verwirklicht werden.

Die veranschlagten Investitionsmittel für das Gesamtvorhaben wurden bereits in der ersten Realisierungsstufe ausgegeben. Im November 1991 löste die Deutsche Bundesbahn das Vertragsverhältnis mit der Entwicklungsfirma vorzeitig auf. Die nachträgliche Erweiterung der Leistungsbeschreibung und die damit eingeräumten Nachfristen erschwerten die Geltendmachung von Regreßansprüchen.

Die derzeitige Nutzung von KADIS beschränkt sich auf zeitlich begrenzte Teilanwendungen im Abrechnungsbereich. Die Beteiligungsgesellschaft hat im Rahmen eines Geschäftsbesorgungsvertrages Abrechnungen der Deutschen Bundesbahn mit deren Vertragsunternehmern gegen Provisionszahlungen übernommen und setzt hierzu vorübergehend KADIS-Hard- und -Software sowie das bahneigene Leitungsnetz ein. Mit dem Wegfall des Güterkraftverkehrsgesetzes und der Aufhebung obligatorischer Tarife aufgrund der Liberalisierung des Verkehrsmarktes ab 1994 wird KADIS nicht mehr benötigt. Die Anwendersoftware mit einem Investitionswert von 3 Mio. DM muß vor Erreichen der für ihre Wirtschaftlichkeit notwendigen Nutzungsdauer ausgesondert werden.

57.2

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes, der sich auf Feststellungen des Prüfungsdienstes bei der Deutschen Bundesbahn und der Deutschen Reichsbahn stützt, zeigen die aufgetretenen Ausführungsmängel und die verfehlte Zielerreichung, daß die einzelnen Projektstufen unzureichend geplant und überwacht, mit den strategischen Unternehmenszielen nicht abgestimmt und fachdienstlich ungenügend abgesichert waren. Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß nach vier Projektjahren und einem Investitionsaufwand von mehr als 9 Mio. DM weder das Kernziel der Unterstützung der Fahrzeugdisposition noch die angestrebten Erlössteigerungen und Personaleinsparungen erreicht worden sind. Er hat ferner die Vertragsgestaltung kritisiert, die die Geltendmachung von Regreßansprüchen wegen teilweiser Nichterfüllung der Leistung erschwerte.

57.3

57.3.1

Der Vorstand hat auf das positive Ergebnis der seinerzeitigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung verwiesen. Die während der Realisierungsphase nacheinander aufgetretenen Probleme der Erweiterung der ersten Realisierungsstufe um zusätzliche Funktionen sowie des Unvermögens des Auftragnehmers, die geforderten Leistungen zeitgerecht und inhaltlich vollständig zu erbringen, seien während der Planungsphase nicht vorhersehbar gewesen und hätten jedes für sich zu einer Verzögerung der Fertigstellung geführt. Hinsichtlich des Projektablaufes hat der Vorstand eingeräumt, daß das Projektcontrolling noch nicht optimal organisiert sei. Aus diesem Grunde habe er ein System zur „Sicherung der Wirtschaftlichkeit von Investitionsmaßnahmen durch systematischen Plan-/Istvergleich relativer Prämissen (Prämissenverfolgung)" erarbeiten lassen, von dessen Anwendung er für die Zukunft eine erhebliche Verbesserung bei der Abwicklung von Investitionsprojekten erwarte.

57.3.2

Das Bundesministerium hat ausgeführt, daß die Nichterreichung der wesentlichen Projektziele und ein „solch eklatantes Auseinanderklaffen von Ziel und tatsächlichem Erreichungsgrad" die Frage nach einer sachgerechten Projektplanung aufwerfe. Es hat den Vorstand um Mitteilung gebeten, welche „Konsequenzen die Deutsche Bundesbahn aus der Fehlorganisation des Projektes zu ziehen gedenke".

57.4

Die Ausführungen des Vorstandes lassen keine vertretbaren Gründe erkennen, wie es zu einem derart unbefriedigenden Ergebnis kommen konnte. Die Überführung des Güterkraftverkehrs in die Beteiligungsgesellschaft wurde im wesentlichen zeitgleich mit der Erstellung des Realisierungskonzeptes für KADIS beraten und vorbereitet. Somit hätten die geänderten Anwenderziele rechtzeitig mit der Beteiligungsgesellschaft hinsichtlich deren eigenen Zielen abgestimmt werden können und müssen. Das weitgehende Scheitern des Projektes ist nach Auffassung des Bundesrechnungshofes auch auf unzureichende Überwachung des Projektablaufes zurückzuführen. Die wiederholte Fristüberschreitung, die unzureichenden Nachlieferungen des Auftragnehmers und der Verbrauch der veranschlagten Mittel bereits für die nur bedingt taugliche erste Realisierungsstufe hätten bereits zu einem wesentlich früheren Zeitpunkt Anlaß für ein verstärktes Projektcontrolling mit korrigierenden Konsequenzen geben müssen.

57.5

Der Vorstand wird sicherstellen müssen, daß sich derartige Fehlplanungen nicht wiederholen und daß bahninterne Planungen bereits vor der Auftragsvergabe mit den strategischen Unternehmenszielen und allen vom Projekt betroffenen Stellen abgestimmt werden. Er wird zudem verstärkt darauf zu achten haben, daß Projektabläufe mit dem nunmehr erarbeiteten System zur „Prämissenverfolgung" fristgerecht und zielorientiert gesteuert werden und daß die eingesetzten Mittel in einem angemessenen Verhältnis zur erbrachten Leistung stehen.

58 Planung und Errichtung eines „Integrierten Datennetzes"

58.0

Die Deutsche Bundesbahn installierte ein integriertes Datennetz, ohne bis heute die erforderliche Leistung des Netzes ermittelt zu haben. Die Belastungen aus der erst zu einem kleinen Teil auf das Netz geschalteten Hauptanwendung sind noch nicht geklärt. Bestehende Altnetze werden weiterhin neben dem neu installierten Netz betrieben, obwohl sie durch dieses ersetzt werden sollten; dafür fallen auf nicht absehbare Zeit jährliche Mietkosten in Höhe von rd. 10 Mio. DM an.

58.1

Die Deutsche Bundesbahn hat seit dem Jahre 1986 für den Aufbau eines herstellerunabhängigen, bahneigenen integrierten Datennetzes rd. 70 Mio. DM ausgegeben. Da insbesondere für zwei herstellergebundene Altnetze bisher hohe jährliche Personal- und Mietausgaben entstanden, sollten die Anwendungen dieser Netze Anfang des Jahres 1990 auf das neue Netz übergehen. Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hatte den Vorteil dieser Lösung ergeben.

Die von der Deutschen Bundesbahn angestrebte Ablösung aller bestehenden Altnetze mit ihren Anwendungen ist erstmals im Jahre 1993 ansatzweise in einigen Einzelfällen gelungen. Seit der Inbetriebnahme des neuen Netzes am Jahresende 1989 sind weiterhin jährliche Mietkosten von mindestens 10 Mio. DM für die Aufrechterhaltung der Altnetze entstanden. Diese werden voraussichtlich in vorerst nur leicht sinkender Höhe auf nicht absehbare Zeit anfallen.

Den größten Anteil an der Auslastung des neuen Netzes sollte das ebenfalls neu entwickelte Transportsteuerungssystem „TS'90" erbringen. Dieses ist aber bisher nur in örtlichen kleinen Teilbereichen funktionsfähig. Die von diesem System gestellten Anforderungen sind noch immer nicht überschaubar. Es konnte bisher nicht flächendeckend an das neue Netz angeschaltet werden, so daß aus dieser Anwendung bisher nur sehr geringe Datenmengen zu übertragen sind. Die von der Transportsteuerung benötigte Übertragungskapazität einschließlich des Antwortzeitverhaltens und damit die Aufnahmefähigkeit des neuen Netzes, auch für weitere Aufgaben, ist daher noch ungeklärt.

58.2

Der Bundesrechnungshof hat Planung und Bau des neuen Netzes einschließlich der von den Hauptanwendungen an das Netz gestellten Anforderungen geprüft. Die Deutsche Bundesbahn hat mit unzureichenden Leistungsvorstellungen die Beschaffungen für das Großvorhaben eingeleitet. Die sich aus der Hauptanwendung ergebenden Forderungen an das Netz sind noch immer nicht vollständig bekannt. Die bisher erstellten und dem Bundesrechnungshof vorgelegten Lastprofile sind nicht hinreichend aussagefähig, da aus ihnen nicht die künftigen Belastungswerte über den Tagesverlauf (24 Stunden) unter Extrembedingungen ableitbar sind. Eine bedarfsgerechte Dimensionierung des neuen Netzes und damit ein ausreichendes Antwortzeitverhalten ist daher nicht nachgewiesen.

Der Bundesrechnungshof wies den Vorstand darauf hin, daß die seit dem Jahre 1989 entstehenden jährlichen Kosten von 10 Mio. DM für den fortgesetzten Betrieb der Altnetze bei ordnungsgemäßer Vorbereitung des Vorhabens vermeidbar gewesen wären. Die Wirtschaftlichkeit des Vorhabens verschlechtert sich damit ständig.

58.3

Der Vorstand hat die Feststellungen zum Teil anerkannt, ist jedoch der Auffassung, daß das neue Netz den gestellten Forderungen an ein universelles Text- und Datennetz genüge.

Er hat die Erweiterung des Netzes auf das Gebiet der Deutschen Reichsbahn zu einem Gesamtumfang von rd. 10 000 Anschlüssen als ausreichenden Beweis von dessen Leistungsfähigkeit und Flexibilität angesehen, zumal einige vorhandene „Altanwendungen" problemlos auf das Netz umgelegt worden seien. Das Netz habe gegenwärtig ein zufriedenstellendes und stabiles Antwortzeitverhalten von 0,5 bis 1,5 Sekunden. Zugleich hat er eingeräumt, daß die Hauptanwendung TS'90 (für die das Netz in erster Linie eingerichtet wurde) bisher nicht eingesetzt werden könne, da sie noch mängelbehaftet sei.

Die vom Bundesrechnungshof hochgerechneten Mehrkosten aus der verzögerten Abschaltung alter, überwiegend durch TS'90 zu übernehmender Anwendungen aus Altnetzen von mindestens 10 Mio. DM/Jahr hat der Vorstand mit nur 6 Mio. DM/Jahr beziffert. Diese Kosten könnten aber nicht dem neuen Netz angelastet werden.

58.4

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, daß die Deutsche Bundesbahn die Entwicklung des universellen Text- und Datennetzes mit unzureichend ermittelten Leistungsbeschreibungen begonnen hat und sich bis heute über die erforderliche Leistung des Netzes nicht im klaren ist.

Ein erreichbares zufriedenstellendes Antwortzeitverhalten des Netzes mit der Endbelastung ist bislang nicht nachgewiesen. Hieran ändert auch die Zahl von inzwischen 10 000 — überwiegend mit geringen Datenübertragungsmengen — angeschlossenen Teilnehmern nichts. Die bisherigen Netzbelastungen betragen nur einen Bruchteil der durch das Transportsteuerungssystem nach der Planung zu erwartenden Datenmengen.

Für die Hauptanwendung des neuen Netzes, das Transportsteuerungssystem, liegen bis jetzt weder die Nutzungskosten noch die verschiedenen Inbetriebnahmezeitpunkte fest.

Der Bundesrechnungshof hält seinen Vorwurf aufrecht, daß die Deutsche Bundesbahn seit nunmehr mindestens drei Jahren Personal- und Mietkosten für die zwei herstellergebundenen Altnetze von jährlich mindestens 10 Mio. DM einsparen könnte. Die vom Vorstand genannte geringere Zahl ist unvollständig und nicht nachvollziehbar ermittelt.

Der Vorstand wird dafür zu sorgen haben, daß in Zukunft komplexe Bauvorhaben — wie Datennetze — sorgfältiger geplant und mit einer wirksamen Erfolgskontrolle überwacht werden. Einsparungspotentiale (Personal- und Mietkosten) sollten zum frühesten Termin wirksam werden.

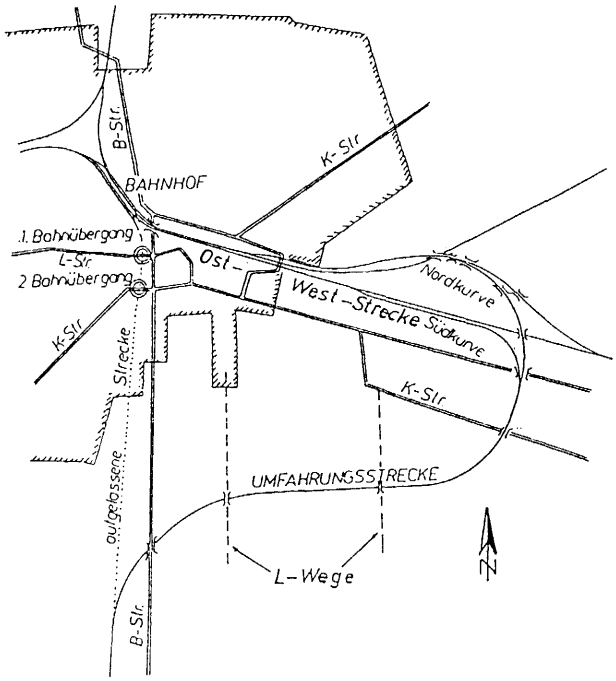
59 Bau einer Umfahrungsstrecke

59.0

Die Deutsche Bundesbahn vertrat bei der Bauplanung und im Planfeststellungsverfahren ihre Interessen nur unzureichend, denn sie bemühte sich zu wenig, kostengünstigere Lösungen durchzusetzen.

59.1

Im Kerngebiet einer Stadt mit 40 000 Einwohnern in Norddeutschland wurden aus Gründen der Sicherheit und besseren Abwicklung des Verkehrs im Jahre 1990 zwei Bahnübergänge nach den Bestimmungen des Eisenbahnkreuzungsgesetzes beseitigt. Die Deutsche Bundesbahn entschied sich in der Planungsphase dafür, eine neue, rd. 5 km lange Umfahrungsstrecke als Ersatz für den rd. 3 km langen alten Streckenabschnitt zu bauen.



Der Bundesrechnungshof hatte in den Bemerkungen 1992 über die mangelhafte Untersuchung von Varianten für die Bahnübergangsbeseitigung durch Streckenverlegung berichtet (Drucksache 12/3250 Nr. 35). Anschließend untersuchte er, ob die Deutsche Bundesbahn für die ausgewählte Streckenvariante die günstigsten bautechnischen Lösungen wählte und im Planfeststellungsverfahren vertrat.

Die von Süden kommende Strecke wird jetzt von Osten in den Bahnhof eingeführt. Um eine höhengleiche Kreuzung mit der stark belasteten Ost-West-Strecke zu vermeiden, wurden die beiden Streckengleise in Form von je einer Nord- und Südkurve an die beiden Ost-West-Gleise herangeführt. Die Deutsche Bundesbahn errichtete in der Annäherungszone der Südkurve an die Ost-West-Strecke eine Stützmauer und verlegte für den Bau das vorhandene Ost-West-Streckengleis um 3,75 m nach Norden. Hierfür war eine nördliche Verbreiterung eines vorhandenen teilweise ungenutzten Bahnkörpers um 0,25 m erforderlich. Nach dem Bau der Stützmauer legte die Deutsche Bundesbahn das Gleis wieder in die alte, südlichere Lage zurück.

Südlich der Ost-West-Strecke kreuzt die Umfahrungsstrecke eine Kreisstraße (K-Str). Da die Bundesbahn die neue Strecke sofort nach Kreuzen der Ost-West-Strecke absenkt, mußte die hier kreuzende Kreisstraße wegen der zu geringen Höhenlage der Gleise und wegen des zu hohen Grundwasserstandes tiefer und damit in eine Wanne gelegt werden. Es entstand ein aufwendiges Kreuzungsbauwerk mit hohen Folgekosten für die Erhaltung und Entwässerung.

Die Umfahrungsstrecke wird auch von zwei Landwirtschaftswegen (L-Wege) gekreuzt. Bei einem der beiden Landwirtschaftswege machte die Bahn von einem Nebenangebot Gebrauch, anstatt der nach dem Verwaltungsentwurf vorgesehenen dreifeldigen Brücke eine rd. 10 v. H. billigere einfeldige Brücke zu errichten. Die andere Brücke errichtete sie nach dem Verwaltungsentwurf.

59.2

Der Bundesrechnungshof hat in seiner Prüfung bemängelt, daß die Deutsche Bundesbahn beim Entwurf nicht die kostengünstigsten Lösungen verfolgte.

Bei der Gleisverlegung für den Bau der Südkurve hätte sowohl auf das Errichten der Stützmauer als auch auf die Zurückverlegung des Gleises verzichtet werden können, wenn das Ost-West-Streckengleis in der um 0,25 m weiter nach Norden verschobenen Lage endgültig hergerichtet worden wäre. Dies hätte zwar den Erwerb zusätzlichen Grundes und ein Auffüllen des Dammfußes erfordert, aber Einsparungen von mehr als 2 Mio. DM ermöglicht.

Bei der Kreuzung der Kreisstraße hätte die Deutsche Bundesbahn die Trasse nicht sofort südlich nach der Streckenkreuzung, sondern erst hinter der Kreisstraßenkreuzung absenken können. Damit wäre die Absenkung der Kreisstraße in eine Wanne nicht erforderlich gewesen und hätten sich die Herstellungskosten um 2,5 Mio. DM und die Ablösesumme für die Erhaltungskosten des Straßenbaulastträgers — ohne Entwässerungskosten — um 0,4 Mio. DM vermindern lassen.

Auch beim Bau der anderen Überführung eines landwirtschaftlichen Weges wäre eine preiswertere einfeldige Brücke anwendbar gewesen.

59.3

Der Vorstand hat sich der Wertung des Bundesrechnungshofes nicht angeschlossen.Er habe seine Möglichkeiten in den Verhandlungen mit den Betroffenen ausgeschöpft.

Er habe einen Mehrverbrauch von landwirtschaftlicher Fläche nicht für durchsetzbar angesehen. Die Widerstände der Landwirte im Planfeststellungsverfahren hätten dies gezeigt. Das gelte selbst für die Vergrößerung der Bahnkörperbreite um 0,25 m.

Die Erhöhung des Dammes um bis zu 3 m auf rd. 1 250 m Länge, um eine ebenerdig liegende Kreisstraße zu überbrücken, habe bei den Landwirten aus Gründen des Kleinklimas und wegen des bis zu 9 m breiteren Verbrauches landwirtschaftlicher Fläche in den Vorverhandlungen nicht durchgesetzt werden können.

Auch habe man das Dreifeldbauwerk anstelle eines Einfeldbauwerkes gewählt, weil die Landwirte ein „durchlässiges" Bauwerk in dem Rechtsverfahren verlangt hätten.

59.4

Der Bundesrechnungshof ist den Einwänden nachgegangen und hat dabei folgendes festgestellt:

Es ist zutreffend, daß es Widerstände der Landwirtschaft zur Zeit der Entwurfsplanung für die Planfeststellung gab. Sie wurden aber im wesentlichen gegen den Bau der Umfahrungsstrecke überhaupt erhoben. Dem wurde im Vorfeld des Bauvorhabens bereits durch den Aufkauf erheblicher landwirtschaftlicher Flächen durch einen Kreuzungsbeteiligten (Stadt) entgegengewirkt.

Für die Dammverbreiterung um 0,25 m wäre nur der Erwerb einer verhältnismäßig geringen Grundfläche erforderlich gewesen. Wie der Verlauf der gesamten Grunderwerbsverhandlungen zeigte, war der Erwerb nach Festlegung der Trasse durchaus möglich. Im übrigen standen auch Ausgleichsflächen zur Verfügung.

Die im Vorfeld der Planung vorgebrachten Bedenken gegen eine geringfügig höhere Dammlage auf rd. 1 250 m Länge hält der Bundesrechnungshof nicht für stichhaltig. Ein Klimagutachten wurde nicht eingeholt; die bereits bestehenden Dämme sind von gleicher Höhe und wurden sogar zur höheren Bewertung von Flächen (Klimainseln) herangezogen. Im übrigen gehört die Fläche längs der Trasse zu etwa 90 v. H. der Stadt.

Die Entwürfe der beiden Brücken erstellte die Deutsche Bundesbahn, ohne Varianten zu untersuchen. In den Akten fanden sich keine Unterlagen, daß hier eine Forderung Dritter nach einer besonderen Bauform vorlag. Falls der Einwand des Vorstandes zuträfe, ein durchlässiges Bauwerk hätte errichtet werden müssen, hätte auch die andere Brücke als dreifeldiges Bauwerk ausgeführt werden müssen.

Der Bundesrechnungshof bleibt dabei, daß die Deutsche Bundesbahn nicht nach konstengünstigeren Lösungen gesucht und sich um deren Durchsetzung im Planfeststellungsverfahren nicht bemüht hat. Bei deren Verwirklichung wären dann Baukosten in Höhe von mindestens 5 Mio. DM (6 v. H. der Bausumme) einzusparen gewesen.

Die Deutsche Bundesbahn wird in Zukunft bei Maßnahmen nach dem Eisenbahnkreuzungsgesetz die eigenen und Bundesinteressen vor und im Planfeststellungsplan nachhaltiger zu vertreten haben.

Deutsche Reichsbahn

Vorbemerkung

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

Stand der Entlastung

Die Bundesregierung hat dem Vorstand der Deutschen Reichsbahn und dem Verwaltungsrat der Deutschen Reichsbahn noch für kein Geschäftsjahr Entlastung erteilt.

60 Jahresabschlüsse 1990 und 1991

Entsprechend der Verfahrensweise des Rumpfgeschäftsjahres 1990 (1. Juli bis 31. Dezember) sind die „Richtlinien für den Jahresabschluß der Deutschen Bundesbahn" auch für die Geschäftsjahre 1991 und 1992 von der Deutschen Reichsbahn sinngemäß anzuwenden. Ab dem Geschäftsjahr 1993 hat das Bundesministerium für Verkehr (Bundesministerium) diese Richtlinien auch für die Deutsche Reichsbahn verbindlich eingeführt.

Die Deutsche Reichsbahn hat die Jahresabschlüsse für das Rumpfgeschäftsjahr 1990 und das Geschäftsjahr 1991 dem Bundesministerium mit Schreiben vom 20. April 1993 zur Genehmigung vorgelegt.

Das Bundesministerium wird das Genehmigungsverfahren nach Vorlage der jeweiligen Berichte des Hauptprüfungsamtes bei der Deutschen Bundesbahn und der Deutschen Reichsbahn einleiten.

60.1 Vermögens- und Finanzlage

Nach den Bilanzwerten stellte sich die Vermögens- und Finanzlage zum 31. Dezember 1990 und zum 31. Dezember 1991 im Vergleich zum 1. Juli 1990 folgendermaßen dar:

Aktiva	Eröffnungsbilanz 1. Juli 1990	Eröffnungsbilanz 1. Juli 1990 nach Berichtigungen gemäß § 36 DMBilG	Jahresabschluß 31. Dezember 1990 nach Berichtigungen gemäß § 36 DMBilG	Jahresabschluß 31. Dezember 1991
	in Mio. DM			
Immaterielle Vermögensgegenstände ..	0,04	0,04	1,8	3,2
Sachanlagen	34 960,8	28 569,6	29 734,7	32 061,2
Vorräte der Sachanlagenvorhaltung ...	882,3	783,2	661,0	814,4
Finanzanlagen	58,2	58,2	79,0	36,1
Umlaufvermögen	1 652,4	1 626,2	2 146,0	1 614,2
Rechnungsabgrenzungsposten	—	—	0,4	127,5
	37 553,7[1])	31 037,2[1])	32 622,8[1])	34 656,6

[1]) Summenabweichung rundungsbedingt

Passiva	Eröffnungsbilanz 1. Juli 1990	Eröffnungsbilanz 1. Juli 1990 nach Berichtigungen gemäß § 36 DMBilG	Jahresabschluß 31. Dezember 1990 nach Berichtigungen gemäß § 36 DMBilG	Jahresabschluß 31. Dezember 1991
	in Mio. DM			
Eigenkapital	12 932,4	6 906,8	7 685,9	8 684,7
Baukostenzuschüsse von Dritten	—	—	61,2	286,0
Rückstellungen	20 535,3	20 044,4	19 073,2	17 975,3
Verbindlichkeiten	4 086,0	4 086,0	5 801,3	7 707,5
Rechnungsabgrenzungsposten	—	—	1,2	3,1
	37 553,7	31 037,2	32 622,8	34 656,6

Die Deutsche Reichsbahn hat im Rumpfgeschäftsjahr 1990 und im Geschäftsjahr 1991 Berichtigungen der DM-Eröffnungsbilanz nach § 36 des DM-Bilanzgesetzes (DMBilG) vorgenommen. Dabei wurden wegen der Anpassung der Nutzungszeiten an die der Deutschen Bundesbahn und neuerer Erkenntnisse über die wirtschaftliche Verwertbarkeit bzw. über den technischen Zustand der Sachanlagen die Wertansätze in der Eröffnungsbilanz um rd. 7,5 Mrd. DM vermindert. Infolge eines Programmierfehlers konnte der Betrag jedoch im Rumpfgeschäftsjahr 1990 nicht von den Sachanlagen aktivisch abgesetzt werden und wurde daher zunächst in eine Rückstellung eingestellt. Im Geschäftsjahr 1991 wurde die Rückstellung aufgelöst und das Sachanlagevermögen vermindert.

Über eine etwaige Korrektur der Bewertung des Grund und Bodens soll in den folgenden Jahresabschlüssen entschieden werden.

Ein Vergleich der nach § 36 DMBilG berichtigten Bilanzen zeigt ein kontinuierliches Anwachsen der Bilanzsumme von 31,0 Mrd. DM in der Eröffnungsbilanz über 32,6 Mrd. DM am 31. Dezember 1990 auf 34,7 Mrd. DM am 31. Dezember 1991. Bestimmend für diese Entwicklung waren die Zugänge beim Sachanlagevermögen (insbesondere Beschaffungen von Fahrzeugen und Streckenbau).

Der Anteil des Eigenkapitals an der Bilanzsumme stieg ebenfalls kontinuierlich von 22,3 v. H. am 1. Juli 1990 über 23,6 v. H. am 31. Dezember 1990 auf 25,1 v. H. am 31. Dezember 1991 an.

60.2 Ertragslage

Die folgende Übersicht enthält die zusammengefaßten Ergebnisse aus den Gewinn- und Verlustrechnungen der Jahre 1990 und 1991:

Gewinn- und Verlustrechnung

	1990 (1. Juli bis 31. Dezember)	1991 (1. Januar bis 31. Dezember)
	in Mio. DM.	
1 Erlöse aus Beförderungsleistungen	2 480,2	3 676,9
2 Ausgleichszahlungen des Bundes	1 320,0	2 454,4
3 Andere aktivierte Eigenleistungen	1 159,2	865,9
4 Sonstige betriebliche Erträge	2 395,7	2 214,9
5 **Summe 1**	7 355,1	9 212,1
6 Materialaufwand	3 826,6	3 951,8
7 Personenaufwand	3 454,0	6 469,6
8 Abschreibungen	784,8	1 678,8
9 Sonstige betriebliche Aufwendungen	602,1	1 025,0
10 **Summe 2**	8 667,5	13 125,2
11 Betriebsergebnis (Su 1 abz. Su 2)	−1 312,4	− 3 913,1
12 Finanzergebnis	− 137,0	− 362,1
13 Sonstiger Aufwand und Ertrag	—	− 8,6
Jahresfehlbetrag (Saldo 11 bis 13)	1 449,4	4 283,8

Wegen des Rumpfgeschäftsjahres 1990 lassen sich die Zahlen aus der Gewinn- und Verlustrechnung nur eingeschränkt vergleichen. Dennoch ist ein erheblicher Einbruch bei den Umsatzerlösen aus Beförderungsleistungen im Geschäftsjahr 1991 erkennbar, wie auch die wirtschaftlichen Mengenkennziffern des Gesamtjahres 1990 und 1991 zeigen:

	1990	1991	Veränderungen in v. H.
Beförderte Personen Schienenverkehr (in Mio.)	471	327	⌀ 30,6
Personenkilometer (Mio. PKm)	17 464	10 297	⌀ 41,0
Beförderte Tonnen Schienenverkehr (Mio. t)	232	120	⌀ 48,3
Tarifkilometer (Mio. TKm)	40 861	18 600	⌀ 54,5

60.3 Ausblick

Die wirtschaftliche Situation der Deutschen Reichsbahn ist kritisch.

Das Geschäftsjahr 1992 schloß bei leicht verbesserten Erträgen in Höhe von 9,4 Mrd. DM und auf 15,0 Mrd. DM gestiegenen Aufwendungen mit einem negativen Betriebsergebnis von 5,6 Mrd. DM ab. Dies führte zusammen mit gestiegenen Zinsaufwendungen zu einem Jahresfehlbetrag in Höhe von 6,1 Mrd. DM.

Der Vorstand rechnet für das Geschäftsjahr 1993 mit einem gegenüber 1992 weiter ansteigenden Defizit.

Die Kreditverbindlichkeiten steigen von 5,1 Mrd. DM am 31. Dezember 1991 auf 8,5 Mrd. DM am 31. Dezember 1992. Der Nettoneuverschuldung in Höhe von 3,4 Mrd. DM standen Investitionen in Höhe von 5,2 Mrd. DM, davon 1,0 Mrd. DM für Fahrzeuge, gegenüber.

61 Personallage der Deutschen Reichsbahn 1992

61.0

Bei der Deutschen Reichsbahn bestand im Jahre 1992 ein erheblicher Personalüberhang, der nach neueren Berechnungen schon bei einer Aufgabenerfüllung nach dem jetzigen technischen, betrieblichen und organisatorischen Stand auf 20 000 bis 30 000 Dienstkräfte zu veranschlagen ist. Wesentliche Möglichkeiten zum Personalabbau, insbesondere die Kündigungsmöglichkeiten, die der Einigungsvertrag zur Erleichterung notwendiger Umstrukturierungen bietet, wurden nicht wahrgenommen.

61.1

Ende 1992 umfaßte der Personalbestand der Deutschen Reichsbahn 173 617 Dienstkräfte. Damit hat er sich im Vergleich zum Jahresendbestand 1991 um 22 693 Dienstkräfte (11,6 v. H.) vermindert. Der Personalabbau vollzog sich wie auch in den Jahren 1990 und 1991 „sozialverträglich", d. h. er beruhte im wesentlichen auf Altersabgängen, gefördert durch die Ende 1992 ausgelaufene Altersübergangsregelung, und freiwilligem Ausscheiden.

Die Regierungskommission Bundesbahn kam aufgrund eines Vergleiches der Verkehrsleistungen der Deutschen Bundesbahn und der Deutschen Reichsbahn Ende 1991 zu der Prognose, daß die Deutsche Reichsbahn im Jahre 1992 ihre Leistungen mit rd. 70 000 Mitarbeitern erbringen könnte, falls sie über die gleichen technisch-betrieblichen Voraussetzungen wie die Deutsche Bundesbahn verfügen würde. Diesen Personalbedarf überstieg der durchschnittliche Personalbestand des Jahres 1992 um mehr als 100 000 Dienstkräfte mit einem Personalaufwand von deutlich mehr als 4 Mrd. DM.

Im Jahre 1991 versuchte die Deutsche Reichsbahn, auf der Grundlage ihrer derzeitigen Aufgaben- und Organisationsstruktur in einem ersten Schritt den betriebsnotwendigen Personalbedarf im einzelnen über Höchstzahlen einzugrenzen. Gegenüber diesem Bedarf ergab sich im Jahre 1992 ein „Personalmehrbestand" von rd. 6 000 bis 10 000 Dienstkräften. Ein Mitte 1992 eingeleiteter zweiter Schritt der Personalbedarfsfestsetzung ergab unter Anwendung verbesserter Berechnungsmethoden eine weitere Personalbedarfsabsenkung um fast 20 v. H. gegenüber den Ergebnissen des ersten Schrittes. Danach belief sich der „Personalmehrbestand" auf 20 000 bis 30 000 Dienstkräfte bei der jetzigen Organisation und technischen Ausstattung der Deutschen Reichsbahn.

Dennoch nutzte die Deutsche Reichsbahn die Möglichkeit des Personalabbaus durch ordentliche Kündigungen, wie sie das Tarifrecht vorsieht, bislang ebensowenig wie die Kündigungsmöglichkeiten zur Erleichterung notwendiger Umstrukturierungen, die der Einigungsvertrag in seinen Übergangsregelungen für Rechtsverhältnisse im öffentlichen Dienst in den neuen Bundesländern noch bis Ende 1993 anbietet. Mitarbeiter wurden nur bei Fehlverhalten entlassen (1 790 Dienstkräfte).

Der Bundesminister wie auch der Vorstand versicherten vielmehr den Mitarbeitern der Deutschen Reichsbahn wiederholt, im Zusammenhang mit der Bahnreform werde niemand aus betrieblichen Gründen entlassen, örtliche und fachliche Mobilität vorausgesetzt. Diese Erklärungen haben sich für die Mitarbeiter der Deutschen Reichsbahn wie eine „Beschäftigungsga-

rantie" ausgewirkt, die im gesamten öffentlichen Bereich der neuen Bundesländer als einmalig anzusehen ist. Der Zusammenhang mit der Bahnreform und das einschränkende Kriterium der örtlichen und fachlichen Mobilität haben in der Praxis keine Rolle gespielt.

61.2

Der Bundesrechnungshof hat gegenüber dem Bundesministerium für Verkehr, dem Bundesministerium der Finanzen und dem Vorstand die Frage aufgeworfen, warum angesichts des erheblichen Personalüberhanges für die erforderlichen Anpassungen weder ordentliche Kündigungen nach den tarifrechtlichen Vorschriften noch die im Einigungsvertrag vorgesehenen Kündigungsmöglichkeiten zur Erleichterung notwendiger Umstrukturierungen in Betracht gezogen worden sind. Auch sozialverträgliche Wege des notwendigen Abbaus — z. B. über die Gewährung von Abfindungen — sind so erschwert worden.

Er ist der Auffassung, daß sich der zögerliche Personalabbau in Verbindung mit der „Beschäftigungsgarantie" lähmend auf Rationalisierungsbemühungen auswirkt, die noch vor der Bahnstrukturreform möglich und notwendig sowie für den Erfolg der Bahnreform Voraussetzung sind. Damit werden nicht nur der Bundeshaushalt belastet und die Arbeitnehmer der Deutschen Reichsbahn vergleichsweise gegenüber denen der übrigen Bundesverwaltung und denen der Unternehmen der Treuhandanstalt begünstigt. Darüber hinaus werden auch Dauerarbeitsplätze der Bahn gefährdet, wenn sich durch eine fortdauernde Überbesetzung die für das Gelingen der Bahnreform zwingend erforderliche Leistungsbereitschaft der Mitarbeiter nicht in dem erforderlichen Umfang entwickeln kann.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß den bisherigen Personalbedarfsermittlungen wesentliche Grundlagen fehlten, da ihnen keine bereinigte Aufgaben- und Organisationsstruktur zugrunde gelegt wurde. Zudem wurden die stark zurückgegangenen Verkehrsleistungen bei der Feststellung des Personalbedarfes nicht hinreichend berücksichtigt. Einen gravierenden Mangel sieht der Bundesrechnungshof darin, daß der Personalbedarf im wesentlichen aus den Anforderungen der Fachdienste ermittelt wurde, nicht jedoch auf der Grundlage von Vorgaben des Vorstandes, die sich am Betriebsergebnis zu orientieren hätten.

Der Bundesrechnungshof hält es auch im Hinblick auf die finanziellen Belastungen des Bundeshaushaltes durch die Bahnreform für erforderlich, alle Möglichkeiten einer Beschleunigung des Personalabbaus ggf. auch im Wege angemessener Abfindungen zu nutzen.

61.3

Das Bundesministerium hat geäußert, daß es für den Verzicht auf Kündigungen nach dem Tarifrecht oder dem Einigungsvertrag verschiedene Gründe gebe. So löse der technische Rückstand der Deutschen Reichsbahn (z. B. im Vergleich zur Deutschen Bundesbahn veraltete Stellwerkstechnik und älteres und damit unterhaltungsaufwendigeres Fahrzeugmaterial) einen erhöhten Personalbedarf aus. Ferner sei die Einführung und Umsetzung von Personalbemessungswerten nicht sofort möglich gewesen. Nach seiner Auffassung sei einem sozialverträglichen Personalabbau, wie ihn der Vorstand praktiziere, der Vorrang gegenüber Entlassungen einzuräumen. Auf diese Weise habe der Personalbestand von Ende Juli 1990 bis Ende Dezember 1992 immerhin um 79 950 Dienstkräfte (= 31,5 v. H.) verringert werden können. Massenkündigungen im Jahre 1992 hätten den Betriebsfrieden erheblich gestört sowie die Akzeptanz der Bahnstrukturreform in der Öffentlichkeit, bei den Mitarbeitern der Bahnen und damit auch bei den Gewerkschaften spürbar beeinträchtigt.

Nach öffentlichen Erklärungen des Vorstandes sollte die notwendige Anpassung des Personalbestandes nach Gründung der Deutschen Bahn AG mit Abfindungen beschleunigt werden. Inzwischen sind schon übertarifliche Regelungen in Kraft gesetzt worden, die Abfindungen bis zu 25 000 DM vorsehen und bis zum 31. August 1993 befristet sind.

61.4

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, daß angesichts der überaus großen Auswirkungen der Personalkosten auf das Betriebsergebnis der Deutschen Reichsbahn der Personalabbau auch unter Beachtung der üblichen sozialen Gesichtspunkte deutlich beschleunigt werden muß, wenn erheblichen Haushaltsbelastungen des Bundes in Milliardenhöhe entgegengewirkt werden soll. Personalbedarfsfestsetzungen mit den genannten Mängeln und eine Personalabbauplanung, die nur die natürliche Fluktuation fortschreibt, ohne die zurückgehenden Verkehrsleistungen und das Betriebsergebnis zu berücksichtigen, werden dem nicht gerecht. Der jetzt schon auf der Grundlage der bisherigen technisch-betrieblichen Verhältnisse der Deutschen Reichsbahn festgestellte Personalmehrbestand wird sich noch beträchtlich erhöhen, wenn die Strukturen der beiden Bahnen aneinander angeglichen werden.

Einleuchtende Gründe für eine „Beschäftigungsgarantie" vermag der Bundesrechnungshof auch nach der Stellungnahme des Bundesministeriums nicht zu erkennen. Er hält sie vor dem Hintergrund der Finanzlage aller öffentlichen Haushalte für nicht vertretbar.

Die Befürchtungen, Massenkündigungen im Jahre 1992 hätten den Betriebsfrieden erheblich gestört sowie die Akzeptanz der Bahnstrukturreform in der Öffentlichkeit, bei den Mitarbeitern der Bahnen und damit auch bei den Gewerkschaften spürbar beeinträchtigt, dürfen nicht für sich alleine betrachtet werden. Ihnen ist neben den aus Bundesmitteln aufzubringenden Kosten die Frage der öffentlichen Akzeptanz einer Begünstigung der Deutschen Reichsbahn im Vergleich zu anderen öffentlichen Verwaltungen und den Unternehmen der Treuhandanstalt in den neuen Bundesländern gegenüberzustellen.

61.5

Angesichts der Auswirkungen des Personalüberhanges der Deutschen Reichsbahn — seine Gesamtkosten sollen sich nach der Modellrechnung des Bundesministeriums vom Februar 1993 bis zum Jahre 2002 auf über 36 Mrd. DM summieren — auf die Finanzierung der Bahnstrukturreform der Eisenbahnen bleiben das Bundesministerium und der Vorstand aufgefordert, alle Möglichkeiten einer Beschleunigung des Personalabbaus zu nutzen.

62 Planung einer Lückenschlußmaßnahme in Thüringen

62.0

Im Rahmen einer Lückenschlußmaßnahme plante die Deutsche Reichsbahn die durchgängige Zweigleisigkeit und Elektrifizierung der Saaletalbahn in Thüringen.

Wegen einer geplanten parallelen Schnellfahrstrecke waren die Verkehrsmengenerwartungen zu hoch. Bahnhöfe sollten in einem Umfang umgebaut werden, der durch den Lückenschluß nicht gerechtfertigt war. Die Überarbeitung der Planung auf Veranlassung des Bundesrechnungshofes ergab für das Vorhaben Einsparungen in Höhe von mindestens 126 Mio. DM.

62.1

Das von der Regierungskommission Verkehrswege im Jahre 1990 beschlossene Lückenschlußprogramm zwischen den Netzen der Deutschen Reichsbahn und der Deutschen Bundesbahn enthält u. a. Ausbaumaßnahmen auf der „Saaletalbahn" zwischen Camburg und Probstzella. Dieser engkurvige Streckenabschnitt im Bereich der Deutschen Reichsbahn ist der thüringische Teil der Nord-Süd-Verbindung Berlin—München.

Nach diesen Vorgaben wird die 87,8 km lange Strecke elektrifiziert und ein zweites Streckengleis auf 26 km Länge wiederhergestellt. Parallel zur Saaletalbahn ist in 20 bis 40 km Abstand eine Schnellfahrstrecke zwischen Erfurt und Lichtenfels geplant und in den Bundesverkehrswegeplan aufgenommen worden.

Für die Planung der Maßnahme Saaletalbahn ging die Deutsche Reichsbahn zunächst von einem Mengengerüst mit täglich 156 Ferngüterzügen und 38 Fernreisezügen aus. Im Jahre 1991 verringerte sie die Verkehrserwartungen im gesamten Güterverkehr auf täglich 83 Züge und erhöhte sie im Fernreiseverkehr auf täglich 64 Züge.

Das Lückenschlußvorhaben wurde mit Ausgaben in Höhe von 926 Mio. DM veranschlagt, die in den Wirtschaftsplan 1992 der Deutschen Reichsbahn eingestellt wurden. Darin eingerechnet waren zahlreiche Umbaumaßnahmen in Bahnhöfen:

So wurde im Bahnhof Saalfeld die gesamte Erneuerung der Gleisanlagen im Personenbahnhof, im Rangier- und Güterbahnhof sowie im Bereich des Bahnbetriebswerkes für insgesamt 168 Mio. DM der Lückenschlußmaßnahme zugerechnet. Im Güterbahnhof sollten die Gleisanlagen in nahezu unverändertem Umfang für 36 Mio. DM und im Bahnbetriebswerk Saalfeld für 22 Mio. DM erneuert werden, ohne daß die Verkehrserwartung geklärt oder ein Konzept für die künftigen Aufgaben dieser Bahnhofsteile vorlag. Die mit 110 Mio. DM veranschlagten Erneuerungsmaßnahmen im Rangierbahnhof berücksichtigten weder den Verkehrsrückgang um rd. 70 v. H. im Jahre 1991 noch die Abstufung des Rangierbahnhofes zu einem Knotenpunktbahnhof. Auch hier wurde der Zusammenhang mit der Durchführung des Lückenschlusses nicht aufgezeigt.

Ebenfalls ohne Zusammenhangsnachweis wurde zu Lasten der Lückenschlußmaßnahme ein neues elektronisches Zentralstellwerk in Saalfeld geplant, dabei entfielen allein 235 Mio. DM auf den Bahnhof Saalfeld. Das im Bahnhof Probstzella aus Rationalisierungsgründen für 51 Mio. DM zu errichtende neue elektronische Stellwerk wurde ebenfalls dem Vorhaben angelastet.

Wegen der Verkehrserwartungen im Reiseverkehr wurden Erweiterungen der Reiseverkehrsanlagen geplant, so in Jena Bahnsteigverlängerungen mit rd. 12 Mio. DM, in vier Bahnhöfen mit schwachem Reiseverkehr — Uhlstädt, Unterloquitz, Porstendorf und Marktgölitz — neue Bahnsteige und Bahnsteigunterführungen mit Gesamtkosten von rd. 8 Mio. DM, obwohl im Jahre 1992 bei fallender Tendenz die Einnahmen in Porstendorf nur 0,3 v. H. und in Marktgölitz 0,7 v. H. der Baukosten erreichten.

Wegen der erwarteten großen Zahl von Ferngüterzügen war geplant, für rd. 13 Mio. DM Überholungsgleise auszubauen. Davon betrafen 8 Mio. DM ein Stellwerk, das der Verlängerung eines Überholungsgleises in Porstendorf im Wege stand und daher abgebrochen und an anderer Stelle neu errichtet werden sollte.

Die mit rd. 60 Mio. DM veranschlagten Tief- und Oberbauarbeiten zum Nachbau des zweiten Streckengleises wurden begonnen, ohne daß eine genehmigte Entwurfsplanung vorlag.

62.2

Der Bundesrechnungshof hat Zweifel an den Verkehrsmengenerwartungen geäußert. Der überregionale Reise- und Güterverkehr wird weitgehend auf die parallele Schnellfahrstrecke übergehen, da die Saaletalbahn auch nach ihrem Ausbau nur mit Geschwindigkeiten von 80 bis 120 km/h befahrbar sein wird. Deshalb hat der Bundesrechnungshof empfohlen, das Mengengerüst zu überarbeiten, das der Infrastrukturplanung zugrunde liegt und aufgrund dessen das Konzept für Überholungsgleise sowie die Notwendigkeit von Bahnsteigverlängerungen in Jena zu überprüfen. Vor dem Hintergrund der Fernzugverlagerungen hat der Bundesrechnungshof auch die

Frage nach dem dann noch verbleibenden Erfolg der Elektrifizierung zwischen Camburg und Probstzella gestellt, die allein 220 Mio. DM kostet.

Er hat außerdem empfohlen, vor einem Umbau in Saalfeld zunächst zu klären, welche Aufgaben der Bahnhof künftig zu erfüllen hat, welche Verkehrsmengen und Betriebsabläufe sich daraus ergeben und welche Anlagen dafür noch erforderlich sind. Dabei können dem Lückenschlußvorhaben aber nur solche Maßnahmen zugeordnet werden, die zur Durchführung des Lückenschlusses erforderlich sind. Dies war unzureichend berücksichtigt worden.

Der Bundesrechnungshof ist ferner der Auffassung, daß weder Rationalisierungsmaßnahmen wie der Bau eines neuen elektronischen Zentralstellwerkes in Probstzella noch die geplanten neuen Bahnsteige und Bahnsteigunterführungen in verkehrsschwachen Anlagen notwendig sind, um den Lückenschluß herzustellen. In verkehrsschwachen Personenbahnhöfen lassen die Umbaukosten kein wirtschaftliches Verhältnis zu den Verkehrseinnahmen erkennen, auch dann nicht, wenn man die Einnahmen aus Zielverkehren nach diesen Orten hinzurechnet. Die Wirtschaftlichkeit der Planungen ist nicht nachweisbar.

Den Beginn von Baumaßnahmen ohne genehmigte Entwurfsplanung hat der Bundesrechnungshof beanstandet. Nur nach gründlicher und umfassender Vorbereitung kann eine Baumaßnahme zügig und wirtschaftlich durchgeführt werden. Angesichts der Terminzwänge der Lückenschlußmaßnahmen ist ein sorgsam geplantes Vorgehen besonders wichtig, weil dann das Zeitziel umso eher erreicht werden kann.

62.3

Der Vorstand hat zugesichert, die Hinweise des Bundesrechnungshofes würden im weiteren Planungsprozeß berücksichtigt. Daraus seien notwendige Schlußfolgerungen für künftige Baumaßnahmen abgeleitet worden.

So habe man die entlastende Wirkung der parallelen Schnellfahrstrecke Erfurt—Lichtenfels in der Verkehrsmengenerwartung nunmehr berücksichtigt. Auf der Saaletalbahn würden 16 Reise- und 104 Güterzüge verbleiben.

Vor diesem Hintergund habe man das Ausbaukonzept für Überholungsgleise überprüft mit dem Ergebnis, daß auf die Verlängerung in Porstendorf mit der aufwendigen Folge einer Stellwerksverlegung verzichtet worden sei. Verlagerungen des Fernverkehrs zur Schnellfahrstrecke seien zudem zum Anlaß genommen worden, die vorhandenen Bahnsteiglängen in Jena und Saalfeld beizubehalten.

Das weitere Erfordernis von Anlageteilen in Saalfeld werde mit dem Ziel erheblicher Aufwandsminderung erneut untersucht.

Der Vorstand hat auch eingeräumt, daß weder ein elektronisches Stellwerk in Probstzella noch Bahnsteigunterführungen in Unterloquitz und Porstendorf notwendig sind, um den Lückenschluß herzustellen. Er habe daher diese Maßnahmen aus dem Lückenschlußvorhaben herausgenommen, werde sie als Rationalisierungsmaßnahmen betreiben und deren Wirtschaftlichkeit noch prüfen. Im Bahnhof Uhlstädt werde die geplante Bahnsteigunterführung durch einen Bahnsteigzugang vom vorhandenen Bahnübergang ersetzt. Die Bauarbeiten für den Personentunnel in Marktgölitz seien eingestellt worden, da der Haltepunkt aufgelassen werde.

Baubeginne ohne genehmigte Entwurfsplanungen würden künftig ausgeschlossen.

Insgesamt habe man aufgrund der Hinweise des Bundesrechnungshofes bei dem mit 926 Mio. DM veranschlagten Vorhaben bisher Einsparungen von rd. 126 Mio. DM erreicht.

Außerdem seien Rationalisierungsmaßnahmen mit rd. 192 Mio. DM aus dem Lückenschlußvorhaben herausgenommen worden.

Der Vorstand hat ferner zugesichert, ihm gelte es als erklärtes Ziel, bei der weiteren Planung der Baumaßnahmen konsequent auf weitere Kostenreduzierungen hinzuarbeiten. Dabei werde der Bahnhof Saalfeld als besonderer Schwerpunkt gesehen.

Zur Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, die auch die Streckenelektrifizierung umfaßt, hat der Vorstand bisher nur geäußert, daß eine überschlägige Vorkalkulation vorliege, die zur Zeit geprüft werde.

Im übrigen hat auch das Bundesministerium darauf hingewiesen, daß vor weiteren Genehmigungen der durchrationalisierte Zustand von der Deutschen Reichsbahn zu untersuchen sei und es für Teilobjekte noch Leistungsfähigkeitsuntersuchungen erwarte.

62.4

Der Bundesrechnungshof bedauert, daß es erst seiner Prüfung bedurfte, um die Kosten zu senken und die Rationalisierungs- und anderen Maßnahmen aus dem Vorhaben herauszunehmen. Er erwartet, daß die Bemühungen des Vorstandes um weitere Kostenreduzierungen — insbesondere in Saalfeld — zu deutlichen Erfolgen führen. Der Bundesrechnungshof wird dies beobachten.

Der Vorstand bleibt aufgefordert, Verkehrsprognosen zur Bemessung von Bahnanlagen und zur Einschätzung des wirtschaftlichen Erfolges von Baumaßnahmen auf eine aussagekräftigere Grundlage zu stellen. So ist eine künftige Verkehrserwartung von täglich 104 Güterzügen auf der Saaletalbahn keineswegs als gesichert anzusehen, weil auch andere Entwicklungen denkbar sind. Diese müssen zumindest aufgezeigt werden, um Unsicherheiten und damit Investitionsrisiken erkennbar zu machen.

63 Umstellung der Datenerfassung im Güterverkehr der Deutschen Reichsbahn

63.0

Die Deutsche Reichsbahn mußte mit der Anpassung ihrer Tarife und Verfahren im Güterverkehr an die der Deutschen Bundesbahn auch die Datenerfassung in diesem Bereich zweimal kurzfristig umstellen. Obwohl die Umstellungsmaßnahmen in einem eigens dazu eingerichteten Projekt gesteuert wurden, wiesen ihre Planung und Durchführung Mängel auf, die im Jahre 1992 zu vermeidbaren Personal- und Sachkosten von zusammen rd. 8 Mio. DM führten.

63.1

Zum 1. Januar 1992 führte die Deutsche Reichsbahn aus Wettbewerbsgründen den Deutschen Eisenbahn-Gütertarif der Deutschen Bundesbahn, der zu diesem Zeitpunkt auf ein neues Konditionen- und Preissystem Güterverkehr umgestellt wurde, auch in ihrem Bereich ein. Zur Steuerung der Umstellungsmaßnahmen, von denen insbesondere die Datenerfassung betroffen war, wurde im Mai 1991 ein Vorstandsprojekt eingerichtet.

Ursprünglich wurden in 237 Datenerfassungsstellen die Frachtbriefdaten aller Verkehrsarten (Binnenverkehr Deutsche Reichsbahn, Wechselverkehr Deutsche Bundesbahn/Deutsche Reichsbahn und Internationaler Verkehr) mit Hilfe von Fernschreibern und einem Personaleinsatz von rd. 600 Arbeitskräften erfaßt. Zur Tarifumstellung am 1. Januar 1992 wurden 104 der Datenerfassungsstellen zusätzlich mit je zwei Arbeitsplatzcomputern ausgestattet, die die Datenerfassung für den deutschen Binnenverkehr übernehmen sollten. Die Daten des Güterverkehrs mit ausländischen Bahnen waren wie bisher auf allen 237 Stellen mittels Fernschreiber einzugeben. Der gesamte Personalbedarf der Datenerfassungsstellen wurde mit rd. 425 Vollzeitkräften geplant.

Von dieser ersten Umstellung Anfang 1992 blieb vorerst die Weiterverarbeitung der Frachtbriefdaten nach dem bisherigen Verfahren der Zentralen Elektronischen Frachtbe- und -abrechnung der Deutschen Reichsbahn unberührt. Das Verfahren der Deutschen Reichsbahn wurde erst ein Jahr später abgelöst, als zum 1. Januar 1993 das Verfahren der Zentralen Frachtberechnung der Deutschen Bundesbahn auch auf den Bereich der Deutschen Reichsbahn ausgedehnt wurde. Damit sollten die unterschiedlichen Abrechnungssysteme der beiden Deutschen Bahnen vereinheitlicht und alle bei der Deutschen Bundesbahn geltenden Auslandstarife auch bei der Deutschen Reichsbahn angewandt werden. Dies führte bei der Deutschen Reichsbahn zu einer Konzentration auf nur noch 33 Erfassungsstellen mit insgesamt 40 Datenstationen und einem Personalbedarf von rd. 90 Vollzeitkräften. Die Datenstationen waren die gleichen, die auch die Deutsche Bundesbahn nutzte. Sie ersetzten sowohl die zum 1. Januar 1992 beschafften Arbeitsplatzcomputer wie auch die Fernschreiber.

63.2

Der Bundesrechnungshof hat Mitte 1992 die Wirtschaftlichkeit der Umstellungsmaßnahmen untersucht und Schwächen in der Planung und Durchführung des Projektes festgestellt. Er hat insbesondere bemängelt:

Bei der ersten Umstellung Anfang 1992 hatte die Deutsche Reichsbahn mit 104 Datenerfassungsstellen für den deutschen Binnenverkehr nahezu doppelt so viele Stellen eingerichtet und mit Arbeitsplatzcomputern ausgestattet, wie nach den vorhandenen Plandaten und der absehbaren Verkehrsentwicklung notwendig waren. In den Planungsunterlagen waren weder die Anzahl der Stellen noch ihre Ausrüstung mit jeweils zwei Arbeitsplatzcomputern nachvollziehbar begründet. Die Ausgangssituation war nicht analysiert, Varianten waren nicht untersucht worden. Zudem waren die weiteren 133 Erfassungsstellen mit Fernschreibern für internationale Verkehre beibehalten worden, obwohl auf diese Stellen höchstens 20 v. H. des gesamten Erfassungsaufkommens entfielen. Überdies war der ab 1. Januar 1992 geplante Personalbedarf für die Datenerfassung nahezu viermal so hoch wie erforderlich. Dieser Überdimensionierung entsprachen Sachkosten von rd. 1,5 Mio. DM und jährliche Personalkosten von rd. 12 Mio. DM.

Die ursprüngliche Datenerfassungskapazität von 237 Stellen mit rd. 600 Arbeitskräften war noch auf das Verkehrsaufkommen der 80er Jahre ausgerichtet. Schon nach den alten Verfahren hätten die seit dem Jahre 1990 eingetretenen erheblichen Verkehrsverluste bis Ende 1991 zu deutlichen Einsparungen führen müssen. Zumindest hätte durch eine sorgfältige Analyse dieser Rationalisierungsreserven vermieden werden können, daß überzogene Mengengerüste (Anzahl der Datenerfassungsstellen und deren Ausstattung mit Personal und Geräten) als Grundlagen für die Umstellungsplanungen dienten. Zudem hatten sich die Planungen nicht nur auf die Lösung der konkreten Anforderungen beschränkt, sondern weitere Anwendungen berücksichtigt, deren Einführung zum Zeitpunkt der Planung nicht absehbar waren.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, seine Feststellungen zur Vermeidung ähnlicher Mängel bei künftigen Umstellungsvorhaben zu nutzen und die mit Planungs- und Projektaufgaben befaßten Mitarbeiter entsprechend zu schulen. Besonders sollte darauf geachtet werden, daß

- vor der Umstellung die bestehenden Zustände analysiert und vorhandene Rationalisierungsreserven berücksichtigt werden,
- die Planungen und der Mitteleinsatz keine unsicheren Anforderungen einschließen, sondern auf realistischen und aktuellen Prognosen beruhen und nur auf die konkreten Aufgabenstellungen konzentriert werden, und

— mehrere Planungsvarianten entwickelt und im Vergleich bewertet werden.

63.3

Der Vorstand hat die Feststellungen anerkannt und angekündigt, die Empfehlungen für künftige Projekte zu nutzen. Er hat jedoch darauf verwiesen, daß im 1. Halbjahr 1991 der jetzt eingetretene und noch andauernde negative Trend im Güterverkehr der Deutschen Reichsbahn nicht vorhersehbar gewesen sei, zumal auch die Prognosen von einer rascheren Erholung der Wirtschaft in den neuen Bundesländern ausgegangen seien. Überdies hätten für die Einführung der neuen Systemtechnik und des neuen Tarifes insgesamt nur acht Monate zur Verfügung gestanden; diese kurze Zeit habe eine Variantenuntersuchung nicht zugelassen.

Die Festlegung auf 104 Datenerfassungsstellen für den deutschen Binnenverkehr hat der Vorstand mit der rechnerischen Vollauslastung je eines Arbeitsplatzcomputers im Einschichtbetrieb begründet. Der gerätetechnischen Ausrüstung mit je zwei Arbeitsplatzcomputern habe die Überlegung zugrunde gelegen, neben der Datenerfassung noch weitere „perspektivische" Vorhaben zu bearbeiten. Darüber hinaus sei das zweite Gerät als „Störreserve gedacht" gewesen. Außerdem habe man mit einer längeren Bedienzeit durch ungeübtes Personal gerechnet. Die 133 Erfassungsstellen für internationale Verkehre habe man belassen, da weitere Projekte mit Fernschreibern realisiert werden sollten.

Zum Personaleinsatz für die Datenerfassung hat der Vorstand ausgeführt, daß abweichend von der Planung (rd. 425 Vollzeitkräfte) ab Anfang 1992 insgesamt nur 276,7 Vollzeitkräfte in allen 237 Erfassungsstellen eingesetzt worden seien.

Das Bundesministerium hat ergänzend darauf hingewiesen, daß es in allen politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bereichen im Zusammenhang mit der Wiedervereinigung Deutschlands zu vergleichbaren Problemen gekommen sei und auch zwangsläufig habe kommen müssen. Es sei nicht denkbar, daß sich Dinge, die sich 40 Jahre getrennt entwickelt hätten, von heute auf morgen nahtlos zusammenfügen ließen.

63.4

Da die Verfahrensanpassungen beider Bahnen noch nicht abgeschlossen sind und zu ähnlich gelagerten Planungs- und Kostenproblemen führen können, ist die Ankündigung des Vorstandes zu begrüßen, er wolle die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes bei künftigen Projekten nutzen.

Der Bundesrechnungshof teilt jedoch nicht die Auffassung, der negative Trend im Güterverkehr der Deutschen Reichsbahn sei als Planungsgrundlage nicht vorhersehbar gewesen. Das mit der Deutschen Reichsbahn zu befördernde Güterverkehrsaufkommen nahm schon seit der Währungsunion kontinuierlich ab, unabhängig von der wirtschaftlichen Entwicklung auch dadurch begründet, daß sich in den neuen Bundesländern die Transportanteile der Bahn und des Straßengüterverkehrs denen der alten Bundesländer annäherten. Die Bedarfsermittlungen für die Datenerfassungsstellen hätten rechtzeitig entsprechend korrigiert werden können.

Das Argument des Zeitdrucks für fehlende Planungsvarianten ist nicht stichhaltig. Auch wenn sehr kurzfristig geplant werden muß, dürfen Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht so vernachlässigt werden, daß auf naheliegende und nachvollziehbare Alternativüberlegungen von vornherein verzichtet wird.

Die Hinweise des Vorstandes zur Begründung der Zahl und Ausstattung der Datenerfassungsstellen entsprechen nur zum Teil den Ausführungen im Planungsheft. Auslastungsrechnungen wurden danach nicht vorgenommen, eine Störreserve war nicht berücksichtigt, dagegen die Bearbeitung „perspektivischer" Vorhaben. Letztere wie auch die Fernschreibprojekte wären jedoch bei der Ausstattung der Erfassungsstellen erst dann zu berücksichtigen, wenn sie tatsächlich realisiert werden, nicht „auf Vorrat".

Auch der gegenüber der Planung verminderte tatsächliche Personaleinsatz im Jahre 1992 überstieg den nach einer überschlägigen Schätzung des Bundesrechnungshofes notwendigen Personalumfang noch um rd. 175 Vollzeitkräfte. Diese Schätzung wird bestätigt durch den Einsatz von nur noch rd. 90 Vollzeitkräften für die Datenerfassung seit Umstellung auf die Verfahren der Deutschen Bundesbahn zum 1. Januar 1993.

Damit führten die Mängel in der Projektsteuerung im Jahre 1992 zu vermeidbaren Ausgaben von zusammen rd. 8 Mio. DM, rd. 6,5 Mio. DM für Personal und rd. 1,5 Mio. DM für Gerätebeschaffungen.

Der Bundesrechnungshof ist sich der Probleme, die die Wiedervereinigung Deutschlands und damit auch die Zusammenführung der beiden Deutschen Bahnen mit sich bringen, bewußt. Er berichtet dennoch über Planungsfehlleistungen wie in diesem Fall und deren finanzielle Auswirkungen beispielhaft, um einer Wiederholung in ähnlichen Fällen entgegenzuwirken.

Deutsche Bundespost

Mehrere Unternehmen

64 Gesamtjahresabschluß 1991 der Deutschen Bundespost

64.0

Angesichts der Zunahme des Beteiligungsbereiches der drei Postunternehmen sollten diese neben ihren Einzelabschlüssen auch Konzernabschlüsse erstellen. Die stillen Reserven des Anlagevermögens sollten in geeigneter Weise dargelegt werden. Wegen der nicht passivierten Pensionsverpflichtungen werden weitere Überlegungen und Entscheidungen erforderlich sein.

64.1 Allgemeines

Der Gesamtjahresabschluß der Deutschen Bundespost zum 31. Dezember 1991 umfaßt die Jahresabschlüsse des zweiten vollen Geschäftsjahres der drei Unternehmen Deutsche Bundespost Telekom (Telekom), Deutsche Bundespost Postdienst (Postdienst) und Deutsche Bundespost Postbank (Postbank).

64.2 Vermögens- und Finanzlage (Bilanz)

64.2.1 Entwicklung im Jahre 1991

Die Schlußbilanz zum 31. Dezember 1991 und die Eröffnungsbilanz zum 1. Januar 1991 wiesen für das Sondervermögen Deutsche Bundespost nachstehende Vermögens- und Finanzlage*) aus:

*) Unterschiede in den Summen und Differenzen in der nachfolgenden Tabelle beruhen auf Rundungen.

	31. Dezember 1991	1. Januar 1991	Veränderungen
	— in Mrd. DM —		
Aktiva			
Anlagevermögen	138,0	128,4	+ 9,6
Vorräte Sachanlagen	1,9	2,4	- 0,5
Umlaufvermögen	52,1	49,3	+ 2,8
Rechnungsabgrenzung	1,7	1,6	+ 0,1
Sonderverlustkonto	0,8	0,9	- 0,1
Bilanzsumme	194,5	182,6	+11,9
Passiva			
Eigenkapital	49,3	49,7	- 0,4
Rückstellungen	10,2	9,8	+ 0,3
(— darunter langfristig)	(1,0)	(0,8)	(+ 0,1)
Verbindlichkeiten	132,6	121,0	+11,6
(— darunter langfristig)	(32,3)	(27,8)	(+ 4,4)
Rechnungsabgrenzung	2,3	2,1	+ 0,3
Bilanzsumme	194,5	182,6	+11,9

Die Eröffnungsbilanz zum 1. Januar 1991 wurde aufgestellt, weil das im Jahre 1990 im Beitrittsgebiet gebildete gemeinsame Teilsondervermögen Telekom und Postdienst zum 1. Januar 1991 auf die Unternehmen Telekom und Postdienst aufgeteilt wurde.

64.2.2 Anlagevermögen und Investitionen

64.2.2.1

Das Anlagevermögen der Deutschen Bundespost wurde zum 31. Dezember 1991 auf rd. 138 Mrd. DM beziffert. Den größten Anteil daran hatte das Sachanlagevermögen mit 132,8 Mrd. DM, auf die Finanzanlagen entfielen 5,1 Mrd. DM.

64.2.2.2

Die Brutto-Investitionen betrugen rd. 25,8 Mrd. DM, die Abschreibungen auf das Sachanlagevermögen rd. 15,2 Mrd. DM (einschließlich der außerplanmäßigen Abschreibungen von rd. 0,6 Mrd. DM). Ein Investitionsschwerpunkt waren die fernmeldetechnischen Anlagen insbesondere in den neuen Bundesländern.

Der Nettozugang bei den Sachanlagen in Höhe von rd. 9,7 Mrd. DM ging einher mit einem Anstieg der Fremdmittel um rd. 12,3 Mrd. DM.

64.2.2.3

Bei den Gegenständen des fernmeldetechnischen Anlagevermögens (Restbuchwerte insgesamt 87,8 Mrd. DM) war nur bei einem kleinen Teil (2,0 Mrd. DM im Verkehrsgebiet Ost) ein Einzelnachweis gegeben. Bei dem weitaus überwiegenden Teil (85,8 Mrd. DM im Verkehrsgebiet West) fehlte der Einzelnachweis.

Der Abschlußprüfer hat deshalb den Abschluß am 17. März 1993 mit folgendem Bestätigungsvermerk versehen: „Der Gesamtjahresabschluß der Deutschen Bundespost entspricht nach unserer pflichtgemäßen Prüfung den für die Postunternehmen geltenden gesetzlichen Vorschriften mit der Einschränkung, daß die Werthaltigkeit von lediglich in Jahreskonten erfaßten Gegenständen des fernmeldetechnischen Anlagevermögens mit einem Restbuchwert von 85,8 Mrd. DM aufgrund fehlender Einzelnachweise nur global beurteilt werden konnte."

Der Abschlußprüfer begründete die Einschränkung des Bestätigungsvermerkes damit, daß diese Bestände mit einem Restbuchwert von rd. 85,8 Mrd. DM einen (hohen) Anteil von rd. 44 v. H. an der Bilanzsumme der Deutschen Bundespost von rd. 194,5 Mrd. DM haben. Eine entsprechende Einschränkung enthält auch der Bestätigungsvermerk des Abschlußprüfers zum Jahresabschluß der Telekom.

64.2.2.4

Damit die Werthaltigkeit des gesamten fernmeldetechnischen Anlagevermögens im einzelnen beurteilt werden kann, empfiehlt der Bundesrechnungshof, auch bei den übrigen Gegenständen des Anlagevermögens die Voraussetzungen für einen Einzelnachweis zu schaffen (Bestandsaufnahme und Fortschreibung in Anlagekartei mit entsprechendem internem Kontrollsystem). Dies ist eine wichtige Grundlage für die Erstellung eines Jahresabschlusses nach handelsrechtlichen Grundsätzen gemäß § 44 Abs. 1 PostVerfG.

64.2.3 Pensionsverpflichtungen

64.2.3.1

Die Deutsche Bundespost wies in ihrer Bilanz zum 31. Dezember 1991 Pensionsrückstellungen in Höhe von rd. 249 Mio. DM aus. Diese wurden für unmittelbare Verpflichtungen gebildet, soweit sie aus ab dem 1. Januar 1990 neu begründeten Anwartschaften resultierten. Nach Aussage des Abschlußprüfers im Prüfungsbericht entsprachen sie der in Artikel 28 Einführungsgesetz zum Handelsgesetzbuch vorgesehenen Mindesthöhe.

Für Pensionsverpflichtungen aus bis zum 1. Januar 1990 bereits bestehenden Beschäftigungs- oder Pensionsverhältnissen wurden keine Rückstellungen gebildet. Im Anhang zum Gesamtjahresabschluß 1991 wurden diese nicht passivierten Pensionsverpflichtungen für Altzusagen vor dem 1. Januar 1990 mit 89,3 Mrd. DM angegeben. Sie überstiegen damit das in der Bilanz der Deutschen Bundespost ausgewiesene Eigenkapital (49,3 Mrd. DM) um rd. 40 Mrd. DM.

64.2.3.2

Angesichts dieser Sachlage würde auch eine nur teilweise bilanzielle Berücksichtigung der bislang nicht bilanzierten Pensionsverpflichtungen zu einem Rückgang oder einer völligen Aufzehrung des Eigenkapitals führen. Der Deutsche Bundestag hat in diesem Zusammenhang — auf der Grundlage der Beschlußempfehlung des Haushaltsausschusses — zu Nr. 38 der Bemerkungen 1992 „Jahresabschlüsse 1990 der Deutschen Bundespost" u. a. folgenden Beschluß gefaßt: „Der Ausschuß erwartet einen Bericht über die weitere Entwicklung des Eigenkapitals sowie eine Bestätigung dafür, daß die Postunternehmen auch künftig für die buchmäßig entstandene Eigenkapitalverringerung keinen Ersatz aus Mitteln des allgemeinen Bundeshaushalts beanspruchen werden."

64.2.3.3

Das Bundesministerium für Post und Telekommunikation (Bundesministerium) hat hierzu mitgeteilt, daß es die drei Postunternehmen aufgefordert habe, einen Bericht über die weitere Entwicklung des Eigenkapitals vorzulegen. Darüber hinaus sei eine Bestätigung verlangt worden, daß die Unternehmen auch künftig für die buchmäßig entstandenene Eigenkapitalverringerung keinen Ersatz aus dem allgemeinen Bundeshaushalt beanspruchen werden.

64.2.3.4

Der Bundesrechnungshof geht davon aus, daß die Entscheidung des Deutschen Bundestages bei der Vorbereitung und Umsetzung der Postreform II berücksichtigt wird. Er behält sich vor, auf grundsätzliche Fragen der Bildung von Rückstellungen und deren Auswirkungen auf die Ergebnisse der Postunternehmen zurückzukommen.

64.2.4 Angabe der stillen Reserven

64.2.4.1

Die Abschlußprüfer der Einzelabschlüsse wiesen in ihren Prüfungsberichten darauf hin, daß erhebliche stille Reserven in den Wertansätzen der Grundstücke und Gebäude enthalten sind. Bei der Postbank bestanden darüber hinaus stille Reserven auch bei Wertpapieranlagen. Des weiteren waren vermutlich stille Reserven im Beteiligungsbereich der drei Unternehmen vorhanden.

64.2.4.2

Der Bundesrechnungshof hat die Kenntnis der Höhe der stillen Reserven für den Eigentümer und die Aufsichtsräte gerade im Hinblick auf die Eigenkapitalsituation der Unternehmen für bedeutsam gehalten. Er hat darauf hingewiesen, daß Postbank und Postdienst nur knapp die vorgesehene Mindestquote zur Eigenkapitalausstattung (§ 41 PostVerfG) erfüllten und die Telekom ihre Quote nicht erreiche. Bei der Beurteilung, inwieweit in Zukunft ein längerfristiges Abweichen von der Soll-Vorschrift des § 41 PostVerfG toleriert werden könne, sei die Kenntnis der stillen Reserven entscheidungserheblich. Der Bundesrechnungshof hat sich deshalb dafür ausgesprochen, daß künftig die stillen Reserven des Anlagevermögens ermittelt und im Anhang ausgewiesen oder zumindest im Wirtschaftsprüferbericht dargelegt werden.

64.2.4.3

Das Bundesministerium hat die Empfehlung des Bundesrechnungshofes, die stillen Reserven des Anlagevermögens darzulegen, ohne nähere Begründung als nicht angemessen bezeichnet. Es schließt allerdings nicht aus, daß ein Ausweis stiller Reserven aus besonderen Anlässen (Postreform II) erbeten werde.

64.2.4.4

Der Bundesrechnungshof hält es weiter für angezeigt, im Rahmen des Jahresabschlusses Anteilseigner und Aufsichtsräte der drei Postunternehmen über die Höhe der stillen Reserven des Anlagevermögens zu informieren. Das Bundesministerium sollte auf entsprechende Informationen im Anhang oder zumindest in den Wirtschaftsprüferberichten hinwirken.

64.2.5 Konzernabschluß

64.2.5.1

Bei dem Gesamtjahresabschluß 1991 handelte es sich nicht um einen Konzernabschluß im Sinne des Handelsrechts. Der Abschlußprüfer bezeichnete ihn als „Abschluß eigener Art", der sich an den Prinzipien der Konzernrechnungslegung orientiere. Im Rahmen der Schuldenkonsolidierung wurden die Forderungen und Verbindlichkeiten zwischen den drei Unternehmen gegeneinander aufgerechnet (einschließlich der Schuldverhältnisse aufgrund des Finanzausgleichs). Im Rahmen der Aufwands- und Ertragskonsolidierung wurden die Innenumsatzerlöse und die übrigen Erträge aus der gegenseitigen Inanspruchnahme von Dienstleistungen zwischen den drei Unternehmen u. a. mit den auf sie entfallenden Aufwendungen verrechnet. Die privatrechtlichen Tochtergesellschaften der drei Postunternehmen waren nicht in den Gesamtjahresabschluß einbezogen.

64.2.5.2

Bei den drei Postunternehmen wird der Beteiligungsbereich zunehmend umfangreicher. Zum 31. Dezember 1991 hielten sie Anteile an rd. 40 Gesellschaften mit einem Buchwert von 334 Mio. DM. Ein Jahr später, in den Bilanzen zum 31. Dezember 1992, betrugen die Buchwerte der Beteiligungen an mehr als 50 Unternehmen (einschließlich verbundene Unternehmen) schon 1 113 Mio. DM. Nach den Wirtschaftsplänen der Postunternehmen für das Jahr 1993 wird sich der Ausbau des Beteiligungsbereiches fortsetzen.

Angesichts dieser Entwicklung hat es der Bundesrechnungshof im Interesse eines den tatsächlichen Verhältnissen entsprechenden Bildes der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage für geboten gehalten, auch die Tochterunternehmen in die Konsolidierung einzubeziehen. Er hat das Bundesministerium aufgefordert, in geeigneter Weise darauf hinzuwirken, daß die drei Postunternehmen neben ihren Einzelabschlüssen auch Konzernabschlüsse im Sinne des Handelsrechts erstellen (§§ 290ff. HGB). Um die Vergleichbarkeit sicherzustellen, wird das Bundesministerium darauf zu achten haben, daß die Konzernabschlüsse der Einzelunternehmen nach gleichen Grundsätzen erstellt werden. Als Grundlage für den Gesamtjahresabschluß kann dann auf die Konzernabschlüsse der Einzelunternehmen zurückgegriffen werden.

64.2.5.3

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, daß die Genehmigung von Tochtergesellschaften mit der Auflage verbunden worden sei, eine Rechnungslegung einzurichten, die einen Konzernabschluß ermögliche. In seinen Genehmigungen über die Feststellung der Jahresabschlüsse 1992 wolle es die Unternehmen bitten, Vorkehrungen zu treffen, um ab dem Jahre 1993 konsolidierte Jahresabschlüsse erstellen zu können.

64.3 Ertragslage (Gewinn- und Verlustrechnung)

64.3.1 Entwicklung im Jahre 1991

Aus der Gewinn- und Verlustrechnung der Deutschen Bundespost ergaben sich als wesentliche Posten die nachfolgenden Erträge und Aufwendungen *). Die Werte für das Jahr 1990 sind nachrichtlich angegeben. Wegen der erst ab 1. Juli 1990 einbezogenen Ergebnisse des Verkehrsgebietes Ost ist der Vergleich nur bedingt aussagefähig.

*) Unterschiede in den Summen und Differenzen in der nachfolgenden Tabelle beruhen auf Rundungen.

	Jahr 1991	nachrichtlich: Jahr 1990
	— in Mrd. DM —	
Laufende Erträge		
Umsatzerlöse	69,7	61,9
Sonstige Erträge	3,6	3,6
Summe	73,3	65,5
Laufende Aufwendungen		
Materialaufwand	6,4	5,2
Personalaufwand	34,9	29,6
Abschreibungen	14,7	13,5
Zinsergebnis	4,9	4,6
Übrige Aufwendungen	4,8	4,1
Summe	65,8	57,0
Geschäftsergebnis	7,6	8,6
Neutrales Ergebnis	−0,6	−1,0
Ergebnis vor Ablieferung an den Bund und Steuern	7,0	7,6
Ablieferung an den Bund und Steuern	7,3	6,3
Jahresüberschuß (+)/ Jahresfehlbetrag (−)	−0,3	+1,3

Die weit überwiegenden Anteile des Umsatzes der Telekom (von 46,9 Mrd. DM) und des Postdienstes (von 20 Mrd. DM) wurden im Monopolbereich erzielt. Bei der Telekom betrugen allein die voll dem Monopolbereich zuzurechnenden Telefongebühren 85,8 v. H. des Umsatzes. Beim Postdienst hatte der Briefdienst, der ebenfalls Monopolstellung besitzt, im Jahre 1991 einen Anteil am Gesamtumsatz von 74,6 v. H.

64.3.2 Personalaufwendungen

64.3.2.1

Von den Personalaufwendungen in Höhe von rd. 34,9 Mrd. DM entfielen auf

— Bezüge der Beamten 14,0 Mrd. DM,

— Vergütungen an Angestellte und Arbeiter 11,1 Mrd. DM,

— sonstige Vergütungen 0,2 Mrd. DM,

— soziale Abgaben 2,2 Mrd. DM,

— Altersversorgung 5,6 Mrd. DM,

— Unterstützung 1,8 Mrd. DM.

Die Personalaufwendungen bezogen sich auf den folgenden jahresdurchschnittlichen Personalbestand (Teilzeitbeschäftigte sind in Vollzeitbeschäftigte umgerechnet; die Entwicklung im Jahre 1992 ist nachrichtlich aufgeführt):

	Beschäftigte			
	Jahr 1991		nachrichtlich: Jahr 1992	
	insgesamt	darunter neue Bundesländer	insgesamt	darunter neue Bundesländer
Postdienst	330 326	73 450	313 252	57 481
Postbank	20 265	392	19 373	540
Telekom	229 127	41 136	231 260	42 945
zusammen	579 718	114 978	563 885	100 966

64.3.2.2

Die Unternehmen der Deutschen Bundespost haben angekündigt, bis Ende 1997 rd. 61 400 Stellen abzubauen. Auf den Postdienst entfallen hiervon 33 400 Stellen, auf die Postbank 8 000 Stellen und auf die Telekom 20 000 Stellen. Die Personalverminderung soll sozialverträglich und weitgehend im Rahmen der Personalfluktuation vorgenommen werden. Zur Erleichterung des Abbaus ist für Beamte ab 55 Jahren eine Vorruhestandsregelung für einen befristeten Zeitraum vorgesehen. Der Entwurf eines entsprechenden Gesetzes liegt dem Bundesministerium des Innern vor (Stand 1. Juli 1993).

Der Bundesrechnungshof hat in dem angestrebten Personalabbau bei den drei Postunternehmen eine Bestätigung seiner seit Jahren geäußerten Kritik gesehen, daß der Personalbestand der Deutschen Bundespost überhöht sei.

64.3.2.3

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, es könne den angestrebten Personalabbau nicht in Zusammenhang mit der früher geäußerten Kritik des Bundesrechnungshofes sehen.

Es hat angemerkt, daß auch künftige Änderungen der Dienstleistungsnachfrage bei der Schätzung des angestrebten Personalabbaus berücksichtigt worden seien.

64.3.2.4

Der Bundesrechnungshof bestreitet nicht, daß auch künftige Änderungen der Dienstleistungsnachfrage beim angestrebten Personalabbau berücksichtigt worden sind.

Angesichts seiner Berichterstattung über den Personaleinsatz der Deutschen Bundespost in den Bemerkungen der vergangenen Jahre sieht er jedoch auch seine früheren Feststellungen zum überhöhten Personalbedarf bestätigt.

64.3.3 Ablieferung und Steuern

Insgesamt flossen dem Bund im Jahre 1991 Ablieferungen und Steuern aus dem Sondervermögen in Höhe von 7,3 Mrd. DM (Vorjahr 6,3 Mrd. DM) zu. In Zukunft werden sich die dem Bund zufließenden Mittel verändern. Ab dem Jahre 1996 wird sich die Ablieferung, die zur Zeit 10 v. H. der um bestimmte Beträge geminderten Betriebseinnahmen entspricht, nach der Belastung bemessen, die anfallen würde, wenn die Unternehmen steuerlich jeweils wie selbständige Unternehmen behandelt würden.

64.4 Finanzausgleich

Im Rahmen des Finanzausgleichs (§ 37 Abs. 3 PostVerfG) hat die Telekom im Jahre 1991 im Umfang von rd. 2 331 Mio. DM Fehlbeträge bei Postdienst und Postbank abgedeckt. Im einzelnen ergaben sich folgende Beträge (jeweils gerundet auf Mio. DM):

	Telekom	Postdienst	Postbank
Ergebnis nach Ablieferung und Steuern	+2 206	−2 209	−300
Finanzausgleich (− Aufwendungen/+ Erträge)	−2 331	+2 031	+ 300
Jahresüberschuß (+)/Jahresfehlbetrag (−)	− 125	− 178	0

Die Notwendigkeit des Finanzausgleichs beim Postdienst ergab sich insbesondere aus den Verlusten von rd. 1 019 Mio. DM in den neuen Bundesländern (nach Ablieferung und Steuern) sowie der Bildung von Rückstellungen von rd. 686 Mio. DM für Überhangpersonal in den alten Bundesländern.

Der Finanzausgleich bei der Postbank gründete sich letztlich auf die Bildung von Rückstellungen für Umstrukturierungsmaßnahmen in Höhe von rd. 789 Mio. DM. Damit beteiligte sich die Telekom mit 300 Mio. DM an der Neustrukturierung der Postbank.

Nach den Mittelfristplänen für die Jahre 1992 bis 1996 der Unternehmen werden die nicht von der Telekom abgedeckten gesamten Verluste bis zum Jahre 1994 anwachsen und danach bis zum Jahre 1996 vollständig ausgeglichen werden, so daß ab dem Jahre 1997 kein Finanzausgleich mehr erforderlich wäre.

65 Vergabe von Bauleistungen

65.0

Die Unternehmen Deutsche Bundespost Postdienst und Deutsche Bundespost Telekom haben bei Bauleistungen im Hochbau abweichend von der Praxis der Deutschen Bundespost in den zurückliegenden Jahren Öffentliche Ausschreibungen eingeschränkt.

65.1

Abweichend vom bisherigen Verfahren bei der Deutschen Bundespost sind in den Unternehmen Postdienst und Telekom Bauleistungen im Hochbau häufiger freihändig oder nach nur Beschränkter Ausschreibung vergeben worden. So waren z. B. bei einer Direktion der Telekom im Westen von 65 nach der Verdingungsordnung für Bauleistungen ausgeschriebenen Bauleistungen 18 nicht öffentlich, sondern beschränkt ausgeschrieben. Die Deutsche Bundespost Postdienst hat den Bau von Frachtzentren teilweise freihändig, im übrigen im Rahmen Beschränkter Ausschreibungen vergeben.

Die Vergabestellen beider Unternehmen wandten die Ausnahmeregelungen für Beschränkte Ausschreibungen und Freihändige Vergaben nach der für die Dienststellen der Deutschen Bundespost geltenden Richtlinie über das Verfahren bei der Vergabe von Bauleistungen auch in anderen Fällen wesentlich häufiger an, als das vor Errichtung der Unternehmen der Fall war.

Sie begründeten die gewählte Vergabeart meistens mit besserer Auswahl geeigneter Bieter und mit der Eilbedürftigkeit bei der Vergabe angesichts der Dringlichkeit der Baumaßnahme. Leistungen waren nach Art und Umfang vor der Vergabe nicht eindeutig und erschöpfend festgelegt; das trifft besonders auch auf Baumaßnahmen in den neuen Bundesländern zu.

65.2

Nach der Auffassung des Bundesrechnungshofes hätten auch bei Öffentlicher Ausschreibung geeignete Bieter gefunden und im Vergabeverfahren vorgesehene Angebotsfristen gewahrt oder jedenfalls bei der Terminplanung der Einzel- oder Gesamtmaßnahme berücksichtigt werden können. Ungeachtet der Eile im Wettbewerbsstadium der Baumaßnahmen hat sich nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes in vielen Fällen die Fertigstellung der Leistungen verschoben. Teils hatten die Direktionen die Vergabe wegen zu hoher Preisangebote oder wegen nachträglich notwendiger Prüfung der Leistungsfähigkeit der Bieter hinausschieben müssen. In anderen Fällen führten nicht eindeutig und erschöpfend festgelegte Leistungen und nachträgliche Forderungen der Nutzer häufig zu bauverzögernden Änderungen bei der Ausführung der Bauvorhaben. Die Gründe, die zum Verzicht auf Öffentliche Ausschreibungen und damit zur Einschränkung des Wettbewerbes angeführt wurden, waren nicht stichhaltig.

65.3

Die Deutsche Bundespost Postdienst und die Deutsche Bundespost Telekom haben sich nur zum Vorgehen der Dienststellen in den neuen Bundesländern geäußert, aber nicht dazu, daß auch in den alten Bundesländern weniger öffentlich ausgeschrieben wurde.

65.4

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht die Besonderheiten bei der Vergabe in den neuen Bundesländern. Die von ihm aufgezeigte Entwicklung bei der Vergabepraxis bezieht sich deshalb auch nur auf Fälle, für die die Sonderregelungen in den neuen Bundesländern nicht in Betracht kamen. Er hält daran fest, daß der Wettbewerb erfahrungsgemäß am besten gewahrt ist, wenn Vergabeentscheidungen auf breiter Grundlage und unter strenger Beachtung der einheitlichen Richtlinien, der Verdingungsordnung für Bauleistungen (VOB/A), getroffen werden. Dadurch lassen sich am besten günstige Preis-Leistungs-Verhältnisse erzielen. Auch Unregelmäßigkeiten im Vergabeverfahren können so am besten vermieden werden. Die Generaldirektionen sollten deshalb zur Durchsetzung der bei der Deutschen Bundespost bewährten Öffentlichen Ausschreibung verstärkt von ihrem Kontroll- und Weisungsrecht Gebrauch machen und auch in den neuen Bundesländern auf die Anwendung der Öffentlichen Ausschreibung hinwirken, soweit dies der flexible und schnelle Aufbau der Infrastruktur zuläßt.

Deutsche Bundespost Postdienst

66 Beteiligung der Deutschen Bundespost Postdienst an der PSG-Postdienst Service Gesellschaft mbH, Berlin

66.0

Der Deutschen Bundespost Postdienst entstanden aus der Beteiligung an der PSG-Postdienst Service Gesellschaft mbH, Berlin, in den Jahren 1991 und 1992 Aufwendungen von mehr als 50 Mio. DM. Der Bundesrechnungshof empfiehlt der Deutschen Bundespost Postdienst, die Beteiligung zu beenden, da die Voraussetzungen für deren Fortführung nicht gegeben sind.

66.1

Die Deutsche Bundespost Postdienst (Postdienst) übernahm gemäß Einigungsvertrag am 3. Oktober 1990 als Alleingesellschafterin die Beteiligung der Deutschen Post Postdienst der Deutschen Demokratischen Repubik an der PSG-Postdienst Service Gesellschaft mbH, Berlin (Gesellschaft). Die Gesellschaft war kurz vor der Wiedervereinigung mit dem Ziel gegründet worden, möglichst viele Arbeitsplätze des Postzeitungsvertriebsdienstes unter marktwirtschaftlichen Bedingungen zu erhalten und die Presseversorgung in den neuen Bundesländern sicherzustellen. Der Postdienst hatte die Gründung maßgeblich unterstützt und der Deutschen Post 10 Mio. DM als Darlehen für die Aufbringung des Stammkapitals der Gesellschaft zur Verfügung gestellt.

66.1.1

Das Konzept der Gesellschaft sah die drei Geschäftsbereiche Frühzustellung von Tageszeitungen, Einzelverkauf von Zeitungen, Zeitschriften und Handelswaren sowie den Bahnhofsbuchhandel vor. Nach der Finanzplanung für die Jahre 1991 bis 1993 wurden Gewinne in Höhe von zusammen rd. 56 Mio. DM erwartet.

Anfang 1991 wurde der Geschäftsbetrieb mit 1 670 Einzelverkaufsstellen (Kioske, Läden), 57 Agenturen, 6 Filialen und der Zentrale in Berlin und rd. 3 300 Kräften aufgenommen. Der Postdienst stellte der Gesellschaft im gleichen Jahr 60 Mio. DM Darlehen zur Finanzierung ihrer Ausgaben zur Verfügung.

Im März 1991 zeichnete sich ab, daß der Geschäftsbereich Frühzustellung von Tageszeitungen, auf den sich die Gewinnerwartungen ganz überwiegend stützten, nicht würde ausgebaut werden können, weil das Interesse der Verlage an einer Zusammenarbeit mit der Gesellschaft zu gering war; Ende August 1991 wurde die Zeitungszustellung ganz eingestellt. Auch

in den Geschäftsbereichen Einzelverkauf und Bahnhofsbuchhandel blieben die Umsatzzahlen von Beginn an deutlich hinter den prognostizierten Werten zurück, weil u. a. die Bürger in den neuen Bundesländern für Presseerzeugnisse deutlich weniger als angenommen ausgaben. Das Jahr 1991 schloß die Gesellschaft statt mit einem geplanten Gewinn in Höhe von rd. 9 Mio. DM mit einem Verlust von rd. 20 Mio. DM ab. Obwohl Anfang 1992 Sanierungsmaßnahmen durch Schließung unrentabler Verkaufsstellen sowie der Verringerung der Zahl der Filialen und Agenturen wirksam wurden und das Personal bis zum Ende des 1. Quartals auf rd. 1 800 Mitarbeiter abgebaut war, belief sich der Verlust im Jahre 1992 auf rd. 15 Mio. DM. Für das Jahr 1993 wird ebenfalls mit einem Verlust von rd. 10 Mio. DM gerechnet, wobei nicht abzusehen ist, wann die Gesellschaft aus der Verlustzone kommen wird.

66.1.2

Der Postdienst glich den Fehlbetrag des Jahres 1991 durch Zahlungen an die Gesellschaft aus; auch für das Jahr 1992 ist ein Verlustausgleich vorgesehen. Daneben verzichtete er auf Zinszahlungen für Gesellschafterdarlehen in Höhe von rd. 8 Mio. DM, leistete rd. 7 Mio. DM Ausgleichs- und Abfindungszahlungen an das Personal und mußte 2 Mio. DM auf den Buchwert der von der Gesellschaft übernommenen Kioske abschreiben. Insgesamt entstanden dem Postdienst in den Jahren 1991 und 1992 aus der Beteiligung Aufwendungen in Höhe von mehr als 50 Mio. DM. Darüber hinaus wird er seine Stammeinlage sowie sein Gesellschafterdarlehen aufgrund der schlechten Geschäftsentwicklung wertberichtigen müssen.

66.1.3

Der Aufsichtsrat (Mitglieder sind ein Vorstandsmitglied sowie drei weitere Bedienstete des Postdienstes und zwei Arbeitnehmervertreter der Gesellschaft) wies Ende 1992 erstmals darauf hin, daß es dem Postdienst mittelfristig nicht mehr möglich sein werde, die Verluste auszugleichen. Konkrete Vorgaben, wie die Verluste zu verringern und die finanziellen Belastungen für den Postdienst zu begrenzen seien, machte das Aufsichtsgremium (bis 8. Oktober 1992 ein Gesellschafterausschuß) nicht. Es stimmte den Wirtschaftsplänen für die Jahre 1992 und 1993 mit den erwarteten Verlusten vielmehr ohne Einschränkungen zu. Der Postdienst gewährte ohne erkennbare Vorgaben für die Zukunft Gesellschafterdarlehen und übernahm den Verlust für das Jahr 1991.

66.2

Der Bundesrechnungshof hat hinsichtlich der Beteiligung des Postdienstes an der Gesellschaft festgestellt:

66.2.1

Der Verkauf von Zeitungen, Zeitschriften, Büchern, Getränken, Spirituosen, Süßwaren usw. durch Kioske und Läden einer Tochtergesellschaft des Postdienstes zählt nicht zu dessen herkömmlichen Aufgaben, die durch eine Transport- und Übermittlungsfunktion gekennzeichnet sind und stellt auch keine Weiterentwicklung dieser Dienstzweige dar. Für die Fortführung der Beteiligung besteht kein wichtiges Interesse, da sich diese Aufgaben besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erledigen lassen.

Der Bundesrechnungshof ist außerdem der Auffassung, daß die Beteiligung des Postdienstes an der Gesellschaft die Entstehung anderer Arbeitsplätze behindert und daß ein Verkauf der Kioske und Läden Möglichkeiten für kleine und mittelständische Gewerbegründungen böte. Die Tätigkeit im Bahnhofsbuchhandel geht zu Lasten anderer Buchhändler. Darüber hinaus gefährdet der Postdienst Arbeitsplätze in konkurrierenden Unternehmen, indem er die Gesellschaft durch Verlustübernahmen, Zinsverzichte u. a. subventioniert. Hierdurch könnten Wettbewerbsverzerrungen entstehen.

66.2.2

Die Beteiligung hat für den Postdienst erhebliche wirtschaftliche Belastungen zur Folge gehabt. Der Aufsichtsrat der Gesellschaft und der Postdienst haben ohne erkennbare und frühzeitige Auflagen Wirtschaftsplänen zugestimmt, die Millionenverluste erwarten ließen, und Verlustübernahmen beschlossen. Neben Aufwendungen von mehr als 50 Mio. DM für Verlustausgleiche, Zinsverzichte, Wertminderungen usw. in nur zwei Jahren ist durch die Beteiligung eine Kapitalbindung von 70 Mio. DM (10 Mio. DM Stammeinlage, 60 Mio. DM Gesellschafterdarlehen) entstanden. Insgesamt sind dadurch finanzielle Mittel in Höhe von 120 Mio. DM gebunden worden.

66.2.3

Der Bundesrechnungshof hat dem Postdienst empfohlen, die Beteiligung an der Gesellschaft zu beenden und hierfür ein Konzept zu entwickeln.

66.3

Der Postdienst hat zu den Feststellungen des Bundesrechnungshofes ausgeführt:

66.3.1

Mit der Fortführung der Beteiligung an der Gesellschaft habe der Postdienst „auch eine soziale Verantwortung" gegenüber den Beschäftigten der ehemaligen Deutschen Post der Deutschen Demokratischen Republik wahrgenommen. Von einer Wettbewerbsverzerrung könne keine Rede sein, da sich die Gesellschaft selbst dem Wettbewerb habe stellen müssen.

Mit den Aufwendungen in Höhe von 50 Mio. DM habe der Personalabbau bei der Gesellschaft arbeitsmarktverträglich durchgeführt werden können und sei überhaupt erst eine Wettbewerbsfähigkeit erreicht worden. Im übrigen hätten nahezu alle Betriebe in den neuen Bundesländern erst durch die Treuhandanstalt über teilweise aufwendige Sanierungskonzepte privatisierungsfähig gemacht werden müssen.

66.3.2

Die Feststellungen, daß Maßnahmen zur Schaffung einer wirtschaftlich tragfähigen Basis zu spät oder nicht ergriffen worden seien, seien unzutreffend. Konsolidierungsschritte seien von Aufsichtsrat und Geschäftsführung „sehr eingehend" geplant und erörtert worden, was in den Ansätzen der Wirtschaftspläne zu entsprechenden Zielvorgaben geführt habe. Erst die Anfang 1993 vorliegenden, ausreichend aussagefähigen Fakten, Daten und Erkenntnisse versetzten die Geschäftsführung in die Lage, einen „Businessplan" für die nächsten drei Jahre zu erstellen.

66.3.3

Über das weitere Engagement bei der Gesellschaft werde der Vorstand des Postdienstes sowohl dem Grunde nach als auch in wirtschaftlicher und zeitlicher Hinsicht demnächst entscheiden. Eine Überlegung hierbei sei, in mehr als 100 der größeren Verkaufsstellen im Zuge eines neuen Schalterkonzeptes sogenannte Postagenturen einzurichten, die allerdings nicht das dominante Geschäft darstellen würden.

66.4

Der Bundesrechnungshof hält an seinen Feststellungen und ihrer Bewertung fest.

66.4.1

Der Postdienst bestreitet nicht, daß der Verkauf von Zeitungen, Zeitschriften, Spirituosen usw. nicht zu seinen Aufgaben gehört. Auch hat er nicht dargelegt, daß für die Fortführung der Beteiligung an der Gesellschaft ein wichtiges Interesse vorliegt.

Wettbewerbsverzerrungen und Beeinträchtigungen bei der Schaffung anderer Arbeitsplätze sind u. a. deshalb nicht auszuschließen, weil die Gesellschaft vom Postdienst Subventionen erhält, die anderen Unternehmen ohne vergleichbare staatliche Förderung nicht zur Verfügung stehen.

66.4.2

Der Bundesrechnungshof ist weiterhin der Auffassung, daß die Sanierungsmaßnahmen angesichts der schon frühzeitig erkennbaren Geschäftsentwicklung vergleichsweise spät wirksam wurden. Er hat hinreichend konkrete Zielvorgaben nicht feststellen können.

66.4.3

Der Bundesrechnungshof begrüßt, daß der Aufsichtsrat der Gesellschaft und der Vorstand des Postdienstes nunmehr auf der Grundlage aktueller und zuverlässiger Daten und Erkenntnisse über das weitere Engagement entscheiden wollen. Die Absicht, Postagenturen in verschiedenen Verkaufsstellen zu betreiben, stellt wegen des relativ geringen Umsatzanteils jedoch keinen ausreichenden Grund dar, die Beteiligung an der Gesellschaft fortzuführen.

66.5

Der Bundesrechnungshof hält weiterhin eine Beendigung der Beteiligung des Postdienstes an der Gesellschaft aus rechtlichen und wirtschaftlichen Gründen für notwendig.

67 Erstellung und Versand IT-gestützter Bezügemitteilungen

67.0

Die Deutsche Bundespost Postdienst erstellt und versendet monatlich an Bedienstete auch dann eine Bezügemitteilung, wenn sich die darin enthaltenen Angaben nicht geändert haben. Würde die Anzahl der Bezügemitteilungen — wie in der Bundesverwaltung üblich — auf das sachlich notwendige Maß vermindert, könnten Versandkosten von rechnerisch etwa 2 Mio. DM jährlich vermieden werden. Darüber hinaus wären Einsparungen beim Personal- und Sachaufwand möglich.

67.1

Die Deutsche Bundespost Postdienst (Postdienst) erstellte und versandte im Rahmen des IT-gestützten Verfahrens „Besoldungskassendienst" im Jahre 1992 rd. 5,9 Millionen Bezügemitteilungen für Beamte, Beamtenanwärter und Versorgungsempfänger in den alten Bundesländern. In dieses Verfahren waren auch die Bezügeempfänger des Bundesministeriums und der Bereiche Telekom und Postbank des Sondervermögens Deutsche Bundespost einbezogen. Rd. 1,9 Millionen Mitteilungen enthielten Bestandteile, die sich nach ihrer Art ständig verändern können, z. B. Leistungszulagen und Zulagen für Dienst zu ungünstigen Zeiten, oder es waren Versorgungsbezüge wegen anzurechnender Arbeitseinkommen veränderbar. Die übrigen rd. 4 Millionen Bezügemitteilungen unterlagen im Durchschnitt nur in vier Abrechnungsmonaten eines Jahres einer Änderung. Dies betraf die Monate, in denen die jährliche Sonderzuwendung, das Urlaubsgeld, eine allgemeine jährliche Bezügeanpassung sowie eine Veränderung aus ande-

ren Gründen, wie Beförderung, Erreichen einer höheren Dienstaltersstufe, Änderung des Familienstandes, oder bei Versorgungsempfängern Rentenanpassungen und sonstige Änderungen mitzuteilen waren. Demnach erstellte und versandte der Postdienst im Jahre 1992 rd. 2,6 Millionen inhaltsgleiche Bezügemitteilungen.

67.2

In der Bundesverwaltung hat es sich bewährt, Bezügemitteilungen nur bei eingetretenen Änderungen zu erstellen und zu versenden. Der Bundesrechnungshof hat den Postdienst deshalb darauf hingewiesen, daß es nicht sachgerecht und nicht wirtschaftlich ist, jährlich rd. 2,6 Millionen Bezügemitteilungen zu versenden, die für den Empfänger keine neuen Informationen enthalten. Bei Ansatz der üblichen Entgelte für Briefsendungen beliefen sich die darauf entfallenden Versandkosten rechnerisch auf etwa 2 Mio. DM. Darüber hinaus könnte durch die verminderte Anzahl von Bezügemitteilungen der Personal- und Sachaufwand in den Bereichen Arbeitsvorbeitung, Maschinenbedienung, Arbeitsnachbereitung und beim Kuvertieren verringert werden. Zusätzlich wären Einsparungen durch geringere Beanspruchung der Drucker und Speichermedien erzielbar.

Der Bundesrechnungshof hat deshalb empfohlen, das Bezügemitteilungsverfahren entsprechend zu ändern.

67.3

Der Postdienst hat es abgelehnt, Mitteilungen nur bei Änderungen zu erstellen und zu versenden. Es sei aus Gründen der Personalfürsorge nicht vertretbar, eine „Zweiklassengesellschaft" zu schaffen, in der einerseits Arbeiter und Angestellte monatlich und andererseits Beamte und Versorgungsempfänger nur bei Bedarf Bezügemitteilungen erhielten.

Er hat darauf verwiesen, daß er laufende Bezügemitteilungen auch deshalb für notwendig halte, weil zu erwarten sei, daß die Personalstellen vermehrt Einkommensbescheinigungen — verbunden mit entsprechendem Personal- und Kostenaufwand — ausstellen müßten, wenn der lückenlose Einkommensnachweis aufgegeben werde. Auch stelle die Bezügemitteilung das einzige Beweismittel in den häufig vorkommenden Fällen von Überzahlungen dar.

Im übrigen sei es selbst mit IT-Unterstützung problematisch, zwischen den sich ändernden und den gleichbleibenden Bezügemitteilungen zu unterscheiden.

Darüber hinaus erziele der Postdienst durch Beipack-Fremdwerbung der Deutschen Postreklame Einnahmen in Höhe von rd. 300 000 DM jährlich unter der Voraussetzung, daß alle Empfänger monatlich eine Bezügemitteilung erhielten. Er sei jedoch bereit, die Verlängerung des bestehenden Vertrages zu überdenken.

Das Bundesministerium hat gegen eine Verfahrensänderung im wesentlichen gleiche Gründe (u. a. Folgekosten durch zusätzlich erforderliche Einkommensbescheinigungen) wie der Postdienst vorgebracht. Zusätzlich hat es darauf verwiesen, daß eine höhere Zahl Bezügemitteilungen neue Informationen enthalte als vom Bundesrechnungshof angenommen. Ferner ergäbe sich durch die anstehende Postreform II eine Änderung der Sachlage.

67.4

Die Einlassungen des Postdienstes und des Bundesministeriums überzeugen nicht. Der Bundesrechnungshof regt lediglich eine Vorgehensweise an, wie sie sich in der Bundesverwaltung schon seit langem bewährt hat.

Das Argument, der Vorschlag bewirke eine „Zweiklassengesellschaft", ist unzutreffend, da sich Unterschiede bei der Behandlung der Beamten, Angestellten und Arbeiter aus dem Besoldungsrecht und den tarifvertraglichen Regelungen ergeben. Hierbei kann es zunächst dahingestellt bleiben, ob auch für die Angestellten entsprechende Verfahren eingeführt werden könnten.

Auch die Aussagen, es seien Folgekosten für das zusätzliche Erstellen von Einkommensnachweisen zu erwarten, da eine umfassende Information über die Höhe der Bezüge nur mit einer monatlichen Bezügemitteilung erreicht werden könne, greifen nicht. Im Verfahren des Bundesamtes für Finanzen kann der lückenlose Einkommensnachweis und der Beweis für Überzahlungen auch dann geführt werden, wenn die Bezügemitteilungen nur bei Änderungen erstellt und versandt werden.

Zudem ist es nicht nachvollziehbar, warum es DV-technisch problematisch sein soll, Bezügemitteilungen ausschließlich bei Veränderungen zu erstellen und zu versenden, da dies in anderen Bezügeverfahren seit langem verwirklicht ist.

Ferner decken die Einnahmen aus Verträgen mit der Deutschen Postreklame bei weitem nicht die Mehraufwendungen, die dafür entstehen, inhaltsgleiche Bezügemitteilungen zu erstellen und zu versenden.

Die Einschätzung des Bundesministeriums, wonach mehr Bezügemitteilungen als vom Bundesrechnungshof angenommen neue Informationen enthielten, ist nicht zutreffend, da alle Änderungsgründe bei der Ermittlung der erforderlichen Mitteilungen berücksichtigt wurden. Eine Postreform dürfte der vorgeschlagenen Verfahrensvereinfachung nicht entgegenstehen.

67.5

Der Bundesrechnungshof sieht es daher aus wirtschaftlichen Gründen nach wie vor sowohl für den Postdienst als auch für die Unternehmensbereiche Telekom und Postbank sowie für das Bundesministerium und seinen Geschäftsbereich als geboten an, die Praxis in der allgemeinen Bundesverwaltung zu über-

nehmen und die Anzahl der Bezügemitteilungen alsbald auf das sachlich notwendige und übliche Maß zu verringern.

68 Bau eines Frachtzentrums

68.0

Das Unternehmen Deutsche Bundespost Postdienst ließ im Rahmen seines neuen Frachtkonzeptes für rd. 25 Mio. DM Gebäude und Außenanlagen errichten, die wegen des Fehlens verbindlicher planerischer Vorgaben nachträglich für rd. 11 Mio. DM umgebaut werden mußten.

68.1

Die Generaldirektion des Unternehmens Deutsche Bundespost Postdienst (Generaldirektion) ließ im Rahmen ihres neuen Frachtkonzeptes in Hagen-Fley für rd. 25 Mio. DM Gebäude (Frachthalle, Verwaltungsgebäude) und Außenanlagen errichten. Sie erteilte den Auftrag für den Bau im September 1991 freihändig einem Generalunternehmer, der die Bauten in fünf Monaten fertigzustellen hatte. Die Generaldirektion wollte mit diesem Frachtzentrum bauliche und betriebstechnische Erfahrungen für weitere 32 Frachtzentren gewinnen. Die Gebäude und Außenanlagen waren im April 1992 fertiggestellt.

Mit dem Bau war zu einem Zeitpunkt begonnen worden, als mehrere für den Bau wesentliche Planungsvorgaben des Postbetriebes noch nicht endgültig festlagen. Betroffen waren z. B. das Förder- und Verteilsystem, die Größe des Betriebshofes, die Verwendung von Euro-Containern und die Gestaltung des Betriebsablaufes. Dies führte nach Baufertigstellung zu Umbauten und Erweiterungen für rd. 14 Mio. DM, davon 11 Mio. DM für Änderungen der bereits fertiggestellten Gebäude und Außenanlagen.

68.2

Der Bundesrechnungshof hat bemängelt, daß die Bauleistungen vergeben worden sind, bevor alle notwendigen Planungsvorgaben vorlagen.

68.3

Die Generaldirektion begründet die frühzeitige Vergabe der Bauleistungen mit Terminsicherheit, notwendigem Erfahrungsvorlauf und Dringlichkeit im Hinblick auf die Errichtung einer Großserie von insgesamt 33 Frachtzentren.

Zur entscheidenden Frage der mangelnden Abstimmung mit den betrieblichen Planungen hat sich die Generaldirektion nicht geäußert.

68.4

Die Stellungnahme der Generaldirektion überzeugt den Bundesrechnungshof nicht. Ihr mußte klar sein, daß das Betriebskonzept einschließlich der Verwendung von Euro-Containern für die Planung und den Bau der Rampen, Überladebrücken, Tore und Stellplätze von entscheidender Bedeutung war. Im Hinblick darauf hätte die Vergabe von Bauleistungen erst eingeleitet werden dürfen, nachdem über das Betriebskonzept entschieden war. Die Zeit danach bis zur Aufstellung der verteil- und fördertechnischen Einrichtungen hätte ausgereicht, die Frachthalle termingerecht fertigzustellen.

Die Dringlichkeit war im Hinblick auf den Baubeginn weiterer Frachtzentren erst Ende 1992 und der fördertechnischen Einrichtungen Anfang 1993 nicht gegeben. Gerade wenn mit diesen Frachtzentren bauliche und betriebstechnische Erfahrungen für 32 weitere Frachtzentren gewonnen werden sollten, durfte mit dem Bau nicht ohne eine ausgereifte Planung unter Einbeziehung aller notwendigen Vorgaben begonnen werden.

Die Generaldirektion sollte künftig sicherstellen, daß Investitionen erst dann in Auftrag gegeben werden, wenn eine ausreichende und eingehende Planungssicherheit gegeben ist.

Deutsche Bundespost Telekom

69 Entgelteanpassung im Breitbandverteildienst

69.0

Eine von der Deutschen Bundespost Telekom beabsichtigte Entgelteanpassung im Breitbandverteildienst wurde über einen längeren Zeitraum nicht mit dem gebotenen Nachdruck verfolgt. Vorstand, Aufsichtsrat und Bundesministerium ergriffen keine ausreichenden Initiativen zur Beschleunigung. Dadurch konnte die Anpassung erst sehr viel später als ursprünglich vorgesehen wirksam werden. Der Deutschen Bundespost Telekom sind Mehreinnahmen in Höhe von 200 Mio. DM entgangen.

69.1

Die Deutsche Bundespost Telekom (Telekom) ist gehalten, für ihre einzelnen Dienste in der Regel jeweils die vollen Kosten und einen angemessenen Gewinn zu erwirtschaften (§ 37 Abs. 2 PostVerfG). Im Breitbandverteildienst (Kabelanschluß) reichen die Einnahmen seit Jahren nicht aus, um die vollen Kosten zu decken. Die jährlichen Betriebsverluste belaufen sich auf etwa 1 Mrd. DM.

Der Vorstand stellte im Februar 1991 Überlegungen an, die Entgelte für Kabelanschlüsse zum 1. September 1991 erneut anzuheben, nachdem die letzte Anpassung Anfang 1989 erfolgt war. Aufgrund von Untersuchungen zur Marktverträglichkeit erwartete er hiervon jährliche Mehreinnahmen in Höhe von 300 Mio. DM. In einer für die Sitzung des Aufsichtsrates am 7. Mai 1991 vorbereiteten Vorlage führte der Vorstand aus, daß eine Entgelteanpassung zu diesem Zeitpunkt zwingend notwendig sei, um die Ertragslage nachhaltig zu verbessern.

Trotz dieser Einschätzung zog er die Vorlage kurz vor der Sitzung des Aufsichtsrates wieder zurück. Er begründete dies mit dem Wegfall einer zunächst in Rede stehenden zusätzlichen Ablieferung an den Bund.

Für die nachfolgenden turnusmäßigen Sitzungen des Aufsichtsrates am 12. Juni 1991 und am 5. September 1991 beantragte der Vorstand keine Behandlung der Frage der Entgelteanpassung im Breitbandverteildienst. Er griff das Thema erst im Oktober 1991 wieder auf und legte dem Aufsichtsrat nunmehr für dessen Sitzung am 25. November 1991 einen Beschlußantrag mit dem Ziel einer Entgelteanpassung zum 1. Februar 1992 vor. Auf Wunsch des Aufsichtsrates ergänzte der Vorstand die Vorlage um betriebswirtschaftliche Informationen und bot darüber hinaus an, weitere mündliche Erläuterungen auf der Sitzung des Aufsichtsrates zu geben.

Auf seiner Sitzung am 25. November 1991 behandelte der Aufsichtsrat den Antrag des Vorstandes aus zeitlichen Gründen jedoch nicht. Der Vorsitzende des Aufsichtsrates hat hierzu dem Bundesrechnungshof gegenüber ergänzend ausgeführt, daß auf der Grundlage der vom Vorstand zu diesem Zeitpunkt zur Verfügung gestellten Unterlagen auch eine verantwortliche Bewertung der vorgeschlagenen Entgeltemaßnahme durch den Aufsichtsrat nicht möglich gewesen sei.

Aufgrund der Vertagung des Antrages wies der Vorstand den Aufsichtsrat schriftlich darauf hin, daß der Telekom mindestens 90 Mio. DM an Einnahmen entgingen, wenn ein Beschluß zur Erhöhung der Entgelte erst in der nächsten turnusmäßigen Sitzung des Aufsichtsrates im Februar 1992 herbeigeführt würde. Der Vorsitzende des Aufsichtsrates hat hierzu dem Bundesrechnungshof mitgeteilt, die Einberufung einer außerordentlichen Sitzung zu einem früheren Zeitpunkt sei aus Termingründen nicht in Betracht gekommen.

Auf seiner turnusmäßigen Sitzung am 14. Februar 1992 beschloß der Aufsichtsrat auf der Grundlage einer vom Vorstand nochmals überarbeiteten Vorlage mehrheitlich die Entgelteanpassung. Das Bundesministerium genehmigte die vorgesehenen neuen Leistungsentgelte. Nach fristgemäßer schriftlicher Unterrichtung der Kunden über die Entgelteanpassung wurde diese zum 1. Mai 1992 wirksam. Wären die neuen Entgelte nicht erst zu diesem Zeitpunkt, sondern wie zunächst geplant zum 1. September 1991 in Kraft gesetzt worden, hätten sich für die Telekom Mehreinnahmen in Höhe von rd. 200 Mio. DM ergeben.

69.2

Der Bundesrechnungshof hat den beschriebenen Ablauf gegenüber dem Vorstand und dem Aufsichtsrat sowie gegenüber dem Bundesministerium beanstandet. Er hat die Auffassung vertreten, daß angesichts der defizitären Situation im Breitbandverteildienst aus wirtschaftlichen Gründen auf die möglichen Mehreinnahmen aus der Entgelteanpassung unabhängig von dem Wegfall einer ursprünglich vorgesehenen Sonderablieferung an den Bund nicht hätte verzichtet werden dürfen.

69.2.1

Der Bundesrechnungshof hat gegenüber dem Vorstand beanstandet, daß dieser die von ihm selbst als zwingend notwendig bezeichnete Entgelteanpassung

nicht mit ausreichendem Nachdruck verfolgt habe und mehrere Sitzungen des Aufsichtsrates im Jahre 1991 ohne eine erneute Einbringung des Tagesordnungspunktes verstreichen ließ.

69.2.2

Gegenüber dem Aufsichtsrat hat der Bundesrechnungshof im Zusammenhang mit der zögerlichen Behandlung der Angelegenheit die Frage gestellt, warum er nicht Initiativen zur Beschleunigung ergriffen habe, nachdem der Vorstand untätig blieb. In Anbetracht der vom Vorstand in seiner Vorlage für die Sitzung am 25. November 1991 aufgezeigten außerordentlich defizitären Situation des Dienstes und des Hinweises auf die zwingende Notwendigkeit der Entgelteerhöhung hätte sich der Aufsichtsrat im übrigen während dieser Sitzung — wie vom Vorstand angeboten — zusätzliche mündliche Erläuterungen geben lassen können, wenn ihm die vorgelegten Unterlagen nicht ausreichend erschienen; einer Verschiebung des Tagesordnungspunktes bedurfte es deshalb nicht.

69.2.3

Gegenüber dem Bundesministerium hat der Bundesrechnungshof beanstandet, daß es das zögerliche Vorgehen des Vorstandes und das Fehlen entsprechender Initiativen des Aufsichtsrates hingenommen habe, ohne einzugreifen. Vor dem Hintergrund der aktuellen Kostensituation und in Kenntnis der nachteiligen finanziellen Wirkungen einer zeitlich hinausgeschobenen Entgelteanpassung wäre ein Tätigwerden geboten gewesen.

69.3

Die Organe der Telekom und das Bundesministerium haben wie folgt dazu Stellung genommen.

69.3.1

Der Vorstand hat ausgeführt, es sei richtig gewesen, den Antrag vor der Sitzung des Aufsichtsrates am 7. Mai 1991 zurückzuziehen, da eine isolierte Entgelteanpassung beim Kabelanschluß ohne Berücksichtigung der zunächst vorgesehenen Sonderabgabe zu diesem Zeitpunkt nicht opportun gewesen sei.

Darüber hinaus habe die Telekom auch von einer Entgelteanpassung zunächst abgesehen, weil der Bundesminister der Öffentlichkeit gegenüber versichert habe, im Jahre 1991 keinen Gebührenerhöhungen zuzustimmen. Im Breitbandverteildienst hätte eine solche zu diesem Zeitpunkt mit Sicherheit eine Welle von Kündigungen ausgelöst.

69.3.2

Der Vorsitzende des Aufsichtsrates hat mitgeteilt, daß ein initiatives Vorgehen des Aufsichtsrates ein Eingriff in die Geschäftsführungsverantwortung des Vorstandes gewesen wäre, der eigenverantwortlich entscheiden müsse, zu welchem Zeitpunkt und auf welcher Basis er Beschlußanträge zu Entgelteanpassungen an den Aufsichtsrat stelle.

69.3.3

Das Bundesministerium hat zu der Beanstandung des Bundesrechnungshofes ausgeführt, daß ihm aus dem Postverfassungsgesetz ein direkt ableitbares Initiativrecht für die Festsetzung von Entgelten im Breitbandverteildienst nicht zustehe. Das Recht, Vorlagen in den Aufsichtsrat einzubringen, gebühre dem Vorstand.

69.4

Der Bundesrechnungshof betrachtet seine Beanstandungen aufgrund der Stellungnahmen nicht als ausgeräumt.

69.4.1

Er sieht zwischen der in Rede stehenden Entgelteanpassung im anhaltend defizitären Breitbandverteildienst und dem Wegfall einer ursprünglich vorgesehenen Sonderabgabe der Telekom an den Bund keinen unmittelbaren Zusammenhang.

Die vom Vorstand angesprochenen Äußerungen des Bundesministers betrafen nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes ausschließlich den Bereich der Telefonentgelte und waren damit für den Breitbandverteildienst nicht maßgebend. Der in diesem Zusammenhang nachgeschobenen Einlassung der Telekom, daß die Beschränkung der Ministeraussage auf den Fernsprechdienst in der Öffentlichkeit nicht plausibel darstellbar gewesen wäre, vermag der Bundesrechnungshof angesichts der diesbezüglich kaum Mißverständnisse zulassenden Berichterstattung in der Presse nicht zu folgen. Zu der von der Telekom befürchteten Kündigungswelle merkt der Bundesrechnungshof an, daß ein vorübergehender Rückgang bei den Teilnehmerzahlen als Folge einer Entgelteanpassung bei den vorausgehenden Untersuchungen der Telekom zur Marktverträglichkeit der Maßnahme bereits berücksichtigt worden war.

69.4.2

Der Bundesrechnungshof vermag die Ansicht des Aufsichtsrates nicht zu teilen. Nach § 23 Abs. 6 PostVerfG ist der Aufsichtsrat berechtigt, in Angelegenheiten von grundsätzlicher Bedeutung für das Unternehmen Anträge und Anfragen an den Vorstand zu richten und dessen Stellungnahme herbeizuführen. Der Bundesrechnungshof sieht darin eine Möglich-

keit, die Geschäftsführung auch hinsichtlich der zeitgerechten Behandlung bedeutender Angelegenheiten zu überwachen und ggf. beschleunigend auf die Tätigkeit des Vorstandes einzuwirken. Er regt an, künftig umfassender von dieser Möglichkeit Gebrauch zu machen.

69.4.3

Die Ausführungen des Bundesministeriums hält der Bundesrechnungshof nicht für überzeugend. Wegen der erheblichen finanziellen Auswirkungen hätte es unter den gegebenen Umständen in Wahrnehmung seiner Eigentümerverantworung die ihm im Rahmen seiner Rechtsaufsicht gegebenen Möglichkeiten nutzen und auf eine zügigere Behandlung der Entgelteanpassung durch den Vorstand und Aufsichtsrat der Telekom hinwirken müssen.

69.5

Der Bundesrechnungshof sieht im entschlossenen Ausschöpfen der sich am Markt bietenden Möglichkeiten eine wesentliche Voraussetzung für den wirtschaftlichen Erfolg der Telekom und hält es daher für unumgänglich, daß dem aus Verzögerungen bei Entscheidungen erwachsenden Risiko wirtschaftlicher Einbußen künftig von allen an der Entscheidung Beteiligten mehr Aufmerksamkeit gewidmet wird.

70 Vertragsgestaltung zum Generalunternehmerzuschlag für das „Zusatzprogramm Turn-Key '91"

70.0

Die Deutsche Bundespost Telekom beschrieb bei dem „Zusatzprogramm Turn-Key '91" mit einem Vertragswert von 2,3 Mrd. DM die von den Generalunternehmern zu erbringenden Leistungen nicht ausreichend, so daß mit hoher Wahrscheinlichkeit ein erheblicher Schaden entstanden ist. Der Bundesrechnungshof hat die mangelhafte Vertragsgestaltung beanstandet.

70.1

Die Deutsche Bundespost Telekom (Telekom) führte im Jahre 1991 in den neuen Bundesländern neben dem von eigenen Kräften betreuten Regelausbauprogramm das „Zusatzprogramm Turn-Key '91" aus, um schnell die Infrastruktur für den Telefondienst zu verbessern. Sie vergab die schlüsselfertige Bereitstellung von Telefonanschlüssen regional aufgeteilt an vier Generalunternehmer. Die Telekom hatte bisher fernmeldetechnische Bauvorhaben ausschließlich in eigener Regie durchgeführt.

Der Bundesrechnungshof hat in seinen Bemerkungen 1992 über den „treuhänderischen" Einsatz der Generalunternehmer für Überwachungsaufgaben im Hinblick auf Wirtschaftlichkeit und sachliche Richtigkeit der Leistungserfüllung berichtet. Der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages hat sich die Auffassung des Bundesrechnungshofes zu eigen gemacht und betont, daß die Telekom nicht auf eine Kontrolle der von den Generalunternehmern in Rechnung gestellten Leistungen hätte verzichten dürfen. Nachdem der Telekom im Herbst 1992 erste Rechnungen der Generalunternehmer vorlagen, hat der Bundesrechnungshof die Auswirkungen eines weiteren Teils der Vertragsgestaltung in dem bedeutsamen Bereich Linientechnik (Kabelnetze) näher untersucht.

70.2

Die Telekom ließ von den vier Generalunternehmern die Höhe eines pauschalen Zuschlagssatzes auf die abrechenbaren Leistungen — getrennt von den fernmeldetechnischen Ausbauleistungen — anbieten, mit dem vorwiegend Ingenieurleistungen, nämlich Planung, Projektmanagement und der Aufwand beim Einkauf von Leistungen bei Unterauftragnehmern, vergütet werden sollten. Dabei wies sie darauf hin, Einzelheiten würden abschließend in den Besonderen Vertragsbedingungen geregelt.

Zwei der vier Generalunternehmer beschrieben in ihren Angeboten die ihrer Kalkulation des Zuschlagssatzes zugrunde gelegten Leistungen abweichend von der Beschreibung der Telekom durch Einführung weiterer Begriffe wie „Projektierungsleistungen" und „Abwicklung von Fremdleistungen". Ein weiterer Generalunternehmer wies in seinem der Telekom vorgelegten Organisationsplan ausdrücklich die Leistungen der örtlichen Baulenkung als zum Projektmanagement gehörend aus.

Es war vereinbart, daß alle Generalunternehmer die Leistungen zu dem niedrigsten der angebotenen Zuschlagssätze erbringen sollten. Das niedrigste Angebot betrug 9,8 v. H.

Die danach vereinbarten Besonderen Vertragsbedingungen galten gleichermaßen für die Ausbauleistungen und für die Ingenieurleistungen. Hiernach waren Leistungen mit in zentralen Preisvereinbarungen getroffenen Einzelpreisen abzurechnen, soweit solche Preisvereinbarungen aus anderen Wettbewerben vorlagen. Leistungen ohne zentrale Preisvereinbarungen sollten nach Aufwand zu den von Unterauftragnehmern in Rechnung gestellten Preisen abgerechnet werden. Auf den Nettogesamtpreis sollte der vereinbarte Zuschlagssatz von 9,8 v. H. vergütet werden. Eine Erläuterung der mit dem Zuschlagssatz abzugeltenden Leistungen — wie in der Angebotsanforderung angekündigt — enthielten die Besonderen Vertragsbedingungen nicht.

Mit diesen unterschiedlichen Auffassungen über die Leistungsbescheibungen wurden die Verträge abgeschlossen.

Einige Monate nach Vertragsabschluß schlugen die Generalunternehmer eine Gliederung des Rechnungsaufbaus vor, in die sie die in den Ausschreibungsunterlagen nicht besonders erwähnten Lei-

stungsteile „Bauvorbereitung, Baulenkung, Dokumentation" zusätzlich aufgenommen hatten. Die Telekom übernahm diese Gliederung in ihre interne Anweisung zur Rechnungsprüfung.

Die Telekom bezahlte für das „Zusatzprogramm Turn-Key '91" etwa 2,3 Mrd. DM. Diese Summe enthält außer dem Preis für die Ausbauleistungen einen Betrag von 204 Mio. DM, der sich aus der Anwendung des Zuschlagssatzes von 9,8 v. H. ergeben hatte, und einen Betrag von 132 Mio. DM, den die Generalunternehmer für die Positionen „Bauvorbereitung, Baulenkung, Dokumentation" zusätzlich in Rechnung gestellt hatten.

70.3

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß die Telekom Leistungen im Umfang eines dreistelligen Millionenbetrages vergeben hat, ohne sie eindeutig und umfassend zu beschreiben. Durch die unklare Gestaltung dieses finanziell sehr bedeutsamen Vertragsteiles sei der Telekom mit hoher Wahrscheinlichkeit ein erheblicher Schaden entstanden. Spätestens durch die abweichenden Leistungsbeschreibungen zweier Bieter hätte sich die Telekom zu einer Klarstellung der mit dem Zuschlagssatz zu vergütenden Leistungen veranlaßt sehen müssen.

Die Telekom habe sich von den bisher von ihr selbst erbrachten Ingenieurleistungen, u. a. von den später zusätzlich vergüteten Leistungsteilen „Bauvorbereitung, Baulenkung, Dokumentation" weitgehend entlasten wollen. Deshalb habe sie bei der Angebotsanforderung die Bauvorbereitung nicht von dem Aufwand beim Einkauf von Unterauftragnehmerleistungen, die Baulenkung nicht von den Managementaufgaben und die Dokumentation nicht von den Planungsaufgaben ausgenommen. Der Bundesrechnungshof gehe deshalb davon aus, daß nach dem Willen der Parteien zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses mit dem Zuschlagssatz alle diese Leistungen abgegolten sein sollten und die Generalunternehmer ihre Angebote auch so kalkuliert haben. Hierfür spreche auch, daß die Telekom beim späteren Ausbauprogramm Turn-Key '93 wiederum getrennt von den eigentlichen Ausbauleistungen für die gesamten Ingenieurleistungen eine pauschale Vergütung vereinbart habe. Die Telekom hätte den von den Generalunternehmern vorgeschlagenen Aufbau der Rechnungen nicht ohne Klarstellung hinnehmen dürfen. Dadurch habe sich nach Vertragsschluß für die Generalunternehmer eine günstigere Ausgangslage ergeben, die Positionen „Bauvorbereitung, Baulenkung, Dokumentation" zusätzlich vergütet zu erhalten.

Selbst wenn die Telekom entgegen der Auffassung des Bundesrechnungshofes nur einen Teil der gesamten Ingenieurleistungen mit dem Zuschlagssatz habe abgelten wollen, hätte sie diesen Teil genau abgrenzen müssen, damit die Generalunternehmer die Höhe ihres Angebotes nicht nach dem vollen Leistungsumfang bemessen können.

70.4

Die Telekom hat der Auffassung des Bundesrechnungshofes widersprochen. Sie hat im wesentlichen eingewendet, in den Besonderen Vertragsbedingungen habe sie mit dem Zuschlagssatz von 9,8 v. H. ausschließlich die Kosten für Planung, Projektmanagement und den Aufwand beim Einkauf von Drittleistungen, nicht aber für „Bauvorbereitung, Baulenkung und Dokumentation", vereinbart. Alle Generalunternehmer hätten bei ihrer Rechnungslegung auch entsprechend gehandelt.

Nach allgemein anerkannter Definition seien Managementaufgaben reine Führungs-, Leitungs- und Kontrollaufgaben, die von der Ausführung zu trennen seien. Dementsprechend seien die Aufgaben der Bauvorbereitung, der Baulenkung und Dokumentation nach damaliger Auffassung vom gesamtprojektbezogenen Projektmanagement zu trennen und gesondert zu vergüten gewesen. Begriffe wie Bauvorbereitung, Baulenkung, Dokumentation, Planung usw. hätten bei der Telekom und ihren Lieferanten „ohne nähere Erläuterung und nach den Fernmeldebauordnungen" eine feste Bedeutung. Als Planungsleistungen seien die Ausbauplanungen entsprechend der Fernmeldebauordnung verstanden worden. Die Leistungen seien damit zwischen den Parteien definiert gewesen und somit im Rahmen des Vertrages abgegolten worden. Ein Schaden durch Doppelvergütung sei daher nicht entstanden.

Im übrigen müsse die Telekom für die Aufwendungen beim Einkauf von Leistungen bei Subunternehmern sonst üblicherweise einen Fremdhandelszuschlag von 20 v. H. bis 25 v. H. bezahlen. Daß die Firmen bei der Vereinbarung von 9,8 v. H. auf diesen hohen Prozentsatz verzichtet hätten, zeige, daß „Bauvorbereitung, Baulenkung und Dokumentation" nicht auch noch enthalten sein könnten.

Das Bundesministerium hat geäußert, die Ausführungen der Telekom zur Bedeutung der Begriffe „Bauvorbereitung, Baulenkung und Dokumentation" träfen zu. Es sei jedoch einzuräumen, daß die Telekom die Leistungsbeschreibung nicht eindeutig abgefaßt habe.

70.5

Die Stellungnahmen der Telekom und des Bundesministeriums können die Beanstandung des Bundesrechnungshofes nicht entkräften.

Der Hinweis der Telekom, der in den Besonderen Vertragsbedingungen vereinbarte Zuschlagssatz schließe die Vergütung für „Bauvorbereitung, Baulenkung und Dokumentation" nicht mit ein und alle Generalunternehmer hätten entsprechend gehandelt, trifft nicht zu. Die Besonderen Vertragsbedingungen enthalten keine Beschreibung der mit dem Zuschlagssatz abzugeltenden Leistungen. Außerdem haben die Generalunternehmer die Rechnungen erst vorgelegt, nachdem die Telekom diese Positionen aufgrund des Vorschlages der Generalunternehmer nachträglich in

ihre interne Anweisung zur Rechnungsprüfung aufgenommen hatte.

Die Entgegnung der Telekom, Managementaufgaben seien nach allgemein anerkannter Definition reine Führungs-, Leitungs- und Kontrollaufgaben, die von der Ausführung der Leistungen zu trennen seien, steht der Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht entgegen. Auch er sieht die Ausführung der Bauleistungen nicht als Managementaufgabe an. Nach seinem Verständnis gehören aber nicht nur die gesamtprojektbezogenen Leitungsaufgaben, sondern auch die im Zusammenhang mit der Bauausführung vor Ort erforderlichen Baulenkungsaufgaben zu den Managementaufgaben. Im übrigen hat ein Generalunternehmer in seinem der Telekom vorgelegten Organisationsplan die örtliche Projektleitung der jeweiligen Baustelle ausdrücklich dem Projektmanagement zugeordnet. Die hieraus deutlich werdenden unterschiedlichen Auffassungen hätten die Telekom vor Vertragsschluß zu einer Klarstellung veranlassen müssen.

Die Erklärung der Telekom, Begriffe wie Bauvorbereitung, Baulenkung, Dokumentation, Planung usw. hätten bei ihr und ihren Lieferanten ohne nähere Erläuterung und nach den Fernmeldebauordnungen eine feste Bedeutung, trifft in wesentlichen Teilen nicht zu. Die Begriffe Projektmanagement, Baulenkung und Einkauf von Leistungen bei Unterauftragnehmern sind in den Fernmeldebauordnungen nicht definiert. Auch umfaßt der Begriff Planung nach den Fernmeldebauordnungen nicht nur die Ausbauplanung, sondern beispielsweise auch die Entwicklungsplanung. Die für die Vergabe an Auftragnehmer nötige Ermittlung und Beschreibung der Bauleistungen nach Art und Menge ist nach den Fernmeldebauordnungen wesentlicher Bestandteil der später zusätzlich vergüteten „Bauvorbereitung". Zugleich ist sie aber zweifelsfrei den mit dem Zuschlagssatz abgegoltenen „Aufwendungen beim Einkauf von Leistungen bei Unterauftragnehmern" zuzurechnen.

Die wegen der fehlenden näheren Erläuterungen in der Leistungsbeschreibung bestehenden Unklarheiten sind im übrigen auch daran zu erkennen, daß sich zwei Generalunternehmer zu einer eigenen Beschreibung der Leistungen in ihren Angeboten veranlaßt gesehen haben. Außerdem hat die Telekom in den Verträgen zum Ausbauprogramm Turn-Key '93 eine umfangreiche Erläuterung dieser Begriffe für erforderlich gehalten, obwohl sie und ihre Lieferanten bereits zwei Jahre Erfahrung mit den Turn-Key-Programmen hatten.

Dem Einwand der Telekom, sie müsse üblicherweise beim Einkauf von Drittleistungen einen Fremdhandelszuschlag von 20 v. H. bis 25 v. H. bezahlen, der weit über dem vereinbarten Zuschlagssatz von 9,8 v. H. liege, ist entgegenzuhalten, daß der vereinbarte Zuschlagssatz auf einer Mischkalkulation gründet. Beispielsweise führen die Generalunternehmer in dem finanziell bedeutenden Bereich Vermittlungstechnik die Leistungen ohne Unterauftragnehmer selbst aus, der Zuschlagssatz wird aber auf die Gesamtsumme angewendet. Bezogen auf die Linientechnik ergibt sich so ein wesentlich höherer Zuschlagssatz als 9,8 v. H.

Da aber — wie auch vom Bundesministerium bestätigt — die Annahme der Telekom nicht zutrifft, die für den Zuschlagssatz zu erbringenden Leistungen seien eindeutig und umfassend beschrieben gewesen, geht auch die darauf gestützte Folgerung der Telekom, es sei kein Schaden entstanden, fehl.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist mit hoher Wahrscheinlichkeit ein erheblicher Schaden entstanden. Die Frage nach der Schadenshöhe läßt sich jedoch aufgrund der fehlenden Eindeutigkeit der Leistungsbeschreibung nicht abschließend beantworten.

70.6

Der Bundesrechnungshof erwartet, daß die Telekom insbesondere bei Verträgen mit hohen Auftragswerten künftig die für eine bestimmte Vergütung zu erbringenden Leistungen besonders sorgfältig abgrenzt.

71 Kosten von Arbeitstagungen und Fortbildungsseminaren

71.0

Die Deutsche Bundespost Telekom vergab die Vorbereitung und Durchführung von Arbeitstagungen und Fortbildungsseminaren an externe Beraterfirmen überwiegend freihändig. Dadurch verteuerten sich diese Seminare und Tagungen teilweise erheblich. Bei der Auswahl von Tagungsorten und Unterkünften wurde vielfach nicht genügend auf Wirtschaftlichkeit geachtet. Durch Übernahme nicht erstattungsfähiger Ausgaben wurde gegen Bestimmungen des Reisekostenrechtes verstoßen.

71.1

Die Deutsche Bundespost Telekom (Telekom) führt zur Unterstützung ihrer Arbeit und zur Weiterbildung ihrer Mitarbeiter Arbeitstagungen und Fortbildungsmaßnahmen (Seminare) durch. Für die Vorbereitung und Abhaltung solcher Seminare hält die Telekom eigenes Personal vor, bedient sich für diesen Zweck darüber hinaus jedoch auch einschlägiger Beraterfirmen (Berater). Für die Durchführung der Seminare und die Unterbringung von Seminarteilnehmern verfügt die Telekom im Bundesgebiet über zahlreiche Bildungs- und Tagungsstätten. Außerdem hält sie Seminare in Hotels ab.

Bei der Vergabe von Aufträgen gilt für die Telekom als öffentlichen Auftraggeber die Verdingungsordnung für Leistungen. Die Auswahl von Tagungsorten, Unterkünften sowie die Erstattung von Reise- und Nebenkosten hat unter Beachtung der Vorschriften des Bundesreisekostengesetzes zu erfolgen.

71.2

Die Vorprüfungsstelle bei der Generaldirektion Telekom hat im Auftrag des Bundesrechnungshofes insgesamt 136 Seminare aus den Jahren 1990 bis 1992 mit einem Ausgabenumfang von insgesamt rd. 3,8 Mio. DM geprüft, die in Hotels oder von Beratern durchgeführt wurden. Die Prüfung hat folgende Feststellungen und Mängel ergeben:

71.2.1

Die Telekom vergab die Durchführung von 20 der 136 geprüften Seminare — auf sie entfielen Ausgaben von 2,3 Mio. DM — an externe Berater. Die Vergabe wurde in mindestens neun Fällen freihändig vorgenommen, davon in einem Fall erst nach der Durchführung des Seminars. Von den Beratern wurden für einzelne Leistungen im Rahmen der Durchführung und Vorbereitung der Seminare teilweise erhebliche Beträge in Rechnung gestellt (z. B. für Hotelauswahl und -buchung 12 500 DM, für Tischdekoration 15 000 DM).

61 der 136 Seminare wurden nicht an verkehrsmäßig günstig gelegenen Tagungsorten durchgeführt, obwohl die Teilnehmer aus dem ganzen Bundesgebiet anreisen mußten. Mehrere Seminare, bei denen die Nutzung posteigener oder mit Bundesmitteln geförderter Einrichtungen möglich gewesen wäre, wurden in teuren Hotels abgehalten. In 29 Hotels lagen die Zimmerpreise oberhalb von 200 DM — davon in 10 Hotels über 250 DM — je Übernachtung. Ferner entstanden bei drei Seminaren für Führungskräfte beträchtliche zusätzliche Ausgaben durch Geschenke an die Teilnehmer, wie Brieftaschenkalender (je 58 DM) und Modellautos (je 24 DM), von denen für eine Tagung jeweils 600 Exemplare beschafft wurden, sowie durch kostspielige Rahmenprogramme, die mit dem Zweck der Seminare in keinem unmittelbaren Zusammenhang standen (z. B. Kabarett- oder Show-Veranstaltungen mit Honorar- und Spesenaufwendungen von teilweise über 10 000 DM). Verschiedentlich wurden auch Ausgaben für die Inanspruchnahme der Minibar und des Pay-TV, die Reinigung von Bekleidung sowie den Verbrauch von alkoholischen Getränken übernommen.

71.2.2

Der Bundesrechnungshof hat bemängelt, daß mit dem Verzicht auf Ausschreibungen die geltende Verdingungsordnung für Leistungen nicht eingehalten wurde und mit der Freihändigen Vergabe nicht immer die Wahl des wirtschaftlich günstigsten Verfahrens sichergestellt war. Darüber hinaus hat er beanstandet, daß zumindest Teile der Leistungen der Berater von Mitarbeitern der Telekom mit erheblich geringeren Kosten hätten erbracht werden können.

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß durch abseits gelegene Veranstaltungsorte zusätzliche Reiseaufwendungen angefallen sind, die vermeidbar gewesen wären. Ferner hat der Bundesrechnungshof bemängelt, daß vorhandene posteigene oder sonstige preisgünstige Tagungs- und Unterkunftsmöglichkeiten für Seminare nicht genutzt wurden und die Veranstaltungen teilweise in vergleichsweise teuren Hotels stattfanden. Er hat weiter beanstandet, daß die Übernahme von Ausgaben für Geschenke und sonstige zusätzliche Leistungen mit dem Reisekostenrecht nicht vereinbar war.

71.2.3

Der Bundesrechnungshof hat die Telekom aufgefordert, die Verdingungsordung für Leistungen zu beachten, ein wirtschaftliches Verfahren für die Seminarvorbereitung und -durchführung sicherzustellen und die Regelungen des Reisekostenrechtes zu beachten.

71.3

Die Telekom stimmte den Feststellungen des Bundesrechnungshofes überwiegend zu. Um den Beanstandungen abzuhelfen, hält sie angesichts des sich ausweitenden Reisevolumens Überlegungen zu einer Änderung der Organisation von Geschäftsreisen und Tagungen sowie einer in diesem Bereich notwendigen „Kostentransparenz, -kontrolle und -reduzierung" für erforderlich. In einem ersten Schritt beabsichtigt sie, zentrale Service-Einheiten zur Planung, Organisation und Abwicklung entsprechender Vorhaben einzurichten und durch Preisabsprachen mit Verkehrsträgern und Hotels Einsparungen zu erreichen.

Hinsichtlich der Einhaltung der Bestimmungen der Verdingungsordnung für Leistungen und des Reisekostenrechtes hat das Bundesministerium die Telekom aufgrund der Prüfung des Bundesrechnungshofes aufgefordert, die bestehenden Vorschriften zu beachten, und ergänzende Hinweise dazu gegeben.

71.4

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, daß die Telekom der Entwicklung bei Geschäftsreisen und Tagungen zunächst durch organisatorische Maßnahmen Rechnung tragen will. Deren Wirksamkeit bleibt abzuwarten. Er hält über die beabsichtigte Schaffung von Service-Einheiten hinaus Maßnahmen zur Verbesserung der Kostentransparenz und Kostenkontrolle für notwendig, um zu einer wirksamen Begrenzung der Kosten zu gelangen. In diesem Zusammenhang verweist er insbesondere auch auf die Auswirkungen, die das Vorbild der Leitungsebene auf das Kostenbewußtsein der Mitarbeiter haben kann. Er erwartet, daß die beteiligten Stellen die Bestimmungen des Vergaberechtes und des Bundesreisekostenrechtes sowie die vom Bundesministerium hierzu ergangenen Hinweise künftig beachten.

Bundesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts

Bundesanstalt für Arbeit

72 Lohnkostenzuschüsse an Arbeitgeber zur Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen

72.0

Arbeitsämter gewährten Lohnkostenzuschüsse, ohne sich Belege vorlegen zu lassen und vorhandene Unterlagen hinreichend zu nutzen. Diese Verfahrensmängel erleichterten den Mißbrauch von Leistungen.

72.1

Die Bundesanstalt für Arbeit (Bundesanstalt) fördert seit dem Jahre 1989 bis einschließlich 1994 die Wiedereingliederung Langzeitarbeitsloser durch Lohnkostenzuschüsse an Arbeitgeber nach den „Richtlinien des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung zur Durchführung der Aktion Beschäftigungshilfe für Langzeitarbeitslose der Bundesregierung vom 16. Juni 1989" (Richtlinien) aus Mitteln des Bundes mit insgesamt 2,15 Mrd. DM. Die Zuschüsse werden von der Abteilung „Arbeitsvermittlung und Arbeitsberatung" der Arbeitsämter bewilligt; die Entscheidung trifft allein der zuständige Arbeitsvermittler.

72.2

Der Bundesrechnungshof hat die Bewilligung von Lohnkostenzuschüssen bei drei Arbeitsämtern in den alten Bundesländern geprüft.

72.2.1

Nach seinen Feststellungen gewährten die Arbeitsämter Lohnkostenzuschüsse in der Regel ohne weitere Prüfung allein aufgrund der Angaben der Arbeitgeber im Antrag. Arbeitsverträge und Belege über das Arbeitsentgelt ließen sie sich grundsätzlich nicht vorlegen. Bereits vorhandene Unterlagen, insbesondere Akten oder Dateien der Leistungsabteilung, wurden bei der Entscheidung nicht herangezogen. Auch vermerkten die Arbeitsämter den Zeitpunkt der Antragstellung und der Bewilligung nicht in der Bewerberdatei oder löschten diese Daten vorzeitig.

72.2.2

Der Bundesrechnungshof hat die Bundesanstalt aufgefordert sicherzustellen, daß die Arbeitsämter sich künftig die notwendigen Unterlagen vorlegen lassen, zur Bewilligung der Förderungsvoraussetzungen auch die in der Leistungsabteilung vorliegenden Unterlagen heranziehen und die Daten der Förderung für die erforderliche Dauer speichern. Er hat das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Bundesministerium) entsprechend unterrichtet.

72.2.3

Die Bundesanstalt hat zunächst entgegnet, daß auf die Vorlage des Arbeitsvertrages verzichtet werde, solange an den Angaben des Antragstellers keine begründeten Zweifel bestünden. Zudem sei es unter dem Gesichtspunkt der Verwaltungsökonomie und der Akzeptanz dieser Leistung bei den Arbeitgebern wenig zweckmäßig, den Verwaltungsaufwand zu erhöhen. Dagegen werde sie sicherstellen, daß die Angaben zur Antragstellung und Bewilligung festgehalten und nicht vorzeitig gelöscht werden. Das Bundesministerium hat sich hierzu nicht geäußert.

72.3

Der Bundesrechnungshof teilt die Auffassung der Bundesanstalt nicht. Zweifel an den Angaben des Antragstellers können nach seiner Ansicht überhaupt nicht auftreten, wenn die Arbeitsämter ohne weitere Prüfung diesen Angaben vertrauen. Auch der Einwand eines erhöhten Verwaltungsaufwandes überzeugt nicht. Zu einem ordnungsgemäßen Verwaltungshandeln gehört jedenfalls auch die angemessene nachvollziehbare Prüfung der Förderungsvoraussetzungen, da andernfalls mit Mißbrauch und ungerechtfertigter Inanspruchnahme der öffentlichen Mittel zu rechnen ist. Zwar können Mißbräuche nicht immer vollständig verhindert werden; hier wurden jedoch naheliegende Kontrollmöglichkeiten nicht genutzt.

Der Bundesrechnungshof hat die Bundesanstalt erneut aufgefordert sicherzustellen, daß vor der Bewilligung die Belege über das geförderte Arbeitsverhältnis vorgelegt und die in der Leistungsabteilung bereits vorhandenen Unterlagen genutzt werden.

72.4

In einer zweiten Stellungnahme hat die Bundesanstalt mitgeteilt, sie habe den Arbeitsämtern Weisung erteilt, sich künftig die Arbeitsverträge vorlegen zu lassen. Nach ihrer Auffassung sei es nur mit hohem Verwaltungsaufwand möglich, die Unterlagen der Leistungsabteilung heranzuziehen. Die vom Bundesrechnungshof „beanstandeten wenigen Einzelfälle bildeten keine repräsentative Basis, den gesamten Verfahrensablauf in Frage" zu stellen.

In einem weiteren Schreiben hat die Bundesanstalt mitgeteilt, daß ein Mitarbeiter eines Arbeitsamtes betrügerische Zahlungen von Lohnkostenzuschüssen an Betriebe veranlaßt hatte. Im Zusammenwirken mit zwei Arbeitgebern hatte er die Zahlung von Zuschüssen zum Arbeitsentgelt für fingierte oder nicht bei den Betrieben beschäftigte Arbeitnehmer verursacht. Der bisher festgestellte Schaden beläuft sich auf rd. 990 000 DM. Die Staatsanwaltschaft ist eingeschaltet.

Das Bundesministerium hat darauf hingewiesen, die Bundesanstalt habe ihre Dienststellen nunmehr verpflichtet, sich künftig sowohl Kopien der Arbeitsverträge als auch die Bestätigung der Krankenkasse vorlegen zu lassen. Zudem sollten die Informationen der Bewerber- und Stellendatei genutzt und die Förderanträge nicht wie bisher durch eine, sondern durch zwei Stellen bearbeitet werden.

72.5

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes wurden die festgestellten Unregelmäßigkeiten sowohl durch die unzureichende Prüfung der Förderungsvoraussetzungen als auch durch die Lücken im Verfahren begünstigt. Die Unregelmäßigkeiten waren mit äußerst geringem Aufwand und Risiko möglich. Der Bundesrechnungshof hat die Bundesanstalt bereits wiederholt, z. B. auch im Zusammenhang mit der Förderung der beruflichen Fortbildung und Umschulung oder der Förderung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, aufgefordert, durch entsprechende Kontrollen dem Mißbrauch von Leistungen entgegenzuwirken. Insoweit war der Bundesanstalt — im übrigen auch aus eigenen Erfahrungen — hinlänglich bekannt, daß die Gewährung von Leistungen ohne Nachweise und Kontrollen zu Mißbräuchen Anlaß gibt. Für den Bundesrechnungshof ist es daher nicht verständlich, daß die Bundesanstalt ihre Auffassung erst geändert hat, nachdem die Unregelmäßigkeiten bekannt waren.

Die nunmehr veranlaßten Maßnahmen hätten bereits bei der verwaltungsmäßigen Umsetzung der Richtlinien, spätestens jedoch nach der ersten Aufforderung des Bundesrechnungshofes zur Verbesserung der Verfahrenssicherheit erfolgen müssen und nicht erst nach der Aufdeckung von Unregelmäßigkeiten. Der Bundesrechnungshof hält es weiterhin für erforderlich, daß bei der Bewilligung der Zuschüsse die Daten der Leistungsabteilung berücksichtigt und zumindest bei Unklarheiten die Leistungsakten eingesehen werden, um sicherzustellen, daß die Leistungsvoraussetzungen vorliegen und die geförderten Personen tatsächlich existieren. Der Einwand der Bundesanstalt, dies sei mit hohem Verwaltungsaufwand verbunden, trifft insoweit nicht zu, als die Bearbeitungsstellen unmittelbar auf die entsprechende Datei der Leistungsabteilung zugreifen können.

Das Bundesministerium sollte im Rahmen der Aufsicht auf eine weitere Verbesserung der Verfahrenssicherheit hinwirken.

73 Neufestsetzung der Arbeitslosenhilfe (Kapitel 11 12 Titel 681 01)

73.0

Bei der gesetzlich vorgesehenen Neufestsetzung der Arbeitslosenhilfe nach Ablauf von jeweils drei Jahren haben Arbeitsämter häufig ein vermindertes oder ein höheres Arbeitsentgelt der Bemessung zugrunde gelegt, obwohl es zweifelhaft war, daß nach langer Arbeitslosigkeit die persönliche und die fachliche Qualifikation der Arbeitslosen noch unverändert vorhanden waren.

Wenn sich Empfänger von Arbeitslosenhilfe, deren Leistung ursprünglich nach einer Teilzeitbeschäftigung bemessen war, für eine Vollzeitbeschäftigung zur Verfügung stellen, wird die Arbeitslosenhilfe nach einer Vollzeitbeschäftigung bemessen. Empfänger von Arbeitslosenhilfe werden insoweit besser gestellt als Empfänger von Arbeitslosengeld.

73.1

Das für die Bemessung der Arbeitslosenhilfe maßgebliche Arbeitsentgelt (Bemessungsentgelt) ist jeweils nach Ablauf von drei Jahren neu festzusetzen (§ 136 Abs. 2b Arbeitsförderungsgesetz — AFG —). Dabei ist zu prüfen, ob das Bemessungsentgelt unter Berücksichtigung zumutbarer Beschäftigungen an die Verdienstmöglichkeiten auf dem Arbeitsmarkt anzupassen ist. Unabhängig davon erhöht sich das Bemessungsentgelt jährlich entsprechend der Lohn- und Gehaltsentwicklung (§ 112a AFG).

Erklärt sich ein ehemals Teilzeitbeschäftigter zu einer Vollzeitbeschäftigung bereit, ist nach der Entscheidungspraxis der Bundesanstalt für Arbeit (Bundesanstalt) in Übereinstimmung mit der Rechtsauffassung des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung (Bundesministerium) bei der Neufestsetzung das Arbeitsentgelt einer Vollzeitbeschäftigung zugrunde zu legen. Dies weicht von dem Verfahren sowohl bei der Gewährung von Arbeitslosengeld als auch bei der erstmaligen Festsetzung der Arbeitslosenhilfe ab. In diesen Fällen richtet sich die Bemessung nach der Teilzeitbeschäftigung.

73.2

Der Bundesrechnungshof hat bei drei Arbeitsämtern in den Bezirken von drei Landesarbeitsämtern die Neufestsetzung des Bemessungsentgeltes für besonders qualifizierte Fach- und Führungskräfte geprüft und festgestellt:

73.2.1

Bei der ersten Neufestsetzung nach einem mindestens dreijährigen Leistungsbezug war das Bemessungsentgelt in mehr als zwei Dritteln der Fälle unverändert beibehalten oder sogar erhöht worden; dabei ist zu berücksichtigen, daß das Bemessungsentgelt — entsprechend der gesetzlichen Regelung — ohnehin jährlich der Lohn- und Gehaltsentwicklung angepaßt wurde. Dieser Anteil blieb auch nach einem sechsjährigen Bezug von Arbeitslosenhilfe bei der folgenden Neufestsetzung unverändert. So erhielt ein 40jähriger Sozialpädagoge, der seit acht Jahren Leistungen bezog, weiterhin Arbeitslosenhilfe auf der Grundlage des ursprünglichen, jährlich erhöhten Bemessungsentgeltes. Das Bemessungsentgelt eines seit sechs Jahren arbeitslosen Dipl. Pädagogen war von ursprünglich wöchentlich 1 000 DM auf 1 200 DM erhöht worden. Insgesamt stieg die monatliche Arbeitslosenhilfe um rd. 680 DM. Die Arbeitsvermittler vermieden nach eigenen Angaben häufig, das Bemessungsentgelt herabzusetzen, um Widersprüche und Klagen zu vermeiden.

Aufgrund vorheriger vergleichbarer Feststellungen des Vorprüfungsamtes der Bundesanstalt im Bezirk eines anderen Landesarbeitsamtes hatte der Präsident dieses Landesarbeitsamtes angeordnet, daß bei „faktischer Verschlossenheit des Arbeitsmarktes das Arbeitsentgelt der nächstniedrigeren Qualifikationsstufe (entsprechend der Zumutbarkeits-Anordnung) der Bemessung der Arbeitslosenhilfe zugrunde zu legen ist".

73.2.2

Bei Empfängern von Arbeitslosenhilfe, deren ursprüngliche Bemessung sich nach einer Teilzeitbeschäftigung richtete, wurde das Bemessungsentgelt anläßlich der Neufestsetzung nach jeweils drei Jahren erheblich erhöht, wenn sie sich zu einer Vollzeitbeschäftigung bereit erklärten. Damit erreichte die Arbeitslosenhilfe nahezu das Arbeitsentgelt der letzten Beschäftigung. So wurde das Bemessungsentgelt eines seit neun Jahren arbeitslosen Lehrers von wöchentlich 390 DM auf 875 DM erhöht. Das hatte eine Steigerung der Arbeitslosenhilfe um rd. 100 v. H. zur Folge. Bei einem seit sechs Jahren arbeitslosen Juristen, der vor Eintritt der Arbeitslosigkeit eine Teilzeitbeschäftigung von wöchentlich 25 Stunden in einem Rechtsanwalts-Büro ausgeübt hatte, wurde das Bemessungsentgelt von wöchentlich 690 DM auf 855 DM erhöht. Die Arbeitslosenhilfe erhöhte sich dadurch um rd. 25 v. H.

73.3

73.3.1

Der Bundesrechnungshof hat bezweifelt, daß nach einer mehrjährigen Arbeitslosigkeit die fachlichen und persönlichen Fähigkeiten des Arbeitslosen für die auf dem Arbeitsmarkt angebotenen Stellen noch unverändert vorhanden sind. Angesichts der langen Dauer der Arbeitslosigkeit ist es daher nicht plausibel, daß in mehr als zwei Dritteln der geprüften Fälle das für die Bemessung der Arbeitslosenhilfe maßgebende Arbeitsentgelt unverändert blieb oder sogar erhöht wurde.

Das Beibehalten eines hohen, auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt voraussichtlich nicht mehr zu erzielenden Arbeitsentgeltes trägt nach Ansicht des Bundesrechnungshofes dazu bei, daß sich Leistungsempfänger mit der Arbeitslosigkeit abfinden und an der Aufnahme einer Beschäftigung in geringerem Maße interessiert sind. Darüber hinaus verstößt diese Verwaltungspraxis gegen die Regelung des Gesetzgebers, bei der Bemessung der Arbeitslosenhilfe das tarifliche oder mangels einer tariflichen Regelung das ortsübliche Arbeitsentgelt der Beschäftigung zugrunde zu legen, für die „der Arbeitslose nach seinem Lebensalter und seiner Leistungsfähigkeit unter billiger Berücksichtigung seines Berufes und seiner Ausbildung nach Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes in Betracht kommt" (§ 112 Abs. 7 AFG).

Der Bundesrechnungshof hat die Bundesanstalt auf die Auswirkungen hingewiesen und gebeten mitzuteilen, welche Regelungen sie treffen wolle, um eine einheitliche sachgerechte Verwaltungspraxis zu gewährleisten. Er hat insoweit auf die von einem Landesarbeitsamt getroffene Regelung verwiesen. Das Bundesministerium hat er hierzu um Stellungnahme gebeten.

73.3.2

Zur Entscheidungspraxis bei ehemals teilzeitbeschäftigten Arbeitslosen hat der Bundesrechnungshof das Bundesministerium und die Bundesanstalt auf die meist erhebliche Steigerung des ursprünglichen Bemessungsentgeltes hingewiesen und darauf aufmerksam gemacht, daß während des Bezuges von Arbeitslosengeld eine derartige Neufestsetzung ausgeschlossen ist und Empfänger von Arbeitslosengeld und von Arbeitslosenhilfe insoweit ungleich behandelt werden. Zudem kann die Bereitschaft zur Aufnahme einer Beschäftigung nicht unerheblich eingeschränkt werden.

73.4

73.4.1

Die Bundesanstalt hat zunächst entgegnet, es bedürfe noch eines längeren Zeitraumes, um abgesicherte Erkenntnisse für eine einheitliche Regelung der Neufestsetzung zu erhalten. Demgegenüber hat das Bun-

desministerium die Bundesanstalt aufgefordert, „unverzüglich Durchführungsanweisungen zur Zumutbarkeits-Anordnung zu erlassen und kurzfristig mitzuteilen, wann mit bundesweit anwendbaren Durchführungsanweisungen zur Neufestsetzung der Arbeitslosenhilfe zu rechnen" sei. Es sei „aufsichtlich nicht hinnehmbar, wenn rechtlich gebotene Minderungen der Bemessungsentgelte unterblieben, um Widersprüche oder Klagen zu vermeiden". Die Bundesanstalt hat die Arbeitsämter daraufhin auch mit Hinweis auf die schwieriger werdende Haushaltssituation angewiesen, die Zumutbarkeits-Anordnung strikt anzuwenden und die Rechtsvorschriften zur Neufestsetzung der Arbeitslosenhilfe konsequent anzuwenden. Eine fortschreitende Minderung des Berufsschutzes müsse sich auch bei der Neufestsetzung der Arbeitslosenhilfe auswirken. Die für das Arbeitsentgelt maßgebliche Beschäftigung eines Arbeitslosen, der innerhalb der gesetzlichen Frist von drei Jahren nicht entsprechend seiner Ausbildung oder dem Niveau seiner letzten Beschäftigung beruflich eingegliedert werden könne, sei deshalb neu festzulegen. Im Einzelfall sei dabei darauf abzustellen, ob der Arbeitslose eine realistische Chance habe, das Arbeitsentgelt tatsächlich zu erzielen, das der Bemessung zugrunde gelegt werde.

73.4.2

Das Bundesministerium hält die Regelung für ausgewogen, nach der die Arbeitslosenhilfe ehemals Teilzeitbeschäftigter nach einer Vollzeitbeschäftigung zu bemessen ist, wenn die tatsächlichen oder rechtlichen Bindungen eines Leistungsempfängers weggefallen sind, die ihn bisher an einer Vollzeitbeschäftigung gehindert haben. Zwar habe auch das Bundessozialgericht in einer Entscheidung angedeutet, daß das im Bemessungszeitraum tatsächlich erzielte Entgelt auch bei einer Neufestsetzung der Arbeitslosenhilfe als Obergrenze des Bemessungsentgeltes zu behandeln sei. Die Entstehungsgeschichte der Vorschrift und deren Funktion rechtfertige diese Auslegung jedoch nicht.

73.5

73.5.1

Mit ihren nunmehr erteilten Weisungen zur Neufestsetzung der Arbeitslosenhilfe nach Ablauf von jeweils drei Jahren hat die Bundesanstalt den Forderungen des Bundesrechnungshofes im wesentlichen entsprochen. Allerdings hätte die Bundesanstalt nicht erst nach der entsprechenden Aufforderung durch das Bundesministerium auf die Beanstandungen des Bundesrechnungshofes reagieren sollen.

Im übrigen ist darauf hinzuweisen, daß geltende Rechtsvorschriften unabhängig von der jeweiligen Haushaltssituation anzuwenden sind.

73.5.2

Die Auffassung des Bundesministeriums, bei der Neufestsetzung nach jeweils drei Jahren (§ 136 Abs. 2 b AFG) werde die Arbeitslosenhilfe ehemals Teilzeitbeschäftigter nach Entstehung und Funktion dieser Vorschrift zu Recht einer Vollzeitbeschäftigung angepaßt, hält der Bundesrechnungshof sachlich wie rechtlich für fraglich. Der Gesetzgeber hat eindeutige Entscheidungen dahin gehend getroffen, daß die Arbeitslosenhilfe unter vergleichbaren Umständen niedriger als das Arbeitslosengeld sein soll und daß die Bezieher von Arbeitslosenhilfe bei der Bemessung nach einer Teilzeitbeschäftigung grundsätzlich genauso behandelt werden sollen wie Bezieher von Arbeitslosengeld (§§ 111 Abs. 1, 136 Abs. 1 AFG).

Es ist danach nicht verständlich, daß eine der Überprüfung der Arbeitslosenhilfe dienende Vorschrift wie § 136 Abs. 2 b AFG eine Änderung dieser grundsätzlichen, systemgerechten Entscheidungen des Gesetzgebers umfassen soll, zumal dann durch die zum Teil erhebliche Steigerung des Bemessungsentgeltes die Bereitschaft zur Aufnahme einer Beschäftigung eingeschränkt und somit Leistungsmißbrauch gefördert werden kann. Ggf. sollte das Bundesministerium auf eine gesetzliche Klarstellung hinwirken.

74 Sicherheit der Informationsverarbeitung bei der Bundesanstalt für Arbeit

74.0

Die Sicherheit der Informationsverarbeitung bei der Bundesanstalt für Arbeit weist erhebliche Mängel auf. Bei dem derzeitigen Stand ist die Integrität, Vertraulichkeit und Verfügbarkeit von Daten und Programmen nicht im angemessenen Umfang gewährleistet. Durch Manipulationen, Sabotage oder Systemausfälle kann die Aufgabenerfüllung der Bundesanstalt beeinträchtigt werden und ein nicht unerheblicher finanzieller Schaden eintreten.

74.1

Die Bundesanstalt für Arbeit (Bundesanstalt) betreibt ihre umfangreiche Informationsverarbeitung in rd. 190 dezentralen Rechenzentren. Dabei werden mehr als 100 DV-Anwendungen zumeist kassenwirksamer Art abgewickelt, wobei ein dreistelliger Milliardenbetrag je Jahr verwaltet wird. Wegen dieses großen Finanzvolumens und der Sensibilität der gespeicherten personenbezogenen Daten sind hohe Sicherheitsanforderungen an die Informationsverarbeitung zu stellen.

74.2

Der Bundesrechnungshof hat bei der Bundesanstalt geprüft, ob die Daten und Programme gegenüber Manipulationen, Sabotage und Systemausfällen wirksam und angemessen geschützt sind.

74.2.1

Der Bundesrechnungshof stellte fest, daß das zentrale Datenübertragungsnetz der Bundesanstalt nicht gegen unbefugte Steuerungseingriffe geschützt war. Wegen des fehlenden Schutzes war es möglich, auf Daten und Programme von Produktionssystemen zuzugreifen, diese auf andere Systeme zu kopieren, dort zu manipulieren und zurückzuübertragen. Das gesamte Netz konnte ohne Schwierigkeiten außer Betrieb gesetzt werden. Dies war sowohl von allgemein zugänglichen Datensichtgeräten innerhalb der Bundesanstalt als auch von angeschlossenen fremden Netzen möglich, die nicht zum Geschäftsbereich der Bundesanstalt gehören. Dieser Mangel wurde dadurch verschärft, daß bei einem Teil der Datensichtgeräte die für die persönliche Identifikation der Benutzer erforderlichen Kennungen gespeichert und über Funktionstasten abrufbar waren. Selbst für Unbefugte war es somit leicht möglich, unter Umgehung aller eingesetzten Schutzmechanismen DV-Verfahren der Bundesanstalt zu nutzen und dabei Daten oder Programme zu manipulieren oder zu zerstören.

74.2.2

Die für den Katastrophenfall vorbereiteten Maßnahmen, wie z. B. das Starten der DV-Verfahren im Ausweichrechenzentrum, das Umschalten des Datenübertragungsnetzes oder die Festlegung der Verantwortlichkeiten im Katastrophenfall, waren unvollständig und unzureichend. Es waren nicht alle notwendigen Regelungen getroffen; dabei waren die vorhandenen so allgemein gehalten, daß eine schnellstmögliche, anforderungsgerechte Wiederaufnahme des zentralen Rechenzentrumsbetriebes nicht gewährleistet werden konnte. Eine vollständige Katastrophenschutzübung hat bisher nicht stattgefunden.

Für die dezentralen Rechenzentren in den Arbeitsämtern fehlte eine entsprechende Katastrophenvorsorge.

74.2.3

Bei der Softwareentwicklung für kassenwirksame DV-Verfahren, die den Bestimmungen über den Einsatz von automatisierten Verfahren im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen unterliegen (HKR-Verfahren), wurden Mängel in der Versionsführung der Programme, der Sicherheit gegenüber Manipulationen, der Durchführung der Test- und Freigabeverfahren sowie der Qualitätssicherung festgestellt.

74.2.4

Darüber hinaus waren in anderen wichtigen Bereichen Regelungen zur IT-Sicherheit unzureichend oder wurden von den Mitarbeitern nicht eingehalten. Dies galt insbesondere für die Bereiche Zutrittsberechtigung zu den Rechenzentren, Zugriffsberechtigungen zu Programmen und Daten, Datensicherung sowie Weitergabe und Transport von Daten.

74.2.5

Verfahrensbezogene Risikoanalysen sowie Kosten-Nutzen-Untersuchungen zu den geplanten oder ergriffenen Sicherheitsmaßnahmen, wie sie in allgemein gültigen Standards gefordert werden, lagen zum Zeitpunkt der Prüfung nicht vor. Ebenso fehlte ein darauf aufbauendes Sicherheitskonzept, in dem das technische und organisatorische Zusammenspiel aller Teilmaßnahmen zur Gesamtsicherheit darzustellen ist. Es besteht kein vollständiger Überblick über die bereits ergriffenen Sicherheitsmaßnahmen, deren Angemessenheit und Wirksamkeit; Angaben zum Restrisiko fehlten.

74.2.6

Eine Prüfung der Wirksamkeit der Sicherheitsmaßnahmen durch Fach- und Dienstvorgesetzte oder hierfür besonders ausgebildete Mitarbeiter (IT-Sicherheitsbeauftragte) wurde selten oder überhaupt nicht durchgeführt.

74.3

Der Bundesrechnungshof hält den bei der Prüfung festgestellten Sicherheitsstandard bezogen auf das betroffene Finanzvolumen sowie die Sensibilität der personenbezogenen Daten für völlig unzureichend. Die organisatorischen, technischen und personellen Maßnahmen sind nicht ausreichend aufeinander abgestimmt. Daher ist nicht auszuschließen, daß Daten und Programme unbefugt verändert sowie die Verfügbarkeit der DV-Verfahren beeinträchtigt werden. Die Integrität, Vertraulichkeit und Verfügbarkeit der Daten und Programme ist nicht gewährleistet.

Der Bundesrechnungshof hat der Bundesanstalt empfohlen, umgehend die erforderlichen Risikoanalysen und das darauf aufbauende Sicherheitskonzept zu erstellen, um die aufgezeigten Mängel wirksam und angemessen zu beseitigen. Unabhängig davon sollten sofort die bereits vorhandenen Sicherheitsmaßnahmen uneingeschränkt genutzt und die Einhaltung durch regelmäßige Kontrollen sichergestellt werden.

74.4

Das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung hat die Feststellungen anerkannt.

Auch nach seiner Ansicht seien die aufgezeigten Mängel so gravierend, daß sie schnellstmöglich behoben werden müssen. Es sei jedoch in erster Linie Aufgabe der Bundesanstalt, vorliegende Mängel im Rahmen der Ausübung der Dienst- und Fachaufsicht zu beseitigen.

Auch die Bundesanstalt teilt die Auffassung des Bundesrechnungshofes, daß wegen der großen Zahl finanzwirksamer Vorgänge und der Verarbeitung personenbezogener Daten besonders hohe Anforderungen an die Integrität und Vertraulichkeit der Daten sowie die uneingeschränkte Verfügbarkeit der IT-Systeme zu stellen sind. Sie sei bemüht, diesen Anforderungen gerecht zu werden und noch bestehende Sicherheitsmängel baldmöglichst abzustellen.

74.5

Der Bundesrechnungshof erwartet, daß die Bundesanstalt ihre künftigen Sicherheitsmaßnahmen auf der Basis der derzeit in Bearbeitung befindlichen verfahrensbezogenen Risikoanalysen nachvollziehbar begründet und sie unter Wirtschaftlichkeits- und Angemessenheitsgesichtspunkten beurteilt.

Wichtig ist vor allem, daß die Bundesanstalt die noch bestehenden Mängel umgehend beseitigt und die Wirksamkeit und Angemessenheit der Maßnahmen zur IT-Sicherheit regelmäßig durch Kontrollen überprüfen läßt.

Der Bundesrechnungshof wird die Angelegenheit weiter beobachten.

Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder

75 Haushaltsplanung der Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder

75.0

Die Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder (Ausgabevolumen im Jahre 1992 rd. 5,5 Mrd. DM) hat bislang keinen umfassenden Haushalt aufgestellt, obwohl dies nach Auffassung des Bundesrechnungshofes notwendig ist.

75.1

Die Versorgungsanstalt der Bundes und der Länder (Anstalt) ist eine rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts. Zweck der Anstalt ist es, Arbeitern und Angestellten des öffentlichen Dienstes eine zusätzliche Alters- und Hinterbliebenenversorgung zu gewähren. Diese besteht aus einer Zusatzrente (Versorgungsrente), die zusammen mit der Rente aus der gesetzlichen Rentenversicherung eine beamtenähnliche Gesamtversorgung gewährleisten soll.

An der Anstalt sind Bund, Länder, kommunale Arbeitgeber, Träger der Sozialversicherung und sonstige Arbeitgeber mit Bezug zur öffentlichen Hand beteiligt.

Die Aufsicht über die Anstalt führt das Bundesministerium der Finanzen.

Die Ausgaben der Anstalt werden nach ihrer Satzung durch die Umlagen der beteiligten Arbeitgeber (zur Zeit 4,5 v. H. des Bemessungsentgeltes), durch die Erträge aus dem Anstaltsvermögen und aus dem Anstaltsvermögen selbst finanziert.

Nach geltendem Satzungsrecht hat die Anstalt nur für die erforderlichen Personal- und Sachausgaben einen Verwaltungskostenhaushalt aufzustellen. Dieser enthält weder Angaben über die voraussichtlichen Anstaltsleistungen noch über die zu erwartenden Umlagen und Kapitalerträge.

75.2

Der Bundesrechnungshof hat angeregt, die Satzung der Anstalt dahin zu ändern, daß die Anstalt jährlich einen Gesamthaushaltsplan aufzustellen hat, der alle im Haushaltsjahr zu erwartenden Einnahmen, voraussichtlich zu leistenden Ausgaben und voraussichtlich benötigten Verpflichtungsermächtigungen enthält.

Der Bundesrechnungshof hält die Aufstellung eines umfassenden Haushaltsplanes für sachlich geboten, da vor allem auf dieser Grundlage eine fundierte Prognose über die künftige Vermögensentwicklung möglich ist. Er weist darauf hin, daß die BHO — ebenso wie die Landeshaushaltsordnungen — für juristische Personen des öffentlichen Rechts die Aufstellung eines dem Prinzip der Vollständigkeit unterliegenden Haushaltsplanes grundsätzlich vorsieht (vgl. § 106 BHO, § 48 Abs. 1 Haushaltsgrundsätzegesetz). Auch wenn die Anstalt — abweichend von der Auffassung des Bundesrechnungshofes — die BHO nicht für anwendbar hält, weil sie sich als Gemeinschaftseinrichtung von Bund und Ländern und nicht als bundesunmittelbare juristische Person des öffentlichen Rechts begreift, sollte das in den Haushaltsordnungen vorgesehene Leitbild für sie einen verbindlichen Orientierungsrahmen bilden. Sowohl die Träger der gesetzlichen Rentenversicherung als auch andere Zusatzversorgungseinrichtungen, wie z. B. die Versorgungsanstalt der Deutschen Bundespost erstellen einen alle Einnahmen und Ausgaben umfassenden Haushaltsplan.

75.3

Die Anstalt hält die Aufstellung eines Gesamthaushaltsplanes für sachlich nicht sinnvoll, da die Höhe der Einnahmen und insbesondere der Ausgaben von vielfältigen äußeren, von der Anstalt nicht steuerbaren Einflüssen abhängig sei. Die Aufstellung eines Gesamthaushaltsplanes würde einen erheblichen Verwaltungsaufwand bedeuten, mit dem jedoch ein adäquater Nutzen im Sinne genauer Prognosen über die künftige Vermögensentwicklung nicht erreicht werden könne. Eine Prognose der künftigen Anstaltsleistungen sei sehr schwierig, da die Höhe dieser Leistungen von weitaus mehr äußeren Daten abhängig sei als die der Sozialversicherungsträger. Für die Beurteilung der künftigen Vermögensentwicklung sei eine mittelfristige Betrachtungsweise, wie sie das versicherungsmathematische Gutachten enthalte, wesentlich informativer als ein auf ein Jahr begrenzter Haushaltsplan.

Das Bundesministerium der Finanzen hat der Auffassung des Bundesrechnungshofes zugestimmt, daß die Aufstellung eines alle Einnahmen und Ausgaben umfassenden Haushaltsplanes für die Anstalt rechtlich und sachlich geboten sei.

75.4

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest, daß die Aufstellung eines alle Einnahmen und Ausgaben umfassenden Haushaltsplanes die Beurteilungs- und Planungssicherheit erhöht und deshalb von der Sache her sinnvoll ist. Er meint, daß die Anstalt die Schwierigkeiten einer Prognose überbewertet. Dies zeigt seines Erachtens der Umstand, daß andere Zusatzversorgungseinrichtungen, wie z. B. die Versorgungsanstalt der Deutschen Bundespost, in der Lage sind, einen Gesamthaushaltsplan aufzustellen.

Das versicherungsmathematische Gutachten, das die Anstaltsleistungen und das Umlageaufkommen auf fünf Jahre prognostiziert, vermag einen Haushaltsplan nicht zu ersetzen, der in der Verantwortlichkeit der Geschäftsführung und des Verwaltungsrates der Anstalt sowie des Bundesministeriums der Finanzen als Genehmigungsbehörde zu erstellen wäre. Der geringe zusätzliche Verwaltungsaufwand muß hingenommen werden.

Treuhandanstalt

Vorbemerkungen

Seit der Vereinigung Deutschlands am 3. Oktober 1990 ist der Bundesrechnungshof für die Prüfung der Treuhandanstalt zuständig. Die dieser bundesunmittelbaren Anstalt des öffentlichen Rechts vom Gesetzgeber übertragene außergewöhnliche Aufgabe, eine gesamte Staatswirtschaft in eine privatwirtschaftlich strukturierte Marktwirtschaft zu überführen, stellte die Leitung und die Mitarbeiter der Treuhandanstalt vor ganz neue und einzigartige Herausforderungen, denen sie in eng begrenzter Zeit weitgehend ohne einschlägige Erfahrungen gerecht werden mußten.

Die Treuhandanstalt hatte sich seit Inkrafttreten des Einigungsvertrages zum Ziel gesetzt, die in ihrem Verantwortungsbereich stehende große Zahl von Unternehmen zügig zu privatisieren, ohne sich dabei gleich auf eine ausreichende Zahl erfahrener Fachkräfte und auf eine eingefahrene Aufbau- und Ablauforganisation stützen zu können. In großem Umfang mußten externe Berater eingesetzt werden. Neben dem Aufbau der notwendigen Personalkapazität waren, während die Aufgaben bereits uneingeschränkt wahrgenommen werden mußten, Leitlinien zur Organisation des Geschäftsbetriebes und fachliche Vorgaben für das operative Geschäft zu erarbeiten, anzupassen und teilweise grundlegend zu ändern. Diese besonderen Gegebenheiten waren und sind bei der Beurteilung der Tätigkeit der Treuhandanstalt und der Bewertung ihrer Leistung zu bedenken.

Der Bundesrechnungshof hat bei seinen Prüfungen diesen besonderen Arbeitsbedingungen der Treuhandanstalt, Risiken und notwendigen Spielräumen Rechnung getragen. Er hat bei seinen Untersuchungen zudem berücksichtigt, daß die Arbeitsergebnisse in der Anfangsphase der Treuhandanstalt anders zu bewerten sind als Vorgänge der folgenden Jahre.

In Anbetracht der komplexen, umfangreichen und zeitlich begrenzten Aufgaben der Treuhandanstalt, der daraus resultierenden besonderen Anforderungen an die Finanzkontrolle und der knappen Prüfungskapazität des Bundesrechnungshofes mußten sich die Prüfungen vor allem auf Verfahrensweisen der Treuhandanstalt in wichtigen Aufgabenbereichen konzentrieren, die sachlich besondere Bedeutung und erhebliche finanzielle Auswirkungen haben oder sonst von besonderem Interesse für das Parlament sind. Die Untersuchungen erstreckten sich auf die Kernaufgaben der Treuhandanstalt, wie die Privatisierung, das Vertragsmanagement, das Beteiligungscontrolling und die Sanierung von Unternehmen. Einen Prüfungsschwerpunkt bildeten die auch politisch bedeutsamen Personalausgaben der Treuhandanstalt; damit entsprach der Bundesrechnungshof auch besonderen Unterrichtungswünschen der zuständigen Gremien des Deutschen Bundestages.

Der Bundesrechnungshof hat sich dabei weitgehend nur exemplarisch mit einzelnen Privatisierungs- und Sanierungsvorgängen befaßt und seine Prüfungen vor allem darauf ausgerichtet, Erkenntnisse über die

Entwicklung und den Fortschritt der Arbeitsweise der Treuhandanstalt zu gewinnen.

In einem besonderen Prüfungsverfahren befaßte sich der Bundesrechnungshof mit der Rechts- und Fachaufsicht des Bundesministeriums der Finanzen (Bundesministerium) über die Treuhandanstalt (vgl. Nr. 13).

Der Bundesrechnungshof hat die Treuhandanstalt und das Bundesministerium über seine Prüfungsergebnisse laufend unterrichtet und erforderliche Maßnahmen empfohlen. Die Treuhandanstalt hat Anregungen des Bundesrechnungshofes häufig unverzüglich in fachliche Weisungen umgesetzt.

In den Beiträgen sind die Stellungnahmen des Bundesministeriums und der Treuhandanstalt wegen der Komplexität der Sachverhalte umfassender als sonst üblich wiedergegeben.

Die dieser Berichterstattung zugrundeliegenden Prüfungen des Bundesrechnungshofes umfassen im allgemeinen den Zeitraum bis Mitte des Jahres 1993. Die Berichterstattung zeigt — soweit möglich — die Veränderungen in der Arbeitsweise der Treuhandanstalt auf und weist auf deren Auswirkungen hin.

76 Behandlung von Investitionen und Arbeitsplätzen bei Privatisierungen durch die Treuhandanstalt

76.0

Die Treuhandanstalt berücksichtigte bei den Privatisierungsverfahren Investitions- und Arbeitsplatzziele häufig nicht hinreichend in vertraglichen Regelungen. Die Berichterstattung der Treuhandanstalt über die mittels Privatisierung erzielten Investitionszusagen und Arbeitsplatzsicherungen unterschieden nicht deutlich genug zwischen vertraglich garantierten, juristisch durchsetzbaren Zusagen und bloßen Erwartungen.

Die Treuhandanstalt sollte Investitions- und Arbeitsplatzzusagen bei Privatisierungen künftig hinreichend absichern und auf die Einhaltung der Zusagen im Rahmen des Vertragsmanagements achten.

76.1 Allgemeines

Die Treuhandanstalt hat gemäß Artikel 25 des Einigungsvertrages in Verbindung mit dem Treuhandgesetz (Präambel) den Auftrag, „die unternehmerische Tätigkeit des Staates durch Privatisierung so rasch und soweit wie möglich zurückzuführen" und gleichzeitig „die Wettbewerbsfähigkeit möglichst vieler Unternehmen herzustellen und somit Arbeitsplätze zu sichern und neue zu schaffen". Sie hat im übrigen gemäß § 9 des Treuhandgesetzes „in den Unternehmen . . . Strukturen zu schaffen, die den Bedingungen des Marktes und den Zielsetzungen der sozialen Marktwirtschaft entsprechen".

Der Bundesrechnungshof hat bis Mitte 1992 geprüft, wie die Treuhandanstalt in Privatisierungsverfahren Investitions- und Arbeitsplatzziele verfolgt und wie sie die Ergebnisse vertraglich gesichert hat. Hierzu hat er die vom Vorstand der Treuhandanstalt (Vorstand) eingeführten Verfahrensregelungen und ausgewählte Privatisierungsfälle aus dem Zeitraum November 1990 bis November 1991 im einzelnen untersucht.

76.2 Vertragliche Gestaltung der Investitions- und Arbeitsplatzvereinbarungen

76.2.1

Mehr als die Hälfte der vom Bundesrechnungshof untersuchten Verträge enthielt keine Regelungen oder nur rechtlich nicht bindende Absichtserklärungen des Käufers zu Investitionen und Arbeitsplätzen.

Verträgen mit rechtlich bindenden Investitions- und Arbeitsplatzzusagen fehlte häufig eine Präzisierung hinsichtlich des Verbleibs der Investitionen im Unternehmen oder der Zahl der zu beschäftigenden Arbeitnehmer auf den zugesagten Arbeitsplätzen.

Oft waren die Zusagen an den Eintritt besonderer, aber nicht exakt genug beschriebener Umstände (wie etwa allgemeine Auftrags-, Arbeitsmarkt- oder Wirtschaftslage) geknüpft, so daß die Vertragserfüllung unterschiedlich interpretierbar ist; die Vertragspflichten waren teilweise auch an die Entwicklung wirtschaftlicher Faktoren geknüpft, die vom Käufer zu beeinflussen sind und ihm damit erhebliche Ermessensspielräume hinsichtlich Art und Umfang der Vertragserfüllung eröffnen (z. B. Realisierung konkreter Unternehmenskonzepte).

Vertragsstrafen für den Fall der Nichterfüllung der Zusagen waren häufig — ohne nachvollziehbare Begründung — nicht vereinbart.

In mehr als der Hälfte der untersuchten Verträge mit verbindlichen Investitions- und Arbeitsplatzzusagen waren Nachweispflichten der Käufer über die Erfüllung der Zusagen nicht enthalten. In den Fällen, in denen die Verträge Nachweispflichten enthielten, blieb meistens die Art des Nachweises offen.

Im übrigen hat der Bundesrechnungshof festgestellt, daß die Verträge die Möglichkeit der teilweisen Finanzierung von Investitionszusagen durch öffentliche Investitionshilfen selbst in Fällen nicht berücksichtigen, in denen die Investitionszusagen eine Reduzierung des Kaufpreises zur Folge hatten. Ebensowenig wurde ausgeschlossen, daß den Käufern bei der Erfüllung von vertraglichen Arbeitsplatzzusagen Kräfte aus Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen angerechnet werden.

76.2.2

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß die ausgehandelten Investitions- und Arbeitsplatzzusagen häufig vertraglich derart unzulänglich

geregelt waren, daß Nachverhandlungen und juristische, unter Umständen auch gerichtliche Auseinandersetzungen notwendig sein werden, um der Treuhandanstalt zur Durchsetzung ihrer Interessen zu verhelfen. Die vielfach von besonderen, juristisch nicht eindeutigen Bedingungen abhängigen Zusagen und fehlende Regelungen über Nachweispflichten der Käufer werden die Aufgabe der Treuhandanstalt erheblich erschweren, die Einhaltung der Zusagen zu überwachen und die Vertragserfüllung durchzusetzen.

Der Bundesrechnungshof hat vorgeschlagen, durch verbindliche Mindestanforderungen an die Vertragsgestaltung ausreichende und eindeutige vertragliche Absprachen und Nachweispflichten der Käufer sowie Prüf- und Kontrollrechte der Treuhandanstalt zu gewährleisten. Vertragsstrafen für den Fall der Nichterfüllung sollten zumindest in den Verträgen vereinbart werden, in denen die Zusagen Einfluß auf die Kaufpreisbildung haben. Ausnahmetatbestände für vom Käufer wirtschaftlich nicht zu vertretende Bedingungen sollten so eindeutig formuliert werden, daß sie für die Treuhandanstalt kalkulierbar und nachvollziehbar sind.

Außerdem hat der Bundesrechnungshof zu bedenken gegeben, daß eine verdeckte Doppelförderung durch öffentliche Investitionshilfen oder staatliche arbeitsmarktpolitische Maßnahmen dann möglich ist, wenn der Kaufpreis wegen der Investitions- und Arbeitsplatzzusagen des Käufers mit Rücksicht auf dessen finanzielle Belastung vermindert worden ist. Er hat empfohlen, vertragliche Vorkehrungen zu treffen, damit staatliche Förderungen von Investitions- und Arbeitsplatzzusagen nachträglich festgestellt und angemessen berücksichtigt werden können (z. B. durch nachträgliche Kaufpreisverhandlungen).

76.2.3

Der Vorstand hat in seiner Stellungnahme vom November 1992 anerkannt, daß die vom Bundesrechnungshof bemängelten Unzulänglichkeiten in der Vertragsgestaltung in der Anfangszeit der Treuhandanstalt zutreffend gewesen sein mögen; dies könne aber nunmehr nicht mehr gelten, weil er in den inzwischen weiterentwickelten Regelungen Hinweise gegeben habe, wie die vom Bundesrechnungshof aufgezeigten Probleme zu lösen seien. So sei im Handbuch „Privatisierung" jetzt empfohlen, die Investitions- und Arbeitsplatzzusagen in den Verträgen durch Vertragsstrafen oder nachträgliche Kaufpreiserhöhungen abzusichern. Danach werde der Privatisierer auch angehalten, Voll-Arbeitsplätze zu vereinbaren.

In den Verträgen sei immer eine Verpflichtung der Investoren zur Aufrechterhaltung und zur Förderung einer unternehmerischen Tätigkeit in den neuen Bundesländern enthalten. Über die vertragliche Vereinbarung von Vertragsstrafen müsse im Einzelfall entschieden werden; dabei gehe es auch darum, ob eine Privatisierung ausgeschlossen sei, wenn ein Investor die Poenalisierung seiner Zusagen verweigere. Es gebe renommierte Unternehmen, die z. B. wegen der Präjudizwirkung oder eines eventuellen Imageschadens grundsätzlich keine Vertragsstrafen vereinbaren; diese seien durch ihre Finanzkraft oftmals in der Lage, Vertragsstrafen ohne Schwierigkeiten zu zahlen; sie würden sich moralisch intensiver an ihre nicht durch Vertragsstrafen gesicherten Zusagen gebunden fühlen. Entscheidend sei für die Treuhandanstalt der Grad der Wahrscheinlichkeit für die Realisierung eines in sich schlüssigen, tragfähigen Unternehmenskonzeptes. Dabei hätten die Leistungskraft und Glaubwürdigkeit des Investors übergeordnete Bedeutung; nicht poenalisierte oder nicht einklagbare Zusagen seien deshalb nicht von minderer Qualität.

Zur möglichen staatlichen Doppelförderung von Investitionszusagen hat der Vorstand ausgeführt, die öffentliche Investitionsförderung sei Teil der Investitionsrechnung des Käufers; bestünde die Treuhandanstalt auf einem direkten oder indirekten Verzicht auf diese Förderung, so sei davon auszugehen, daß der erzielbare Kaufpreis entsprechend sinken oder die Wirtschaftlichkeit des Unternehmenskaufs für den Investor entfallen würde. Für die Treuhandanstalt seien finanzielle Leistungen anderer staatlicher Einrichtungen an den Investor eine wichtige Hintergrundinformation, die während des Verhandlungsprozesses argumentativ verwendet werden sollte. Eine darüber hinausgehende Gesamtrechnung aus Sicht der öffentlichen Hand anzustellen, sei jedoch nicht Aufgabe der Treuhandanstalt; vielmehr sehe der Gesetzgeber bewußt eine Aufgabenteilung und Budgettrennung vor.

76.2.4

Mit der Weiterentwicklung des Handbuches „Privatisierung" entspricht die Treuhandanstalt wesentlichen Empfehlungen des Bundesrechnungshofes.

Der Bundesrechnungshof weist aber darauf hin, daß mit der von ihm grundsätzlich angeregten Vereinbarung von Vertragsstrafen bei Nichteinhaltung der zugesicherten Investitionen und Arbeitsplätze nur die rechtliche Position der Treuhandanstalt geschaffen, dokumentiert und gesichert werden solle. Nur so verfüge die Treuhandanstalt über eine klare Grundlage für etwaige, wegen Änderung wirtschaftlicher Rahmendaten notwendige Nachverhandlungen. Leistungskraft und Glaubwürdigkeit des Investors seien sicherlich wichtige Entscheidungskriterien für die Treuhandanstalt, könnten jedoch durchsetzbare Rechtspositionen nicht ersetzen.

Der Bundesrechnungshof kann nicht nachvollziehen, daß die Treuhandanstalt in einer moralischen Verpflichtung der Käufer auf Einhaltung ihrer Zusagen eine stärkere Bindung sieht als in vertraglichen Vereinbarungen; dies gilt vor allem für die Fälle, in denen die Treuhandanstalt durch Kaufpreisnachlässe Investitionen und Arbeitsplätze mitfinanziert.

Der Bundesrechnungshof weist weiterhin darauf hin, daß er nicht einen Verzicht auf staatliche Investitionsförderung, sondern deren Berücksichtigung bei der Kaufpreisbildung für notwendig hält.

Das Bundesministerium wird darauf zu achten haben, daß auf denselben Zweck gerichtete Förderungsmaßnahmen, die aus den verschiedenen öffentlichen Haushalten finanziert werden, transparent gemacht und ggf. aufeinander abgestimmt werden.

76.3 Regelungen der Treuhandanstalt zur Behandlung von Investitions- und Arbeitsplatzzielen in Privatisierungsverfahren

76.3.1

In den Leitlinien der Geschäftspolitik vom 16. November 1990 und in der Richtlinie für die Privatisierung von Betrieben vom Oktober 1990 hat der Vorstand allgemeine, verbindliche Hinweise zur Behandlung von Investitionen und Arbeitsplätzen bei Privatisierungsverfahren gegeben. Danach sollen bei der Angebotsauswertung und bei der Vergabeentscheidung die beabsichtigten Investitionen für die Sicherung einer möglichst hohen Zahl von Arbeitsplätzen geprüft und die Weiterführung und Modernisierung des Betriebes durch den Käufer sowie die Absicherung von Arbeitsplätzen beachtet werden. Außerdem sollen zu den vertragsrelevanten Teilen des Betriebsfortführungskonzeptes durch den Käufer Angaben zur Beschäftigung von Arbeitnehmern und zu Investitionsvorhaben gehören.

Detailliertere, jedoch unverbindliche Hinweise und Empfehlungen enthält das Handbuch „Privatisierung" der Treuhandanstalt, das im Untersuchungszeitraum des Bundesrechnungshofes ab August 1991 im Entwurf vorlag und im Frühjahr 1992 mit Ergänzungen in Kraft gesetzt wurde.

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes legte die Treuhandanstalt nur in etwa einem Viertel der untersuchten Privatisierungsfälle in Verhandlungskonzepten Zielvorstellungen zu den vom Käufer aufzubringenden Investitionsleistungen und zum Umfang der auszubedingenden Arbeitsplatzzusagen fest. Häufig waren die Zielvorstellungen hinsichtlich der auszubedingenden Investitionen und Arbeitsplatzgarantien zu unbestimmt (z. B. Zeitrahmen der Zusagen, Maßnahmen bei Nichterfüllung, Nachweispflichten der Käufer). In derartigen Fällen blieben deshalb vereinbarte Investitionen und Arbeitsplätze häufig sogar hinter den von den Käufern ursprünglich hierzu vorgelegten Angeboten zurück. Eine Begründung dafür konnte fast nie den Unterlagen entnommen werden. Oft hatte die Treuhandanstalt darüber hinaus in diesen Fällen Zugeständnisse beim Kaufpreis gemacht.

76.3.2

Nach den Erkenntnissen des Bundesrechnungshofes waren die Regelungen des Vorstandes zur Behandlung von Investitions- und Arbeitsplatzzielen im Privatisierungsverfahren nur allgemein oder unverbindlich gehalten und stellten nicht hinreichend sicher, daß diese gesamtwirtschaftlich bedeutenden Ziele und ihre Absicherung im Privatisierungsprozeß immer angemessen verfolgt wurden.

Der Bundesrechnungshof hat deshalb empfohlen, die Investitions- und Arbeitsplatzziele regelmäßig in die Konzeptionen der Treuhandanstalt für Verkaufsverhandlungen umfassend und nachvollziehbar einzubeziehen. Die angestrebte Verhandlungsgröße sollte die Treuhandanstalt dokumentieren, damit die Bemühungen der Mitarbeiter, möglichst hohe Investitions- und Arbeitsplatzzusagen zu erzielen, nachvollziehbar sind. Dies ist besonders für die Fälle wichtig, in denen die Treuhandanstalt mit Rücksicht auf diese gesamtwirtschaftlich bedeutenden Faktoren zu Kaufpreiszugeständnissen bereit ist.

76.3.3

Der Vorstand hat betont, daß die nachhaltige Verpflichtung eines Investors, Arbeitsplätze zu erhalten oder zu schaffen sowie Investitionen zu tätigen, für die Treuhandanstalt von Anfang an eine wichtige Rolle gespielt habe. Er hat eingeräumt, daß seine Regelungen in dem Zeitraum, in dem die vom Bundesrechnungshof untersuchten Privatisierungen durchgeführt worden seien, teilweise nicht befriedigend und in vielerlei Hinsicht schlechter als die nunmehr maßgeblichen gewesen seien. Dies sei darauf zurückzuführen, daß die Treuhandanstalt mit der weltweiten Veräußerung eigentlich unverkäuflicher Unternehmen habe beginnen müssen, ohne hierfür vorher umfangreiche administrative und inhaltliche Regularien schaffen zu können. An vielen Stellen — nicht nur bei der Privatisierung — habe die Treuhandanstalt bewußt Regelungsdefizite in Kauf genommen, da die Zeit zu den Haupterfolgsfaktoren für die Arbeit der Treuhandanstalt zähle. Während die Treuhandanstalt gehandelt und entschieden habe, seien gleichzeitig die Organisationsgrundlagen verbessert und Regelungsdefizite abgebaut worden.

Die im Untersuchungszeitraum des Bundesrechnungshofes abgeschlossenen Privatisierungen seien hinsichtlich der Arbeitsplatz- und Investitionsziele in ausreichendem Maße zielgerichtet verfolgt worden. Die Mitarbeiter der Treuhandanstalt zeichne aus, daß sie auch ohne Detailvorgaben, oft auf der Grundlage informeller Regelungen im Sinne des Treuhandgesetzes, zielorientiert arbeiteten. Die vom Bundesrechnungshof festgestellten Abweichungen zwischen dem Vertragsergebnis und dem ursprünglichen Angebot des Käufers könnten damit zusammenhängen, daß die Investoren ihre Angebote zunächst als Argumentationswerte in die Verhandlungen eingeführt hätten, daß sie ihre Zielvorstellungen mit zunehmendem Informationsstand korrigiert hätten und daß das Bestreben der Treuhandanstalt, Ankündigungen des Angebotes in vertraglich verbindliche Formulierungen umzusetzen, zu sehr viel mehr Vorsicht beim Vertragspartner geführt habe. Im übrigen hätten die Feststellungen des Bundesrechnungshofes zu einer kontinuierlichen Verbesserung der Arbeit der Treuhandanstalt beigetragen; die Anregungen würden — soweit dies zweckmäßig sei — in das bestehende Regelwerk eingearbeitet.

Im übrigen hat der Vorstand entgegnet, die Treuhandanstalt bemühe sich, aus eigener Verantwortung Vertragsklauseln (u. a. Investitions- und Arbeitsplatzklauseln) durchzusetzen, die ansonsten nicht üblich seien. Den Privatisierungsteams müsse im Rahmen der verbindlichen Vorgaben möglichst großer Freiraum gewährt werden, um marktgerecht agieren und die Privatisierung erfolgreich durchführen zu können. Eine Standardisierung des Verhandlungsablaufes und des Vertragswerks sei nicht möglich. Den Privatisierern würden mit dem Handbuch „Privatisierung" Empfehlungen gegeben, die diese bei Bedarf in Anspruch nähmen. Er könne deshalb den Anregungen des Bundesrechnungshofes nicht folgen, für jeden Privatisierungsfall Zielvorgaben, insbesondere für Arbeitsplatz- und Investitionszusagen, erarbeiten zu lassen.

76.3.4

Der Bundesrechnungshof teilt nicht die Auffassung des Vorstandes, daß Investitions- und Arbeitsplatzziele in Privatisierungsverfahren auch ohne hinreichende Regelungen bis Ende 1991 immer in ausreichendem Maße zielgerichtet genug verfolgt worden seien. Der Bundesrechnungshof hält daran fest, daß — bei sicherlich notwendiger Flexibilität in den Verkaufsverhandlungen — eigene grundsätzliche Zielvorstellungen als Orientierungsgröße und Maßstab für die Verhandlungsführung sowie zur Beurteilung der Käuferangebote bei der Ausführung des gesetzlichen Auftrages, Arbeitsplätze „zu sichern und neue zu schaffen", formuliert und dokumentiert werden müssen. Er empfiehlt deshalb, entsprechende Vorgaben in das Handbuch „Privatisierung" aufzunehmen, weil dies für die noch anstehenden Privatisierungen von Bedeutung sei. Dies sei vor allem für die Bewertung und Umsetzung der Verhandlungsergebnisse durch die Entscheidungsträger notwendig, zumindest hilfreich und für die Fachaufsicht durch den Vorstand, den Verwaltungsrat und das Bundesministerium grundlegende Voraussetzung.

76.4 Berichterstattung über Investitions- und Arbeitsplatzzusagen bei Privatisierungen

76.4.1

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes entsprachen die von der Treuhandanstalt veröffentlichten Angaben über die bei Privatisierungen von Unternehmen erzielten Investitions- und Arbeitsplatzzusagen in beträchtlichem Umfang nicht den vertraglichen Vereinbarungen. So wurde bei den veröffentlichten Zahlen über Investitions- und Arbeitsplatzzusagen nicht danach unterschieden, ob diese vertraglich verbindlich abgesichert sind oder ob es sich um bloße Absichtserklärungen der privaten Investoren handelt, die ohne Zustimmung der Treuhandanstalt rückgängig gemacht werden können.

Die Treuhandanstalt hat ihre Berichterstattung inzwischen verbessert. So sollen bis Ende Mai 1993 mehr als 12 000 Privatisierungsverträge abgeschlossen sein. Damit seien Investitionen in Höhe von 179 Mrd. DM und rd. 1,45 Millionen Arbeitsplätze verbunden; davon seien allerdings Investitionen nur in Höhe von 88,2 Mrd. DM in einklagbarer Form vereinbart. Von den zugesicherten Arbeitsplätzen seien rd. 852 000 einklagbar vertraglich abgesichert.

76.4.2

Der Bundesrechnungshof hält insbesondere für politisch Verantwortliche eine differenzierte, sachgerechte Berichterstattung der Treuhandanstalt über erreichte Investitions- und Arbeitsplatzzusagen nach der Art ihrer vertraglichen Absicherung für erforderlich.

76.4.3

Der Vorstand hat eingeräumt, die veröffentlichten Angaben der Treuhandanstalt zu den bei der Privatisierung von Unternehmen erzielten Investitionen und Arbeitsplätzen gründeten sich nicht ausschließlich auf formalrechtlich verbindliche Zusagen; in sie seien die „Wägbarkeiten" mit einbezogen, wie die moralischen Verpflichtungen der Investoren gegenüber der Öffentlichkeit. Er veröffentliche deshalb die Anzahl der Zusagen, von deren Realisierung er mit hoher Sicherheit ausgehe. In der Regel weise die Treuhandanstalt darauf hin, daß die veröffentlichten Investitions- und Arbeitsplatzzusagen vertraglich verschiedenartig unterlegt und nicht unbedingt einklagbar seien.

76.4.4

Der Bundesrechnungshof weist demgegenüber darauf hin, daß die Treuhandanstalt in der Vergangenheit vielfach gerade auch gegenüber politischen Gremien undifferenzierte Angaben gemacht hat.

76.5 Schlußbemerkung

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Bundesministerium, auf die angemessene Verfolgung von Investitions- und Arbeitsplatzzusagen bei Privatisierungen und deren hinreichende Absicherung in den Verträgen hinzuwirken. Im übrigen sollte das Bundesministerium darauf achten, daß die Treuhandanstalt die von privaten Investoren zugesagten Investitionen und Arbeitsplätze bei der Vertragsabwicklung (Vertragsmanagement) auf deren Einhaltung hin hinreichend überwacht und — soweit wie möglich — durchsetzt. Der Bundesrechnungshof erwartet auch, daß die Treuhandanstalt künftig objektiv über Investitions- und Arbeitsplatzzusagen berichtet.

77 Behandlung von ökologischen Altlasten bei Privatisierungen durch die Treuhandanstalt

77.0

Die Treuhandanstalt hat bei Privatisierungen die Behandlung ökologischer Altlasten in zahlreichen Fällen unzureichend vertraglich geregelt. Mitwirkungsrechte der Treuhandanstalt bei der Vergabe und Kontrollrechte zur Überwachung der Altlastenmaßnahmen bestehen nur in weniger als der Hälfte der Privatisierungsfälle mit Altlasten-Vereinbarungen. Das von der Treuhandanstalt damit insgesamt eingegangene Kostenrisiko wird nur durch erhebliche Anstrengungen bei der Durchführung der Verträge zu begrenzen sein.

77.1

Bei den Bemühungen der Treuhandanstalt um die Privatisierung von Unternehmen kommt den Fragen, inwieweit ökologische Altlasten bestehen, welche Risiken den Betrieben daraus erwachsen und wer die Finanzierung derartiger Belastungen übernimmt (Treuhandanstalt, neue Bundesländer oder private Investoren), erhebliche Bedeutung zu.

Die bis Ende 1992 privatisierten Unternehmen hatten nach Unterlagen der Treuhandanstalt in ihren DM-Eröffnungsbilanzen Rückstellungen für die Behandlung ökologischer Altlasten in Höhe von rd. 6,5 Mrd. DM ausgewiesen. Ein Jahresabschluß für die Jahre 1991 und 1992 mit einem exakten Ausweis derartiger Verbindlichkeiten oder Rückstellungen der Treuhandanstalt insgesamt lag bis zur Beschlußfassung dieses Berichtes noch nicht vor.

Die für die Behandlung der Altlasten notwendigen Aufwendungen wirken sich auf die Bewertung der Unternehmen, auf Finanzhilfen bei der Sanierung von Unternehmen und auf Privatisierungen in Form von Kaufpreisnachlässen oder von Kostenbeteiligungen durch die Treuhandanstalt und damit auf die Ertrags- und Vermögenslage der Treuhandanstalt aus. Bis Ende 1992 hatte die Treuhandanstalt in einer Vielzahl von Privatisierungsverträgen — soweit bezifferbar — Verpflichtungen zur Kostenbeteiligung bis zu 6,9 Mrd. DM übernommen. Kaufpreisminderungen wegen ökologischer Belastungen der Betriebe sind in dieser Zahl nicht enthalten.

Der Bundesrechnungshof hat geprüft, wie die Treuhandanstalt den Begriff „ökologische Altlast" in den Privatisierungsverträgen definiert und damit ihre eigene Risikoübernahme präzisiert und eingegrenzt hat, welche generellen Weisungen zur Übernahme solcher Kosten hierfür erteilt worden sind und unter welchen Konditionen sich die Treuhandanstalt im Einzelfall zur Beteiligung an diesen Kosten verpflichtet hat. Hierzu hat er Erhebungen in der Zentrale und bei drei Niederlassungen der Treuhandanstalt durchgeführt.

77.2

Nach den Grundsätzen der Treuhandanstalt für Altlasten-Vereinbarungen in Privatisierungsverträgen vom 5. Juli 1991, die auf einen Orientierungsrahmen des Bundesministeriums vom 13. November 1990 und 28. Februar 1991 zurückgreifen, soll bei Privatisierungen eine Gewährleistung der Treuhandanstalt für die Freiheit von ökologischen Altlasten ausgeschlossen werden. Die Kosten für die Behandlung ökologischer Altlasten sind deshalb im allgemeinen vom Erwerber zu tragen. Eine Beteiligung der Treuhandanstalt soll „nur" in solchen Fällen „grundsätzlich möglich" sein, in denen „Gefahren von Belastungen des Bodens oder des Grundwassers ausgehen".

Der Vorstand erließ auf dieser Grundlage im September 1991 Vorgaben für die Ausgestaltung entsprechender Regelungen in Privatisierungsverträgen, die im Februar 1992 in das Handbuch „Privatisierung" der Treuhandanstalt mit zusätzlichen Erläuterungen übernommen wurden.

Bei der stichprobenweisen Prüfung von Privatisierungsvorgängen, die bis Anfang 1992 entschieden worden waren, hat der Bundesrechnungshof festgestellt, daß die von der Treuhandanstalt entwickelten Grundsätze zur Behandlung ökologischer Altlasten und die Empfehlungen des Bundesministeriums nicht hinreichend berücksichtigt worden sind. So wurde der Begriff „ökologische Altlasten" in den Privatisierungsverträgen überwiegend nicht eindeutig und nicht einheitlich verwandt. Die Treuhandanstalt beschränkte vertragliche Vereinbarungen nicht auf „nicht unerhebliche Belastungen von Boden oder Grundwasser mit umweltgefährdenden Stoffen"; vielmehr wurde den ökologischen Altlasten auch sonstiger Sanierungs-, Erneuerungs-, Erhaltungs- und Reparaturaufwand zugerechnet (z. B. Dachfläche erneuern, Großprüfstand sanieren).

In keinem der vom Bundesrechnungshof stichprobenweise eingesehenen Verträge war der Ausschluß der Gewährleistung für die Freiheit von ökologischen Altlasten vereinbart. Die Verträge sahen in der Regel eine Kostenübernahme des Erwerbers bis zu einem Sockelbetrag, eine Kostenbeteiligung der Treuhandanstalt (zumeist 90 v. H.) zwischen dem Sockelbetrag und einem „Deckelbetrag" und vielfach eine unbegrenzte Kostenübernahme durch die Treuhandanstalt oberhalb des „Deckelbetrages" vor. Nach Angaben der Treuhandanstalt wurde bei den bis April 1993 abgeschlossenen Privatisierungsverträgen mit Altlasten-Vereinbarungen in rd. 47 v. H. der Fälle eine „Deckelung" der Kostenbeteiligung erreicht.

Außerdem waren in den eingesehenen Privatisierungsverträgen keine Regelungen über die Anrechnung von Leistungen Dritter (Fördermaßnahmen des Bundes und der Länder für Umweltschutz- und -forschungsvorhaben sowie der Bundesanstalt für Arbeit) oder von Freistellungen durch die Länder nach dem Umweltrahmengesetz auf die von der Treuhandanstalt zu tragenden Kosten getroffen. Für die Vergabe von Aufträgen für Sanierungsmaßnahmen behielt sich die Treuhandanstalt keine Mitwirkungsrechte und für deren Überwachung keine Prüfungs-

rechte vor. Außerdem verpflichtete die Treuhandanstalt den Erwerber nicht, alle Freistellungsmöglichkeiten nach dem Umweltrahmengesetz wahrzunehmen.

In den Privatisierungsverträgen waren vom Bundesministerium für erforderlich erachtete Vereinbarungen über eine nachträgliche Kaufpreiserhöhung nicht getroffen, sofern kaufpreismindernde Rückstellungen für ökologische Altlasten in den Bilanzen der Unternehmen nicht vollständig benötigt werden.

Schließlich ging die Treuhandanstalt ohne zeitliche Begrenzung finanzielle Verpflichtungen für die Behandlung ökologischer Altlasten auch dann ein, wenn begründete Verpflichtungen zur Behandlung von Altlasten nicht zu erkennen und hierfür Rückstellungen in den Bilanzen der Unternehmen nicht gebildet waren.

Während der Erhebungen des Bundesrechnungshofes entschied die Treuhandanstalt, zu den bereits abgeschlossenen Verträgen mit den Erwerbern die vertraglichen Regelungen über die Behandlung von ökologischen Altlasten durch sogenannte Ausfüllungsvereinbarungen nachträglich zu konkretisieren. Damit sollten insbesondere Mitwirkungsrechte der Treuhandanstalt bei der Durchführung von Maßnahmen zur Altlastenbehandlung nachvertraglich vereinbart werden. Bis Ende April 1993 schloß die Treuhandanstalt 15 Ausfüllungsvereinbarungen ab.

Im Februar 1992 schrieb sie daneben alle Erwerber an, mit denen Altlasten-Vereinbarungen getroffen worden waren, und informierte diese über die aus der Sicht der Treuhandanstalt notwendigen Mitwirkungsrechte. Hierzu sollen nach Auskunft der Treuhandanstalt nur wenige ablehnende Antwortschreiben eingegangen sein.

Im April 1993 waren nach Angaben der Treuhandanstalt in ihrer Vertragsabwicklungsdatenbank rd. 2 400 Privatisierungsverträge erfaßt, die die Treuhandanstalt verpflichten, Kosten zur Behandlung von ökologischen Altlasten zu übernehmen; die Kostenbeteiligungszusage der Treuhandanstalt soll sich dabei auf rd. 6,9 Mrd. DM belaufen.

77.3

Der Bundesrechnungshof hat die Treuhandanstalt im März 1992 auf die Probleme und nicht kalkulierbaren Risiken bei der Übernahme von Kosten für ökologische Altlasten hingewiesen und empfohlen,

- eine einheitliche Definition der „ökologischen Altlasten" sicherzustellen und diese gegenüber sonstigem Sanierungs-, Erneuerungs- und Erhaltungsaufwand eindeutig abzugrenzen;
- sich bei Privatisierungen stärker um die Vereinbarung von finanziellen Obergrenzen für Verpflichtungen aus ökologischen Altlasten zu bemühen;
- Mitwirkungs- und Prüfungsrechte der Treuhandanstalt bei der Vergabe und Durchführung von Sanierungsaufträgen zur Beseitigung ökologischer Altlasten in Privatisierungsverträgen vorzusehen;
- die Unternehmenserwerber vertraglich zu verpflichten, der Treuhandanstalt Leistungen Dritter mitzuteilen, sich diese anrechnen zu lassen und alle Freistellungsmöglichkeiten nach dem Umweltrahmengesetz wahrzunehmen;
- in Privatisierungsverträgen eine nachträgliche Kaufpreiserhöhung für den Fall auszubedingen, daß kaufpreismindernd angerechnete Rückstellungen für ökologische Altlasten nicht oder nicht vollständig verbraucht werden.

Der Bundesrechnungshof hat außerdem Zweifel geäußert, daß die in den Verträgen überwiegend fehlenden Mitwirkungs- und Prüfungsrechte der Treuhandanstalt durch nachträgliche Ausfüllungsvereinbarungen angemessen gesichert werden können.

Die Änderung der Vertragspraxis im Laufe des Jahres 1992, die in der Tendenz zu einer stärkeren Konkretisierung und Begrenzung der Kostenbeteiligung und des Kostenrisikos der Treuhandanstalt geführt hat, ist zu begrüßen. In einer erheblichen Zahl von Privatisierungsfällen waren die vom Bundesrechnungshof aufgezeigten Probleme allerdings auch im 2. Halbjahr 1992 nicht hinreichend gelöst. In diesen Fällen sind die im Rahmen der Privatisierung eingegangenen Kostenrisiken der Treuhandanstalt unbestimmt und ihr voller Umfang wird erst in mehreren Jahren deutlich werden.

Der Bundesrechnungshof hat außerdem darauf hingewiesen, daß für die Zukunft zumindest hinreichende Mitwirkungs- und Kontrollrechte der Treuhandanstalt im Rahmen des Vertragsmanagements (vgl. Nr. 78) zu sichern sind.

77.4

Der Vorstand hat die in der Vertragspraxis bis Anfang 1992 festgestellten Unzulänglichkeiten allgemein eingeräumt und auf die zwischen den Jahren 1990 und 1992 erzielten Fortschritte in der vertraglichen Gestaltung der Bedingungen verwiesen, nach denen sich die Treuhandanstalt zur Kostenbeteiligung an der Behandlung von ökologischen Altlasten verpflichtet habe.

Die „Grundsätze für Altlasten-Vereinbarungen in Privatisierungsverträgen" vom September 1991 seien — auch unter Berücksichtigung von Anregungen des Bundesrechnungshofes — in mehreren Schritten weiterentwickelt und zuletzt im März 1993 aktualisiert beschlossen worden. Danach sei festgelegt, „daß nur eine Beteiligung an den Kosten erfolgt, die erforderlich sind, um eine gefahrlose Nutzung des Grundstücks im Rahmen des vertraglich Vorgesehenen — möglichst im Sinne der Nutzungsgleichheit — zu ermöglichen"; eine Kostenbeteiligung sei außerdem für solche Maßnahmen vorgesehen, „die unmittelbar der sachgemäßen erforderlichen Beseitigung der Gefahr" dienten. Soweit in den Bilanzen der zu privatisierenden Unternehmen Rückstellungen gebil-

det worden seien, würden diese nunmehr nicht mehr bei der Unternehmenswert- und Kaufpreisermittlung berücksichtigt.

Von den Altlasten seien die sonstigen behebungspflichtigen Lasten (z. B. notwendige Rekultivierungen, kontaminierte Anlagen und Gebäude) zu unterscheiden, die vor Vertragsabschluß mit vertretbarem Aufwand quantifiziert und dann in Form eines Preisabschlages berücksichtigt werden könnten. Nach diesen Regelungen werde seit März 1993 verfahren. Im übrigen werde davon ausgegangen, daß diese Regelungen bereits vorher in zahlreichen Verträgen angewandt worden seien.

Die Käufer würden nunmehr verpflichtet, für Maßnahmen der Gefahrenabwehr alle möglichen Drittmittel zu beantragen, in Anspruch zu nehmen und dies der Treuhandanstalt anzuzeigen, für die dann in Höhe der Drittmittel keine Zahlungspflicht bestehe.

Der Orientierungsrahmen des Bundesministeriums zur Kostenbeteiligung der Treuhandanstalt bei ökologischen Altlasten, nach dem die Altlastengrundsätze der Treuhandanstalt u. a. möglichst flexibel gehandhabt werden sollten, sei dahingehend interpretiert worden, daß bei mittelständischen Erwerbern oder Management Buy Out/Management Buy In-Modellen (MBO/MBI) auf eine „Deckelung" des Altlastenrisikos zugunsten der Treuhandanstalt hätte verzichtet werden können. Im übrigen sei es ein Gebot der Wirtschaftlichkeit, in Einzelfällen auf eine „Deckelung" der Altlastenrisiken der Treuhandanstalt zu verzichten, da ansonsten z. B. mit nicht unerheblichen Kaufpreisabschlägen zu rechnen sei.

Der Anteil der Verträge mit Absicherung der Mitwirkungsrechte der Treuhandanstalt sei zwischen 1990 und 1992 mehr als verdoppelt worden. So seien bei 38 v. H. der von der Treuhandanstalt analysierten Verträge aus dem 2. Halbjahr 1992 Mitwirkungsrechte verankert, die u. a. die Genehmigung und Begleitung von Maßnahmen zu ökologischen Altlasten durch die Treuhandanstalt sicherstellten.

Auf den Abschluß von Ausfüllungsvereinbarungen sei wieder verzichtet worden, weil diese bei gegebener Vertragslage trotz erheblichen Verwaltungsaufwandes nicht durchsetzbar seien und zu einer Vielzahl rechtlicher Probleme führten. Als Ausgleich hierfür sei im Herbst 1992 ein „Merkblatt Projektbegleitung für den Erwerber/Investor" zum Vertragsmanagement entwickelt worden, welches die wichtigsten Kontrollrechte der Treuhandanstalt beschreibe und dem Käufer als „Geschäftsordnung" für eine unbürokratische und konstruktive Zusammenarbeit angeboten werde.

Insgesamt sei zu bedenken, daß das Vorhandensein ökologischer Altlasten, aber auch die Möglichkeit des Vorhandenseins (Risiko), die ohnehin vorhandenen wirtschaftlichen Risiken im Rahmen der Privatisierung für den Erwerber nicht unerheblich erhöhten. Da jede Vereinbarung in einem Kaufvertrag zwangsläufig ihren Preis habe, versuche die Treuhandanstalt, die oftmals unkonkreten Risiken bezüglich der Altlasten mit einer „Vereinbarung auf die Zukunft" zu kompensieren. Dies habe den Vorteil, daß die aus technischen, naturwissenschaftlichen und juristischen Gründen im Rahmen der Privatisierung in der Regel nicht lösbare Altlastenfrage auf die Zukunft vertagt werde, in der diese dann mit dem notwendigen Sachverstand und der erforderlichen Zeit gelöst werden könne. Es würden deshalb auch bei fehlenden Hinweisen auf Altlasten oder beim Fehlen von Rückstellungen für ökologische Altlasten in den der Privatisierung zugrundeliegenden DM-Eröffnungsbilanzen der Unternehmen Kostenregelungen in den Verträgen vereinbart, da ansonsten die Risikoübernahme durch den Erwerber zu konkreten Gegenleistungen der Treuhandanstalt (Kaufpreisabschlägen) führen müßte.

77.5

Der Bundesrechnungshof erkennt die Bemühungen der Treuhandanstalt an, die Regelungen in den Privatisierungsverträgen zur Kostenbeteiligung der Treuhandanstalt an der Behandlung ökologischer Altlasten zu verbessern. Er sieht auch, daß bis Ende 1992 Erfolge erzielt worden sind. Dennoch sind die vom Bundesrechnungshof bereits frühzeitig aufgezeigten Probleme bei einer erheblichen Zahl von Privatisierungsverträgen bis Ende 1992 nicht gelöst worden.

Der Bundesrechnungshof gibt zu bedenken, daß bei einer bedeutenden Zahl von bis Ende 1992 abgeschlossenen Privatisierungsverträgen der Altlastenbegriff nicht eindeutig und nicht einheitlich definiert ist, was in einer Vielzahl von Fällen erhebliche Diskussionen um Fragen der Vertragsauslegung und Geschäftsgrundlagen zu einem Zeitpunkt auslösen kann, zu dem am Privatisierungsprozeß beteiligte Sachbearbeiter nicht mehr zur Verfügung stehen. In etwa der Hälfte der Verträge ist auch das Kostenrisiko für die Treuhandanstalt nicht begrenzt. Insgesamt dürften damit erhebliche Schwierigkeiten in der Vertragsabwicklung zu lösen sein und Belastungen für das Mitte des Jahres 1993 organisatorisch grundlegend umstrukturierte Vertragsmanagement (vgl. Nr. 78) der Treuhandanstalt entstehen.

Die im März 1993 verbesserten und konkretisierten „Grundsätze für Altlasten-Vereinbarungen in Privatisierungsverträgen" geben für die Handhabung von Rückstellungen für ökologische Altlasten in den Unternehmensbilanzen bei künftigen Privatisierungsbemühungen der Treuhandanstalt grundsätzlich praktikable Hinweise; ihre praktische Bedeutung dürfte allerdings relativ gering sein, weil die Treuhandanstalt die Privatisierungen überwiegend abgeschlossen hat.

Inwieweit die bis Ende 1992 nicht hinreichend abgesicherten Mitwirkungs- und Prüfungsrechte der Treuhandanstalt bei Sanierungsmaßnahmen im Rahmen des Vertragsmanagements durch eine „unbürokratische Zusammenarbeit" gelöst werden können, bleibt abzuwarten.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt der Treuhandanstalt, alle noch bestehenden Möglichkeiten zu nutzen,

die eingegangenen Kostenrisiken zu vermindern und die intern beschriebenen notwendigen Maßnahmen für das Vertragsmanagement „ökologischer Altlasten" konsequent anzuwenden. Im übrigen regt er an, bei den noch anstehenden Privatisierungen mit Altlasten-Vereinbarungen verstärkt auf eine Begrenzung des Kostenrisikos zu achten und hierzu vor allem hinreichende Kontrollrechte für die Treuhandanstalt vertraglich abzusichern.

78 Grundlagen des Vertragsmanagements der Treuhandanstalt

78.0

Die Treuhandanstalt hat im 1. Halbjahr 1993 nunmehr die erforderlichen organisatorischen und verfahrenstechnischen Grundlagen für eine sachgerechte Wahrnehmung des Vertragsmanagements geschaffen und damit die bis dahin unzureichenden Entwicklungsstufen abgelöst.

Die dem Vertragsmanagement zur Verfügung stehende Informationsbasis (Vertragsdatenbank und Privatisierungsakten) bot keine hinreichende Gewähr dafür, daß die Treuhandanstalt ihre Rechte und Pflichten aus Privatisierungen in vollem Umfang wahrnimmt. Die Treuhandanstalt wird sich mit der Dokumentation und Aufarbeitung der Privatisierungsergebnisse weiterhin befassen müssen, damit sie hinreichende Grundlagen für eventuell notwendige Vertragsauslegungen hat und die Geschäftsgrundlage zum Zeitpunkt der Vertragsabschlüsse aufklären kann.

78.1 Allgemeines

Aufgabe des Vertragsmanagements durch die Treuhandanstalt ist vor allem, die zwischen der Treuhandanstalt und privaten Erwerbern abgeschlossenen Verträge und Vereinbarungen zu verwalten und die Einhaltung der Bedingungen durch die Erwerber zu überwachen. Die Bedeutung des Vertragsmanagements wird daraus ersichtlich, daß nach Angaben der Treuhandanstalt insgesamt mehr als 70 000 Verträge viele Jahre zu bearbeiten und kontrollierend zu begleiten sein werden. Das Vertragsmanagement ist damit eine auch nach Erfüllung des Privatisierungsauftrages weiterbestehende, weit in die Zukunft reichende Aufgabe der Treuhandanstalt und ihrer etwaigen Nachfolgeorganisation.

Der Bundesrechnungshof hat in mehreren Erhebungen (November 1991 bis Februar 1992, März 1993) untersucht, welche grundsätzlichen organisatorischen, personellen und verfahrenstechnischen Regelungen die Treuhandanstalt für das Vertragsmanagement eingeführt hat und wie sich diese in der Praxis ausgewirkt haben.

78.2 Organisatorisches und verfahrenstechnisches Konzept für das Vertragsmanagement

78.2.1

Im Februar 1991 entschied der Vorstand, daß bestimmte Angaben über abgeschlossene Privatisierungsvorgänge im jeweils zuständigen Unternehmensbereich dezentral nach einem einfachen Verfahren zu erfassen sind. Aufgrund von Unzulänglichkeiten in diesem Verfahren beschloß der Vorstand im Juni 1991 ergänzend, ein einheitliches, revisionssicheres, DV-gestütztes Verfahren für das Vertragsmanagement ausarbeiten zu lassen.

Das hierzu eingerichtete „Organisationsprojekt Vertragsabwicklung" sollte insbesondere die DV-mäßige Erfassung der Vertragsinhalte regeln, die Aufgaben des Vertragsmanagements beschreiben und die organisatorischen Erfordernisse aufzeigen. Im übrigen mußten alle Verträge für die bis Juni 1991 bereits privatisierten rd. 1 600 Unternehmen nach den Kriterien des neuen Systems nochmals überprüft und vollständig erfaßt werden.

Die konzeptionellen Vorgaben des Vorstandes vom Juni 1991 waren im Februar 1992 noch nicht vollständig umgesetzt; inzwischen waren mehr als 5 200 Unternehmen privatisiert. Für die nachträgliche Erfassung dieser Verträge wurden externe Kräfte eingesetzt, wodurch ein finanzieller Aufwand von rd. 7 Mio. DM entstand.

Aufgrund von Hinweisen des Bundesrechnungshofes entschied der Vorstand im Mai und Juli 1992, die Personalausstattung für das Vertragsmanagement in der Zentrale und in den Niederlassungen gegenüber dem bisherigen Stand zu verdoppeln.

Im August 1992 verabschiedete er eine Organisationsanweisung „Vertragsabwicklung", mit der die Abläufe und Zuständigkeiten im Prozeß des Vertragsmanagements und die Übergabe der erforderlichen Unterlagen von den mit der Privatisierung befaßten Stellen an die mit dem Vertragsmanagement beauftragten Organisationseinheiten geregelt wurden.

Im Februar 1993 faßten der Vorstand und der Verwaltungsrat der Treuhandanstalt einen neuen Beschluß über Grundsätze, Aufgaben, Organisation und Genehmigungsrichtlinien für das Vertragsmanagement. Die bis dahin entwickelte Organisationsstruktur des Vertragsmanagements hatte nach den Erkenntnissen des Vorstandes dem vielfach bedeutenden Entscheidungsbedarf während des Geltungszeitraumes der Privatisierungsverträge nicht genügend Rechnung getragen. Deshalb wurde das Direktorat Koordination Vertragsmanagement eingerichtet, dem die Richtlinienkompetenz und Systemhoheit über das dezentral in den Unternehmensbereichen angesiedelte Vertragsmanagement übertragen wurde.

Im Juli 1993 wurde als internes Arbeitsmittel ein Handbuch „Vertragsmanagement" verabschiedet, das grundsätzliche Fragen des Vertragsmanagements und des Vertragscontrollings beschrieb.

78.2.2

Der Bundesrechnungshof hat die Treuhandanstalt bereits im Juli 1992 darauf hingewiesen, daß bei dem bis Januar 1992 verabschiedeten Konzept für das Vertragsmanagement grundsätzliche Überlegungen zur erforderlichen Personalausstattung fehlten. Er hat auch darauf aufmerksam gemacht, daß bis Anfang 1992 keine Überlegungen zur zweckmäßigen Organisation von Querschnittsaufgaben des Vertragsmanagements angestellt waren.

Weiter hat der Bundesrechnungshof ein einheitliches Vertragscontrolling (Analyse der Privatisierungsverträge auf Schwachstellen und Entwicklung von einheitlichen Regelungen für den Abschluß von Kaufverträgen aufgrund von Erfahrungen) und ein internes Reporting (Berichtswesen) in allen Unternehmensbereichen und Niederlassungen vermißt.

Der Bundesrechnungshof hat außerdem darauf hingewiesen, daß die verzögerte Übergabe der Privatisierungsverträge an die mit dem Vertragsmanagement befaßten Stellen und unzureichende Regelungen zu den Kaufpreisfälligkeiten in den Verträgen zu Problemen bei der Überwachung der Zahlungseingänge aus Privatisierungen sowie beim Mahnwesen führten. Zeitweilig gingen bei der Treuhandanstalt erhebliche Geldbeträge ein, ohne daß diese Zahlungen dem jeweiligen Privatisierungsvorgang (Kundenkonto) zugeordnet werden konnten.

Im Mitte 1991 beschlossenen DV-System war noch nicht vorgesehen, alle zur Bilanzaufstellung der Treuhandanstalt notwendigen, buchungsrelevanten Vertragsdaten aufzunehmen. Es fehlten z. B. Eingabemöglichkeiten für die tatsächlich anfallenden Forderungen oder für Verbindlichkeiten aus ökologischen Altlasten, für Forderungen aus der Erhebung von Vertragsstrafen für nicht eingehaltene Arbeitsplatz- und Investitionszusagen der Investoren und für Zinsforderungen wegen verspäteter Zahlungen des Käufers. Im Februar 1993 wurde deshalb das System entsprechend ergänzt.

Die hierzu erforderliche Nacherfassung der bilanzwirksamen Vertragspositionen aus dem zu diesem Zeitpunkt vorhandenen Vertragsbestand von über 20 000 Einzelverträgen soll nach Einschätzung der Treuhandanstalt frühestens Ende März 1994 abgeschlossen werden.

78.2.3

Der Bundesrechnungshof hat den Vorstand auf die festgestellten Mängel hingewiesen und empfohlen, den Beschluß des Vorstandes und Verwaltungsrates der Treuhandanstalt zum Vertragsmanagement vom Februar 1993 mit Nachdruck umzusetzen und hierzu die Einhaltung der Vorgaben durch die für das Vertragsmanagement Verantwortlichen angemessen kontrollieren zu lassen. Im übrigen hat er angeregt, den quantitativen und qualitativen Personalbedarf zur sachgerechten Erfüllung der Aufgaben des Vertragsmanagements konkret zu bestimmen und die notwendigen Personalmaßnahmen zügig umzusetzen.

78.2.4

Der Vorstand hat darauf hingewiesen, daß die Arbeit der Treuhandanstalt unmittelbar nach den ersten politisch-programmatischen Zielformulierungen hätte einsetzen müssen und Zeit für eine gründliche administrative oder inhaltliche Vorbereitung nicht bestanden habe. Nach Abschluß erster erfolgreicher Privatisierungsverträge habe er sich um den stufenweisen Aufbau des Vertragsmanagements bemüht. Das Vertragsmanagement habe innerhalb von weniger als zweieinhalb Jahren rasch aufgebaut werden müssen; es habe nur parallel und in wichtigen Teilbereichen zeitversetzt zu den prioritären Aufgaben Sanierungsbegleitung und Privatisierung entwickelt werden können. Es müßten auch die Probleme beim schnellen Aufbau der Vertragsmanagement-Organisation berücksichtigt werden; es sei vor allem schwierig gewesen, geeignete Mitarbeiter am Arbeitsmarkt zu gewinnen oder qualifizierte Kräfte aus anderen Bereichen der Treuhandanstalt umzusetzen. Der Vorstand habe bei allen Vor- und Nachteilen pragmatisch vorgehen müssen. Er halte es nach wie vor für richtig, daß er angesichts des großen Arbeits- und Entscheidungsdrucks zunächst einfache organisatorische Lösungen habe installieren lassen und danach mit dem Aufbau eines dauerhaften Systems begonnen habe.

Der Vorstand hat weiterhin mitgeteilt, daß die Treuhandanstalt eine Reihe von Hinweisen des Bundesrechnungshofes aufgreifen und in die weitere Arbeit einbeziehen werde. Es seien auch bereits Empfehlungen des Bundesrechnungshofes und der eigenen internen Revision umgesetzt worden. Bis Juni 1993 sei zwar das Vertragsmanagement ohne zentrale Führung in gesonderten Abteilungen der Kaufmännischen Direktorate bzw. der Niederlassungen/Geschäftsstellen in den einzelnen Unternehmensbereichen durchgeführt worden. Gleichwohl seien seit September 1992 Koordinations- und Richtlinienfunktionen sowie konzeptionelle Aufgaben für die organisatorische Weiterentwicklung wahrgenommen worden. Zum 1. Juli 1993 sei das Vertragsmanagement von Grund auf neu organisiert worden. Nunmehr würden fünf operative Vertragsmanagement-Direktorate sowohl das operative Tagesgeschäft als auch die Führung komplexer Verhandlungen verantworten. Zur Lösung von Spezialproblemen und zur Führung schwieriger oder bedeutender Nachverhandlungen würden ggf. erfahrene externe Juristen, Wirtschaftsprüfer und Verhandlungsführer hinzugezogen. Das für das Vertragsmanagement verantwortliche Vorstandsressort sei mit einem eigenständigen Direktorat Vertragsmanagement-Controlling ausgestattet worden. Damit würden die Einheitlichkeit der Vertragsmanagementaktivitäten gewährleistet, entscheidungsrelevante Steuerungsinformationen bereitgestellt sowie das Vier-Augen-Prinzip sichergestellt.

Die Treuhandanstalt gehe davon aus, daß das Vertragsmanagement bis zum Jahreswechsel 1993/94 inhaltlich und organisatorisch vollständig etabliert sein werde und sich auf dieser Basis spätestens Ende 1994 reibungslos in eine zukunftsgerechte Nachfolgeorganisation überführen lasse.

78.2.5

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes wird das Vertragsmanagement für den Erfolg der Privatisierungsbemühungen der Treuhandanstalt zentrale Bedeutung haben.

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht die große Belastung der Treuhandanstalt mit organisatorischen und personalwirtschaftlichen Problemen, die nicht unwesentlich aus der geschäftspolitischen Vorgabe der schnellen Privatisierung der Unternehmen in den neuen Bundesländern resultiert. Geht man von der Notwendigkeit einer engen Terminsetzung für die Abwicklung des politischen Auftrages aus, dann konnte dieser nur durch rasche Ausweitung des operativen Geschäftes entsprochen werden. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes hätten praxisgerechte Lösungen für die Organisationsstrukturen und Verfahrensregelungen des Vertragsmangements früher angestrebt werden müssen. Die seit Juli 1993 maßgeblichen organisatorischen und verfahrensmäßigen Regelungen schaffen nunmehr grundsätzlich die Voraussetzungen dafür, daß das für den einzelnen Privatisierungsfall wichtige und gesamtwirtschaftlich sowie haushaltsmäßig insgesamt bedeutende Vertragsmanagement sachgerecht wahrgenommen werden kann. Sie können aber die erheblichen Auswirkungen früherer Unterlassungen nicht vollständig bereinigen.

Der Bundesrechnungshof wird die weitere Entwicklung beobachten.

78.3 Datenbestände und Verfahrensabläufe für das Vertragsmanagement

78.3.1

Die Qualität des Vertragsmanagements wird u. a. durch die Zuverlässigkeit der Datenbestände in dem hierfür entwickelten DV-System und durch reibungslose Verfahrensabläufe bestimmt. Bei seinen stichprobenweisen Erhebungen im März 1993 hat sich der Bundesrechnungshof deshalb auch mit diesen Gesichtspunkten befaßt.

Die stichprobenweisen Erkenntnisse des Bundesrechnungshofes wiesen darauf hin, daß die Datenbasis für das Vertragsmanagement vielfach nicht zutreffend war und die Verfahrensabläufe in der Praxis teilweise nicht den Vorgaben entsprachen.

Die von der Treuhandanstalt mit der Erfassung aller Privatisierungsverträge beauftragten externen Berater erfaßten die relevanten Vertragsdaten für das schließlich im 2. Quartal 1992 vollständig realisierte neue DV-Vertragsdatenbanksystem unzureichend. So wurden die Erfassungsfehler zu Investitions- und Arbeitsplatzzusagen von Investoren, die im Vorläufersystem enthalten waren, weiter übernommen. Die externen Berater dokumentierten vielfach die Ergebnisse ihrer Prüfung nicht. Notwendige Angaben, wie die Höhe eines grundsätzlich festgestellten Rückstellungsbedarfes für die Treuhandanstalt, fehlten und wurden auch durch die Vertragsmanager nicht ergänzt.

Teilweise wurden für das Vertragsmanagement relevante Vereinbarungen nicht oder falsch erfaßt. Außerdem wurden gleichlautende Vereinbarungen mit finanziellen Auswirkungen in verschiedenen Verträgen unterschiedlich bewertet und erfaßt. Das für die Überwachung der Datenerfassung zuständige Vertragsmanagement behob diese Fehler nicht. Die Vertragsmanagementabteilungen griffen außerdem wichtige Hinweise von Beratern zur weiteren Bearbeitung von Verträgen (z. B. Nachbesserungen und Präzisierungen von Vertragsklauseln) nicht auf und brachten diese nicht in das DV-System ein.

Die Privatisierungsverträge wurden — unbeschadet der getroffenen Regelungen — von den Privatisierern noch immer nicht zügig an das Vertragsmanagement übergeben; dies führte weiterhin zu Problemen bei der zeitnahen Überwachung fälliger Kaufpreise sowie bei der Zuordnung von Zahlungseingängen zu den entsprechenden Privatisierungsvorgängen.

Ende März 1993 hatte das Vertragsmanagement etwa 1 600 abgeschlossene Verträge der Treuhandliegenschaftsgesellschaft nicht erfaßt.

Die Vertragsmanagementabteilungen der Unternehmensbereiche nutzten und aktualisierten das für das Vertragsmanagement aufgebaute DV-System in vielen Fällen nur unzureichend (z. B. fehlende oder falsche Eintragungen von Wiedervorlagen, Prüfterminen, Erledigungsvermerken und Vertragsdaten). Dadurch reagierte die Treuhandanstalt nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes in Einzelfällen nicht auf Vertragsverletzungen der privaten Investoren (z. B. keine Geltendmachung von Verzugszinsen, keine Wahrnehmung der Rechte aus kaufpreiserhöhenden Tatbeständen). Außerdem wurde vielfach das nach den Richtlinien der Treuhandanstalt und den Erfahrungen des Bundesrechnungshofes erforderliche Vier-Augen-Prinzip bei Eingaben und Änderungen von Daten verletzt und eine inhaltliche Kontrolle durch die dafür zuständigen Abteilungsleiter unterlassen.

Nachverhandlungen zu Privatisierungsverträgen wurden fast immer nur auf Anstoß der Käufer durchgeführt. Die interne Revision hatte bereits in einem Prüfbericht vom 23. Oktober 1992 darauf hingewiesen, daß für die Vertragsmanagementabteilungen keine einheitlichen Regelungen oder keine einheitlichen Handhabungen bezüglich der Strategie und Zielstellung der Treuhandanstalt bei Nachverhandlungen bestünden. Allgemeine Richtlinien hierzu wurden im Februar 1993 verabschiedet.

Der Inhalt der Privatisierungsverhandlungen sollte nach internen Vorgaben der Treuhandanstalt in den Privatisierungsakten und in Übergabeprotokollen dokumentiert werden. Die zuständigen Stellen der Treuhandanstalt lieferten jedoch dem Vertragsmanagement vielfach die nach der vorgeschriebenen Ablagestruktur der Privatisierungsakte geforderte Dokumentation der Verkaufsverhandlungen nicht; es bestanden deshalb insbesondere Informationslücken für Nachverhandlungen wegen Mehrerlösabfüh-

rungsklauseln bei Grundstücksverkäufen, wegen Arbeitsplatzzusagen oder wegen ökologischer Altlastenregelungen.

Aufgrund der mangelhaften Dokumentation der Privatisierungsverfahren, auf die der Bundesrechnungshof mehrfach aufmerksam gemacht hatte, fehlten den Vertragsmanagern ausreichende Informationen über den Ablauf der Verkaufsverhandlungen und die Geschäftsgrundlage des jeweiligen Vertrages. Die fehlenden Informationen ließen sich teilweise auch dann nicht mehr beschaffen, wenn die Treuhandanstalt den für den Verkauf zuständigen Privatisierer persönlich zu einzelnen Vertragspunkten befragen konnte. Vertraglich unscharfe Punkte bei Unternehmensverkäufen (z. B. Bedeutung von Vertragsabreden, Geschäftsgrundlage für einzelne Vertragsregelungen) konnten so nicht mehr aufgeklärt werden. Die Treuhandanstalt wird deshalb in Nachverhandlungen mit den Käufern die dem Vertrag zugrundeliegenden Ziele und Rahmenbedingungen für wichtige und finanzwirksame Vertragsregelungen häufig nicht richtig einschätzen können.

78.3.2

Nach den Erkenntnissen des Bundesrechnungshofes waren wegen der zumindest bis März 1993 unzulänglichen Datenbestände und Verfahrensabläufe in vielen Fällen nicht mehr behebbare Nachteile für die Treuhandanstalt eingetreten.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, auf eine ausreichende Qualität der Vertragsdatenbank zu achten und die für das Vertragsmanagement wichtigen inhaltlichen Punkte der Verkaufsverhandlungen — soweit wie möglich — nachträglich noch zu dokumentieren.

78.3.3

Der Vorstand hat darauf hingewiesen, daß die Qualität der Vertragsdatenbank innerhalb sehr kurzer Zeit stark verbessert worden sei und Eingabefehler die Ausnahme seien. Außerdem sei die komplexe Vielzahl von Einzelinformationen über die bis März 1993 weit über 20 000 erfaßten Verträge nur bedingt standardisierbar und daher teilweise nur auf der Basis plausibler Interpretationen in Eingabeform umsetzbar.

78.3.4

Der Bundesrechnungshof vermag die Einlassungen des Vorstandes nicht nachzuvollziehen, die festgestellten unzulänglichen Angaben in der Vertragsdatenbank seien die Ausnahme gewesen. Bei Prüfungen von Privatisierungsvorgängen hat der Bundesrechnungshof immer wieder auf die in zahlreichen Fällen vorgefundene unzulängliche und lückenhafte Führung von Privatisierungsakten hingewiesen, die nunmehr auch zu Problemen beim Aufbau der Vertragsdatenbank geführt haben.

Eine ordnungsgemäße Dokumentation der Privatisierungsbemühungen und -ergebnisse ist notwendige Grundlage für das Vertragsmanagement. Die in der Vertragsdatenbank nur standardisiert erfaßten Daten müssen in allen Fällen zutreffend sein und bilden den Einstieg in ein angemessenes Vertragsmanagement. Für die erforderlichen Verhandlungen im Rahmen des Vertragsmanagements müssen die Privatisierungsakten herangezogen werden, aus denen die Ziele und Rahmenbedingungen der Vertragsverhandlungen sowie die Pflichten und Rechte der Treuhandanstalt und des Erwerbers im einzelnen hervorgehen sollten.

Die Treuhandanstalt sollte Hinweisen auf Probleme in der Dokumentation von Privatisierungsergebnissen nachhaltig nachgehen und sich darum bemühen, die Grundlagen für ein ordnungsgemäßes Vertragsmanagement stetig zu verbessern.

Von der Lösung der vom Bundesrechnungshof aufgezeigten Probleme werden der Gesamterfolg der Arbeit der Treuhandanstalt und die Belastung öffentlicher Haushalte maßgeblich abhängen.

78.4 Schlußbemerkung

Mit den Beschlüssen des Vorstandes im 1. Halbjahr 1993 wurden nunmehr die organisatorischen und verfahrenstechnischen Grundlagen für eine sachgerechte Wahrnehmung des Vertragsmanagements geschaffen. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, die Wirksamkeit dieser neuen Regelungen zu beobachten und bei Bedarf schnell notwendige Veränderungen vorzunehmen.

79 Beteiligungscontrolling der Treuhandanstalt

79.0

Die vom Beteiligungscontrolling der Treuhandanstalt wahrzunehmenden Aufgaben waren nicht hinreichend verbindlich und inhaltlich bestimmt beschrieben und gewährleisteten nicht eine wirksame Unterstützung der für die Beteiligungsführung verantwortlichen Branchendirektorate. Die Unternehmensmeldungen sollten inhaltlich überprüft und schon gespeicherte Daten — soweit erforderlich — korrigiert werden, damit Entscheidungen auf einer möglichst wirklichkeitsnahen Datenbasis getroffen werden können.

79.1

Dem Beteiligungscontrolling der Treuhandanstalt kommt bei der Privatisierung, Sanierung und Abwicklung eine zentrale Bedeutung zu. Der Bundesrechnungshof hat im Rahmen einer Orientierungsprüfung Aufbau und Funktionsweise des Beteiligungscontrolling geprüft und hierzu Erhebungen bei der Zentrale der Treuhandanstalt sowie bei ausgewählten Beteiligungsgesellschaften durchgeführt.

79.2

79.2.1

Die Treuhandanstalt hat die Aufgaben des Beteiligungscontrolling in dem „Rahmenkonzept Controlling THA" schlagwortartig beschrieben. Sie hat darin vorgesehen, daß die Kaufmännischen Direktorate die für die Privatisierung und Beteiligungsführung zuständigen Branchendirektorate bei der Beteiligungsführung im wesentlichen durch Berichtswesen über den Privatisierungs- und Sanierungsfortschritt sowie über die Finanz- und Ergebnissituation der Beteiligungsunternehmen begleiten und unterstützen sollen.

Allgemeinverbindliche Regelungen zur näheren Ausgestaltung der Aufgaben des Beteiligungscontrolling (z. B. Inhalt, Umfang und Auswertungsintensität des Berichtswesens) existierten nicht. Auch in den vom Vorstand Ende Juni 1992 beschlossenen Funktionsbeschreibungen für die Kaufmännischen Direktorate wurden eigenständige Aufgaben des Beteiligungscontrolling nicht näher erläutert. Die einzelnen Kaufmännischen Direktorate präzisierten ihre Aufgaben weitgehend eigenständig und unterschiedlich anhand ihres eigenen Aufgabenverständnisses. Dabei verzichteten sie in mehreren Punkten auf die Umsetzung von Vorgaben des Rahmenkonzeptes. So richteten die Kaufmännischen Direktorate z. B. ein den Anforderungen des Rahmenkonzeptes genügendes Berichtswesen nicht ein.

Als Ergebnis dieser Entwicklung stellte der Bundesrechnungshof eine uneinheitliche und zwischen den Unternehmensbereichen der Treuhandanstalt zum Teil nicht abgestimmte Arbeitsweise des Beteiligungscontrolling fest. Es bestanden große Unterschiede in den von den Kaufmännischen Direktoraten der verschiedenen Unternehmensbereiche eingerichteten Berichtswerken. Während beispielsweise das Kaufmännische Direktorat eines Unternehmensbereiches regelmäßig mehrere recht umfangreiche Berichte zur Unterstützung der Beteiligungsführung für die Branchendirektorate fertigte, entwickelte das Kaufmännische Direktorat eines anderen Unternehmensbereiches lediglich Kurzauswertungen der einzelunternehmensbezogenen Quartalsberichte, die sich auf die kommentarlose, listenartige Wiedergabe weniger Kennzahlen beschränkten.

79.2.2

Die Treuhandanstalt führte für Zwecke des Beteiligungscontrolling eine obligatorische Berichterstattung ihrer Beteiligungsgesellschaften ein. Quartalsweise war von Unternehmensseite anhand standardisierter Berichte eine Vielzahl von Daten zur betrieblichen Lage und Entwicklung an die Treuhandanstalt zu melden.

Die Kaufmännischen Direktorate der einzelnen Unternehmensbereiche überwachten zwar grundsätzlich den Eingang dieser Unternehmensmeldungen. Von ihnen jeweils eigenverantwortlich entwikkelte Mahnverfahren führten jedoch zu erheblichen Unterschieden bei den bereichsspezifischen Rücklaufquoten und -geschwindigkeiten und damit auch teils zum Verlust an Aktualität.

Die abgefragten Unternehmensdaten wurden in einer zentralen Datenbank gespeichert und für Auswertungszwecke bereitgehalten; die Unternehmensangaben wurden von den Kaufmännischen Direktoraten keiner besonderen inhaltlichen Überprüfung unterzogen. Sofern die Branchendirektorate zu einem späteren Zeitpunkt Unstimmigkeiten in den Quartalsberichten feststellten, führte dies grundsätzlich nicht zu einer nachträglichen Änderung der einmal eingegebenen EDV-Datenbasis.

Erhebungen des Bundesrechnungshofes bei Treuhandunternehmen haben ergeben, daß die Meldungen der Unternehmen an die Treuhandanstalt zum Teil erhebliche Mängel aufwiesen, wie z. B. Buchungsfehler und nicht hinreichend fundierte Plandaten. So wurden bei einem Unternehmen schwerwiegende Mängel in den den Meldungen zugrundeliegenden Unterlagen vorgefunden (Abweichungen zwischen Periodenergebnis in Bilanz und Gewinn- und Verlustrechnung, Differenzen zwischen Bilanzsummen auf Aktiv- und Passivseite der Bilanz, unterschiedliche Angaben zu Bestandsveränderungen in der Bilanz, Gewinn- und Verlustrechnung sowie Liquiditätsübersicht).

79.3

79.3.1

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß das „Rahmenkonzept Controlling THA" sowie die Funktionsbeschreibungen für die Kaufmännischen Direktorate erhebliche Interpretationsspielräume hinsichtlich der wahrzunehmenden Aufgaben enthalten. Sie sind nach seiner Auffassung nicht geeignet, eine ausreichende Unterstützung der Branchendirektorate bei der auf die Privatisierung und Sanierung der Unternehmen gerichteten Beteiligungsführung in allen Unternehmensbereichen zu gewährleisten. Der Bundesrechnungshof hat deshalb empfohlen, klar definierte, abgestimmte Aufgabenbeschreibungen für die am Beteiligungscontrolling beteiligten Stellen sowie Mindeststandards über Art und Inhalt der Controllingaufgaben zu entwickeln und die Umsetzung der vorhandenen Regeln sicherzustellen.

Auch die Auswertung der Unternehmensmeldungen durch die Kaufmännischen Direktorate und deren Berichterstattung über die wirtschaftliche Lage und Entwicklung der einzelnen Beteiligungsunternehmen an die Branchendirektorate hat der Bundesrechnungshof für verbesserungsbedürftig angesehen. Er hat deshalb die Einführung periodischer Berichte auch durch jene Kaufmännischen Direktorate angeregt, die bislang noch hierauf verzichten.

79.3.2

Der Bundesrechnungshof hat ferner darauf hingewiesen, daß das Verfahren zur Erhebung und Erfassung unternehmensspezifischer Daten Schwächen aufweist. Insbesondere Vollständigkeit, Zeitnähe und inhaltliche Richtigkeit der gesammelten Unternehmensdaten waren vielfach nicht gesichert, wodurch der Nutzen der gespeicherten Daten für aktuelle Entscheidungen in Frage gestellt wurde. Der Bundesrechnungshof hat eine angemessene inhaltliche Überprüfung des von Unternehmensseite gemeldeten Zahlenmaterials sowie die Durchführung eines straffen Mahnverfahrens zur Gewährleistung zeitnaher Datenlieferungen in allen Unternehmensbereichen empfohlen; hierzu hat er der Treuhandanstalt eine Reduktion der überaus umfangreichen Unternehmensberichterstattung auf einige signifikante Daten zur Geschäftsentwicklung nahegelegt.

79.4

79.4.1

Der Vorstand hat in seiner Stellungnahme zunächst darauf verwiesen, daß die Vorgabe starrer Aufgaben- und Arbeitsplatzanweisungen mit den das Beteiligungscontrolling betreffenden Regelwerken nicht beabsichtigt gewesen sei. Die Festlegung controllingspezifischer (Detail-)Zuständigkeiten falle in die Kompetenz der einzelnen Kaufmännischen Direktorate und der sie jeweils führenden Vorstände. Die Empfehlung des Bundesrechnungshofes, ergänzend zum Rahmenkonzept und den Funktionsbeschreibungen der Kaufmännischen Direktorate Mindeststandards einzuführen, die Art und Inhalt der Controllingaufgaben fixieren, werde aufgenommen.

Eine Verbesserung der Berichterstattung durch die Kaufmännischen Direktorate ergebe sich durch das neu geschaffene DV-gestützte „Executive Information System"; dieses System gewährleiste treuhandweit einen Mindeststandard für Berichte der Controllinginstanzen. Es stehe derzeit rd. 40 Nutzern zur Verfügung.

In einer weiteren Stellungnahme hat der Vorstand darauf hingewiesen, daß auf der Basis der Monatsberichte von den Kaufmännischen Direktoraten eine Kennzahlenauswertung vorgenommen und den Unternehmensbetreuern zur Verfügung gestellt werde. Diese Standardauswertung beinhalte Aussagen über Abweichungen vom Vormonat/Quartal, so daß für jeden Betreuer in den Branchendirektoraten anhand der übermittelten Daten Abweichungen, Schwachpunkte sowie ungünstige Entwicklungen erkennbar seien.

79.4.2

Des weiteren hat der Vorstand dargelegt, daß seitens der Kaufmännischen Direktorate ein weitgehend einheitliches Mahnverfahren eingerichtet worden sei, mit dessen Hilfe künftig in allen Unternehmensbereichen eine zeitnahe und vollständige Erhebung unternehmensspezifischer Daten erreicht werde. Zudem seien Plausibilitätsüberprüfungen von Unternehmensmeldungen bei auffälligen Abweichungen vorgesehen. Der Vorstand hat insoweit eingeräumt, daß aus dem verbreiteten Zweckoptimismus vieler Unternehmensleitungen letztlich fehlerbehaftete Unternehmensmeldungen und -planungen resultieren; die Treuhandanstalt habe diesem Umstand bereits mehrfach durch gesonderte Kommentierungen der internen und externen Berichterstattung Rechnung getragen und auf die Problematik ungenauer Unternehmensplanungen der Beteiligungsgesellschaften hingewiesen. An einer weitergehenden Einflußnahme auf die Unternehmensleitungen zur Abgabe realitätsnaher Planungen sei die Treuhandanstalt mangels Konzerneigenschaft gehindert.

Ferner hat der Vorstand auf seinen Beschluß verwiesen, sukzessive ein modifiziertes Verfahren der Datenerhebung bei den Beteiligungsgesellschaften einzuführen, das für alle Unternehmen künftig eine verkürzte Monatsberichterstattung vorsehe.

79.5

79.5.1

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht, daß der Aufbau des Controlling der Treuhandanstalt angesichts der komplexen Aufgabenstellung, der Priorität der operativen Aufgaben und der vorhandenen Ressourcen nicht mit herkömmlichen Maßstäben gemessen werden kann. Er begrüßt die Absicht der Treuhandanstalt, bisher bestehende Regelwerke zum Beteiligungscontrolling durch Mindeststandards zu Art und Inhalt der wahrzunehmenden Controllingaufgaben zu ergänzen.

Mit der Standardauswertung der periodischen Unternehmensberichte sowie der Einrichtung des „Executive Information System" ist die Grundlage dafür geschaffen, den Branchendirektoraten der Treuhandanstalt ein Berichtswesen über die wirtschaftliche Lage und Entwicklung der einzelnen Beteiligungsunternehmen zur Verfügung zu stellen, das Abweichungs- und Ursachenanalysen im Hinblick auf auffällige Unternehmensentwicklungen ermöglicht. Der Vorstand sollte aber die Voraussetzungen schaffen, um nicht nur den derzeit 40 Nutzern, sondern dem gesamten in Frage kommenden Nutzerkreis einen schnellen Zugriff auf das „Executive Information System" zu ermöglichen.

79.5.2

Mit der Einrichtung eines einheitlichen Mahnverfahrens dürften nunmehr zeitnahe und vollständige Datenlieferungen in allen Unternehmensbereichen zu erwarten sein. Über die im Rahmen der Datenerfassung vorgesehene Plausibilitätsprüfung bei auffälligen Abweichungen hinaus sollte aber auch eine angemessene inhaltliche Überprüfung und ggf. Korrektur signifikanter Unternehmensdaten vorgenom-

men werden, damit die notwendigen Entscheidungen auf einer möglichst wirklichkeitsnahen Datenbasis getroffen werden können. Der Bundesrechnungshof vermag nicht einzusehen, weshalb die fehlende Konzerneigenschaft einer Überprüfung der Unternehmensdaten entgegenstehen sollte, zumal die Treuhandanstalt die finanzielle Verantwortung für Entscheidungen trägt, die auf der Grundlage dieser Daten getroffen werden. Angesichts der festgestellten und von der Treuhandanstalt eingeräumten Mängel vieler Unternehmensmeldungen ist eine Überprüfung der Unternehmensdaten auch dringend angezeigt. Andernfalls dürfte die mit erheblichem Aufwand eingerichtete Datenbank von nur begrenztem Nutzen sein.

80 Entscheidungen der Treuhandanstalt über die Sanierungsfähigkeit von Beteiligungsunternehmen

80.0

Die Treuhandanstalt konkretisierte ihre Sanierungsaufgabe nicht hinreichend und nahm damit Unsicherheit über die angestrebten Ziele in Kauf. Sie gab keine Kriterien für die Bestimmung des im Einzelfall vertretbaren zeitlichen und finanziellen Sanierungsaufwandes bei der Beurteilung der Sanierungsfähigkeit vor. Entscheidungen über Unternehmenskonzepte und Einstufungen der Unternehmen waren vielfach nicht mehr zeitnah, weil sie nicht planmäßig überprüft wurden.

Die Unternehmensleitungen erhielten häufig keine Stellungnahme der Treuhandanstalt zu ihren Unternehmenskonzepten und notwendigen Sanierungsmaßnahmen. Die Treuhandanstalt wirkte nicht in dem gebotenen Umfang auf die Umsetzung von Unternehmenskonzepten und Sanierungsmaßnahmen hin.

80.1

Die Sanierung ihrer Beteiligungsunternehmen gehört zum sogenannten Kerngeschäft der Treuhandanstalt. Nach § 2 Abs. 6 des Treuhandgesetzes vom 17. Juni 1990 hat die Treuhandanstalt „die Strukturanpassung der Wirtschaft an die Erfordernisse des Marktes zu fördern, indem sie insbesondere auf die Entwicklung sanierungsfähiger Betriebe zu wettbewerbsfähigen Unternehmen und deren Privatisierung Einfluß nimmt". Diese Aufgabenstellung wird in § 2 der Satzung der Treuhandanstalt vom 18. Juli 1990 wiederholt. Danach hat die Treuhandanstalt zum Zwecke der Privatisierung „die Wettbewerbsfähigkeit möglichst vieler Unternehmen herzustellen und somit Arbeitsplätze zu sichern und neue zu schaffen" sowie „die Sanierung und Strukturanpassung der Unternehmen an die Erfordernisse des Marktes zu unterstützen".

Der Bundesrechnungshof hat bis Mitte Februar 1993 die Verfahrensweise bei Entscheidungen über die Sanierungsfähigkeit von der Zentrale der Treuhandanstalt gesteuerter Beteiligungsunternehmen untersucht.

80.2

80.2.1

In der Richtlinie zur Erstellung und Behandlung von Unternehmenskonzepten und Arbeitshilfen hierzu vom Mai 1991 legte die Treuhandanstalt fest, sie sei „nur dann bereit, selbst die Sanierung einzuleiten, wenn trotz intensiver Bemühungen kein Käufer gefunden" werden könne. In diesem Regelwerk, das bis zum 19. Januar 1993 galt, waren als Sanierungsinstrumente im wesentlichen finanzielle Hilfen für die Beteiligungsunternehmen (Bürgschaften, Freistellung von Altschulden und Erlaß von Verbindlichkeiten gegenüber der Treuhandanstalt) und die Einsetzung eines eigenverantwortlichen, qualifizierten Managements in Unternehmen vorgesehen. Mit Vorstandsbeschluß vom 19. Januar 1993 über die Beteiligungsbegleitung wichtiger Unternehmen kündigte die Treuhandanstalt im Hinblick auf den geringeren Unternehmensbestand und die schwieriger werdende Situation vieler Treuhandunternehmen an, „für einen ausgewählten Kreis von sanierungsfähigen Unternehmen die Beteiligungsbetreuung und Begleitung weiter (zu) verstärken".

Die Treuhandanstalt beurteilte die Sanierungsfähigkeit ihrer Unternehmen auf der Grundlage von Unternehmenskonzepten, die von den jeweiligen Geschäftsleitungen einzureichen waren. Zur Prüfung der Tragfähigkeit und Plausibilität dieser Konzepte verwendete die Treuhandanstalt eine Fülle von Kriterien, wie z. B. die Markt- und Wettbewerbssituation, den Stand der Technik, das produkt- und anlagenspezifische Entwicklungspotential, die Standortfaktoren und den Investitionsbedarf. Ein Unternehmenskonzept wurde als tragfähig angesehen, wenn damit für das betreffende Unternehmen in vertretbarer Zeit eine wettbewerbsfähige Marktposition erreichbar schien. Es fehlten jedoch Vorgaben der Treuhandanstalt zur Bestimmung des im Einzelfall vertretbaren Sanierungsaufwandes und -zeitraumes. Offen blieb auch, ob und inwieweit neben betriebswirtschaftlichen auch volkswirtschaftliche Aspekte (z. B. Kosten der Arbeitslosigkeit bei Stillegungen) bei der Beurteilung der Sanierungsfähigkeit eine Rolle spielen können oder sollen.

Die wenig konkrete Beschreibung der Sanierungsaufgabe in den Regelwerken der Treuhandanstalt und die unvollständige Festlegung von Kriterien zur Beurteilung der Sanierungsfähigkeit führte nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes zu unterschiedlichen Bewertungen der Bedeutung der Sanierungsaufgabe in den einzelnen Direktoraten der Treuhandanstalt. So vertraten mit Sanierungsaufgaben beauftragte Mitarbeiter der Treuhandanstalt z. B. die Auffassungen,

— Sanierungskonzepte seien nur für die Feststellung der DM-Eröffnungsbilanz und die Kapitalneufestsetzung notwendig gewesen, da dies die Einstufung eines Unternehmens als sanierungsfähig voraussetze;

— von Interesse seien nicht Sanierungskonzepte, sondern nur Privatisierungskonzepte, da nicht sicher sei, welche Art von Sanierung den Betrieb für einen potentiellen Erwerber interessant machen würde.

80.2.2

Unternehmenskonzepte und Entscheidungen über die Sanierungsfähigkeit wurden häufig nicht überprüft und nicht aktualisiert.

Von den zum 31. Dezember 1992 noch im Bestand der Zentrale der Treuhandanstalt befindlichen 1 516 Unternehmen hatte die Treuhandanstalt für 923 Unternehmen, d. h. für knapp zwei Drittel, eine Feststellung über die Sanierungsfähigkeit getroffen. Nur 17,8 v. H. der beurteilten Unternehmen galten als mit einiger Sicherheit sanierungsfähig. Weitere 13,8 v. H. galten als voraussichtlich nicht sanierungsfähig. Für die restlichen 68,4 v. H. der Unternehmen war die grundsätzlich unterstellte Sanierungsfähigkeit mit Unsicherheiten behaftet, weil entweder das Unternehmenskonzept noch nicht ausreichend (42,0 v. H.) oder das Unternehmen nur mit einem Kooperationspartner überlebensfähig schien (26,4 v. H.).

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß die letztmalige Einstufung der Unternehmen hinsichtlich der möglichen Sanierungsfähigkeit in vielen Fällen bereits lange zurücklag. So bestand in der Mehrzahl der Fälle, in denen die Treuhandanstalt das Unternehmen zwar für sanierungsfähig, das Konzept aber für noch nicht ausreichend gehalten hatte, diese Einstufung schon seit mehr als einem Jahr.

In einem Direktorat mit 72 eingestuften Unternehmen war in 53 Fällen die Einstufung älter als ein Jahr. Davon hatten 30 Unternehmen nach Einschätzung der Treuhandanstalt unzureichende Konzepte vorgelegt, 9 galten als nur mit Partner sanierungsfähig. In 9 Fällen war die Einstufung bereits älter als eineinhalb Jahre.

In den meisten geprüften Einzelfällen waren die Bedingungen, welche die Treuhandanstalt an eine bestimmte Einstufung hinsichtlich der Sanierungsfähigkeit geknüpft hatte, nicht erfüllt worden; z. B. waren erforderliche Konzeptänderungen und Sanierungsmaßnahmen nicht durchgeführt oder als notwendig erachtete Kooperationspartner nicht gefunden worden.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß die Treuhandanstalt entgegen den internen Regelungen und den Hinweisen von Vorstandsmitgliedern keine standardisierte laufende Überwachung der Umsetzung von Unternehmenskonzepten installiert hatte, z. B. durch eine Gegenüberstellung der Planzahlen nach dem Unternehmenskonzept mit den Ist-Zahlen sowie Abweichungsanalysen in bestimmten Zeitabständen. Vielmehr lagen die Art und die Intensität der Überwachung im individuellen Ermessen der zuständigen Bearbeiter oder Direktorate; soweit nach Angaben der Treuhandanstalt eine Überprüfung stattfand, war die Art und Weise in Ermangelung einer ausreichenden Dokumentation weitgehend nicht nachvollziehbar. Auch verzichtete die Treuhandanstalt darauf, vorgesehene jährliche Berichte über die Konzeptumsetzung von den Unternehmen anzufordern.

80.2.3

Die Treuhandanstalt teilte den betroffenen Unternehmen in der Regel nicht schriftlich mit, ob oder unter welchen Auflagen das Unternehmenskonzept genehmigt worden war. Teilweise fanden mündliche Erörterungen über die Unternehmenskonzepte und daraus abzuleitende Maßnahmen mit den Beteiligungsunternehmen statt, die jedoch wegen der fehlenden Dokumentation nicht nachvollziehbar waren. In anderen Fällen übermittelte die Treuhandanstalt Entscheidungen über Unternehmenskonzepte überhaupt nicht. Die Treuhandanstalt teilte den betroffenen Unternehmen oftmals auch einzelne von ihr als notwendig erkannte Sanierungsmaßnahmen nicht oder nicht schriftlich mit, die der Leitungsausschuß der Treuhandanstalt, ein unabhängiges Gutachtergremium zur Begutachtung von Unternehmenskonzepten, empfohlen hatte.

Die Treuhandanstalt begründete fehlende oder unzureichende Mitteilungen damit, daß

— die Durchsetzung von Sanierungsmaßnahmen wegen laufender Privatisierungsbemühungen unterlassen oder zurückgestellt worden sei,

— für Sanierungsmaßnahmen die Vorstände und Geschäftsführer der Unternehmen in eigener Verantwortung zuständig seien.

80.2.4

Die nicht hinreichende Konkretisierung der Sanierungsaufgabe durch die Treuhandanstalt hat weiter dazu geführt, daß die Einschätzungen ihrer mit diesen Aufgaben betrauten Mitarbeiter über die von ihnen wahrzunehmenden Einflußmöglichkeiten in einer erheblichen Bandbreite variierten. Sie reichten von der Auffassung, die Treuhandanstalt habe — z. B. durch die Entsendung von Mitarbeitern der Treuhandanstalt in die Aufsichträte der Beteiligungsunternehmen — konsequent darauf hinzuwirken, Sanierungsmaßnahmen umzusetzen, bis zu der Meinung, die Aufgabe der Treuhandanstalt beschränke sich neben der Sicherung der Liquidität auf die Einsetzung eines befähigten Managements, das dann allein die Verantwortung zu tragen habe.

So verzichtete die Treuhandanstalt angesichts laufender Privatisierungsverhandlungen oder im Hinblick auf die Eigenverantwortlichkeit der Geschäftsleitungen nicht selten darauf, als erforderlich angesehene Sanierungsmaßnahmen wirksam durchzusetzen. Beispielsweise stufte der Vorstand ein Eisenhüttenwerk

im Juli 1991 mit der Maßgabe als insgesamt sanierungsfähig ein, daß das Unternehmenskonzept hinsichtlich zweier Produktsparten weiterzuentwickeln sei, für die bei der Treuhandanstalt selbst Zweifel an der Machbarkeit des Fertigungskonzeptes und der Absatzmöglichkeiten bestanden. Jedoch nahm weder das Unternehmen die Konzeptänderung vor, noch verfolgte die Treuhandanstalt ihre Forderung nachhaltig. Wegen der Verschlechterung der Ergebnis- und Finanzlage des Eisenhüttenwerks, die nach Einschätzung des Leitungsausschusses durch schwerwiegende Managementfehler verursacht war, sowie der schlechten Zukunftsaussichten wurde das Unternehmen im Januar 1992 nur noch als in wesentlichen Teilen sanierungsfähig eingestuft. Diese Einstufung beruhte auf der Voraussetzung, daß

— das Unternehmen mit dem Ziel der Teilprivatisierung organisatorisch und rechtlich nach Sparten aufgeteilt wird,

— die verantwortlichen Vorstandsmitglieder sofort abberufen werden, um eine kompetente Sanierung sicherzustellen,

— das Unternehmenskonzept bis zum 31. März 1992 weiterentwickelt wird.

Nachdem Aufsichtsrat und Vorstand des Unternehmens dieser Auffassung widersprochen hatten, stellte die Treuhandanstalt die vorgenannten Forderungen zurück. Im März 1992 interessierte sich ein Konsortium um eine Investmentbank für den Erwerb des Gesamtunternehmens. Das Konsortium trat jedoch im September 1992 von seinen Kaufabsichten zurück und nannte als wesentliche Entscheidungsgründe neben den Schwierigkeiten, Investoren für alle Unternehmensbereiche zu finden, die als „utopisch" angesehenen Planungen des Managements der Gesellschaft und Zweifel an den Fähigkeiten des Managements, die Unternehmensentwicklung realistisch einzuschätzen und das Unternehmen durch die schwierigen ersten Jahre nach der Privatisierung zu führen.

80.3

80.3.1

Der Bundesrechnungshof hat die inhaltliche Ausgestaltung und nähere Beschreibung der Sanierungsaufgabe durch die Treuhandanstalt für unzureichend gehalten. Der allgemein gehaltene gesetzliche und satzungsmäßige Sanierungsauftrag hätte der Konkretisierung durch den Vorstand dahin gehend bedurft, daß Klarheit über die angestrebten Ziele sowie über die anzuwendenden Instrumente besteht. Denn wirtschaftliches Handeln der mit dem operativen Geschäft betrauten Organisationseinheiten setzt diese Klarheit voraus. Die internen Regelungen der Treuhandanstalt haben jedoch lediglich Teilaspekte aufgegriffen. Der Bundesrechnungshof hat deshalb angeregt, die Sanierungsaufgabe zu konkretisieren und auf die notwendige Akzeptanz bei den Mitarbeitern der Treuhandanstalt hinzuwirken.

Unzureichende Kriterien für die Feststellung der Sanierungsfähigkeit der Unternehmen öffnen nach Auffassung des Bundesrechnungshofes der individuell-subjektiven Einschätzung der zuständigen Bearbeiter einen fast unbegrenzten Gestaltungsspielraum, der in seiner Tragweite für den Vorstand kaum überschaubar sein dürfte. Zur Beurteilung der Sanierungsfähigkeit der Unternehmen hat der Bundesrechnungshof deshalb empfohlen, nach Branchengruppen differenzierte, zahlenmäßig bestimmte Kriterien zur Festlegung des zeitlich und finanziell vertretbaren Sanierungsaufwandes mit heranzuziehen. Zumindest sollte sich die Treuhandanstalt bei der Beurteilung von Sanierungskonzepten in jedem Einzelfall mit der Frage befassen, welcher Sanierungsaufwand und welche Sanierungsdauer unter den gegebenen Umständen noch angemessen sind. Ferner sollte die Treuhandanstalt verdeutlichen, ob und ggf. unter welchen Umständen sowie in welchem Umfang volkswirtschaftliche Aspekte bei der Entscheidung über die Sanierungsfähigkeit eines Unternehmens eine Rolle spielen können.

80.3.2

Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung vertreten, daß eine Entscheidung über die Sanierungsfähigkeit nicht nur einmalig zu treffen, sondern anhand der Entwicklung des Unternehmens und dem Realisierungsstand des Unternehmenskonzeptes zu überprüfen und ggf. anzupassen ist. Andernfalls werden die Notwendigkeit von Konzeptänderungen und Mängel in der Konzeptumsetzung nicht oder erst verspätet erkannt mit der Folge, daß sich die wirtschaftliche Situation des Unternehmens unnötig verschlechtert und die Sanierung sowie möglicherweise auch die Privatisierung von der Treuhandanstalt einen höheren Mitteleinsatz erfordert.

Der Bundesrechnungshof hat Zweifel, daß die Mehrzahl der Einstufungen der Unternehmen den aktuellen Verhältnissen noch entsprach, da sie in großer Zahl bereits mehr als ein Jahr zurücklagen und in den meisten geprüften Fällen die Bedingungen für die Einstufung nicht erfüllt waren.

Veraltete Einstufungen und ihnen zugrundeliegende überholte Unternehmenskonzepte sind als Entscheidungsgrundlage für aktuelle Sanierungsmaßnahmen ungeeignet. Der Bundesrechnungshof hat dem Vorstand deshalb empfohlen, soweit erforderlich die Unternehmensleitungen bei der Überarbeitung der Unternehmenskonzepte zu unterstützen oder zumindest verstärkt auf die Unternehmen einzuwirken, überarbeitete Konzepte vorzulegen; anhand der fortgeschriebenen Unternehmenskonzepte sollte die Treuhandanstalt die Einstufungen aktualisieren.

Im übrigen hat der Bundesrechnungshof dem Vorstand empfohlen, noch fehlende Einstufungen unverzüglich nachzuholen, soweit sie nicht aufgrund des Geschäftsgegenstandes entbehrlich sind.

Eine planmäßige Überwachung der Umsetzung der Unternehmenskonzepte ist unerläßlich, um Handlungsbedarf hinsichtlich der Durchsetzung von Sanierungsmaßnahmen oder notwendiger Konzeptanpassungen rechtzeitig zu erkennen.

80.3.3

Der Bundesrechnungshof hat es für erforderlich gehalten, daß den betroffenen Unternehmen Entscheidungen der Treuhandanstalt über Unternehmenskonzepte, über notwendige Konzeptverbesserungen und über dringend erforderliche Umstrukturierungs- und Sanierungsmaßnahmen schriftlich mitgeteilt werden. Ohne schriftliche Vorgaben der Treuhandanstalt

— sind Unternehmenskonzepte weder durchzusetzen noch kann deren Erfolg kontrolliert werden,

— befindet sich die Unternehmensleitung in einer permanenten Situation der Planungsunsicherheit, insbesondere dann, wenn bestimmte Maßnahmen des Konzeptes die Zustimmung oder die finanzielle Unterstützung der Treuhandanstalt erfordern,

— wird die Verantwortlichkeit für die Umsetzung des Sanierungskonzeptes nicht eindeutig bestimmt.

Den Hinweis der Treuhandanstalt auf die Zuständigkeit der Geschäftsleitungen für Entscheidungen über Sanierungsmaßnahmen hat der Bundesrechnungshof insbesondere dann für fragwürdig gehalten, wenn Entscheidungsschwächen oder mangelnde Sachkompetenz der Geschäftsleitung bekannt waren oder vermutet wurden. In diesen Fällen ist die Treuhandanstalt in besonderer Weise zur Unterstützung der Geschäftsleiter verpflichtet, um möglichen Schaden von der Gesellschaft und finanzielle Nachteile für die Treuhandanstalt abzuwenden.

80.3.4

Der Bundesrechnungshof ist zu dem Ergebnis gekommen, daß die Treuhandanstalt nicht immer auf die Umsetzung von Unternehmenskonzepten sowie von notwendigen Sanierungsmaßnahmen hingewirkt hat. Er hat die Auffassung vertreten, daß die Treuhandanstalt ihre vorhandenen Einflußmöglichkeiten auch während laufender Privatisierungsverhandlungen nutzen sollte. Da sich Privatisierungsverhandlungen meist über längere Zeiträume erstrecken und nicht selten scheitern, sollte das Risiko finanzieller Nachteile durch unterlassene oder aufgeschobene Sanierungsmaßnahmen grundsätzlich nicht in Kauf genommen werden. Andernfalls wird in der Regel eine Verschlechterung der Finanz- und Ertragslage des betroffenen Unternehmens und damit auch der Privatisierungsaussichten zu erwarten sein.

80.4

80.4.1

Der Vorstand hat die Auffassung zurückgewiesen, er habe seine Sanierungsaufgabe nicht hinreichend beschrieben. Er hat insbesondere darauf hingewiesen, daß die Treuhandanstalt ihren festen Willen zur Sanierung nicht nur gegenüber der Politik bestätigt, sondern auch intern gegenüber ihren Mitarbeitern, z. B. ausführlich auf einer Führungskräftetagung im Januar 1993, vorgegeben habe. Die Vielfalt wirtschaftlicher Realität lasse jedoch keine umfassenden Regelungen zu, und die Zeit gehöre zu den Haupterfolgsfaktoren ihrer Arbeit. „Perfektionismus im Einzelfall wie im Regelwerk" verstoße „grob gegen den Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit" und gefährde möglicherweise die Erreichung der Ziele des Treuhandgesetzes insgesamt. „Die Zulässigkeit unvollkommenen Arbeitens (sei) die Existenz- und Erfolgsgrundlage der Treuhandanstalt schlechthin." Aus diesem Grund würden Regelungsdefizite bewußt in Kauf genommen und durch starke Delegation der Verantwortung kompensiert. Dieses „Primat des Handelns" baue „maßgeblich auf der Intuition und dem Improvisationsvermögen der Mitarbeiter auf". Ferner sei heute eine wesentlich intensivere Sanierungsbegleitung möglich, da sich das Beteiligungsportfolio verkleinert habe und gleichzeitig die für die Betreuung erforderlichen Kapazitäten aufgebaut worden seien. Der Vorstand hat ferner betont, daß die Treuhandanstalt die Unternehmen nicht nur durch Maßnahmen in der Geschäftsführung und durch die Bereitstellung von Finanzmitteln unterstützt, sondern auch mit einer Vielzahl weiterer einzeln oder insgesamt wirkender Maßnahmen gefördert habe. Im übrigen bedeute Sanierung Krisenmanagement der Unternehmensleitungen vor Ort.

Der Vorstand hat dargelegt, ein Unternehmen gelte als sanierungsfähig, wenn es sich nach einer Restrukturierungsphase auf der Basis eines Unternehmenskonzeptes voraussichtlich auf Dauer ohne Bezuschussung behaupten könne. Dieser Zustand sei innerhalb eines vertretbaren, jedoch nur individuell festzulegenden Zeitraumes zu erreichen. Hierbei spiele die absolute Höhe des Kapitalbedarfes in der Regel keine Rolle. Das Urteil über die Sanierungsfähigkeit eines Unternehmens lasse sich „nicht algorithmisch aus einem Kriterienkatalog ableiten, sondern nur nach sorgfältiger Prüfung vieler Faktoren in einem teilweise sogar intuitiven Diskussions- und Abwägungsprozeß durch Experten gewinnen".

80.4.2

Der Vorstand hat ausgeführt, er folge der Auffassung des Bundesrechnungshofes, die Sanierungsfähigkeit sei keine statische Eigenschaft, sondern abhängig von der Entwicklung des Unternehmens und seines Umfeldes. Ferner setze die Aufrechterhaltung der Sanierungsfähigkeit voraus, daß tatsächlich Sanierungsmaßnahmen eingeleitet würden. Aus diesem Grund stelle die Treuhandanstalt die Frage nach der Sanierungsfähigkeit ständig neu, überprüfe wiederholt die Unternehmenskonzepte und fordere ggf. Anpassungen. Regelungen hierzu seien jedoch — ebenso und mit den gleichen Argumenten wie im Rahmen der Beschreibung der Sanierungsaufgabe — nicht für sinnvoll erachtet worden. Der Vorstand hat weiter betont, daß die Zuständigkeit für die Erstellung der Konzepte bei den Beteiligungsunternehmen selbst liege. An anderer Stelle hat er die Entwicklung von Unternehmenskonzepten als Maßnahme der Treuhandanstalt zur aktiven Sanierungsbegleitung genannt.

80.4.3

Der Vorstand hat sich nicht dezidiert mit der Feststellung des Bundesrechnungshofes auseinandergesetzt, daß die Unternehmensleitungen häufig keine Mitteilungen erhielten, ob und unter welchen Auflagen ihr Unternehmenskonzept genehmigt wurde. Statt dessen hat er wiederholt auf die Verantwortlichkeit der Unternehmensleitungen für Sanierungsmaßnahmen hingewiesen. Dabei werde die Treuhandanstalt aktiv begleitend tätig.

80.4.4

Der Vorstand hat dargelegt, daß sich die Sanierungsbegleitung der Treuhandanstalt entsprechend den jeweils verfügbaren Möglichkeiten in mehreren Stufen — über die Informationsgewinnung, dann die Durchsetzung erster Anpassungsmaßnahmen bis hin zum Druck auf die Konzeptumsetzung vor Ort — gesteigert habe. Er hat weiter mitgeteilt, daß er sich nicht an der Diskussion über die Frage nach dem Vorrang von Privatisierung oder Sanierung beteiligen wolle, da nach seiner Erfahrung Privatisierung, Sanierung und Abwicklung organisch ineinander griffen. Es sei jedoch durch die Geschichte bewiesen und liege dem Privatisierungsauftrag der Treuhandanstalt zugrunde, daß sich die Unternehmen in privater Hand am besten entwickeln würden.

Zu den vom Bundesrechnungshof dargestellten Einzelfällen hat die Treuhandanstalt nicht im Detail Stellung genommen. Sie hat vielmehr grundsätzlich die beispielhafte Anführung von Einzelfällen in Frage gestellt, auch insoweit mit der Begründung, daß die „Zulässigkeit unvollkommenen Handelns . . . die Existenz- und Erfolgsgrundlage der Treuhandanstalt schlechthin" sei.

80.5

80.5.1

Der Bundesrechnungshof ist von der Treuhandanstalt mißverstanden worden, soweit sie davon ausgeht, daß er einen Perfektionismus im Regelwerk erwarte. Vielmehr geht es dem Bundesrechnungshof um einen wegweisenden Orientierungsrahmen über Handlungsziele und -instrumente für die Mitarbeiter der Treuhandanstalt, der sich auch im Zeitablauf, je nach den verfügbaren personellen Kapazitäten der Treuhandanstalt und der Aufgabenentwicklung, ändern kann. Dieser ist gerade bei starker Delegation der Verantwortung erforderlich. Sonst besteht die Gefahr, daß die von der Treuhandanstalt für sich in Anspruch genommene „Zulässigkeit unvollkommenen Arbeitens" zum über die sachlichen Erfordernisse hinausgehenden Prinzip erhoben wird. Der Bundesrechnungshof hält deshalb an seiner Auffassung fest, daß die Treuhandanstalt ihre Sanierungsaufgabe näher konkretisieren und auch für die notwendige Akzeptanz in der Praxis sorgen sollte. Der Vorstandsbeschluß vom 19. Januar 1993 geht in diese vom Bundesrechnungshof empfohlene Richtung, bedarf aber noch der näheren Erläuterung und Umsetzung.

Der Bundesrechnungshof hat nicht geltend gemacht, daß die absolute Höhe des finanziellen Sanierungsaufwandes für die Beurteilung der Sanierungsfähigkeit ausschlaggebend sein soll. Er folgt der Treuhandanstalt in der Auffassung, daß der finanzielle und zeitliche Sanierungsaufwand in jedem Einzelfall individuell zu ermitteln sei. Er hält jedoch an seiner Empfehlung fest, sowohl für den zeitlichen, wie auch für den finanziellen Sanierungsaufwand (z. B. pro Arbeitsplatz) branchenspezifische Obergrenzen innerhalb bestimmter Bandbreiten vorzugeben. Davon abweichende Beurteilungen wären damit unter bestimmten verfahrensmäßigen Bedingungen nicht ausgeschlossen. Für die Bewegung innerhalb dieser Bandbreiten wäre die Vorgabe bestimmter Anhaltspunkte, wie z. B. die regionale Lage des Unternehmens, hilfreich.

80.5.2

Der Vortrag der Treuhandanstalt, sie stelle die Frage nach der Sanierungsfähigkeit ständig neu, überprüfe wiederholt die Unternehmenskonzepte und fordere ggf. Anpassungen, entspricht nicht den bei der Prüfung getroffenen Feststellungen des Bundesrechnungshofes. Er hält deshalb an seiner Empfehlung fest, auf eine Aktualisierung veralteteter Unternehmenskonzepte hinzuwirken, die Einstufungen zu aktualisieren und zu vervollständigen und eine laufende Überprüfung der Konzepte und ihrer Umsetzung sicherzustellen.

80.5.3

Der Bundesrechnungshof ist weiterhin der Überzeugung, daß eine aktive Sanierungsbegleitung voraussetzt, daß die Treuhandanstalt gegenüber den Unternehmensleitungen zu Unternehmenskonzepten sowie zu notwendigen Sanierungsmaßnahmen Stellung nimmt. Nur in diesem Rahmen können die Unternehmensleitungen ihre Verantwortung für die Sanierung der Unternehmen wahrnehmen.

80.5.4

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht die Schwierigkeiten der Treuhandanstalt und ihre insbesondere personell beschränkten Kapazitäten. Er hat jedoch die Überzeugung gewonnen, daß die Treuhandanstalt nicht immer im angemessenen Umfang auf die Umsetzung von Unternehmenskonzepten oder Sanierungsmaßnahmen hingewirkt hat. Eine Reihe von notwendigen Sanierungsmaßnahmen hätte auch bei laufenden, in ihrem Abschluß offenen Privatisierungsverhandlungen nicht zurückgestellt werden müssen.

80.6

Zusammenfassend hält der Bundesrechnungshof seine Empfehlungen aufrecht,

- die Sanierungsaufgabe hinreichend konkret und handhabbar zu beschreiben und für die notwendige Akzeptanz der Handlungsziele zu sorgen,
- Grundsätze für die in jedem Einzelfall vorzunehmende Bestimmung des vertretbaren Sanierungsaufwandes und der Sanierungsdauer festzulegen,
- die Umsetzung der Unternehmenskonzepte planmäßig zu überwachen und auf eine Aktualisierung veralteter Unternehmenskonzepte hinzuwirken,
- Entscheidungen über die Sanierungsfähigkeit entsprechend der Entwicklung des Unternehmens und dem Realisierungsstand des Unternehmenskonzeptes zu überprüfen und ggf. anzupassen,
- Unternehmen in dem gebotenen Umfang von Entscheidungen über deren Unternehmenskonzepte, über notwendige Konzeptverbesserungen und über dringend erforderliche Umstrukturierungs- und Sanierungsmaßnahmen zu unterrichten sowie auf die Realisierung notwendiger Sanierungsmaßnahmen hinzuwirken.

Im Hinblick auf den Beschluß des Vorstandes vom 19. Januar 1993 über die Beteiligungsbegleitung wichtiger Unternehmen erwartet der Bundesrechnungshof eine höhere Intensität der Beteiligungsbetreuung. Er wird die weitere Entwicklung beobachten.

81 Personalausgaben der Treuhandanstalt

81.0

Der Treuhandanstalt fehlte ein Vergütungskonzept für die Führungskräfte in der Zentrale, in dem die fixen und variablen Anteile der Gesamtvergütung im Rahmen der marktüblichen Vergütungslinien aufeinander abgestimmt sind.

Bei dem im Jahre 1992 ohne hinreichende Grundlagen und ohne ausreichende Vorkehrungen für Steuerungserfordernisse zusätzlich eingeführten Bonussystem für Führungskräfte wurden wesentliche qualitative Kriterien zur Bewertung der Arbeitsergebnisse, die finanzielle Auswirkungen für den Bund haben, nicht berücksichtigt. Tendenziell niedrige Leistungsvorgaben führten insgesamt zu Bonuszahlungen, die gemessen an den individuellen Jahresgrundgehältern und im Vergleich mit der Wirtschaft häufig zu großzügig waren.

Die Treuhandanstalt gewährte ihren Mitarbeitern zusätzlich Nebenleistungen, die teilweise nicht angemessen waren.

81.1 Allgemeines

Der Bundesrechnungshof hat die Lohn- und Gehaltsstruktur der Führungskräfte in der Zentrale der Treuhandanstalt untersucht. Auf Ersuchen der zuständigen parlamentarischen Gremien hat er diesen vorab bereits über die Altersversorgung sowie die variable, leistungsabhängige Vergütung für leitende Angestellte berichtet.

Im Verlauf der parlamentarischen Erörterungen hat das Bundesministerium wiederholt auf von ihm bei Beratungsunternehmen in Auftrag gegebene Gutachten verwiesen; diese Gutachten hat der Bundesrechnungshof bei seinen Untersuchungen berücksichtigt und selbst zu seiner Unterstützung einen externen Sachverständigen eingeschaltet. Der Bundesrechnungshof hat sich vor allem mit den Grundgehältern und leistungsabhängigen Vergütungen (Bonuszahlungen) der Führungskräfte sowie mit den auch an die Vorstandsmitglieder gewährten Nebenleistungen der Treuhandanstalt befaßt und die Feststellungen mit dem Bundesministerium sowie mit dem Verwaltungsrat der Treuhandanstalt erörtert.

81.2 Gehälter für Führungskräfte in der Zentrale der Treuhandanstalt

81.2.1 Gehaltsstruktur der Führungskräfte

Die Treuhandanstalt orientierte sich bei der Gehaltsfestsetzung wegen ihrer faktisch unternehmerischen Tätigkeit an Lohn- und Gehaltssystemen in der Wirtschaft. Das Bundesministerium hat hierzu keine konkreten fachaufsichtlichen Vorgaben getroffen.

81.2.1.1

Die Gehälter für Direktoren und Abteilungsleiter in der Zentrale setzen sich aus fixen Grundgehältern und leistungsabhängigen Vergütungen (jährliche Bonuszahlungen — vgl. Nr. 81.3) zusammen; die übrigen Mitarbeiter erhalten fixe Gehälter.

Im Jahre 1992 ergab sich folgende Gehaltsstruktur für die Führungskräfte aus den **alten Bundesländern** (s. Tabelle).

Die Gehaltsstruktur der aus den **alten Bundesländern** gewonnenen Führungskräfte wies innerhalb der einzelnen Funktionen erhebliche Spannweiten auf. Die durchschnittlichen jährlichen Grundgehälter beliefen sich bei den Direktoren auf 296 000 DM und bei den Abteilungsleitern auf 184 000 DM.

Die für das Jahr 1992 gewährten leistungsabhängigen Bonuszahlungen an die Direktoren und Abteilungsleiter beeinflußten die Gesamtgehälter dieser Führungskräfte maßgeblich. So wurden bei den Direktoren bis zu rd. 35 v. H. und bei den Abteilungsleitern bis zu rd. 53 v. H. des individuellen Jahresgrundgehaltes an Bonuszahlungen geleistet.

Funktion	Anzahl	Grundgehälter 1992	Bonus 1992 *)	Gesamtgehalt 1992 *)	
		von — bis			im Durchschnitt *)
		in TDM			
Direktoren	46	228—400	44,4—96,2	296—481	379
Abteilungsleiter	135	120—276	29,6—77,7	179—338	242

*) für Führungskräfte in der Zentrale, die im gesamten Jahr 1992 die jeweilige Funktion wahrgenommen haben

Die Jahresgrundgehälter der 18 Abteilungsleiter aus den **neuen Bundesländern** lagen im Jahre 1992 zwischen 80 900 DM und 111 200 DM. Die diesem Personenkreis zuerkannten Bonusbeträge für das Jahr 1992 erstreckten sich von 37 000 DM bis 75 800 DM; dies waren Zuschläge von rd. 37 v. H. bis rd. 76 v. H. auf das jeweilige individuelle Jahresgrundgehalt. Die Gesamtvergütungen für das Jahr 1992 beliefen sich auf 127 800 DM bis 175 300 DM (im Durchschnitt rd. 150 000 DM). **)

Das Bundesministerium vertrat gegenüber parlamentarischen Gremien im Dezember 1992 die Auffassung, daß nach einem von ihm im Oktober 1992 in Auftrag gegebenen Gutachten die Jahresgrundgehälter der Direktoren und Abteilungsleiter in der Zentrale „durchweg im mittleren bis unteren Bereich des Marktrahmens bzw. zum Teil sogar noch darunter" lägen. Auch die Jahresgesamtbezüge gingen „kaum über den mittleren Bereich des Marktrahmens" hinaus.

81.2.1.2

Der Bundesrechnungshof hatte bereits im Rahmen der parlamentarischen Erörterungen im Dezember 1992 darauf hingewiesen, daß er die Aussagen in dem vom Bundesministerium in Auftrag gegebenen Gutachten in wesentlichen Punkten nicht nachvollziehen könne, weil nach seinem Eindruck bedeutende Gesichtspunkte nicht berücksichtigt, unzureichend aufgeklärt oder abweichend von den realen Verhältnissen zugunsten der Treuhandanstalt verallgemeinert worden seien. Bei der Bewertung der Funktionen der Direktoren und Abteilungsleiter der Treuhandanstalt müßten auch deren geringere Führungsverantwortung und die außergewöhnlich starke Unterstützung durch externe Berater bei der operativen Arbeit bedacht werden; die Komplexität der Aufgaben werde in hohem Maße von Beratern und Gutachtern abgefangen.

In Übereinstimmung mit seinem Sachverständigen ist der Bundesrechnungshof zur Auffassung gelangt, daß im Jahre 1992 die Gesamtgehälter der Führungskräfte in der Zentrale im Vergleich zur in der Wirtschaft üblichen Vergütung im allgemeinen „deutlich im oberen bis obersten Marktband" lagen.

**) Auf eine Darstellung für die Ebene der Direktoren wird wegen der geringen Zahl der Betroffenen verzichtet.

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, daß der Treuhandanstalt ein **integriertes Vergütungskonzept** fehlte, in dem die fixen und variablen Anteile der Gesamtvergütung im Rahmen der marktüblichen Vergütungslinien aufeinander abgestimmt sind. So erklären sich die Gesamtgehälter für die Führungskräfte aus den **alten Bundesländern** damit, daß die Treuhandanstalt zunächst nur (Grund-)Gehälter mit Führungskräften vereinbarte und insoweit mit Gehaltsvorstellungen rechnen mußte, die sich aus den in der Wirtschaft üblichen fixen und leistungsabhängigen Vergütungen ergaben. Dabei verkennt er nicht, daß eine große Zahl von Führungskräften nur mit Vergütungsaufschlägen zu einem Wechsel zur Treuhandanstalt bewegt werden konnte. Im Jahre 1992 kam jedoch zur Grundvergütung die leistungsabhängige Vergütung hinzu. Die Grundvergütungen wurden nunmehr um durchschnittliche Zuschläge von rd. 26 v. H. bzw. rd. 31 v. H. ergänzt, die — auch nach Aussage des Sachverständigen des Bundesrechnungshofes — oberhalb der in der Wirtschaft üblichen Werte lagen.

Diese leistungsabhängigen Vergütungen sollten nach einem Beschluß des Vorstandes vom November 1991 die nach den Anstellungsverträgen möglichen **Gehaltserhöhungen** grundsätzlich ersetzen.

Die Treuhandanstalt erhöhte dennoch in mehreren Fällen die Grundgehälter von Führungskräften. So erhielten in den Jahren 1991 und 1992 37 Direktoren und Abteilungsleiter Gehaltserhöhungen bis zu 28 v. H. (in 28 Fällen 10 v. H. und mehr). Im 1. Halbjahr 1993 wurden außerdem die Gehälter von 43 Direktoren und Abteilungsleitern um 4 v. H. bis 20 v. H. (in 9 Fällen 10 v. H. und mehr) angehoben.

Der Bundesrechnungshof hat Bedenken geäußert, ob die in zahlreichen Fällen (im 1. Halbjahr 1993 bei rd. 23 v. H. der Führungskräfte) gewährten, teilweise erheblichen Grundgehaltserhöhungen bei am oberen Marktrahmen liegenden Gesamtgehältern angebracht gewesen sind; besondere Leistungen sollten nach dem Beschluß des Vorstandes durch Prämien abgegolten werden und sind auch tatsächlich für die Jahre 1991 und 1992 durch Bonuszahlungen belohnt worden (vgl. Nr. 81.3).

Der Bundesrechnungshof hat zur Annäherung der Gehaltsstruktur der Führungskräfte an marktübliche Gesamtvergütungen angeregt, von weiteren Grundgehaltserhöhungen grundsätzlich abzusehen und die für die variablen Vergütungen (Bonussystem) maß-

geblichen Komponenten in den Jahren 1993 und 1994 so festzulegen, daß der in der Wirtschaft übliche Gesamtgehaltsrahmen für einzelne Positionen oder Funktionsgruppen berücksichtigt wird. Dies sollte auch bei der Gehaltsfindung für Führungskräfte in etwaigen Nachfolgeorganisationen der Treuhandanstalt beachtet werden. Verträge mit Führungskräften in für einen begrenzten Zeitraum gegründete Organisationen sollten grundsätzlich befristet und nur mit marktüblichen Gehältern abgeschlossen werden.

81.2.1.3

Die Treuhandanstalt hat geltend gemacht, ihr Vergütungskonzept für Führungskräfte sei im Grundsatz angemessen und entspreche wirtschaftsüblichen Kriterien. Es seien die Qualität und Dimension der den Führungskräften der Treuhandanstalt übertragenen Aufgaben, die Schwierigkeit der Rahmenbedingungen, die Endlichkeit der Treuhandanstalt und der erforderliche Wettbewerb am Arbeitsmarkt um Führungskräfte zu bedenken. Schwierigste wirtschaftliche Rahmenbedingungen und ein hochsensibles politisches Umfeld verlangten hohe Führungsqualitäten. Innerhalb der vom Vorstand gesetzten Richtlinien arbeiteten die Führungskräfte in hohem Maße eigenständig; sie hätten kaum vergleichbare Entscheidungskompetenzen. Die Fachverantwortung verbleibe auch beim Einsatz von externen Beratern bei den Führungskräften.

An die fachliche Kompetenz, berufliche Erfahrung und Einsatzbereitschaft seien für die erste und zweite Ebene unter dem Vorstand höchste Ansprüche zu stellen. Um Spitzenkräfte aus der Wirtschaft zu gewinnen, habe die Treuhandanstalt im Jahre 1990 in einer ersten Annäherung Gehaltsbänder für Direktoren zwischen 250 000 DM und 300 000 DM und für Abteilungsleiter zwischen 150 000 DM und 200 000 DM festgelegt. Diesen Rahmen habe sie im Jahre 1991 durch Leistungsprämien ergänzt, die sie im Jahre 1992 — anstelle arbeitsvertraglich zugesagter jährlicher Gehaltsüberprüfungen — zu einer erfolgsabhängigen Zusatzvergütung (Bonussystem) weiterentwickelt habe.

Die Ergebnisse des vom Bundesrechnungshof in Auftrag gegebenen Gutachtens teile die Treuhandanstalt nicht, weil sie Zweifel habe, daß die Aufgaben der Treuhandanstalt mit denen in der Wirtschaft zutreffend verglichen worden seien. Im übrigen stütze sich das Gutachten auf eine schmale empirische Basis und die Befragungsergebnisse hinsichtlich möglicher Gehälter für vergleichbare Führungsfunktionen in der Wirtschaft streuten sehr stark. Bei der Zuordnung der Führungskräfte der Treuhandanstalt zur ersten und zweiten Ebene unterhalb des Vorstandes großer Unternehmen sei das Anforderungsprofil der Treuhandaufgaben zu wenig bedacht worden. Insgesamt halte die Treuhandanstalt deshalb die abweichende Beurteilung ihres Vergütungskonzeptes durch den Bundesrechnungshof für sachlich nicht begründet.

Die Treuhandanstalt hat allerdings eingeräumt, daß bei einzelnen Führungspositionen die Relation zwischen Gehalt und Aufgaben aus heutiger Sicht diskutabel sei; gemessen an der Aufgabenstruktur in einigen Bereichen sei möglicherweise die erste und zweite Führungsebene unter dem Vorstand zu stark aufgewertet. Sie bemühe sich, solche Entwicklungen wieder rückgängig zu machen, entbehrliche Führungsfunktionen in Anpassung an die Aufgabenstruktur abzubauen und — wo dies möglich sei — die Führungsebenen zu reduzieren.

Hinsichtlich der Gehaltserhöhungen in den Jahren 1991 bis 1993 hat die Treuhandanstalt ausgeführt, daß nur in wenigen Ausnahmefällen die Grundgehälter erhöht worden seien und jeder Einzelfall durch besondere Umstände begründet und berechtigt gewesen sei. Grundsätzlich habe die Motivation wichtiger Leistungsträger erhalten werden sollen. Gemessen an der Gehaltssumme für Führungskräfte der Treuhandanstalt seien die Gehaltserhöhungen unbedeutend. Im übrigen halte die Treuhandanstalt daran fest, grundsätzlich keine Grundgehaltserhöhungen bei Führungskräften vorzunehmen; besondere Leistungen würden durch variable Zusatzvergütungen (Bonuszahlungen) abgegolten.

Zusammenfassend hat die Treuhandanstalt mitgeteilt, sie werde berechtigte Hinweise des Bundesrechnungshofes umsetzen. Die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes könne sie im wesentlichen mittragen. Sie werde sich dabei an den Kriterien der Wirtschaft orientieren.

81.2.1.4

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht die besondere Aufgabenstellung der Treuhandanstalt und die von ihr geschilderten Schwierigkeiten, qualifizierte Führungskräfte bei der Endlichkeit der Treuhandanstalt zu gewinnen. Die Anforderungsprofile für die Führungskräfte der Treuhandanstalt, die dem vom Bundesrechnungshof in Auftrag gegebenen Gutachten zugrunde liegen, sind von der Treuhandanstalt selbst für das vom Bundesministerium in Auftrag gegebene Gutachten erstellt worden und berücksichtigen deshalb die Einlassungen der Treuhandanstalt zur Art der Tätigkeit ihrer Führungskräfte.

Bei der vergleichenden Betrachtung der Führungsfunktionen mit denen in der Wirtschaft ist zusätzlich zu bedenken, daß die unternehmerische Verantwortung der Führungskräfte der Treuhandanstalt in verschiedener Weise abgeschwächt war, z. B. durch Haftungsfreistellungen und insbesondere durch den Einsatz externer Berater (vgl. Nr. 81.2.1.2).

Die Ergebnisse des vom Bundesrechnungshof eingeholten Gutachtens, bei dem eine große Zahl repräsentativer Referenzpositionen differenziert betrachtet worden ist, lassen eine hinreichende Plausibilitätsprüfung der vom Bundesministerium gegenüber parlamentarischen Gremien vertretenen Auffassung zu, daß die Grundgehälter der Führungskräfte in der Zentrale „durchweg im mittleren bis unteren Bereich des Marktrahmens" lägen und die Jahresgesamtbezüge „kaum über den mittleren Bereich des Marktrahmens" hinausgingen. Die Feststellungen des Bundesrechnungshofes und seines Gutachters widerlegen diese Aussage.

Der Bundesrechnungshof begrüßt daher die Zusicherung der Treuhandanstalt, gehaltspolitische und organisatorische Fehlentwicklungen aus der Aufbauzeit bei Führungspositionen zu bereinigen.

81.2.2 Gehälter bei der Einstellung von Führungskräften aus dem öffentlichen Dienst

Die Treuhandanstalt schloß mit Führungskräften aus dem öffentlichen Dienst, die ohne Bezüge beurlaubt wurden, Gehaltsverträge mit bedeutenden Steigerungen gegenüber ihren bisherigen Bezügen ab. So waren den Ende 1992 in der Zentrale beschäftigten 38 Direktoren und Abteilungsleitern aus dem öffentlichen Dienst bei ihrer Einstellung **Grundgehälter** bewilligt worden, die ihre bisherigen Bezüge bis zu 160 v. H. überstiegen.

Der Bundesrechnungshof hat die Gehaltspolitik bei der Gewinnung von Mitarbeitern aus dem öffentlichen Dienst nicht für vertretbar gehalten. Es wäre sachgerecht und möglich gewesen, diese Führungskräfte für eine vorübergehende Beschäftigung bei der Treuhandanstalt mit einem angemessenen attraktiven Zuschlag auf das bisherige Gehalt, aber mit Gehältern erheblich unter dem Gehaltsniveau für Spitzenmanager aus der Wirtschaft anzuwerben, zumal diese Kräfte wegen ihrer status- und versorgungsrechtlichen Absicherung keinerlei Risiken mit ihrer Beschäftigung bei der Treuhandanstalt eingingen.

Die Treuhandanstalt hat ausgeführt, daß sie eine Differenzierung der Vergütung dieser Führungskräfte gegenüber aus der Wirtschaft gewonnenen Mitarbeitern für nicht sachgerecht halte; für die Gehaltsfindung müßten gemäß dem Prinzip einer funktionsgerechten Vergütung in erster Linie die Funktion und die Aufgaben im Unternehmen maßgeblich sein. Allerdings sei auch bei diesen Führungskräften eine kritische Überprüfung der Relation zwischen Aufgabe und Gehalt nicht ausgeschlossen.

Der Bundesrechnungshof wird diese Überprüfung beobachten.

81.3 Bonussystem für Führungskräfte der Treuhandanstalt

81.3.1 Sonderzahlung für das Jahr 1991

Die Treuhandanstalt gewährte bereits Anfang 1992 im Vorgriff auf ein für das Jahr 1992 vorgesehenes, leistungsbezogenes Vergütungssystem (Bonussystem) 317 leitenden Angestellten der Zentrale sowie der Niederlassungen als Anerkennung für die im Jahre 1991 erbrachten Managementleistungen eine Sonderzahlung von insgesamt rd. 3,3 Mio. DM. Die Prämien betrugen im Einzelfall bis zu 12 v. H. des Jahresgrundgehaltes (im Durchschnitt 7 v. H.; bei den Direktoren höchstens 35 000 DM und bei den Abteilungsleitern bis zu 31 500 DM).

Das Bundesministerium wurde über die Entscheidungen des Vorstandes und die geleisteten Zahlungen erst durch die Hinweise des Bundesrechnungshofes in Kenntnis gesetzt.

Der Bundesrechnungshof hat den damaligen Unterausschuß Treuhandanstalt des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Ausschuß) davon unterrichtet, daß die Zweckmäßigkeit der Bonuszahlung nicht nachzuvollziehen sei. Auch sei es anhand der vorliegenden Unterlagen nicht erkennbar gewesen, wie die Treuhandanstalt die individuellen Managementleistungen festgestellt und woran sie diese gemessen habe. Da Zielvereinbarungen erst für das Jahr 1992 geplant gewesen seien, hätten die nachträglichen Zahlungen die Führungskräfte auch nicht zusätzlich motivieren können.

81.3.2 Regelungen für das Jahr 1992

81.3.2.1

Zum 1. Januar 1992 erweiterte der Vorstand das bis dahin feste Grundgehalt für leitende Mitarbeiter um ein variables Vergütungselement. Hierzu führte er ein Bonussystem ein. Die Notwendigkeit begründete er damit, kurzfristig einer möglichen Demotivierung der Führungskräfte aufgrund der sich abzeichnenden Endlichkeit des operativen Geschäftes entgegenwirken und den Privatisierungsprozeß allgemein beschleunigen zu müssen. Nach dem hierzu von einer externen Personalberatungsfirma entwickelten Konzept erarbeiteten die zuständigen Führungskräfte im Januar und Februar 1992 auf der Basis eines vorgegebenen komplexen Zielerreichungssystems in Zielvereinbarungsgesprächen — soweit möglich — konkrete, quantitativ meßbare Jahresziele (sogenannte Einzelziele). Diese sollten mit qualitativen Korrekturfaktoren bewertet werden; hierbei sollte die Qualität der Arbeitserledigung nach bestimmten Kriterien (z. B. Qualität der vertraglich vereinbarten Arbeitsplatz- und Investitionszusagen bei Privatisierungen) berücksichtigt werden. Daneben gab der Vorstand im April 1992 ein Treuhandgesamtziel (z. B. Bestandsabbau von Unternehmen, Beteiligungsbetreuung und Sanierung) und im Mai 1992 ein zusätzliches Personalanpassungsziel vor, das den Personalabbau in der Treuhandanstalt fördern sollte. Diese Ziele wurden im Juni und September 1992 detailliert beschrieben. Der Stand der Zielerreichung durch die Führungskräfte sollte im Laufe des Jahres mehrfach in sogenannten Zwischenresümeegesprächen gemessen und beurteilt werden. Am Ende des Kalenderjahres sollte in abschließenden Zielerfüllungs-, Beurteilungs- und Bonusgesprächen die Höhe des variablen Gehaltsbestandteils für die einzelnen Führungskräfte bestimmt werden.

Eine Erprobung des Systems in Modellversuchen war nicht vorgesehen und fand nicht statt. Von Anfang an sollten alle Direktoren und Abteilungsleiter der Zentrale sowie Leiter und Direktoren der Niederlassungen der Treuhandanstalt in das System einbezogen werden. Der Vorstand besserte das System im Laufe des Jahres mehrmals nach und vervollständigte es verfahrensmäßig bis September 1992. Geeignete Erfahrungswerte aus der Vergangenheit für die Vorgabe von Solleistungen und die Bewertung der erbrachten Leistungen lagen nur beschränkt vor. Die

mit den Führungskräften abgeschlossenen Zielvereinbarungen enthielten keine generellen Vorbehaltsklauseln zur Bestimmung der Höhe der Bonusleistungen; ein begrenzter Ermessensspielraum für etwaige Nachsteuerungen verblieb lediglich bei der Anwendung des Zielerreichungssystems.

Zur Rechtfertigung des wirtschaftlichen Nutzens des Bonussystems bezog sich die Treuhandanstalt auf von ihr angestellte, pauschale und nur sie betreffende Personalkostenbetrachtungen. Eine Analyse der Auswirkungen des Systems, das im wesentlichen auf eine schnelle Aufgabenerfüllung abstellte, auf die Qualität der Arbeit und auf die finanziellen oder sonstigen relevanten wirtschaftlichen Folgen wurde nicht vorgenommen. Zum Teil sind derartige Auswirkungen, insbesondere auch Gewährleistungs- und sonstige Haftungsrisiken der Treuhandanstalt, in dem System nicht berücksichtigt.

Nach ersten Schätzungen der Treuhandanstalt sollten die Ausgaben des Bonussystems bei etwas mehr als 13 Mio. DM pro Jahr liegen. Dies wurde auch gegenüber dem Ausschuß wiederholt so angegeben.

Bei Erfüllung der vereinbarten Ziele sollten z. B. Direktoren in der Zentrale aus den **alten Bundesländern** Bonuszahlungen in Höhe von 61 050 DM jährlich (20 v. H. des durchschnittlichen Jahresgrundgehaltes) und Abteilungsleiter der Zentrale in Höhe von 44 400 DM jährlich (24 v. H. des durchschnittlichen Jahresgrundgehaltes) erhalten.

Einen Überblick über die nach dem System erreichbaren Bonuszahlungen (absolut und relativ) für die Führungskräfte aus den **alten Bundesländern** gibt die nachfolgende Tabelle:

Zielerreichungsgrad	Direktor jährliche Bonuszahlung Zuschlag		Abteilungsleiter jährliche Bonuszahlung Zuschlag	
	in DM	in v. H. des Gehaltes	in DM	in v. H. des Gehaltes
++	122 100	*max. 50,9*[1]) *min. 30,5*[2])	88 000	*max. 74,0*[3]) *min. 30,8*[4])
+	92 500	*max. 38,5*[1]) *min. 23,1*[2])	66 600	*max. 55,5*[3]) *min. 23,1*[4])
=	61 050	*max. 25,4*[1]) *min. 15,3*[2])	44 400	*max. 37,0*[3]) *min. 15,4*[4])
–	29 600	*max. 12,3*[1]) *min. 7,4*[2])	22 200	*max. 18,5*[3]) *min. 7,7*[4])
––	0	*0*	0	*0*

[1]) bei jährlichem Grundgehalt von 240 000 DM
[2]) bei jährlichem Grundgehalt von 400 000 DM
[3]) bei jährlichem Grundgehalt von 120 000 DM
[4]) bei jährlichem Grundgehalt von 288 000 DM

(Stand 16. Juli 1992)

Führungskräfte aus den **neuen Bundesländern** erreichen bei Zielerfüllung Bonuszahlungen in Höhe von rd. der Hälfte ihres Jahresgrundgehaltes; bei günstigster Leistung im Durchschnitt nahezu ein Jahresgrundgehalt.

81.3.2.2

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes hat die Treuhandanstalt das Bonussystem für das Jahr 1992 ohne hinreichende Grundlagen eingeführt; es hat insbesondere an einer angemessenen Vorbereitung, an einer klaren Einschätzung der wirtschaftlichen Auswirkungen sowie an hinreichenden Vorkehrungen gefehlt, um die gesetzlichen Ziele der Treuhandanstalt sachgerecht ansteuern zu können. Der Bundesrechnungshof hat auch den Ausschuß und den Verwaltungsrat der Treuhandanstalt davon unterrichtet, daß es nicht meßbar sei, inwieweit das Arbeitsverhalten der Führungskräfte durch das Bonussystem im Sinne der Treuhandanstalt quantitäts- und qualitätsmäßig positiv verändert werde. Er hat Zweifel geäußert, ob das nahezu während des ganzen Jahres 1992 noch im Konzept- und Entwicklungsstadium befindliche Bonussystem wirtschaftlich sei. Vielfach hätten Ziele erst in der Mitte des Jahres definiert oder erheblich nachgebessert werden müssen. Insbesondere könnten negative Auswirkungen nicht ausgeschlossen werden, weil eine zügige Erledigung von Aufgaben im Bonussystem überbetont worden sei. Diese Einschätzung habe auch ein vom Bundesministerium beauftragter Gutachter für Einzelfälle geteilt. Der Bundesrechnungshof hat außerdem darauf aufmerksam gemacht, daß wesentliche finanzielle Komponenten für den Bund, nämlich die Gewährleistungs- und sonstigen vertraglichen Folgerisiken der Treuhandanstalt, im System nicht berücksichtigt seien.

Der Bundesrechnungshof hat weiter darauf hingewiesen, daß das Bonussystem nicht auf eindeutige Größen abgestützt werden könne, wie es für objektiv meßbare Leistungsbeurteilungen erforderlich wäre; abgesi-

cherte Daten und Erfahrungswerte fehlten weitgehend. Letztlich sei es bei dieser Sachlage wichtig, daß das Bonussystem durch die Entscheidungsträger sachgerecht angepaßt und gehandhabt werden könne. Die Treuhandanstalt habe zwar Steuerungsmöglichkeiten über qualitative Korrekturfaktoren; diese seien allerdings unzureichend und im Rahmen des Zielvereinbarungsverfahrens schon so konkret definiert gewesen, daß eine subjektive Bewertung und Anpassung der Entscheidung über die Bonuszahlung für die Gesamtleistung nur noch sehr begrenzt möglich sei.

Der vom Bundesrechnungshof eingeschaltete Sachverständige hat aufgezeigt, daß das Bonussystem — im Gegensatz zur Praxis in der Wirtschaft — nicht Teil eines integrierten Gesamtvergütungskonzeptes sei, sondern im nachhinein eine relativ umfangreiche Zusatzvergütung biete; außerdem lägen die von der Treuhandanstalt vorgesehenen Bonuszahlungen deutlich oberhalb der in der Wirtschaft üblichen Sätze. Dies gelte vor allem für die in den nicht operativen Bereichen tätigen Führungskräfte und die aus den neuen Bundesländern eingestellten leitenden Mitarbeiter.

Der Bundesrechnungshof hat in Übereinstimmung mit seinem Sachverständigen vor allem folgendes empfohlen:

— Die für Bonuszahlungen im Jahre 1992 zur Verfügung stehenden Mittel sollten auf ein vertretbares Maß fest begrenzt werden. Außerdem sollten alle noch bestehenden Möglichkeiten ausgeschöpft werden, die Bonuszahlungen im Einzelfall auf maximal 25 v. H. des Jahresgrundgehaltes der jeweiligen Führungskraft zu verringern.

— Für die Festlegung der endgültigen Höhe von Bonusleistungen sollten — so weit wie möglich — subjektive Leistungsbeurteilungen herangezogen werden, denen objektive Kriterien als Anhaltspunkte zugrunde liegen.

— Für das Jahr 1993 sollte das Bonussystem unter Berücksichtigung der Hinweise für das Jahr 1992 überarbeitet und dabei zusätzlich die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung weitergehend berücksichtigt werden. Führungskräfte in den nicht operativen Bereichen sollten allenfalls einen Bonus erhalten, den die übrigen Führungskräfte bei durchschnittlicher Leistungserfüllung erreichen können.

81.3.3 Managementleistungen im Jahre 1992

81.3.3.1

Die Ergebnisse der Abschlußresümeegespräche der Treuhandanstalt über die im Jahre 1992 erbrachten Leistungen der Führungskräfte waren Ende Juni 1993 noch nicht vollständig verbindlich vereinbart. Somit stand zu diesem Zeitpunkt auch die Höhe der Bonuszahlungen für das Jahr 1992 insgesamt nicht endgültig fest.

Der Bundesrechnungshof hat stichprobenweise Protokolle der Abschlußresümeegespräche daraufhin geprüft, wie die Treuhandanstalt die Leistungen der Führungskräfte im Jahre 1992 abschließend bewertet und die Hinweise des Bundesrechnungshofes berücksichtigt hat.

81.3.3.2

Der Bundesrechnungshof hatte bereits Ende 1992 nach Auswertung ausgewählter Protokolle der im Oktober 1992 geführten Zwischenresümeegespräche darauf hingewiesen, daß den Zielvereinbarungen vielfach zu niedrige Leistungserwartungen zugrunde gelegen hatten. Außerdem waren die Ermessensspielräume, die der Treuhandanstalt durch die Anwendung qualitativer Korrekturfaktoren verblieben waren, nicht konsequent angewandt worden. Die Treuhandanstalt hatte daraufhin in Aussicht gestellt, die aus den Zwischenresümeegesprächen gewonnenen Erkenntnisse für die Abschlußgespräche zu nutzen und sicherzustellen, daß die Abschlußbeurteilungen und damit auch die Bonuszahlungen leistungsbezogen und ausgewogen ausfallen würden. Die Flexibilität des Systems würde insbesondere durch die Nutzung der Ermessensspielräume sichergestellt.

Die dem Bundesrechnungshof von der Treuhandanstalt Ende April 1993 zur Verfügung gestellten Protokolle über Abschlußgespräche haben gezeigt, daß die vom Bundesrechnungshof bei den Zwischenresümeegesprächen festgestellen Probleme nicht hinreichend gelöst wurden. So wiesen hohe Zielübererfüllungen im operativen Bereich darauf hin, daß die Zielvereinbarungen nicht ausreichend angepaßt worden waren. Zielerfüllungen von bis zu 547 v. H. in quantitativen Einzelzielen bei Abteilungsleitern und von bis zu 295 v. H. in quantitativen Einzelzielen bei Direktoren übertrafen sogar die Werte bei den Zwischenresümeegesprächen beträchtlich. Auch die qualitativen Bewertungen der Einzelziele ließen auf eine zu leichte Zielsetzung oder eine zu wohlwollende Beurteilung schließen.

Der Bundesrechnungshof sieht sich durch seine Stichprobenerkenntnisse über die Ergebnisse der Abschlußgespräche darin bestätigt, daß die mit den Führungskräften vereinbarten Ziele zu niedrig und damit weitgehend Leistungen oberhalb der festgesetzten Zielgrößen zu erwarten seien.

Die Treuhandanstalt bemühte sich danach in den Abschlußgesprächen für das Jahr 1992 nicht hinreichend darum, im Rahmen der Zwischenresümeegespräche als zu leicht erkannte Ziele höher zu setzen, die Leistungen verstärkt subjektiv zu beurteilen und alle bestehenden Möglichkeiten auszuschöpfen, um die Bonuszahlungen im Einzelfall auf 25 v. H. des individuellen Jahresgrundgehaltes zu begrenzen. Vielmehr betrugen die Bonuszahlungen für Führungskräfte aus den alten Bundesländern bis zu 35,2 v. H. des individuellen Jahresgrundgehaltes bei den Direktoren und bis zu 53,3 v. H. bei den Abteilungsleitern. Bei den Abteilungsleitern aus den neuen Bundesländern machten die Bonuszahlungen sogar

bis zu 76 v. H. des individuellen Jahresgrundgehaltes aus.

81.3.3.3

Die Treuhandanstalt hat mitgeteilt, daß das Zielvereinbarungssystem für das Jahr 1992 einen positiven Beitrag zur Erfüllung des Auftrages der Treuhandanstalt geleistet habe. Es habe sich gezeigt, daß die subjektive Bewertung der Leistungen durch die Vorgesetzten mit Hilfe der qualitativen Korrekturfaktoren die Gesamtbewertungen ausreichend beeinflußt habe. Die durchgeführten Bewertungen hätten bei rd. 93 v. H. der Führungskräfte eine Zielerreichung oder oberhalb der Vorgaben liegende Leistungen ergeben. Insgesamt seien für das Jahr 1992 an Bonuszahlungen 15,6 Mio. DM gewährt worden. Soweit dieser Betrag die hierfür prognostizierten Ausgaben in Höhe von 13,7 Mio. DM überschreite, werde er mit dem Budget für die Jahre 1993/1994 verrechnet.

81.3.4 Maßnahmen für die Jahre 1993 und 1994

81.3.4.1

Das Bonussystem ist im Ausschuß wiederholt, zuletzt am 21. Januar 1993, beraten worden. Dabei sind die vom Ausschuß hierzu erbetenen Berichte des Bundesministeriums, die Ausführungen des Vorstandes und die Stellungnahmen des Bundesrechnungshofes dazu eingehend erörtert worden.

Das Bundesministerium und der Vorstand teilten in der Sitzung des Ausschusses am 21. Januar 1993 mit, es sei beabsichtigt, für die Jahre 1993/1994 das Bonussystem in modifizierter Form fortzuführen und dabei die im Jahre 1992 gewonnenen Erfahrungen sowie die Anregungen des Ausschusses und die Hinweise des Bundesrechnungshofes einzubeziehen. So würden Bonuszahlungen künftig den Charakter von Abschlußprämien erhalten, weil Zielvereinbarungen bis zur abschließenden Aufgabenerfüllung der Treuhandanstalt getroffen würden. Jeweils auf das Jahr bezogen werde der Budgetrahmen von 13,7 Mio. DM nicht überschritten. Höhere Ausgaben für das Jahr 1992 gingen zu Lasten des Budgets für die Jahre 1993/1994. Die für Direktoren und Abteilungsleiter bisher jeweils einheitlich festgelegten Prämien würden künftig funktionsgerecht differenziert (unterschiedliche Gewichtung für Führungskräfte aus den operativen und nichtoperativen Bereichen). Schließlich sei eine flexiblere Handhabung des Systems durch Nutzung von Ermessensspielräumen vorgesehen, die in den Zielvereinbarungen nunmehr ausdrücklich rechtlich abgesichert würden. Von der durch den Bundesrechnungshof empfohlenen Begrenzung der Bonuszahlungen im Einzelfall auf 25 v. H. des Jahresgrundgehaltes sei abgesehen worden, um Mitarbeiter aus den neuen Bundesländern nicht zu benachteiligen.

Der Ausschuß forderte daraufhin das Bundesministerium auf, darauf hinzuwirken, daß die Treuhandanstalt die Bonuszahlungen zumindest für die Jahre 1993/1994 im Einzelfall auf maximal 25 v. H. des Jahresgrundgehaltes begrenzt und künftig im Bonussystem auch Anreize für den Erhalt „industrieller Kerne" vorsieht.

81.3.4.2

Die Treuhandanstalt hat im Juli 1993 mitgeteilt, daß sie entsprechend dem Beschluß des Ausschusses den maximal zu erreichenden Bonusbetrag in den Jahren 1993/1994 auf 25 v. H. des individuellen Jahresgrundgehaltes der jeweiligen Führungskraft begrenzen werde. Dies werde wegen des unterschiedlichen Gehaltsniveaus der operativen und nichtoperativen Bereiche auch zu einer Differenzierung der Bonuschancen für die Führungskräfte dieser Bereiche führen.

81.4 Personalnebenkosten

81.4.1 Firmenwagen und Ausgleichszahlungen

Die Treuhandanstalt stellt ihren Führungskräften geleaste Personenwagen zur Verfügung (Full-Leasing). Sie hat hierzu als monatliche Leasing-Höchstraten für Direktoren/Niederlassungsleiter 1 482 DM und für Abteilungsleiter/Niederlassungdirektoren 1 140 DM festgesetzt. Soweit die Berechtigten den ihnen zustehenden Pkw nicht in Anspruch nehmen, erhalten sie entsprechende Ausgleichszahlungen. Die Treuhandanstalt betrachtet diese Leistungen als Gehaltsbestandteile; die Firmenwagen sind nicht in erster Linie zur Erfüllung der dienstlichen Aufgaben, sondern als ergänzende nichtmonetäre vertragliche Gegenleistung für die erbrachte Arbeit gedacht.

Die Führungskräfte konnten den Pkw und die Ausstattung selbst wählen; sie waren allerdings schriftlich verpflichtet worden, die über die festgelegten Leasingraten hinausgehenden Beträge, soweit diese auf besondere Wünsche der Mitarbeiter an die Ausstattung der Pkw zurückzuführen waren, von ihrem monatlichen Gehalt abziehen zu lassen.

In mehreren Fällen übernahm die Treuhandanstalt dennoch höhere Leasingraten als nach den Höchstsätzen vorgesehen waren; die Überschreitungen waren vor allem auf zahlreiche Zusatzausstattungen (z. B. elektrische Fensterheber, Leichtmetallfelgen, Sportlenkrad) zurückzuführen.

Im Juni 1992 nutzten rd. 250 Führungskräfte der Treuhandanstalt Leasingfahrzeuge; rd. 30 hatten darauf verzichtet und erhielten statt dessen die Ausgleichszahlungen.

Ende Juni 1992 schränkte der Vorstand den Anspruch auf Bereitstellung eines Leasingfahrzeuges für neu zu ernennende oder einzustellende berechtigte Führungskräfte ein und behielt sich Einzelfall-Regelungen vor.

Der Bundesrechnungshof hat die Bemühungen des Vorstandes zur Kenntnis genommen, die Bereitstellung von Firmen-Pkw restriktiver zu handhaben. Er hat in Übereinstimmung mit dem von ihm beauftragten Sachverständigen darauf hingewiesen, daß es

zwar auch in der Wirtschaft üblich sei, der ersten Führungsebene unter dem Vorstand (Direktoren) einen Firmenwagen unabhängig von den dienstlichen Erfordernissen bereitzustellen. Der zweiten Führungsebene (Abteilungsleiter) werden allerdings in der Wirtschaft Firmenwagen im allgemeinen in Abhängigkeit von dienstlich erforderlichen Fahrleistungen oder ab einer bestimmten Gehaltshöhe differenziert zuerkannt. Nach den Erkenntnissen des vom Bundesrechnungshof beauftragten Gutachters stehe ein Firmenwagen nicht allen Abteilungsleitern der Treuhandanstalt nach den in der Wirtschaft üblichen Maßstäben zu.

Die Treuhandanstalt hat mitgeteilt, daß ihre Abteilungsleiterpositionen überwiegend Führungsebenen in der Wirtschaft gleichzustellen seien, bei denen die Gestellung eines Firmenwagens zur privaten Nutzung — als nichtmonetärer Gehaltsbestandteil — üblich sei. Sie hat allerdings eingeräumt, daß möglicherweise nicht jede einzelne in der Aufbauzeit entstandene Abteilungsleiterposition diesem Profil entspreche; sie bemühe sich deshalb, die Führungsstruktur zu konzentrieren und die Abteilungsleiterpositionen zu reduzieren. Damit werde im Ergebnis der Empfehlung des Bundesrechnungshofes Rechnung getragen, die Zahl der Firmenwagen zu verringern.

Die im 1. Quartal 1991 aufgetretenen Überschreitungen der Höchstgrenzen für Leasingraten seien auf das nachträgliche Verlangen des Vorstandes zurückzuführen, in die Leasingraten auch die Servicekosten (im Sinne des Full-Service-Leasings) einzubeziehen. Da der zuständige Personalreferent den betroffenen Führungskräften zuvor ausdrücklich bestätigt habe, daß sie mit ihrer Auswahl innerhalb der finanziellen Grenzen der normalen Leasingrate geblieben seien, habe die Treuhandanstalt nach Intervention betroffener Führungskräfte beim Personalvorstand dann die höheren Leasingraten voll übernommen. Im übrigen würden sich die Fälle mit fortschreitender Zeit durch Ablauf der Leasingverträge und Fluktuation bei den Führungskräften erledigen.

81.4.2 Dienstreiseordnung

Die Dienstreiseordnung der Treuhandanstalt (gültig ab September 1991) regelt die Erstattung von Reisekosten bei Dienstreisen, von Trennungskosten und Mehrkostenpauschalen bei getrenntem Wohn- und Dienstort sowie von Umzugskosten. Sie ist zwischenzeitlich in mehreren Punkten ergänzt und geändert worden.

81.4.2.1 Trennungsgeld

Die Treuhandanstalt zahlt versetzten oder aus den alten Bundesländern neueingestellten Mitarbeitern Trennungsgeld wegen notwendiger Mehraufwendungen für den Lebensunterhalt bei doppelter Haushaltsführung. Sie gewährt einen Verpflegungszuschuß, übernimmt die Übernachtungskosten oder zahlt Mietzuschüsse und trägt die Fahrtkosten für Familienheimfahrten für bestimmte Zeiträume. Anstelle der jeweiligen Trennungsgeldkomponenten können von den Mitarbeitern pauschale Zahlungen (Mehrkostenpauschalen) gewählt werden. So wurden bis zum Ende des dritten Beschäftigungsjahres für die vor dem 1. August 1991 eingestellten Mitarbeiter grundsätzlich Pauschalzahlungen ohne Kostennachweis auch nach Bezug der eigenen Mietwohnung geleistet (bis zum zweiten Beschäftigungsjahr 6 000 DM monatlich bis Abteilungsleiter und 7 000 DM monatlich für Direktoren, im dritten Beschäftigungsjahr jeweils 3 000 DM bzw. 3 500 DM monatlich für weitere zwölf Monate).

Der Vorstand reduzierte bisher zweimal (zuletzt am 1. Juli 1992) Dauer und Höhe dieser Leistungen. Diese Anpassungen galten allerdings wegen arbeitsvertraglicher Zusagen bei Einstellungen vor dem jeweiligen Stichtag nur für die Mitarbeiter, die nach den Änderungsstichtagen eingestellt wurden.

In nicht wenigen Fällen erbrachte die Treuhandanstalt Leistungen, die über diese Regelungen hinausgingen. So leistete sie auch Zahlungen an Mitarbeiter, die vor ihrem Eintritt in die Treuhandanstalt bereits einen Wohnsitz am Dienstort hatten. Berufsanfängern wurden Mietzuschüsse über die tatsächliche Miete hinaus geleistet. Mitarbeiter, die nach den vom Vorstand festgesetzten Änderungsstichtagen eingestellt wurden, erhielten die zuvor gültigen höheren Pauschalen.

Der Bundesrechnungshof hat die vertraglichen Zusagen der Trennungsgeldpauschalen der Dauer und Höhe nach für unangemessen gehalten; er hat es insbesondere nicht für vertretbar erachtet, daß die Treuhandanstalt selbst Berufsanfänger, die nicht aus einem Beschäftigungsverhältnis „abgeworben" werden mußten, in die großzügigen Regelungen einbezogen hat. Im übrigen hat er die häufigen Überschreitungen der Trennungsgeldregelungen beanstandet.

Die Treuhandanstalt hat eingeräumt, die großzügige Pauschalregelung der Anfangszeit könne auf junge Berufsanfänger nicht zugeschnitten sein. Deshalb habe sie im August 1991 die Pauschalregelung für Referenten abgeschafft; aus arbeitsrechtlichen und personalpolitischen Gründen gelte dies allerdings nur für die nach diesem Zeitpunkt eingestellten Mitarbeiter. Sie hat allerdings auch darauf hingewiesen, daß bei Berufsanfängern bei gleichen Voraussetzungen die arbeitsrechtlich gebotene Gleichbehandlung zu beachten sei. Ihre im Frühsommer 1991 eingeführten großzügigen Pauschalregelungen müßten im Lichte der Einsparungen gegenüber den sehr hohen Hotelkosten gesehen werden. Damit sollten Mitarbeiter zu einem frühzeitigen Auszug aus der Hotelunterbringung bewegt werden. Dies gelte auch für die über die tatsächlichen Mieten hinausgehenden Mietzuschüsse, die durch steuerliche Erwägungen zum Nettowert der Zuschüsse begründet seien.

Die ausdrückliche schriftliche Bestätigung der Regelungen jeweils für die Dauer von drei Jahren für die bis zum 30. Juni 1992 eingestellten Mitarbeiter entspreche den mündlichen Zusagen in den Vertragsgesprächen, ohne die die Kandidaten nicht hätten gewonnen werden können. Die bevorzugte Behandlung von nach veränderten Regelungen neueingestellten Mitarbeitern sei auf die bereits vor den Änderungsstich-

tagen durchgeführten Vertragsverhandlungen zurückzuführen.

81.4.2.2 Umzugskostenerstattungen

Entsprechend den Regelungen ihrer Dienstreiseordnung erstattet die Treuhandanstalt auch Umzugskosten. Bis Ende 1992 übernahm sie anläßlich eines Umzuges ihrer Mitarbeiter die nachgewiesenen Einzelkosten (z. B. Beförderungsauslagen) sowie bis höchstens 1 500 DM die belegten Umzugsnebenkosten (z. B. für Gardinen) und gewährte zusätzlich ohne Nachweis „zur Abgeltung aller weiteren durch den Dienstortwechsel anfallenden Kosten eine einmalige Pauschale in Höhe von 3 000 DM".

Sie erstattete auch die Nebenkosten (Maklergebühren, Notarkosten o. ä.) beim Erwerb von Wohnungseigentum vollständig, soweit der Betroffene aufgrund der Veränderung sein bisheriges Wohnungseigentum verkauft oder vermietet hatte. In diesem Zusammenhang bezahlte die Treuhandanstalt z. B. in einem Fall die Maklerprovision für den Kauf eines Grundstückes in Höhe von 17 000 DM und die entsprechenden Notarkosten von rd. 1 800 DM.

Der Bundesrechnungshof hat die Umzugskostenpauschale von 3 000 DM beanstandet, da sämtliche nach dem Reisekostenrecht erstattungsfähigen Umzugskosten bereits gegen Nachweis abgegolten werden. Er hat es außerdem für nicht hinnehmbar gehalten, daß die Treuhandanstalt die Nebenkosten für den Erwerb von Wohnungseigentum oder eines Grundstücks vollständig übernimmt; bei einem Umzug sind lediglich Erstattungen in Höhe der ortsüblichen Vermittlungsgebühr für eine angemessene Mietwohnung vertretbar.

Die Treuhandanstalt hat daraufhin die Umzugskostenpauschale zum 1. Januar 1993 gestrichen. Sie hat des weiteren mitgeteilt, sie werde künftig die Nebenkosten beim Erwerb von Wohnungseigentum nur noch bis zur Höhe der ortsüblichen Vermittlungsgebühr für eine Mietwohnung erstatten. In dem vom Bundesrechnungshof geschilderten Fall würden die von der Treuhandanstalt übernommenen Nebenkosten zurückgefordert, weil die Bebauungsabsicht nicht habe verwirklicht werden können.

81.5 Schlußbemerkung

Der Bundesrechnungshof wird die Entwicklung der Personalausgaben (einschließlich Nebenleistungen) der Treuhandanstalt beobachten.

Beratungstätigkeit des Bundesrechnungshofes

82 Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (Kapitel 09 02 Titelgruppe 12)

82.1

Am 1. Januar 1970 ist das Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (Gesetz) in Kraft getreten. Die Fördermaßnahmen werden seit dem 1. Januar 1972 nach dem in dem Gesetz vorgesehenen Rahmenplan gefördert. Die Durchführung des Rahmenplanes ist Aufgabe der Bundesländer. Der Bund erstattet jedem Bundesland die Hälfte der entstandenen Ausgaben. Mit dem Einigungsvertrag wurde das Gesetz auf die neuen Bundesländer übergeleitet. Im Bundeshaushalt 1993 sind für die alten Bundesländer Zuweisungen des Bundes in Höhe von 350 Mio. DM und für die neuen Bundesländer in Höhe von 3,55 Mrd. DM veranschlagt.

82.2

Der Bundesrechnungshof hat auf Bitte des Bundesministeriums für Wirtschaft (Bundesministerium) beratend zu der Frage Stellung genommen, inwieweit es zulässig ist, daß bei der Durchführung der Gemeinschaftsaufgabe durch die Bundesländer anfallende Gebühren der Banken vom Zuschußempfänger getragen werden. Der Bundesrechnungshof hat die Ansicht vertreten, daß dieses Verfahren finanzverfassungsrechtlich unzulässig sei, wenn die betroffenen Bundesländer nicht gleichzeitig ihre Finanzierungsanteile an der Gemeinschaftsaufgabe entsprechend der Höhe der Gebühren erhöhten. Die Bearbeitungsgebühren der Banken stellten von den Bundesländern zu tragende Verwaltungsausgaben im Sinne des Artikels 104a Abs. 5 GG dar. Die Gebühren seien daher nicht vom Zuschußempfänger, sondern vom jeweiligen Bundesland zu finanzieren.

Das Bundesministerium hat sich der Auffassung des Bundesrechnungshofes angeschlossen und die betroffenen Bundesländer aufgefordert, die Erhebung von Entgelten von den Zuschußempfängern abzustellen. Die Bundesländer haben dem Bundesministerium mitgeteilt, daß die entsprechenden Gebühren ab dem Haushaltsjahr 1993 gesondert aus dem Landeshaushalt beglichen werden.

Durch die Änderung des Verfahrens kommt künftig der gesamte Zuwendungsbetrag dem Zuschußempfänger als Förderung zugute. Hierdurch können mehrere Millionen DM pro Jahr zusätzlich für Fördermaßnahmen eingesetzt werden.

82.3

Der Bundesrechnungshof hat darüber hinaus aufgrund von Prüfungserkenntnissen der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder wiederkehrende Mängel im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe zusammengestellt und dem Bundesministerium im wesentlichen nachfolgende Beanstandungen mitgeteilt:

In vielen Fällen waren die eingereichten Anträge unvollständig und die erforderlichen Unterlagen nicht ausreichend, um die Investitionsvorhaben auf die gesetzlichen und sonstigen Zuwendungsvoraussetzungen hin zu prüfen. Immer wieder wurden Investitionsvorhaben vor der Antragstellung begonnen. Vielfach wurden einzelne Wirtschaftsgüter vorzeitig angeschafft oder bestellt. Nach Abschluß der Investitionsmaßnahmen waren häufig nicht die gemäß Antrag und Zusage aufgeführten Arbeits- und Ausbildungsplätze geschaffen worden. Investitionen für den Erwerb, den Bau oder Umbau von Gebäuden, die andere Unternehmen innerhalb von drei Jahren nach Fertigstellung nutzten, wurden bezuschußt, obwohl dies nach den Fördervoraussetzungen ausgeschlossen ist. Fördermittel wurden wiederholt zu früh abgerufen.

Das Bundesministerium hat die Anregungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und nach Stellungnahme durch die Bundesländer Vorschläge zur Beseitigung der Mängel in den entsprechenden Gremien der Gemeinschaftsaufgabe eingebracht. So erfolgte z. B. im Antragsformular eine Klarstellung über den Vorhabenbeginn; den Bundesländern wurde empfohlen, eine zusätzliche Erklärung vom Investor zu verlangen, daß mit dem Vorhaben vor Antragstellung noch nicht begonnen wurde. In den Rahmenplan wurde eine Bestimmung aufgenommen, daß während der Zweckbindungsfrist auch eine Vermietung geförderter Investitionsgüter unzulässig ist. Das Bundesministerium hat den mit der Durchführung der Gemeinschaftsaufgabe beauftragten Bundesländern zudem empfohlen, verstärkt auf die Kontrolle des termingerechten Abrufs der Fördermittel zu achten. Künftig sollen die formalen und inhaltlichen Plausibilitätskontrollen durch das Bundesamt für Wirtschaft verstärkt werden.

Das Bundeskabinett hatte sich in einer Sitzung am 20. Januar 1993 mit dem Thema „Mißbrauch und Fehlentwicklungen bei öffentlichen Leistungen" befaßt. In dem daraufhin erarbeiteten Bericht des Bundesministeriums der Finanzen vom 1. Juni 1993 sind auch vom Bundesrechnungshof festgestellte Mängel bei der Gemeinschaftsaufgabe und Maßnahmen zur Beseitigung aufgenommen worden. Im Bericht wird darüber hinaus darauf hingewiesen, daß etwa 10 v. H. der Förderfälle in den neuen Bundesländern zu beanstanden sind und bei 40 Vorhaben bereits Fördermittel des Bundes vom Bundesland zurückgefordert wur-

den. Das Bundeskabinett hat den Bericht am 9. Juni 1993 zur Kenntnis genommen und beschlossen, daß die bereits eingeleiteten Maßnahmen zur Mißbrauchsbekämpfung rasch umzusetzen sind.

Der Bundesrechnungshof wird die weitere Entwicklung beobachten.

83 Rechtsgrundlagen und Praxis bei der Benutzung personengebundener Dienstkraftfahrzeuge

Der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages bat Anfang 1991 den Bundesrechnungshof, die Rechtsgrundlagen und die Praxis bei der Benutzung personengebundener Dienstkraftfahrzeuge zu untersuchen, eventuelle Beanstandungen aufzuzeigen und Lösungsmöglichkeiten vorzuschlagen.

Bei seiner Prüfung stellte der Bundesrechnungshof mannigfache Schwachstellen fest und unterbreitete Lösungsmöglichkeiten für die künftige Neugestaltung der einschlägigen Vorschriften.

Mitte 1991 nahm der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages den Bericht des Bundesrechnungshofes zustimmend zur Kenntnis, forderte die Bundesregierung auf, die einschlägigen Vorschriften unter Berücksichtigung der Ausführungen des Bundesrechnungshofes zu überarbeiten und bat die übrigen Verfassungsorgane, bei ihren Regelungen entsprechend zu verfahren.

Bei der Überarbeitung der Vorschriften hat der Bundesrechnungshof die Bundesministerien des Innern und der Finanzen beraten.

Die neuen „Richtlinien für die Nutzung von Dienstkraftfahrzeugen in der Bundesverwaltung" sind mit Wirkung vom 1. Juli 1993 in Kraft getreten.

Mit diesen Richtlinien hat die Bundesregierung nunmehr der Forderung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages entsprochen und insbesondere

— die bisherigen sich zum Teil widersprechenden Bestimmungen in den Richtlinien zusammengefaßt und damit einheitliche Regelungen für die gesamte Bundesverwaltung und den Bereich der überwiegend vom Bund institutionell geförderten Zuwendungsempfänger geschaffen,

— in den Richtlinien eindeutig zwischen Nutzungsberechtigung und Entgelt getrennt,

— den Umfang der Nutzungsmöglichkeiten von personengebundenen Dienstkraftfahrzeugen eindeutig festgelegt und

— alle Funktionsträger, für die zweifelsfrei die Richtlinien gelten, angeführt.

Der Bundesrechnungshof hat seine ursprünglich erhobenen Bedenken gegen das Führen personengebundener sondergeschützter Dienstkraftfahrzeuge durch den Funktionsträger selbst zurückgestellt, nachdem das Bundeskriminalamt die jetzige Regelung, nach der die Eignung des Funktionsträgers durch diese Behörde festgestellt und bescheinigt wird, für ausreichend ansieht.

84 Einsparungen von Haushaltsmitteln bei der Bundesanstalt für Arbeit

84.1

Der Bundesrechnungshof hat die Bundesministerien für Arbeit und Sozialordnung und der Finanzen sowie die Selbstverwaltung der Bundesanstalt für Arbeit (Bundesanstalt) aufgrund von Erkenntnissen aus früheren Prüfungen bei der Bundesanstalt über Möglichkeiten zur Einsparung von Haushaltsmitteln bei der Anwendung des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) beraten und angeregt,

— die Bekämpfung des Mißbrauchs von Leistungen zu intensivieren, interne Beschränkungen der Ahndung von Ordnungswidrigkeiten aufzuheben sowie die entsprechende Öffentlichkeitsarbeit zu verstärken,

— das bestehende Bildungsangebot von Trägern der beruflichen Fortbildung und Umschulung stärker zu nutzen, um dadurch Maßnahmen ausschließlich für die Bundesanstalt verringern zu können,

— die Ausweitung der Regelförderdauer bei Umschulungsmaßnahmen auf Härtefälle zu begrenzen,

— die Förderung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen über Ausnahmeregelungen (z. B. die Förderung von Nichtleistungsempfängern) auf ein vertretbares Maß zu beschränken und

— bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in Gesellschaften für Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung die „kopflastige" Vergütungsstruktur im Verwaltungsbereich zu vermeiden.

Das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Bundesministerium) und die Bundesanstalt sind diesen Anregungen des Bundesrechnungshofes gefolgt.

84.2

Zur Änderung des AFG hat der Bundesrechnungshof weitere Einsparungsmöglichkeiten aufgezeigt. Er hat beispielsweise angeregt:

— die Möglichkeiten einzuschränken, das Arbeitslosengeld höher zu bemessen als nach dem zuletzt erzielten Arbeitsentgelt (§ 112 Abs. 7 AFG),

— Arbeitslose mit eingeschränkter Leistungsfähigkeit Arbeitslosen gleichzustellen, die infolge persönlicher oder rechtlicher Bindungen (z. B. Kinderbetreuung) keine Vollzeitbeschäftigung mehr ausüben können (§ 112 Abs. 8 AFG),

— das Überbrückungsgeld (§ 55a AFG) zur Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit als Darlehen zu gewähren statt als Zuschuß — wie nach dem

autonom gesetzten Recht der Bundesanstalt vorgesehen —,

— Zeiten des Unterhaltsgeldbezuges nicht mehr den Beschäftigungszeiten gleichzustellen, die weitere Leistungsansprüche begründen (§ 107 Abs. 1 AFG),

— die steuerlichen Kinderfreibeträge in die Berechnung des Arbeitslosengeldes wegen dessen Lohnersatzfunktion einzubeziehen mit der Folge, daß in der Regel Arbeitslose mit drei und mehr Kindern ein höheres Arbeitslosengeld erhalten und Arbeitslose mit einem oder zwei Kindern ein geringeres (§ 111 Abs. 1 AFG).

Im Hinblick auf die Haushaltssituation der Bundesanstalt und die Auswirkungen auf den Bundeshaushalt wird der Bundesrechnungshof auch die bisher nicht aufgegriffenen Vorschläge mit dem Bundesministerium und der Bundesanstalt weiter erörtern.

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht die Bemühungen des Bundesministeriums und der Bundesanstalt, Einsparungen vorzunehmen. Er ist sich auch bewußt, daß die aufgezeigten Einsparungsmöglichkeiten einer politischen Bewertung unterliegen. Er geht aber davon aus, daß gezielte sachlich begründbare Einsparungen pauschalen Kürzungen vorzuziehen sind.

85 „Begleitende Finanzierung" der deutschen Industrie bei der Entwicklung des neuen Jagdflugzeuges
(Kapitel 14 20)

85.1

Für das viernationale Entwicklungsprogramm Jagdflugzeug 90 war im Haushaltsplan 1988 eine Verpflichtungsermächtigung für künftige Haushaltsjahre in Höhe von 6,2 Mrd. DM bewilligt worden.

Schon bei Abschluß der Entwicklungsverträge mit den Industriekonsortien im Jahre 1988 hatte das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) mit der Möglichkeit gerechnet, daß die aus der Inanspruchnahme der Verpflichtungsermächtigung jährlich zur Verfügung stehenden Mittel gegenüber den fälligen Zahlungsverpflichtungen nicht ausreichen könnten. Auf Veranlassung des Bundesministeriums war daher in den Entwicklungsverträgen zwischen der für die Regierungen handelnden NATO European Fighter Management Agency (NEFMA) und den internationalen Industriekonsortien eine Regelung getroffen worden, die vorsieht, daß die deutsche Industrie fällige, aber mangels Haushaltsmitteln nicht bezahlbare Rechnungen bis zum Inkrafttreten des nächsten Haushaltes vorfinanziert. Die Kosten der Vorfinanzierung sollten „im Rahmen der für das Programm zu ermittelnden kalkulatorischen Zinsen abgegolten" werden. Für dieses Verfahren wurde in den Verträgen der Begriff „begleitende Finanzierung" verwandt.

85.2

Während in den ersten drei Entwicklungsjahren der Mittelbedarf durch die Haushaltsansätze gedeckt war, mußte die „begleitende Finanzierung" zum Ende des Jahres 1991 mit rd. 62 Mio. DM in Anspruch genommen werden. Am Ende des Jahres 1992 konnten Rechnungen in Höhe von 146 Mio. DM nicht bezahlt werden. Hinzu kamen rd. 34 Mio. DM, die am 2. Januar 1993 fällig wurden, so daß mit Jahresbeginn 1993 fällige Rechnungen von insgesamt 180 Mio. DM vorlagen, die aus Mitteln des Haushaltes 1993 bezahlt wurden. Die Preise der Leistungen in den betreffenden Zeiträumen sind von der zuständigen Bundesbehörde noch nicht abschließend geprüft worden. Die Industrie hat aber mittlerweile Zusatzkosten wegen der „begleitenden Finanzierung" geltend gemacht. Bei der Höhe der Vorfinanzierung könnten Beträge in Millionenhöhe in Betracht kommen.

85.3

Bereits im Jahre 1988 hatte der Bundesrechnungshof auf die Risiken dieser Art der Finanzierung hingewiesen und bemerkt, daß diese Finanzierungsform die Ausgaben für das Bundesministerium letztlich erhöhen kann. Nachdem das Ausmaß der „begleitenden Finanzierung" dem Bundesrechnungshof durch eine Prüfung bei der NEFMA bekannt geworden war, hat der Bundesrechnungshof dem Bundesministerium im November 1992 empfohlen, von solchen Finanzierungsverfahren abzusehen, da sie zu Unregelmäßigkeiten in der Haushaltsmittelplanung und zu Mehrausgaben führen können. Die „begleitende Finanzierung" steht zudem im Gegensatz zu der im Rüstungsbereich sonst üblichen „Jahreswendeklausel", die besagt, daß zwar vor Jahreswende fällig werdende Zahlungen in das neue Jahr verschoben werden können, jedoch unter Ausschluß von zusätzlichen Zinsansprüchen. Gemäß Nr. 43 der Leitsätze für die Preisermittlung aufgrund von Selbstkosten (Leitsätze) ist es preisrechtlich unzulässig, neben der Verrechnung von kalkulatorischen Zinsen auch noch die für Fremdkapital tatsächlich entstandenen Zinsen in Ansatz zu bringen. Außerdem stößt das Verfahren der „begleitenden Finanzierung" auf haushaltsrechtliche Bedenken, da in ihm ein Verstoß gegen das Jährlichkeitsprinzip und eine Überschreitung der haushaltsrechtlichen Ermächtigung gesehen werden kann; zudem erschwert es die Finanzplanung.

85.4

Das Bundesministerium hat erwidert, die Vereinbarung zur „begleitenden Finanzierung" stehe nicht im Widerspruch zu den Leitsätzen. Das Bundesministerium sehe auch nicht die Gefahr einer zusätzlichen Belastung für den Haushalt, da die Industrie für im Rahmen der „begleitenden Finanzierung" anfallende

finanzielle Vorleistungen nur kalkulatorische Zinsen in Höhe von 6 v. H. programmbezogen berechnen dürfe. Zwischenzeitlich hat allerdings die im Bundesministerium zur Erarbeitung von Vorschlägen für ein verbessertes Kostenmanagement eingesetzte Arbeitsgruppe NEJF (Neues Europäisches Jagdflugzeug) in ihrem Bericht vom 19. Februar 1993 die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und ebenfalls angeregt, bei einer Vertragsänderung auf den Ersatz der Regelung für die „begleitende Finanzierung" durch eine normale „Jahreswendeklausel" hinzuwirken. Das Bundesministerium hat zudem am 12. Mai 1993 vor dem Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages erklärt, man wolle von dem Verfahren der „begleitenden Finanzierung" künftig nicht mehr Gebrauch machen.

85.5

Der Bundesrechnungshof hält daher seine preis- und haushaltsrechtlichen Bedenken aufrecht. Er wird die weitere Entwicklung beobachten.

86 Entwicklung und Beschaffung des Aufklärungssystems „LAPAS"

Der Bundesrechnungshof hat beim Bundesministerium der Verteidigung den Ablauf von Entwicklungs- und ersten Beschaffungsmaßnahmen für ein Aufklärungssystem mit der Bezeichnung „LAPAS I" geprüft. Der Bundesrechnungshof hat die zuständigen Gremien des Deutschen Bundestages im Sinne einer möglichst zeitnahen Unterstützung bei den anstehenden weitreichenden finanziellen Entscheidungen auf die Probleme und Risiken hingewiesen, die mit diesem Vorhaben verbunden waren. Das Ressort wollte zwar zunächst das Programm fortführen, hat dann jedoch unter Abwägung verschiedener Gesichtspunkte, insbesondere auch der Finanzknappheit, entschieden, das Vorhaben einzustellen.

Diese Entscheidung stimmt im Ergebnis weitgehend mit den Schlußfolgerungen und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes überein.

Beratungstätigkeit des Bundesrechnungshofes in den neuen Bundesländern

87 Erstattungsanspruch der Deutschen Versicherungs-AG wegen Vorfinanzierung von Zusatzversorgungsleistungen

Bis zum 30. Juni 1990 wurden in der Deutschen Demokratischen Republik nach der Verordnung über die Altersversorgung der technischen Intelligenz in den volkseigenen Betrieben vom 17. August 1950 Zusatzversorgungsleistungen zur Rente dieses Personenkreises erbracht, die von den Beschäftigungsbetrieben durch Umlage aufzubringen waren. Die Staatliche Versicherung der Deutschen Demokratischen Republik (Staatliche Versicherung) zahlte die nach den Vorschriften zu den Zusatzversorgungssystemen aus dem Staatshaushalt bereitzustellenden Leistungen aus und führte jeweils im darauffolgenden Jahr die Umlage bei den Beschäftigungsbetrieben durch.

Die für das Jahr 1989 erhobene Umlage in Höhe von 131 Mio. M (nach Währungsumstellung waren dies 65,5 Mio. DM) verblieb nach Auflösung der Staatlichen Versicherung Mitte des Jahres 1990 bei der als Rechtsnachfolgerin gegründeten Deutschen Versicherungs-AG (Versicherungs-AG), die auf dem Gebiet der Privatversicherung tätig ist.

Für die im 1. Halbjahr 1990 gezahlten Versorgungsleistungen und einen noch nicht durch die Betriebe erstatteten Restbetrag aus dem Jahre 1989 in Höhe von zusammen 72 Mio. M (nach Währungsumstellung 36 Mio. DM) wurde im Jahre 1991 eine letzte Umlage erhoben. Die Betriebe zahlten dabei etwa 19 Mio. DM an die Überleitungsanstalt Sozialversicherung (Überleitungsanstalt), die inzwischen die Zusatzversorgung weiterführte. Die Finanzierung der Versorgungsleistungen ab dem 2. Halbjahr 1990 wurde grundlegend umgestellt.

Die Umlage für das Jahr 1989 bilanzierte die Versicherungs-AG als ihr zustehende Einnahmen. Darüber hinaus machte sie geltend, daß die Staatliche Versicherung auch im 1. Halbjahr 1990 die Zahlungen an die Bezieher von Zusatzversorgungsleistungen der technischen Intelligenz aus Eigenmitteln erbracht und somit vorfinanziert habe. Die Versicherungs-AG verlangte daher Erstattung dieser Aufwendungen in Höhe von 36 Mio. DM.

Die Überleitungsanstalt folgte der Rechtsauffassung der Versicherungs-AG, obwohl entsprechende Belege über die Vorfinanzierung aus Eigenmitteln der Staatlichen Versicherung nicht vorgelegt wurden. Sie überwies dementsprechend nach vorheriger Unterrichtung des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung (Bundesministerium) der Versicherungs-AG rd. 19 Mio. DM, die ihr bis Anfang Juli 1991 durch die Umlage bei den Betrieben zugeflossen waren. Bezüglich des dadurch noch nicht erfüllten Teiles der Forderung der Versicherungs-AG in Höhe von 17 Mio. DM bat die Überleitungsanstalt das Bundesministerium um Begleichung durch den Bund, da dieser nach dem Einigungsvertrag Kostenträger der Zusatzversorgungssysteme sei.

Der Bundesrechnungshof hat die Überleitungsanstalt und das Bundesministerium darauf hingewiesen, daß eine Vorfinanzierung durch Eigenmittel der Staatlichen Versicherung weder belegt noch nach den Vorschriften zu den Zusatzversorgungssystemen vorgesehen gewesen sei. Vielmehr seien hiernach die laufenden Aufwendungen aus dem Staatshaushalt

der Deutschen Demokratischen Republik bereitzustellen und durch die Staatliche Versicherung nur zu bewirtschaften gewesen. Die von der Versicherungs-AG erhobene und zum Teil befriedigte Forderung in Höhe von 36 Mio. DM und der Verbleib der Umlage in Höhe von 131 Mio. M bei der Versicherungs-AG seien daher nicht berechtigt.

Das Bundesministerium hat daraufhin die Erfüllung der Restforderung der Versicherungs-AG in Höhe von 17 Mio. DM zurückgestellt. Nach Prüfung der Angelegenheit unter Einschaltung des Bundesversicherungsamtes und des Bundesministeriums der Finanzen hat sich das Bundesministerium schließlich davon überzeugt, daß eine Rechtsgrundlage für die Forderung der Versicherungs-AG nicht ersichtlich ist. Infolgedessen hat die Überleitungsanstalt auch die bereits bewirkte Zahlung an die Versicherungs-AG ohne Rechtsgrundlage erbracht.

Die Versicherungs-AG hat nach entsprechenden Vorhalten des Bundesversicherungsamtes auf die Zahlung ihrer Restforderung in Höhe von 17 Mio. DM verzichtet, ohne jedoch ihre grundsätzliche Rechtsposition aufzugeben und die Rückzahlung der bereits erstatteten 19 Mio. DM anzubieten. Das Bundesministerium hat daher das Bundesversicherungsamt beauftragt, die Rückforderung der bereits gezahlten Summe zu betreiben und eine entsprechende Klage vorzubereiten.

In die Überlegungen werden auch die im Jahre 1990 durch die Umlagebeiträge für das Jahr 1989 der Versicherungs-AG zugeflossenen rd. 131 Mio. M einbezogen.

Der Bundesrechnungshof wird die Angelegenheit weiter beobachten.

38 Beschaffung von Informationstechnik bei der Deutschen Reichsbahn

88.1

Der Bundesrechnungshof hat bei der Deutschen Reichsbahn die Verfahrensweise bei der Beschaffung von Informationstechnik (IT) geprüft. Die Deutsche Reichsbahn hatte mit der Vereinigung im Oktober 1990 neue organisatorische, finanzwirtschaftliche und beschaffungsrechtliche Rahmenbedingungen erhalten. Prüfungsmaßstäbe waren Vorgaben zur IT-Ausstattung von Arbeitsplätzen und zum Beschaffungsverfahren von Hard- und Software, wie sie bei der Deutschen Bundesbahn und in den alten Bundesländern gelten. Dies entsprach dem Beschluß der Führungsgremien der beiden Deutschen Bahnen zum Ende des Jahres 1991, ihre zuvor getrennten Informationsverarbeitungs-Aktivitäten künftig einer gemeinsamen Leitung zu unterstellen und am Ziel „Zwei Bahnen — eine Informationsverarbeitung" auszurichten.

Der Bundesrechnungshof hat im 2. Halbjahr 1992 bei stichprobenweisen Prüfungen festgestellt, daß kein auch nur annähernd genauer Gesamtüberblick über die eingesetzte Hard- und Software vorhanden und eine Bestandsführung erst im Aufbau war. Auch die Angaben über die Nutzung der vorhandenen Geräte waren unzulänglich.

Eine sachgerechte Bedarfsermittlung für die IT-Ausstattung war deshalb nicht möglich.

Beschaffungen wurden nicht abgestimmt vorgenommen. Sie wurden nicht nur aus IT-Mitteln, sondern entgegen der Einkaufsvorschrift auch aus dem Maschinen- und Geräteprogramm und dem allgemeinen Investitionsplan finanziert. Die Deutsche Reichsbahn zahlte zum Teil Preise, die sehr viel ungünstiger als die in den Rahmenverträgen der Deutschen Bundesbahn waren; diese hätte auch sie nutzen können.

Entgegen naheliegenden Standardisierungsüberlegungen wurde unterschiedliche Hard- und Software für dieselbe Aufgabe eingesetzt. Es bestand die Gefahr, daß sich die Typenvielfalt in den nächsten Jahren noch vergrößern würde. Der Deutschen Reichsbahn entstehen durch die Typenvielfalt Schwierigkeiten beim Datenaustausch und erheblicher Mehraufwand bei der Anpassung, Betreuung und Nutzung der verschiedenen Produkte.

Darüber hinaus wurde eine große Anzahl beschaffter Software-Produkte nicht genutzt: Sie wurden vielfach noch unausgepackt in Büroschränken vorgefunden.

88.2

Der Bundesrechnungshof hat der Deutschen Reichsbahn empfohlen, so rasch wie möglich und nach einheitlichen Kriterien verläßliche Bestandsunterlagen zu erarbeiten. Auf einer solchen Grundlage ließen sich künftige Beschaffungen mit ihren Auswirkungen auf die Haushaltsführung frühzeitig und sachgerecht planen, aber auch Mehrfachnutzungsmöglichkeiten von Hard- und Software besser erkennen.

Es sollte für die Einhaltung der vorgeschriebenen Beschaffungswege Sorge getragen und IT-Gerät abgestimmt und nur noch aus eigens dafür vorgesehenen Titeln beschafft werden. Bei einer Bündelung der Beschaffungsmaßnahmen von der Deutschen Reichsbahn und der Deutschen Bundesbahn wären zudem beachtliche Preisvorteile zu erwarten. Wie bei der Deutschen Bundesbahn sollten Standards vorgegeben und flächendeckend möglichst gleiche Geräte und Software-Produkte für gleiche Aufgaben eingesetzt werden. Die Probleme der Ausstattungsvielfalt lösten sich damit zumindest auf mittlere Sicht.

88.3

Die Deutsche Reichsbahn hat die Anregungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen. Die Probleme sollen im Zusammenwirken mit der Deutschen Bundesbahn im Rahmen der gemeinsamen Organisation der DV-Bereiche u. a. durch die Übernahme eines bei der Deutschen Bundesbahn eingeführten Bestandsführungssystems, der dort geltenden Ausstattungsvorgaben und durch ein gemeinsames Beschaffungswesen bereinigt werden.

88.4

Der Bundesrechnungshof wird zu gegebener Zeit prüfen, inwieweit die Deutsche Reichsbahn das bei der Deutschen Bundesbahn eingeführte IT-Bestandsführungssystem und die dort geltenden IT-Ausstattungsvorgaben übernommen und für die Einhaltung der vorgeschriebenen Beschaffungswege gesorgt hat.

89 Sicherheit der Personaldatenverarbeitung bei der Deutschen Reichsbahn

89.1

Der Bundesrechnungshof hat die Personaldatenverarbeitung bei einer Reichsbahndirektion geprüft. Auf mehreren Arbeitsplatzcomputern befanden sich Dateien der Überprüfungsverfahren der Bediensteten, etwa über Auskünfte des Bundesbeauftragten für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes, von Anhörungsergebnissen von Mitarbeitern der Reichsbahndirektion über ihre Vergangenheit und Zusammenstellungen über ihre vermutete informelle Stasi-Mitarbeit. Ein besonderer Zugriffsschutz auf diese Daten war nicht vorhanden. Mehrere Kopien der Dateien befanden sich auf Disketten, die unverschlossen gelagert wurden.

89.2

Wegen des fehlenden Zugriffsschutzes war die Sicherheit der Daten vor unberechtigter Kenntnisnahme, Veränderung und Zerstörung nicht gewährleistet.

Der Bundesrechnungshof hat die Deutsche Reichsbahn auf die grundsätzliche Bedeutung des Falles hingewiesen und geraten, die Sicherheitslücken schnellstmöglich durch wirksame Zugangskontrollen, einen Zugriffsschutz und ergänzende organisatorische Maßnahmen zu schließen. Er hat die Deutsche Reichsbahn aufgefordert, auch bei den anderen Stellen der Reichsbahn zu prüfen, ob eine sichere Personaldatenverarbeitung gewährleistet sei. Zudem solle geklärt werden, ob die Personaladministration nicht generell von Arbeitsplatzcomputern auf eine sicherere DV-Technik verlagert werden könne.

89.3

Die Deutsche Reichsbahn hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und technische und organisatorische Abhilfemaßnahmen getroffen. Beim PC-Einsatz hat der Bundesbeauftragte für den Datenschutz inzwischen beratend mitgewirkt.

Abgesehen von diesen kurzfristig wirksam werdenden Verbesserungen der Sicherheit hat die Deutsche Reichsbahn eine Ist-Analyse ihrer DV-gestützten Verarbeitung personenbezogener Daten durchgeführt. Daraufhin hat sie im Jahre 1993 mit der Einführung des DV-Systems „Örtliche Personaldatenverarbeitung" der Deutschen Bundesbahn begonnen.

Der Bundesrechnungshof wird die weitere Entwicklung der Sicherheit der Verarbeitung personenbezogener Daten bei der Deutschen Reichsbahn beobachten.

90 Konzentration der Rechenzentren der Deutschen Reichsbahn auf den Standort Berlin

90.1

Die Deutsche Reichsbahn wird in den Jahren 1993 und 1994 ihre bislang acht Rechenzentren im Standort Berlin zusammenlegen, das dortige Rechenzentrum ausbauen und dabei in einen zeitgemäßen DV-technischen und baulichen Stand versetzen. Es soll auch im Verbund mit den zur Zeit bestehenden Anlagen der Deutschen Bundesbahn in Köln und Frankfurt am Main arbeiten können. Die Deutsche Reichsbahn hatte für die Maßnahme, ihr derzeit größtes DV-Vorhaben, Ausgaben in Höhe von 93 Mio. DM veranschlagt.

Das Bundesministerium für Verkehr (Bundesministerium) setzte auf Anregung des Bundesrechnungshofes die Genehmigung des Vorhabens aus, weil erste Erhebungen bei der Bauplanung des neuen Rechenzentrums Mängel gezeigt hatten.

Mit verschiedenen Maßnahmen des Vorhabens war bereits ohne die erforderliche Zustimmung des Bundesministeriums begonnen worden.

Die Prüfung der Neu- und Umbaumaßnahmen und der Ansätze für die DV-technische Ausstattung des Rechenzentrums sowie der Stellen, die mit ihm über Datenfernverarbeitung zusammenarbeiten sollen, brachte Einsparungsvorschläge des Bundesrechnungshofes von rd. 27 Mio. DM. So ermöglichen deutlich verringerte Flächenvorgaben für das neue Rechnergebäude, die den niedrigeren spezifischen Platzbedarf moderner DV-Anlagen berücksichtigen, eine Einsparung von rd. 5 Mio. DM. Die Sanierung des vorhandenen Bürokomplexes dürfte bei Ansatz von Erfahrungswerten vergleichbarer Bauvorhaben anderer Verwaltungen fast 7 Mio. DM billiger werden als von der Deutschen Reichsbahn angenommen. Eine strenge Beschränkung auf die sachgerechte Ausstattung mit Hard- und Software und die Inanspruchnahme günstiger Rahmenvertragskonditionen der Deutschen Bundesbahn, die auch der Deutschen Reichsbahn zustehen, dürfte zu Minderausgaben von rd. 15 Mio. DM führen.

90.2

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium und der Deutschen Reichsbahn geraten, die

Funktion des Bereichs- und Projektcontrollings zu stärken und so einen ungenehmigten Beginn von Vorhaben mit finanziellen Verpflichtungen ohne haushaltsmäßige Ermächtigung künftig zu unterbinden.

Da einmal genehmigte Mittel ungeachtet späterer Einsparungsmöglichkeiten erfahrungsgemäß voll verausgabt werden, hat der Bundesrechnungshof empfohlen, seine Einsparvorschläge in Höhe von 30 v. H. der ursprünglichen Ansätze in die noch nicht abgeschlossene Feinplanung des Vorhabens einzuarbeiten.

90.3

Das Bundesministerium und die Deutsche Reichsbahn wollen diese Anregung des Bundesrechnungshofes aufgreifen.

Der Bundesrechnungshof wird zu gegebener Zeit prüfen, inwieweit seine Einsparvorschläge umgesetzt und die Funktion des Bereichs- und Projektcontrollings gestärkt wurden.

91 Betriebliche Planung und Maßnahmen für Bauarbeiten der Deutschen Reichsbahn

91.1

Besondere Auswirkungen auf den Betriebsbereich der Deutschen Reichsbahn haben derzeit neben dem Rückgang der Verkehrsleistungen (vgl. Nr. 92) und der Zusammenführung der beiden Deutschen Bahnen die umfangreichen Baumaßnahmen im Netz der Deutschen Reichsbahn (Neu- und Ausbaumaßnahmen). Hier ist der Betriebsbereich für die betriebliche Infrastrukturplanung zuständig, nach der die Vorgaben und Forderungen des Personen- und Güterverkehrs in betriebliche Bauten und Anlagen umgesetzt werden. Zugleich hat er die Aufgabe, im Rahmen der Baubetriebsplanung die betrieblichen Voraussetzungen für die Durchführung der Bauarbeiten zu schaffen und die dadurch verursachten Betriebserschwernisse möglichst gering zu halten.

Anfang 1992 hat der Bundesrechnungshof sich einen Überblick über den Betriebsbereich der Deutschen Reichsbahn verschafft und danach den Einsatz von Triebfahrzeugen für Baumaßnahmen sowie die durch Bauarbeiten verursachten Betriebserschwernisse näher untersucht. Zugleich befaßte sich der Prüfungsdienst bei der Deutschen Bundesbahn und der Deutschen Reichsbahn im Auftrag des Bundesrechnungshofes mit der betrieblichen Infrastrukturplanung der „Verkehrsprojekte Deutsche Einheit".

Ein wichtiges Ziel aller Untersuchungen war, Empfehlungen zur Behebung der festgestellten Mängel im Betriebsbereich zu erarbeiten.

91.2

91.2.1

Bereits die erste Orientierung im Betriebsbereich der Deutschen Reichsbahn ergab Mängel in der Organisation, den Planungen und den Verfahren, die insbesondere auch die Wirtschaftlichkeit der Bauarbeiten der Deutschen Reichsbahn beeinträchtigten:

Bei der ab Juni 1992 eingeführten gemeinsamen Führungsstruktur der beiden Deutschen Bahnen wurden große Teile der Bereiche Produktion und Betrieb der Deutschen Bundesbahn sowie Betrieb der Deutschen Reichsbahn zum neugebildeten Ressort Fahrweg zusammengefaßt. Dabei wurden jedoch noch nicht die Möglichkeiten zur Einsparung von Organisationseinheiten und Führungspersonal sowie zur Schwerpunktbildung genutzt, die sich bei der Zusammenfassung zweier gleichartiger Verwaltungen zwangsläufig anbieten.

Mehrkosten der Betriebsführung in Millionenhöhe, verursacht durch die derzeitigen umfangreichen Bauarbeiten im Streckennetz der Deutschen Reichsbahn, wurden weder erfaßt noch den verursachenden Bauvorhaben zugerechnet, noch bei der Baubetriebsplanung berücksichtigt.

Die betrieblichen Aufschreibungen und Statistiken waren ungeeignet, die Mängel in der Betriebsabwicklung ausreichend genau darzustellen.

Bauvorhaben, die vor der Wiedervereinigung begonnen, aber nicht abgeschlossen waren, wurden wegen mangelhafter Koordination erst mit erheblichen Zeitverzögerungen in Betrieb genommen. Zum Teil war offen, ob sie überhaupt betrieblich notwendig waren.

Für Rationalisierungsprojekte fehlten Planungssollgrößen, so daß deren Ergebnisse zweifelhaft und streitig zu bleiben drohten.

Weitere Schwachstellen zeichneten sich in unzulänglicher Einsatzplanung der Triebfahrzeuge, in zu großen Fahrzeitpuffern, in Planungsmängeln bei der Anpassung der Bahnhöfe und dem Bau von Überholungsgleisen sowie im — zwangsläufig unzureichenden — Ersatz fehlender Vorgaben des Personen- und Güterverkehrs durch den Betriebsbereich selbst ab.

Der Vorstand wies darauf hin, daß der derzeitige hohe Nachholbedarf der Deutschen Reichsbahn notwendige organisatorische Straffungen verzögern wird. Er hat die Feststellungen des Bundesrechnungshofes zu großen Teilen anerkannt und Maßnahmen zur Behebung der Mängel eingeleitet.

91.2.2

Eine Schwerpunktuntersuchung des Einsatzes und der Vorhaltung von Triebfahrzeugen für Bauarbeiten ergab vor allem, daß weder die Fahrzeuge noch das Personal ausgelastet waren.

Gründe waren eine überdimensionierte Vorhaltung, Schwächen in der Einsatzplanung und in der Kon-

trolle der Einsätze, zu große Pufferzeiten in den Bedarfsanmeldungen und unrealistisch niedrige Kostensätze zur Verrechnung der Triebfahrzeugeinsätze, die zu großzügigen Einsatzforderungen des Baubereiches geradezu herausforderten.

Der Bundesrechnungshof schätzt, daß schon bei sorgfältigerer Disposition ohne weitere Auswirkungen auf den Zug- wie auch auf den Baubetrieb rd. 15 v. H. der für die Unterstützung der Bauarbeiten vorgehaltenen Triebfahrzeuge einschließlich ihres Personals mit einem Kostenvolumen von rd. 30 Mio. DM im Jahr eingespart werden könnten.

Der Vorstand erkannte die Feststellungen des Bundesrechnungshofes an und griff seine Vorschläge zur Verminderung der für Bauarbeiten vorgehaltenen Triebfahrzeuge, zur Verbesserung ihrer Einsatzplanung und -kontrolle und zur Festsetzung realistischerer Kostensätze auf.

91.2.3

Die umfangreichen Bauarbeiten am Fahrweg der Deutschen Reichsbahn bedingen Betriebserschwernisse und damit Mehrkosten der Betriebsführung vor allem durch Langsamfahrstellen, Zugumleitungen sowie den Ausfall von Zügen.

Die Untersuchungen des Bundesrechnungshofes zeigten, daß die wegen Bauarbeiten langfristig geplanten wie auch kurzfristig angesetzten Zugumleitungen und Zugpausen vom Baubetrieb in der Regel nicht im geforderten und auch angebotenen Umfang ausgenutzt wurden. Entgegen zentralen Anweisungen wurden die Kosten der Zugumleitungen und Zugpausen wie überhaupt die durch Bauarbeiten verursachten Betriebserschwerniskosten weder vollständig erfaßt noch abgerechnet, noch bei der Auswahl alternativer Bauverfahren berücksichtigt.

Soweit Betriebsbehinderungen durch Maßnahmen nach dem Bundesverkehrswegeplan, dem Eisenbahnkreuzungsgesetz, in diesem Zusammenhang auch nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz und durch „Dritte" verursacht werden, hat die Deutsche Reichsbahn Anspruch auf die Erstattung der Betriebsführungsmehrkosten. Diesen Anspruch konnte sie jedoch ohne vollständige Leistungserfassung und -auswertung und ohne Kostensätze nur zum geringen Teil geltend machen.

Der Bundesrechnungshof schätzt die in der Fahrplanperiode 1992/1993 durch Bauarbeiten verursachten Betriebserschwerniskosten auf etwa 100 Mio. DM. Sie hätten sich durch bessere Planung und Überwachung verringern lassen. Ein großer Teil wäre bei ordnungsgemäßer Abrechnung zudem erstattet worden. So entstanden Einnahmeverluste in zweistelliger Millionenhöhe.

Der Vorstand hat die Feststellungen des Bundesrechnungshofes anerkannt und zugesagt, unter Berücksichtigung der Empfehlungen die Planung und Überwachung der baubedingten Betriebserschwernisse zu verbessern sowie eine vollständige Leistungserfassung und -abrechnung sicherzustellen.

91.2.4

Der Prüfungsdienst bei der Deutschen Bundesbahn und der Deutschen Reichsbahn stellte bei der Prüfung der betrieblichen Infrastrukturplanung der „Verkehrsprojekte Deutsche Einheit" eine Reihe von Schwächen und Fehlern mit zum Teil erheblichen finanziellen Auswirkungen fest. Soweit sie von regionaler Bedeutung waren, wurden sie mit den zuständigen Reichsbahndirektionen erörtert und behoben. Auf folgende Erkenntnisse, die zentrale Entscheidungen erforderten, wurde der Vorstand zusammenfassend hingewiesen:

Die planenden Stellen in den Reichsbahndirektionen verfügten teilweise nicht über die personelle Ausstattung, die für eine sachgerechte betriebliche Infrastrukturplanung erforderlich ist, besonders für die Prüfung und Umsetzung der Forderungen des Personen- und Güterverkehrs, die Entwicklung von Planungsalternativen und die Definition des vertretbaren Infrastrukturaufwandes.

Die Infrastrukturplanung der auszubauenden Ost-West-Verbindungen wurde dadurch erschwert, daß die beiden Bahnen noch unterschiedliche Planungsrichtlinien anwendeten und sich nicht ausreichend abstimmten.

Den Forderungen und Vorgaben des Personen- und Güterverkehrs lagen teilweise weder aktuelle noch auf realistischen Prognosen beruhende Verkehrsdaten zugrunde; teilweise wurden auch betriebliche Planungsparameter und Mengengerüste (z. B. Ausbaugeschwindigkeiten, Zugzahlen, Gleisverbindungen) nicht abgestimmt, nicht weitergegeben oder eigenmächtig geändert.

Der Vorstand sagte zu, die berechtigten Hinweise, sofern sie nicht bereits Beachtung fanden, im weiteren Planungsprozeß zu berücksichtigen. Sie würden Eingang in „eine kritische Auswertung mit den Reichsbahndirektionen finden, um die notwendigen Schlußfolgerungen für die betriebliche Planung von Baumaßnahmen abzuleiten".

91.2.5

Das Bundesministerium für Verkehr hat zusammenfassend betont, die durch den Bundesrechnungshof festgestellten Mängel seien jetzt und in der Vergangenheit Anlaß für die Deutsche Reichsbahn, geeignete Maßnahmen zu deren Beseitigung zu ergreifen.

Die Deutsche Reichsbahn konzentriere ihre Maßnahmen dabei auf die Durchsetzung einer kostengünstigeren Planung und wirtschaftlicheren Durchführung der Baumaßnahmen sowie die Erfassung der erbrachten Leistungen und entstandenen Kosten nach dem Verursacherprinzip mit dem Ziel der Baukostenreduzierung.

91.3

In Anbetracht der Kosten, die die Baumaßnahmen im Netz der Deutschen Reichsbahn weiterhin verursachen und die wesentlich durch die betriebliche Infrastrukturplanung wie auch die Baubetriebsplanung mitbestimmt werden, wird der Bundesrechnungshof auch künftig einen Schwerpunkt auf die Prüfung der betrieblichen Voraussetzungen für die Bauvorhaben, besonders für die Neu- und Ausbaustrecken einschließlich der „Verkehrsprojekte Deutsche Einheit" legen.

92 Strukturen, Arbeitsabläufe und Wirksamkeit der Absatzbereiche Personen- und Güterverkehr der Deutschen Reichsbahn

92.1

Die Umsatzerlöse der Absatzbereiche Personen- und insbesondere Güterverkehr der Deutschen Reichsbahn sind seit dem Jahre 1990 stark rückläufig. Die Deutsche Reichsbahn hat im Wettbewerb mit den anderen Verkehrsträgern große Anteile verloren, ihr Wirtschaftsergebnis hat sich damit deutlich verschlechtert (vgl. Nr. 60).

Der Bundesrechnungshof hat Anfang 1992 die Strukturen, die Arbeitsabläufe und die Wirksamkeit der Absatzbereiche Personen- und Güterverkehr der Deutschen Reichsbahn in der Hauptverwaltung und in ausgewählten Direktionen der Deutschen Reichsbahn geprüft. Die dabei festgestellten Unzulänglichkeiten und Mängel sowie Vorschläge zu ihrer Behebung sind mit den geprüften Stellen und dem Vorstand der Deutschen Reichsbahn (Vorstand) erörtert worden. Inbesondere hat der Bundesrechnungshof festgestellt:

Die beiden Absatzbereiche Personen- und Güterverkehr können personell und organisatorisch gestrafft und damit verbunden die Personal- und Sachkosten gesenkt werden. Der Verkauf sollte mittels intensiverer Kunden- und Marktarbeit der Generalvertretungen verbessert und die Beseitigung bestehender Verkaufshemmnisse vorangetrieben werden.

Im Personenverkehr wurden die vorhandenen Möglichkeiten zur Verkürzung der Reisezeit nicht intensiv genug verfolgt und zudem zu wenig auf kundenfreundliche Anschlüsse zwischen Nah- und Fernverkehrszügen geachtet. Durch eine bessere Ausnutzung der Triebfahrzeugleistungen und eine Reduzierung nicht gerechtfertigter Fahrzeitzuschläge könnte die Reisezeit — z. B. im Nahverkehr um bis zu 15 v. H. — vermindert werden.

Das Erscheinungsbild der Bahnhöfe und ihre gastronomischen Einrichtungen sind insgesamt verbesserungsbedürftig. Hier nutzte die Deutsche Reichsbahn insbesondere ihre in den Verträgen mit der Mitteleuropäischen Schlaf- und Speisewagen AG (MITROPA) vereinbarten Möglichkeiten zur Verbesserung der Serviceleistungen zu wenig.

Ein Qualitätssicherungssystem, mit dem konsequent ein kundengerechter Leistungsstandard im Personenverkehr erreicht und gehalten werden kann, ist bislang nur in Ansätzen vorhanden.

Die Sicherheit der Fahrgäste in den Zügen und in Bahnhöfen der Ballungszentren ist beeinträchtigt. Die hierfür ausgearbeiteten Konzepte zeigten noch keine Wirkung.

Im Bereich Güterverkehr drohen wegen unzureichender Preisbildungskompetenzen der Verkäufer in den Generalvertretungen sowie aufgrund nicht wettbewerbsgerechter tariflicher Regelungen Kunden- und Einnahmeverluste.

Im Zeitraum vom 1. Juli 1990 bis 31. Dezember 1991 sind durch lückenhafte Abrechnungs-, Kontroll- und Mahnverfahren Zahlungsrückstände aus Frachtverträgen zu Lasten der Deutschen Reichsbahn bis zu einer Höhe von 260 Mio. DM aufgelaufen.

Vorkalkulationen zur Bildung marktgerechter, kostenorientierter Preise sowie Nachkalkulationen zur Beurteilung des wirtschaftlichen Erfolges waren nicht möglich, da die Kostenrechnung der Deutschen Reichsbahn auf dem Niveau der Planwirtschaft der Deutschen Demokratischen Republik weitergeführt wurde.

Beispiele zeigten, daß die Investitionen in Verkehrsanlagen noch zu wenig an den sich absehbar ändernden Bedarf angepaßt wurden. In einem Umschlagebahnhof waren z. B. für kapazitätssteigernde Maßnahmen im kombinierten Ladungsverkehr 4,1 Mio. DM vorgesehen, obwohl diese Anlage im Jahre 1991 nur zu rd. 14 v. H. ausgelastet war.

92.2

Der Vorstand hat die Feststellungen des Bundesrechnungshofes im wesentlichen anerkannt und dargelegt, welche Maßnahmen er zur Behebung der Mißstände ergriffen habe. Hierbei seien die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes weitgehend berücksichtigt und bereits während der Prüfung aufgezeigte Mängel abgestellt worden. Im einzelnen hat der Vorstand im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Verkehr mitgeteilt:

Zur Straffung der Strukturen des Verkaufs im Personen- und Güterverkehr sollen Konzeptionen erarbeitet werden, wonach möglichst viele Aufgaben sowie umfassende Kompetenz und Verantwortung mit eindeutigen Regelungen aus dem zentralen und regionalen Bereich auf die örtliche Ebene zu verlagern seien.

Ab dem Fahrplanwechsel 1993/1994 seien die Reisezeiten im Schienenpersonennahverkehr verringert und die Anschlüsse zwischen Nah- und Fernverkehrszügen verbessert worden.

Mit Hilfe der Erfahrungen der Deutschen Bundesbahn solle auf mittleren und größeren Bahnhöfen das gastronomische Angebot verbessert werden. Dazu sei auch das Vertragswerk zwischen Deutscher Reichsbahn und MITROPA zu korrigieren.

Bei beiden Deutschen Bahnen werde ein abgestimmtes Qualitätssicherungssystem eingeführt, das nicht nur den Personenverkehr, sondern weitgehend alle kundenrelevanten Bereiche einbeziehe.

Durch technische Veränderungen in S-Bahn- und Nahverkehrszügen sowie den Einsatz von Wachschutzfirmen solle die Sicherheit der Fahrgäste in den Ballungsgebieten erhöht werden.

Im Güterverkehr sei Anfang 1993 das zeitaufwendige System der Preisbildungs- und -zustimmungsverfahren verkürzt und die Kompetenz der Generalvertretungen Güterverkehr deutlich erweitert worden. Zugleich sei die Deutsche Reichsbahn in alle internationalen Gütertarife der Deutschen Bundesbahn einbezogen worden.

Die Außenstände der Deutschen Reichsbahn sollen durch verschiedene Maßnahmen, u. a. den Einsatz von Fachkräften einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, abgebaut und der Schaden für die Deutsche Reichsbahn entsprechend begrenzt werden.

Durch den Aufbau eines gemeinsamen, einheitlichen Finanz- und Rechnungswesens beider Deutscher Bahnen werde sowohl eine markt- und kostengerechte Preisbildung als auch eine Beurteilung des wirtschaftlichen Erfolges unterstützt.

Künftig würden Mittel für Investitionen in Güterverkehrsanlagen nur dann in den Wirtschaftsplan aufgenommen, wenn die verkehrliche Notwendigkeit vom Ressort Güterverkehr ausdrücklich bestätigt sei. Die vorgesehenen Investitionen in dem erwähnten Umschlagebahnhof habe der Vorstand zurückgestellt.

92.3

Der Bundesrechnungshof verfolgt mit weiteren Prüfungen, u. a. zur Qualitätssicherung im Personenverkehr, zur Ausgestaltung der Reisezugbahnhöfe, zur Effizienz der Generalvertretungen sowie zu Preismaßnahmen im Güterverkehr, die Wirksamkeit der eingeleiteten Maßnahmen.

93 Entwicklungsplanungen für Fernsprechortsnetze und Anschlußbereiche

93.1 Allgemeines

Der Bundesrechnungshof hat im Herbst 1992 bei drei Direktionen in den neuen Bundesländern die Entwicklungsplanungen für Ortsnetze und Anschlußbereiche stichprobenweise geprüft.

Die Entwicklungsplanungen sind wesentliche Grundlage für eine wirtschaftliche Netzstruktur beim fernmeldetechnischen Ausbau der Ortsnetze. In den neuen Bundesländern haben die Entwicklungsplanungen eine besonders große wirtschaftliche Bedeutung, weil sie den schrittweisen, rasch voranschreitenden Ausbau des gesamten Fernmeldenetzes mit jährlichen Investitionen in Höhe von mehreren Milliarden DM bestimmen.

93.2

93.2.1

Viele Ortsnetze in den neuen Bundesländern sind in ihrer Abgrenzung und Größe unwirtschaftlich. Im Zuge der Entwicklungsplanungen sind die Grenzen der Ortsnetze und ihrer Anschlußbereiche nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten festzulegen.

Der Bundesrechnungshof hat eine zunächst ergangene Weisung der Generaldirektion Telekom (Generaldirektion), wonach die Fernmeldeämter keine Überlegungen zur Änderung der Ortsnetze und ihrer Grenzen anstellen sollten, als verfehlt bezeichnet. Die Weisung habe dazu geführt, daß die auf die Entwicklungsplanungen folgenden Ausbauplanungen und der Ausbau der Netze vielfach auf der Grundlage unwirtschaftlicher Ortsnetzbereichsgrenzen durchgeführt worden seien. Er hat der Telekom geraten, die Weisung aufzuheben und die vorliegenden Entwicklungsplanungen umgehend unter Beachtung wirtschaftlicher Grundsätze zu überprüfen.

93.2.2

Die Vermittlungsstellen sind im optimalen Netzknotenbereich vorzusehen, damit das Kabelnetz den geringsten Investitionsaufwand erfordert. Die Fernmeldeämter ermittelten häufig den Standort nur ungenau. Wenn die Kommunen der Errichtung eines Fernmeldeturms am vorgesehenen Standort der Vermittlungsstelle in zentraler Ortslage nicht zustimmten, sahen die Fernmeldeämter nicht nur den Fernmeldeturm, sondern auch die Vermittlungsstelle außerhalb der Ortschaften vor.

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß die Standorte für Vermittlungsstellen häufig außerhalb des optimalen Netzknotenbereiches festgelegt wurden. Er hat empfohlen, die Fernmeldeämter auf die wirtschaftliche Bedeutung der Standorte hinzuweisen. Die Fernmeldeämter sollten zur genaueren Ermittlung der Standorte verstärkt von einem verfügbaren Rechnerprogramm Gebrauch machen. Bei Einwänden der Kommunen gegen die Errichtung eines Fernmeldeturms in zentraler Ortslage sollten die Fernmeldeämter im Einzelfall prüfen, ob ein getrennter Standort wirtschaftlich ist.

93.2.3

Grundlage für die Entwicklungsplanungen und die folgenden Planungsschritte sind die sogenannten Straßenübersichten, die Daten über Anzahl und Lage der vorhandenen und geplanten Wohnungen und Arbeitsstätten sowie der Baulücken und noch zu erschließender Baugebiete enthalten.

Der Bundesrechnungshof hat den bis zum Oktober 1992 erreichten Stand bei der Erarbeitung der Straßenübersichten von etwa 25 v. H. als nicht ausreichend angesehen. Er hat der Generaldirektion empfohlen, nachdrücklich dafür Sorge zu tragen, daß die Straßenübersichten schnell für alle Ortsnetze aufge-

stellt werden. Gebiete, bei denen umfangreiche fernmeldetechnische Ausbaumaßnahmen unmittelbar anstehen, sollten vorrangig erfaßt werden.

93.2.4

Mit Glasfaserkabeln können größere Ortsnetz- und Anschlußbereiche als mit den bisherigen Kupferkabeln gebildet werden. Dementsprechend sind weniger Vermittlungsstellen, Gebäude, Liegenschaften und Verbindungskabel erforderlich. Weil dafür Planungsvorschriften fehlten, berücksichtigten die Fernmeldeämter bisher bei den Entwicklungsplanungen für Ortsnetze noch nicht den Einsatz von Glasfaserkabeln, obwohl hiermit bereits im Jahre 1993 in den neuen Bundesländern insgesamt 220 000 Wohnungen versorgt werden sollen.

Der Bundesrechnungshof hat der Telekom empfohlen, den Fernmeldeämtern so schnell wie möglich Planungsregeln zur Berücksichtigung des Einsatzes von Glasfaserkabeln bei den Entwicklungsplanungen zur Verfügung zu stellen.

93.3

93.3.1

Die Generaldirektion hat bestätigt, daß die Ortsnetze in ihrer Struktur und Größe nicht optimal waren. Es seien aber nicht alle Voraussetzungen gegeben gewesen, um die Ortsnetzgrenzen zweckmäßig zu ändern. Inzwischen habe sie jedoch durch eine ergänzende Weisung zugelassen, daß Änderungen der Ortsnetzbereichsgrenzen unter Beachtung bestimmter Kriterien durchgeführt werden können.

93.3.2

Das ungenügende Ermitteln der günstigen Standorte für Vermittlungsstellen hat die Generaldirektion mit der großen Arbeitsbelastung der Fernmeldeämter begründet. Um das Ziel zu erreichen, eine festgelegte Anzahl von Telefonanschlüssen je Jahr in Betrieb zu nehmen, seien teilweise zeitaufwendige Alternativbetrachtungen unterblieben.

93.3.3

Die Generaldirektion hat eingeräumt, daß Ende 1992 die Straßenübersichten erst zu 30 v. H. erstellt waren. Sie hat zugesagt, die Fernmeldeämter nochmals auf die Dringlichkeit und Bedeutung der Straßenübersichten hinzuweisen.

93.3.4

Schließlich hat die Generaldirektion mitgeteilt, das ihr nachgeordnete Forschungs- und Technologiezentrum habe inzwischen erstmalig für Bauvorhaben des Jahres 1994 anzuwendende Planungsregeln für den Glasfasereinsatz im Ortsnetz bekanntgegeben.

Mit diesen Maßnahmen hat die Telekom den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes im wesentlichen entsprochen.

Beratungstätigkeit des Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung

Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (Bundesbeauftragter) wirkt durch Vorschläge, Gutachten oder Stellungnahmen auf eine wirtschaftliche Erfüllung der Bundesaufgaben und eine dementsprechende Organisation der Bundesverwaltung einschließlich ihrer Sondervermögen und Betriebe hin.

Die Tätigkeit des Bundesbeauftragten bestimmt sich nach den Richtlinien der Bundesregierung vom 26. August 1986 (MinBlFin 1986 S. 198).

94 Gutachten zur Organisation und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung

94.1

Die vom Bundesbeauftragten in den vergangenen Jahren erstellten zahlreichen *Gutachten zur Organisation und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung* bezogen sich zum Teil auf einzelne Behörden oder Stellen, die Bundesmittel verwalten. Andere Gutachten behandelten aber auch über den Einzelfall hinausgehende Grundsatzfragen. Da für letztere in der Fachöffentlichkeit ein durch die Anfragen erkennbares größeres Interesse bestand, gibt der Bundesbeauftragte seit 1987 dafür eine eigene Schriftenreihe in einem privaten Verlag heraus und macht diese Gutachten damit einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich. Bisher sind folgende Bände erschienen:

- Personal- und Organisationsaufgaben in der öffentlichen Verwaltung am Beispiel oberster Bundesbehörden, 1989, Band 1 (vgl. Drucksache 11/872 Nr. 85.2);
- Erfolgskontrolle finanzwirksamer Maßnahmen in der öffentlichen Verwaltung, 1989, Band 2 (vgl. Drucksache 11/5383 Nr. 66.1);
- Datenverarbeitung in der Bundesverwaltung, 1991, Band 3 (vgl. Drucksache 12/1150 Nr. 59.2);
- Typische Mängel bei der Ermittlung des Personalbedarfs in der Bundesverwaltung, 1992, Band 4 (vgl. Drucksache 12/3250 Nr. 66);
- als Neuerscheinung Datenverarbeitung in der Bundesverwaltung — Hinweise zur Prüfung der Informationstechnik in der öffentlichen Verwaltung, 1993, Band 5.

Nachdem Band 1 bereits im Jahre 1988 und Band 3 im Jahre 1992 in zweiter Auflage erschienen sind, war im Jahre 1993 auch für Band 4 eine zweite Auflage erforderlich.

94.2

Die Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder haben auf ihrer Konferenz im Mai 1991 in Bremerhaven neue Mindestanforderungen für die Beurteilung von Maßnahmen und Verfahren der Informationstechnik — IT-Mindestanforderungen — beschlossen. Der Bundesrechnungshof hat darüber in den Bemerkungen 1991 (Drucksache 12/1150 Nr. 58.2) berichtet.

Bei der Erarbeitung der neuen IT-Mindestanforderungen entstand ausführliches Arbeitsmaterial. Zusammen mit den Erfahrungen aus Prüfungen des Bundesrechnungshofes und der beratenden Tätigkeit des Bundesbeauftragten sind daraus Hinweise für die Prüfung der Informationstechnik nach den IT-Mindestanforderungen erarbeitet worden.

Der Bundesbeauftragte hat die IT-Prüfungshinweise als Band 5 seiner Schriftenreihe veröffentlicht. Dieser Band schließt sich als zweite Veröffentlichung zum Thema Datenverarbeitung in der Bundesverwaltung an den Band 3 an, der sich mit Mängeln und Risiken beim Einsatz der Informationstechnik befaßt.

Die Hinweise erleichtern nicht nur der Finanzkontrolle die Berücksichtigung der besonderen Aspekte der Informationsverarbeitung und geben ihr Anregungen für die Konzeption und Durchführung von Prüfungen, sondern bieten auch der Verwaltung Anregungen und Kriterien für ein ordnungsgemäßes und wirtschaftliches Handeln bei Planung und Einsatz der Informationstechnik.

Darüber hinaus dürften diese Hinweise für IT-Verantwortliche in der Wirtschaft sowie für Vertragspartner der öffentlichen Verwaltung von Interesse sein.

Auch neuere Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes zeigen unverändert die Notwendigkeit, einen wirtschaftlichen und ordnungsgemäßen Einsatz der Informationstechnik zu fördern. Der Bundesbeauftragte erhofft daher, daß die IT-Prüfungshinweise im Band 5 seiner Schriftenreihe über den Kreis der mit Prüfungsaufgaben unmittelbar Betrauten hinaus zu einer Verbesserung des Einsatzes der Informationstechnik beitragen.

Bedeutsame Fälle, in denen die Verwaltung Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt ist

95 Förderung der „Stiftung Wissenschaft und Politik"
(Kapitel 04 02 Titelgruppe 01)

95.1

Die Stiftung Wissenschaft und Politik (Stiftung) wurde im Jahre 1962 gegründet und führt laut Satzung „im Zusammenwirken mit der Bundesregierung wissenschaftliche Untersuchungen auf dem Gebiet der Politik einschließlich Verteidigungsfragen, der Wirtschafts- und Sozialwissenschaft und der modernen technologischen Entwicklungen durch ...". Daneben berät sie auf Einzelanforderung die Mitglieder des Deutschen Bundestages und die Bundesregierung. Mitglieder des Deutschen Bundestages sowie Vertreter des Bundeskanzleramtes, verschiedener Bundesressorts und von wissenschaftlichen Einrichtungen bilden den Stiftungsrat, der über das Forschungsrahmenprogramm beschließt. Die Stiftung wird als Zuwendungsempfänger vom Bundeskanzleramt mit rd. 16,4 Mio. DM (Haushaltsplan 1993) institutionell gefördert. Sie erhält darüber hinaus für bestimmte Vorhaben Projektfördermittel des Auswärtigen Amtes, des Bundesministeriums der Verteidigung und des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.

95.2

Der Bundesrechnungshof hat die Zuwendung des Bundeskanzleramtes an die Stiftung geprüft:

- Dem Bundeskanzleramt wurde empfohlen, darauf hinzuwirken, daß die Forschungsplanung der Stiftung unter Beachtung des Koordinierungskonzeptes der Bundesregierung so gestaltet wird, daß die Ressorts frühzeitig an der Forschungsplanung beteiligt werden und ihr Forschungsbedarf in einem verbesserten Abstimmungsprozeß stärker berücksichtigt wird. Das Forschungsrahmenprogramm sollte zu diesem Zweck Forschungsschwerpunkte festlegen und die Finanzmittel und das Personal den geplanten Forschungsaktivitäten zuordnen. Die Arbeitsplanung der Stiftung sollte die Zuordnung der konkreten Forschungsvorhaben zu den Forschungsschwerpunkten ermöglichen, Prioritäten setzen und gewährleisten, daß die Forschungsbedürfnisse der Ressorts zeitnah erfüllt werden und die Forschungsinteressen der Mitarbeiter dahinter zurücktreten.
- Der Stiftung wurde empfohlen, die interne inhaltliche Begleitung der Arbeitsergebnisse und deren äußere Erfolgskontrolle durch Rückkoppelung zwischen den Ressorts und den Mitarbeitern der Stiftung nach einheitlichen Kriterien neu zu gestalten.
- Die Forschungsarbeiten sollten so koordiniert werden, daß die Stiftung zu einer übergreifenden, organisierten Zusammenarbeit mit den Einrichtungen gelangt, die auf verwandten Gebieten forschen. Dabei wurde auf die auch vom Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages wiederholt erhobene Forderung hingewiesen, Doppelforschung zu vermeiden.
- Die umfangreiche Beratungstätigkeit der Stiftung für einzelne Mitglieder des Deutschen Bundestages und die Bundesregierung sollte nicht ohne Kenntnis der Stiftungsleitung erfolgen. Es wurde empfohlen, in der Allgemeinen Verfahrensordnung festzulegen, daß die Stiftungsleitung einen Überblick über die für den Politikbereich erbetenen oder bereits bearbeiteten Beratungspapiere sowie die Arbeitsbelastung der Mitarbeiter erhält, um jederzeit steuernd eingreifen zu können.
- Es wurde beanstandet, daß Sonderstudien, deren Thematik zum Forschungsbereich der Stiftung gehört, von festangestellten Mitarbeitern gegen eine vereinbarte zusätzliche Vergütung angefertigt wurden.

95.3

Das Bundeskanzleramt hat die Hinweise des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und geeignete Schritte zur Abhilfe eingeleitet:

Die Stellung des Stiftungsrates wird gestärkt. Er entscheidet künftig über das Forschungsrahmenprogramm erst, nachdem dessen Entwurf in den Ressorts ausreichend abgestimmt wurde. Das Forschungsrahmenprogramm — seit März 1993 Orientierungsprogramm genannt — konkretisiert die Forschungsschwerpunkte soweit wie möglich.

Die Allgemeine Verfahrensordnung und die Regelungen für den Arbeitsplan werden bis spätestens zum Jahre 1994 so überarbeitet, daß eine frühzeitige und intensive Beteiligung der Ressorts, die Zuordnung der Arbeiten und Vorhaben zu den Forschungsschwerpunkten sowie zu den Finanz- und Personalansätzen gewährleistet ist.

Die Beurteilungsverfahren und -kriterien für die interne inhaltliche Begleitung der Arbeitsergebnisse werden vereinheitlicht. Für die äußere Erfolgskontrolle wird die Stiftung einen Fragenkatalog entwickeln, der die erforderliche Rückkoppelung mit den Empfängern der Arbeitsergebnisse sicherstellt. Eine Dokumentation der Arbeitsergebnisse soll deren Nut-

zung vielfältig verbessern. Durch koordinierende Abfrageregelungen soll der Gefahr von Doppelforschung begegnet werden.

Das Verfahren zur Bearbeitung von Beratungswünschen aus dem Politikbereich wird gleichfalls geregelt werden. Die Vereinbarung einer zusätzlichen Vergütung an festangestellte Mitarbeiter der Stiftung für Sonderforschungsvorhaben, deren Thematik zur Forschungstätigkeit der Stiftung gehört, wird künftig ausgeschlossen. Der Bundesrechnungshof wird beobachten, ob die eingeleiteten oder vorgesehenen Maßnahmen zu der vorgeschlagenen Verbesserung des Arbeitsablaufes der Stiftung führen.

96 Personalwirtschaftliche Auswirkungen der Vereinigung Deutschlands

Im Zusammenhang mit der Vereinigung Deutschlands wurden in der Bundesverwaltung zahlreiche Planstellen und Stellen zusätzlich genehmigt. Der starke Zeitdruck ließ bei der Personalbemessung lediglich Vergleichsberechnungen zu, die auf Plausibilitätsberechnungen, z. B. den Bevölkerungszuwachs (rd. 25 v. H.), den Zuwachs an der Gesamtfläche (rd. 40 v. H.) oder die Streckenlänge der Bundeswasserstraßen, abstellten. Der Bundesrechnungshof hielt es angesichts dieses groben Maßstabes für angezeigt, im Jahre 1991 in einer querschnittlichen Orientierungsprüfung die personalwirtschaftlichen Auswirkungen der Vereinigung zu untersuchen und dabei zugleich Hinweise und Empfehlungen zu geben, um bestehende oder sich abzeichnende Probleme zu überwinden.

In die Prüfung wurden die Deutsche Bundespost Telekom (Telekom), der Deutsche Wetterdienst sowie die Wasser- und Schiffahrtsverwaltung des Bundes einbezogen. Die Ergebnisse der Orientierungsprüfung stimmten untereinander sowie mit gleichzeitigen Einzelprüfungen in anderen Bereichen weitgehend überein (vgl. Nr. 12 — Abwicklung des Patentamtes der Deutschen Demokratischen Republik durch das Deutsche Patentamt). Die größten Schwierigkeiten für die Personalbemessung ergaben sich insbesondere aus den unterschiedlichen Organisationsstrukturen und aus der verschiedenartigen technischen Ausstattung in den neuen und alten Bundesländern.

Die Telekom setzte den Personalbedarf für die neuen Fernmeldeämter auf 42 138 Personalposten fest. Grundlage dieser zentralen Setzung waren Unternehmensvorgaben (z. B. geplante Mittelansätze) sowie daraus abgeleitete Mengenermittlungen und Erfahrungswerte für die Erledigungsdauer. Entsprechende Setzungen folgten in den Jahren 1992 und 1993. Der Bundesrechnungshof hat die Telekom aufgefordert, den Personalbedarf für die neuen Bundesländer und den Ostteil von Berlin möglichst bald nach anerkannten Methoden zu ermitteln und die globalen Unternehmensvorgaben abzulösen. Die Telekom hat zugesagt, nach Anpassung der Arbeitsverfahren und -methoden entsprechend dem Übungsgrad der Arbeitskräfte und der Normalisierung des Tagesgeschäftes den Personalbedarf möglichst weitgehend mit den Methoden in den alten Bundesländern festzustellen.

Vom Deutschen Wetterdienst wurden von den ursprünglich fast 1 700 Stellen für den Meteorologischen Dienst in der Deutschen Demokratischen Republik (alte Bundesrepublik Deutschland rd. 2 000 Stellen) im Mai 1990 noch rd. 1 250 Stellen für erforderlich gehalten. Auch der ab dem Jahre 1996 vorgesehene Personalbedarf von 850 Stellen ist nicht nach hinreichend zuverlässigen arbeitswissenschaftlichen Verfahren berechnet worden. Der Bundesrechnungshof hat deshalb gefordert, die Personalbemessung nach anerkannten Methoden durchzuführen. Das Bundesministerium für Verkehr (Bundesministerium) hat zugesagt, im Jahre 1993 Organisationsuntersuchungen vorzunehmen und darauf aufbauend den Personalbedarf neu zu ermitteln.

Für die Aufgaben der Wasser- und Schiffahrtsverwaltung des Bundes in den neuen Bundesländern und dem Ostteil von Berlin entstand nach den Schätzungen des Bundesministeriums ein Personalbedarf von 4 097 Stellen. Dabei wurden die in den alten Bundesländern gebräuchlichen Kennzahlen zugrunde gelegt und um Zuschläge von 15 v. H. bis 82 v. H. erhöht. Der Bundesrechnungshof hat auch hier unzureichende Ermittlungsverfahren festgestellt und gefordert, den Personalbedarf alsbald auf eine verläßliche Grundlage zu stellen. Das Bundesministerium hat zugesagt, „nach Abwicklung des umfangreichen Ausbildungsbedarfes und des teilweise extrem hohen Nachholbedarfes eine exakte Grundlage für den zukünftigen Personalbedarf zu ermitteln".

Übereinstimmend hat der Bundesrechnungshof bei den geprüften Verwaltungen ferner festgestellt, daß die vorgelegten Unterlagen der Personalbuchführung unzureichend waren und die erforderlichen zuverlässigen Nachweise zur Stellenüberwachung nicht vorlagen. Der Bundesrechnungshof hat dazu Hinweise gegeben und Vorschläge gemacht. Die Verwaltungen haben Maßnahmen eingeleitet, um die erforderlichen Unterlagen über Personaleinsatz und -bedarf zu schaffen.

Die Unterschiede in der Aufgabenwahrnehmung und in der technischen Ausstattung ließen nach der Vereinigung einen erheblichen Fortbildungsbedarf entstehen. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes fehlten im Jahre 1991 Planungsunterlagen und Konzepte für die Fortbildung noch weitgehend. Der Bundesrechnungshof hat die Notwendigkeit umfassender fachlicher und allgemeiner Konzepte für die Aus- und Fortbildung unterstrichen. Im Jahre 1992 haben die Telekom, der Deutsche Wetterdienst und die Wasser- und Schiffahrtsverwaltung des Bundes Planungen dazu entwickelt und umgesetzt.

Der Bundesrechnungshof hat bei seiner Untersuchung die schwierigen allgemeinen Rahmenbedingungen in den neuen Bundesländern in Rechnung gestellt. Er erwartet angesichts der finanziellen Bedeutung der Personalausgaben, daß die zugesagten weiteren Anstrengungen möglichst umgehend unternommen werden. Nach Ablauf einer Übergangszeit wird der Bundesrechnungshof die durchge-

führten Maßnahmen auf ihre Effektivität und Effizienz prüfen.

97 Hubschrauber-Transportkapazität beim Bundesgrenzschutz (Kapitel 06 25)

Der Bundesgrenzschutz wollte seine Hubschrauber-Transportkapazität durch die Übernahme von zehn Mi-8-Hubschraubern des Grenzschutzes der Deutschen Demokratischen Republik erhöhen und diese später gegen zwölf freiwerdende Bell UH/1D-Hubschrauber der Bundeswehr eintauschen.

Das Bundesministerium des Innern (Bundesministerium) hielt eine Ergänzung der Hubschrauber-Flotte des Bundesgrenzschutzes angesichts eines erweiterten Aufgabenspektrums für notwendig, konnte jedoch einen dauernden zusätzlichen Bedarf an Transportkapazität nicht durch Zahlen belegen. Der Bundesrechnungshof konnte bei seinen Erhebungen keinen zusätzlichen Bedarf erkennen. Er hat festgestellt, daß die technische Einsatzbereitschaft der bereits vorhandenen Hubschrauber weit unter dem Sollwert von 75 v. H. bis 80 v. H., nämlich bei 40 v. H. bis 60 v. H., liegt.

Der Bundesrechnungshof hat daher angeregt, zunächst die Gründe zu beseitigen, die einer vermehrten Nutzung der Hubschrauber entgegenstehen und deren Verfügbarkeit begrenzen, und auf die Übernahme der zehn Mi-8-Hubschrauber zu verzichten.

Das Bundesministerium hat die Feststellungen des Bundesrechnungshofes bestätigt und die aufgezeigten Mängel im wesentlichen mit einem Personaldefizit im luftfahrttechnischen Betrieb und im zugehörigen Prüfdienst begründet. Der Bundesgrenzschutz hat zugesagt, die Einsatzbereitschaft seiner Hubschrauber zu verbessern.

Das Bundesministerium ist der Empfehlung des Bundesrechnungshofes gefolgt und hat die zehn Mi-8-Hubschrauber nicht in den Bestand des Bundesgrenzschutzes übernommen. Die Ergänzung der Ausstattungs-Nachweisung um zwölf leichte Transporthubschrauber wurde zurückgestellt; damit entfällt auch die Übernahme der zwölf Hubschrauber der Bundeswehr.

Die dadurch erreichte Ersparnis liegt allein bei den Personal-, Betriebs- und Ersatzteilkosten bei rd. 11,5 Mio. DM jährlich.

98 Anpassungs- und Überbrückungshilfen in den neuen Bundesländern (Kapitel 10 02 Titel 652 09)

Mit der Übernahme des EG-Marktordnungssystems in den neuen Bundesländern sanken die bis dahin festgesetzten Erzeugerpreise für die Landwirtschaft erheblich. Zur Vermeidung von Existenzgefährdungen aufgrund von Liquiditätsengpässen wurden im Jahre 1991 für Anpassungs- und Überbrückungshilfen Bundesmittel in Höhe von rd. 1,192 Mrd. DM gewährt. Im Jahre 1992 standen hierfür 690 Mio. DM zur Verfügung. Die Leistungen für das Jahr 1991 wurden aufgrund der Landwirtschafts-Anpassungshilfenverordnung vom 23. Juli 1991 gewährt. Die Durchführung oblag den Bundesländern. Sie bestimmten die hierfür zuständigen Bewilligungsbehörden.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß die Zahlungen ohne Überprüfung der Anträge geleistet wurden. Er hat das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (Bundesministerium) darauf hingewiesen, daß die Bewirtschaftung der Bundesmittel den Bundesländern unter Hinweis auf § 34 BHO und den hierzu ergangenen Vorläufigen Verwaltungsvorschriften übertragen worden ist. Die Bundesländer hätten darauf zu achten, daß alle Ausgaben nur soweit und nicht eher geleistet werden, als sie zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich sind. Dies setze auch voraus, daß die mittelbewirtschaftenden Stellen die Ausgaben nach Grund und Höhe überprüfen. Je Antragsteller und Halbjahr wurden z. B. im Jahre 1991 durchschnittlich rd. 28 000 DM gezahlt. Das Bundesministerium ist daher gebeten worden, die Bundesländer aufzufordern, daß die Anpassungshilfen auch im nachgeordneten Bereich ordnungsgemäß verwaltet und zumindest stichprobenweise geprüft werden.

Nachdem das Bundesministerium zunächst erklärt hatte, eine stichprobenweise Überprüfung der Anträge sei insbesondere wegen der fehlenden Verwaltungskapazitäten in den neuen Bundesländern nicht durchführbar, kam es dann der Aufforderung des Bundesrechnungshofes mit Schreiben vom 3. Februar 1993 an die für die Landwirtschaft zuständigen Ministerien der neuen Bundesländer nach. Diese sind aufgefordert worden, ihre nachgeordneten Dienststellen auf die Beachtung des § 34 BHO und der entsprechenden Verwaltungsvorschriften hinzuweisen und sicherzustellen, daß zumindest stichprobenweise Prüfungen bei der Gewährung von Anpassungshilfen durchgeführt werden.

Der Bundesrechnungshof wird die Entwicklung weiter beobachten.

99 Einkommensprüfung bei der Zahlung des Sozialzuschlages

Sozialzuschlag in den neuen Bundesländern wurde seit dem 1. Juli 1990 zu einer Rente unabhängig von anderem Einkommen gewährt, wenn die an einen Berechtigten gezahlten Renten nicht den Betrag von 495 DM im Monat erreichten. Seit dem 1. Januar 1992 war der Sozialzuschlag aufgrund der Neuregelung im Rentenüberleitungsgesetz in Höhe des Betrages zu zahlen, um den bei Alleinstehenden das monatliche Einkommen den Betrag von 600 DM und bei Verheirateten das monatliche Gesamteinkommen den Betrag von 960 DM unterschritt.

Eine Anspruchsprüfung nach diesen Grundsätzen erfolgte ab dem 1. Januar 1992 überwiegend nur in

den Fällen, in denen beide Ehepartner bereits Rentner waren. Mit den seit dem 1. Januar 1992 wirksamen Bescheiden über die Umwertung und Anpassung der Renten wurden die Betroffenen auf das neu geltende Recht und auf ihre gesetzliche Verpflichtung, Einkommen unverzüglich mitzuteilen, hingewiesen. Dieser Aufforderung kamen nur verhältnismäßig wenige Leistungsempfänger nach.

Zu unterschiedlichen Prüfungszeitpunkten im Jahre 1992 hatte der Bundesrechnungshof festgestellt, daß die Rentenversicherungsträger die Prüfung der Einkommensverhältnisse noch nicht durchgängig vorgenommen haben.

Auch in den Fällen, in denen Versicherte eigenes Einkommen oder Einkommen des Ehepartners angezeigt und dadurch den Grenzbetrag für die Gewährung des Sozialzuschlages überschritten hatten, machten die Rentenversicherungsträger nur zum Teil Rückforderungen geltend.

Aufgrund der Angaben der Rentenversicherungsträger läßt sich grob schätzen, daß die Überzahlungen für das Jahr 1992 eine Größenordnung von mehr als 10 Mio. DM erreichen dürften.

Der Bundesrechnungshof hatte die Rentenversicherungsträger gebeten, Überzahlungen mit Wirkung vom 1. Januar 1992 zurückzufordern.

Da der Bund die Aufwendungen der Träger der Rentenversicherung aus der Zahlung des Sozialzuschlages erstattet, stehen ihm auch die zurückzufordernden Beträge zu. Im Einzelplan 11 waren im Haushaltsjahr 1992 für die Zahlung des Sozialzuschlages 200 Mio. DM veranschlagt.

Die Rentenversicherungsträger haben begonnen, die ausstehenden Überprüfungen und Rückforderungen durchzuführen. Damit wird dem Anliegen des Bundesrechnungshofes im wesentlichen Rechnung getragen. Der Bundesrechnungshof wird die Abwicklung der Angelegenheit beobachten.

100 Versorgung wegen Berufsunfähigkeit aus Zusatzversorgungssystemen

Nach dem Recht der Deutschen Demokratischen Republik stand Pädagogen eine Versorgung wegen Berufsunfähigkeit aus einem Zusatzversorgungssystem (BU-Versorgung) zu. Die volle BU-Versorgung wurde grundsätzlich schon dann gewährt, wenn der bisherige Beruf nicht mehr ausgeübt werden konnte. Die Fähigkeit, in anderen, auch gleichwertigen Berufen arbeiten zu können, schloß den Anspruch im Gegensatz zum Recht der Sozialversicherung dem Grunde nach nicht aus. Allerdings wurde bei den Pädagogen das durch eine andere Tätigkeit erzielte Einkommen angerechnet. Diese Anrechnung wurde seit dem 1. Juli 1990 im Zuge der Rentenangleichung eingestellt und die BU-Versorgung seit der Rentenüberleitung zum 1. Januar 1992 als Berufs- oder Erwerbsunfähigkeitsrente weitergezahlt. Dadurch sind die Leistungsempfänger gegenüber den Rentenversicherten — sowohl nach dem Recht der Deutschen Demokratischen Republik als auch nach Bundesrecht — bessergestellt. Sie erhalten Rente wegen Berufs- oder Erwerbsunfähigkeit, auch wenn sie in einem zumutbaren, ggf. auch gleich- oder höherwertigen Beruf voll einsetzbar sind und entsprechendes Arbeitsentgelt erzielen können. Ein auszugleichender beruflicher Nachteil ist in derartigen Fällen nach den Maßstäben der Rentenversicherung nicht gegeben.

Der Bundesrechnungshof hatte deshalb angeregt, die Fälle daraufhin zu überprüfen, ob Berufs- oder Erwerbsunfähigkeit auch nach den Maßstäben der Rentenversicherung vorliegt.

Das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung und die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (BfA) lehnten dies wegen der formalen Gleichstellung der BU-Versorgung mit den Berufs- oder Erwerbsunfähigkeitsrenten durch das Rentenüberleitungsgesetz zunächst ab. Da diese Leistungen in der Regel aber auf zwei bis fünf Jahre befristet wurden, hat sich die BfA im Hinblick auf die vom Bundesrechnungshof aufgezeigte Problematik schließlich bereit erklärt, bei Ablauf der Fristen die Weiterzahlung vom Vorliegen der Berufs- oder Erwerbsunfähigkeit im Sinne des Rentenrechtes abhängig zu machen.

Das sieht inzwischen auch das Gesetz zur Ergänzung der Rentenüberleitung vom 30. Juli 1993 (BGBl. I S. 1038) ausdrücklich vor. Die BfA hat bereits die notwendigen Maßnahmen zur termingerechten Überprüfung der Renten ergriffen. Damit wird dem Anliegen des Bundesrechnungshofes Rechnung getragen.

101 Personalausstattung des Generalsekretariats und der Geschäftsstellen des Verbandes der Reservisten der Deutschen Bundeswehr e. V. (Kapitel 14 03 Titel 684 02)

Der Verband der Reservisten der Deutschen Bundeswehr e. V. (Verband) hat den Auftrag, aus der Bundeswehr ausgeschiedene Soldaten nach Richtlinien des Bundesministeriums der Verteidigung (Bundesministerium) zu betreuen und fortzubilden; er wird vom Bundesministerium institutionell gefördert.

Der Verband unterhält für die Erledigung dieses Auftrages ein Generalsekretariat und Geschäftsstellen mit hauptamtlichem Personal. Generalsekretariat und Geschäftsstellen unterstützen auch die Verbandsarbeit der gewählten Mandatsträger. Die Ausgaben für das hauptamtliche Personal gehen zu Lasten der institutionellen Förderung.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß die der Personalbemessung zugrundeliegenden Bemessungswerte nicht mehr zutreffen und die Personalausstattungen unter Berücksichtigung der jeweiligen Arbeitsbelastung zu hoch sind.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, zur Sicherstellung eines einheitlichen Maßstabes für die Personalbemessung einen neuen Personalberechnungsschlüssel zu erarbeiten. Gleichzeitig hat er empfohlen, einen Teil des dann anzunehmenden Personalüberhangs für neu zu errichtende Geschäftsstellen in den neuen Bundesländern vorzusehen.

Die vom Verband zu erwartenden Personalmehrforderungen für den Aufbau neuer Geschäftsstellen würden sich dadurch auf absehbare Zeit erledigen.

Das Bundesministerium hat die Feststellungen des Bundesrechnungshofes anerkannt und mitgeteilt, aufgrund seiner Auslastungsuntersuchungen hätten sich Ansätze für eine Verdichtung der Organisation der Geschäftsstellen sowie Personaleinsparungen ergeben. Von dem bislang zugebilligten Stellensoll (1991 = 298 Stellen) seien 32,5 Stellen entbehrlich. Diese Stellen könnten für den weiteren Aufbau von Geschäftsstellen in den neuen Bundesländern genutzt werden, soweit sie nach Zahl und Dotierung als notwendig anerkannt werden können.

102 Nutzung von Gästehäusern und ähnlichen Einrichtungen der ehemaligen Nationalen Volksarmee für Unterbringungszwecke der Bundeswehr

(Kapitel 14 12 verschiedene Titel)

Das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) stellte und stellt den in die neuen Bundesländer abgeordneten oder versetzten sowie dienstreisenden Angehörigen der Bundeswehr aufgrund der schlechten Unterbringungssituation in größerem Umfang amtliche Unterkünfte zur Verfügung. Hierzu gehören auch 18 Einzelliegenschaften, die der ehemaligen Nationalen Volksarmee als Gästehäuser oder Erholungsheime gedient hatten. Diese Einrichtungen liegen überwiegend abgesetzt von militärischen Anlagen in landschaftlich reizvoller Lage auf parkähnlichen Grundstücken.

Der Bundesrechnungshof stellte im Jahre 1992 fest, daß die hausverwaltenden Dienststellen für Aus- oder Umbau der Einrichtungen zum Teil erhebliche Bauunterhaltungsmittel verausgabten. Pro Unterkunftsplatz wurden hierfür zwischen 25 000 DM und 100 000 DM, in einem Fall sogar 266 000 DM aufgewendet. Die monatlichen Betriebskosten (einschließlich Personalkosten) liegen pro Platz zwischen 200 DM und 2 885 DM. Hier handelt es sich u. a. um folgende Liegenschaften:

— Das nahe bei Strausberg am Rande eines Sees auf einem etwa 17 ha großen Grundstück gelegene Schloß Wilkendorf mit einer Unterkunftskapazität für maximal 10 Gäste wurde überwiegend für hochrangige Besucher des Bundesministeriums genutzt. Bei rd. 400 Übernachtungen im Jahr verursachte allein die Bewirtschaftung Kosten von etwa 500 DM für eine Übernachtung (ohne Berücksichtigung von Grundstücks-, Gebäude- und Bauunterhaltungskosten).

— Im Gästehauskomplex in Nedlitz am Weißen See wurde in einem separat gelegenen Bootshaus die 70 m² große Dreizimmerwohnung für die absehbar nur vorübergehende Unterbringung des Kommandierenden Generals des Korpskommandos Ost aus Bauunterhaltungsmitteln für 266 000 DM hergerichtet. Die monatlichen Betriebskosten betragen 2 885 DM.

— Im nahe bei Rostock gelegenen Ostseebad Graal-Müritz wurde in Strandnähe ein villenähnliches Gebäude mit einer Gesamtnutzfläche von etwa 2 000 m² für 2,3 Mio. DM so hergerichtet, daß es selbst hohen Ansprüchen an die Wohnqualität gerecht wird. Pro untergebrachte Person betrugen die Baukosten rd. 100 000 DM, die monatlichen Betriebskosten rd. 1 000 DM.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß das Bundesministerium für seine Angehörigen, die zum Wohnen in Gemeinschaftsunterkünften nicht verpflichtet sind, besondere Liegenschaften als amtliche Unterkünfte vorhält. Selbst wenn im Einzelfall angesichts der damaligen besonderen Umstände in den neuen Bundesländern aus Fürsorgegründen oder dienstlichem Interesse heraus eine Unterbringung der Angehörigen des Bundesministeriums erforderlich gewesen sein sollte, hätte das nicht dazu führen dürfen, Kosten für Gebäudeumbau und Betriebskosten in Kauf zu nehmen, die in Einzelfällen den Rahmen des wirtschaftlichen Handelns sprengten. Das Bundesministerium hätte statt dessen — wie an anderer Stelle geschehen — die Mittel vorrangig für den Kasernenausbau verwenden oder auch kostengünstige Alternativen bedenken müssen.

Das Bundesministerium hat den den Beanstandungen des Bundesrechnungshofes zugrundeliegenden Sachverhalt anerkannt. Es hat mitgeteilt, daß es das Schloß Wilkendorf und zwei andere Liegenschaften bereits ins Allgemeine Grundvermögen abgegeben hat. Weiterhin werden das Gästehaus in Nedlitz noch im Jahre 1993, die Villa in Graal-Müritz spätestens im Jahre 1996 abgegeben. Es hat im übrigen zugesagt, auch die restlichen Liegenschaften so bald wie möglich ins Allgemeine Grundvermögen zu übertragen und Containerunterkünfte dort einzurichten, wo sie jetzt noch wirtschaftlich sind.

Der Bundesrechnungshof wird die Entwicklung weiter beobachten.

103 Wärmeversorgung der Liegenschaften der Bundeswehr (Unterkunfts- und Verwaltungsgebäude)

(Kapitel 14 12 Titel 517 01 und 519 01)

Im Jahre 1990 gab das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) für die Beheizung von Gebäuden etwa 310 Mio. DM aus. Im Jahre 1991 stieg die Ausgabe aufgrund der Wiedervereinigung und

wegen Kostenerhöhungen bei den Energieträgern auf rd. 500 Mio. DM, im Jahre 1992 sank sie aufgrund vorübergehend geringerer Vorratshaltung auf 439 Mio. DM. Für das Jahr 1993 sind wieder 510 Mio. DM als Ausgabe geplant.

Der Bundesrechnungshof untersuchte in den Jahren 1990 und 1991 in drei Wehrbereichen, ob Wärmeenergie in Unterkunfts- und Verwaltungsgebäuden, die den weitaus größten Anteil des Liegenschaftsbestandes ausmachen, sparsam verwendet wird. Er hatte ebenfalls geprüft, ob das Bundesministerium die Bestimmungen des Energieeinsparungsgesetzes und der Heizungsanlagen-Verordnung beachtet hat und ob Energieeinsparungen möglich sind.

Der Bundesrechnungshof stellte bei seiner Prüfung fest, daß sämtliche untersuchten Gebäude während der Nutzungszeiten um durchschnittlich zwei bis drei Grad zu hoch beheizt wurden und häufig eine wirksame Nacht- und Wochenendabsenkung der Raumtemperaturen fehlte oder dafür vorhandene Regeleinrichtungen nicht genutzt wurden. Daneben wurde zusätzliche Wärmeenergie durch unsachgemäße Lüftung von Räumen verbraucht. Bei mittleren Heiztemperaturen führt schon eine Verringerung der Temperatur um ein Grad zu einer Energiekosteneinsparung von 6 v. H. Weitere Einsparungen lassen sich insbesondere durch verbrauchssenkende Regeleinrichtungen erzielen, die zum Teil fehlen. Insgesamt lassen sich Ausgaben von etwa 20 v. H. einsparen.

Die festgestellten Mängel beruhten auf

— zum Teil veralteter Steuerungstechnik für den Wärmeeinsatz,

— unzureichender Betriebsführung und -überwachung der Heizungsanlagen,

— unzureichender Abstimmung zwischen Betreiber und Nutzer,

— fehlenden oder unvollständigen Handlungsanweisungen für den Nutzer beim Umgang mit Energie und

— mangelnder Dienst- und Fachaufsicht.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, diese Mängel abzustellen und für die Durchsetzung bereits ergangener Weisungen zu sorgen.

Das Bundesministerium hat die Beanstandung anerkannt und darauf hingewiesen, daß es Maßnahmen eingeleitet habe, die zu einem Rückgang des Brennstoffverbrauches führen würden. Bei der Auswahl der Maßnahmen seien die Erkenntnisse aus den Untersuchungen des Bundesrechnungshofes hilfreich gewesen.

Das Bundesministerium hat im einzelnen die Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes seinem nachgeordneten Bereich zur Auswertung übersandt und Weisung erteilt, veraltete Heizungssteuerungsanlagen zu sanieren, Anlagen effektiver zu überwachen, die Abstimmung zwischen Betreiber der Anlagen und Gebäudenutzer zu verbessern, bestehende Vorschriften besser durchzusetzen und die Dienst- und Fachaufsicht zu verstärken.

Der Bundesrechnungshof wird die Umsetzung der eingeleiteten Maßnahmen beobachten.

104 Beschaffung einer Vorserie von Funkgeräten für das Waffensystem PATRIOT
(Kapitel 14 14)

Das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) plante, im Jahre 1992, bereits vor dem Abschluß der Entwicklung des Funkgerätes SEM 93/P, 347 Stück einer Vorserie dieses Gerätes zu beschaffen, um das Waffensystem PATRIOT möglichst schnell damit auszurüsten.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes war die geplante Beschaffung unwirtschaftlich, weil die Vorseriengeräte mit dem Entwicklungsstand von Erprobungsmustern kurze Zeit nach ihrem Einbau auf den endgültigen Konstruktionsstand der Seriengeräte hätten hochgerüstet werden müssen. Diese Hochrüstung wäre nur mit zusätzlichem finanziellen und technischen Aufwand möglich gewesen und hätte zu Mehrkosten geführt.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium empfohlen, auf die geplante Beschaffung zu verzichten und bis zum Zulauf der Seriengeräte als Zwischenlösung die bereits praktizierte Datenübertragung per Glasfaserkabel weiter zu nutzen.

Das Bundesministerium ist der Empfehlung gefolgt und hat entschieden, von der vorgezogenen Beschaffung einer Vorserie von Funkgeräten SEM 93/P Abstand zu nehmen und den Zulauf der Seriengeräte abzuwarten. Dadurch wurden Ausgaben in Höhe von rd. 8 Mio. DM vermieden.

105 Bewirtschaftung von gebrauchten Munitionspackmitteln und Munitionsteilen
(Kapitel 14 15)

In den Munitionsdepots der Bundeswehr lagern erhebliche Mengen an gebrauchten Munitionspackmitteln und Munitionsteilen, die teilweise für den ursprünglichen Zweck nicht mehr nutzbar sind und auch anderweitig im Bereich der Bundeswehr nicht mehr verwendet werden können. Sie binden Depotraum, der für anderes Material dringend benötigt wird, und erfordern darüber hinaus einen beträchtlichen Verwaltungsaufwand für die Erfassung und die laufende Überwachung der Bestände.

Der Bundesrechnungshof hatte sich mit der Bewirtschaftung dieser Gegenstände befaßt und gegenüber dem Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) angeregt, eingelagerte Bestände an Munitionspackmitteln oder Munitionsteilen, die unbrauchbar sind oder für die ein Bedarf bei der Bundeswehr nicht mehr gegeben ist, im Wege der Aussonderung und Verwertung abzubauen.

Das Bundesministerium ist der Anregung gefolgt und hat das Materialamt des Heeres (Materialamt) aufgefordert, die vorhandenen Bestimmungen über das Aussondern und Verwerten zielstrebig umzusetzen. Ferner hat es eine Reihe ergänzender Bestimmungen erlassen.

Das Materialamt hat aufgrund der Weisung des Bundesministeriums seit November 1992 erhebliche Mengen an Munitionspackmitteln und Munitionsteilen ausgesondert und — soweit möglich — der Verwertung zugeführt. Das Bundesministerium hat darüber hinaus weitere Aussonderungen und Verwertungen angekündigt.

Der Bundesrechnungshof wird beobachten, ob die Maßnahmen zur Entlastung der Lagereinrichtungen sowie zur Verminderung des Verwaltungsaufwandes für die Erfassung und Überwachung der nicht mehr erforderlichen Artikel zügig fortgesetzt werden.

106 Außerdienststellung nicht modernisierter Schnellboote
(Kapitel 14 18)

Das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) beschaffte im Jahre 1989 Anlagen für Elektronische Unterstützungs- und Gegenmaßnahmen (Octopus) als Mittel zur elektronischen Kampfführung für die 20 Schnellboote der Klasse 148. Schlagkraft, Durchsetzungsvermögen und Überlebensfähigkeit der Boote sollten damit wesentlich verbessert werden.

Entgegen der ursprünglichen Planung wurden nur 10 der 20 Schnellboote der Klasse 148 mit den beschafften Anlagen ausgerüstet. Die übrigen Anlagen sollten für ein anderes Waffensystem verwendet werden. Die nicht mit einer Octopus-Anlage ausgerüsteten Schnellboote der Klasse 148 sind in ihrer Einsatzfähigkeit eingeschränkt. Das Bundesministerium beabsichtigte dennoch, alle Boote in Dienst zu halten.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium empfohlen, seine Planung wegen des geringeren Kampfwertes der Boote zu überprüfen.

Das Bundesministerium hat die Empfehlung aufgegriffen. Es hat zwei Schnellboote aus der Instandsetzungsplanung gestrichen und noch im Jahre 1992 außer Dienst gestellt. Die übrigen acht Boote ohne Octopus-Anlage sollen nach Auffassung des Bundesministeriums aus militärischen Gründen zunächst noch weiter genutzt werden. Sie sollen im Jahre 1997 bzw. 1998 ausgesondert werden. Durch die vorzeitige Außerdienststellung der beiden Schnellboote werden vorgesehene Ausgaben für ursprünglich geplante Instandsetzungs- und Umbaumaßnahmen sowie Betriebskosten in Höhe von rd. 30 Mio. DM vermieden.

Der Bundesrechnungshof wird sich mit der Frage der Notwendigkeit der Indiensthaltung der übrigen acht, nicht mit einer Octopus-Anlage ausgestatteten Schnellboote befassen.

107 Entwicklung des Führungsinformationssystems RUBIN des Führungsstabes der Streitkräfte
(Kapitel 14 20)

107.1

Der Generalinspekteur der Bundeswehr — unterstützt durch den Führungsstab der Streitkräfte — ist in seiner Funktion als militärischer Berater des Inhabers der Befehls- und Kommandogewalt und der Bundesregierung auf eine umfassende, bedarfs- und zeitgerechte Informationsversorgung angewiesen. Daher entwikkelte das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) seit dem Jahre 1981 unter der Bezeichnung RUBIN ein rechnergestütztes Führungsinformationssystem, mit dem die Lagefeststellung, Lagedarstellung sowie die Entscheidungsvorbereitung und -umsetzung durch den Führungsstab der Streitkräfte beschleunigt und verbessert werden sollten. Um diese Aufgabe erfüllen zu können, ist RUBIN wesentlich auf die Daten der Führungs- und Fachinformationssysteme der Teilstreitkräfte und der Bundeswehrverwaltung angewiesen. Vorläufige Kostenschätzungen auf der Grundlage einer Ende des Jahres 1988 begonnenen Konzeptstudie hatten einen Mittelbedarf von rd. 552 Mio. DM für das Gesamtsystem ergeben. Ein Systemanteil, der die Bearbeitung und Verteilung von Fernschreiben unterstützt, wird seit dem Jahre 1989 genutzt. An der Verwirklichung der übrigen Systemanteile wird noch gearbeitet.

107.2

Der Bundesrechnungshof hat bei seiner Prüfung im Jahre 1991 im wesentlichen festgestellt, daß an einer Planung festgehalten wurde, die in absehbarer Zeit im Rahmen der zur Verfügung stehenden Mittel nicht finanzierbar gewesen wäre. Das für die Bestimmung des militärischen Bedarfes maßgebliche Informationskonzept war teilweise neuen Erfordernissen nicht angepaßt worden. Für die Realisierung des Vorhabens wurde die bestehende Organisation als bindend vorausgesetzt. Dadurch wären vorhandene Schwächen in der Organisation festgeschrieben und die sich aus der gegenseitigen Wechselwirkung von Organisation einerseits und Informationstechnik andererseits ergebenden Rationalisierungsmöglichkeiten nicht voll ausgeschöpft worden.

Auch war unklar, in welchem Umfang der Führungsstab der Streitkräfte über RUBIN mit Daten anderer Führungs- und Fachinformationssysteme versorgt werden sollte. Außerdem fehlte eine übergreifende fortgeschriebene Nutzen-Kosten-Untersuchung, aufgrund derer der Stellenwert von RUBIN gegenüber anderen Rüstungsvorhaben hätte festgestellt werden können.

107.3

Da der Mittelbedarf von 552 Mio. DM nicht finanzierbar war, wurde im Jahre 1991 ein neues Konzept für das Gesamtsystem RUBIN erstellt. Es sieht einen stufenweisen Ausbau bis zum Jahre 1997, bei möglichst weitgehender Nutzung handelsüblicher Produkte, vor. Dadurch sollen die Gesamtkosten auf 115 Mio. DM gesenkt werden. Bei der Erarbeitung des neuen Konzeptes hat das Bundesministerium die vom Bundesrechnungshof im Rahmen des Prüfungsverfahrens unterbreiteten Vorschläge aufgegriffen. So ist mit der Erstellung eines Informationskonzeptes für den Führungsstab der Streitkräfte gemäß dem IT-Rahmenkonzept zur Ausstattung des Bundesministeriums mit Informationstechnik die Grundlage für RUBIN den derzeitigen Erfordernissen angepaßt worden. Das neue Konzept ist nicht auf die bestehende Organisation festgelegt, sondern auch darauf ausgerichtet, RUBIN an organisatorische Änderungen, wie sie sich z. B. aus der Verkleinerung der Bundeswehr und der Verlegung des Regierungssitzes nach Berlin ergeben, anzupassen.

Darüber hinaus hat das Bundesministerium zugesagt, die Gestaltungsmöglichkeiten des Datenaustausches mit anderen Führungs- und Fachinformationssystemen gesondert untersuchen zu lassen. Das Bundesministerium hat auch den Vorschlag des Bundesrechnungshofes aufgegriffen, in Nutzen-Kosten-Untersuchungen künftig genauere Aussagen zu machen.

107.4

Der Bundesrechnungshof hält das neue Konzept und die nunmehr gewählte Vorgehensweise für einen Schritt in die richtige Richtung. Er wird die Klärung des Datenaustausches und die Arbeiten an den Nutzen-Kosten-Untersuchungen verfolgen und darauf drängen, daß deren Ergebnisse bei der Steuerung des Vorhabens berücksichtigt werden.

108 Entwicklung der endphasengelenkten Munition für das Mittlere Artillerie-Raketensystem
(Kapitel 14 20)

Das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) plante und entwickelte seit dem Jahre 1981 zusammen mit drei Partnerstaaten eine endphasengelenkte Munition für das Mittlere Artillerie-Raketensystem (MLRS-TGW). Das Waffensystem sollte aus einer Rakete bestehen, deren Gefechtskopf selbstsuchende Flugkörper enthält, um gepanzerte Fahrzeuge in den Bereitstellungsräumen hinter der Frontlinie zu bekämpfen. Das Bundesministerium gab dafür in der Konzept- und Definitionsphase rd. 168 Mio. DM und im ersten Abschnitt der Entwicklung rd. 195 Mio. DM aus. Für den zweiten Entwicklungsabschnitt waren rd. 168 Mio. DM und für die Beschaffung des Systems 6,552 Mrd. DM (Anteil der Bundesrepublik Deutschland) vorgesehen.

Der Bundesrechnungshof prüfte das erwähnte Waffensystem MLRS-TGW in Abstimmung mit dem amerikanischen Rechnungshof und stellte dabei fest, daß für den gleichen Zweck eine Vielfalt von Waffensystemen sowohl des Heeres als auch der Luftwaffe vorgesehen ist. Einsatzkonzept, Zielgruppe und geforderte Wirkung von MLRS-TGW überlappten im besonderen Maße mit einer ebenfalls in Entwicklung befindlichen Suchzündermunition, deren Kosteneffizienz bei verschiedenen Vergleichen des Bundesministeriums deutlich günstiger ausfiel.

Der Bundesrechnungshof empfahl deswegen — und in Anbetracht der zwischenzeitlich im Vertrag über die konventionellen Streitkräfte in Europa erreichten Rüstungsbeschränkungen —, vor einer vertraglichen Bindung für den bevorstehenden zweiten Entwicklungsabschnitt grundsätzlich neu über das Waffensystem MLRS-TGW zu entscheiden. Er berichtete darüber mehrfach der Berichterstattergruppe für den Einzelplan 14 des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages.

Das Bundesministerium hatte unter Hinweis auf die unterschiedliche Optimierung der verschiedenen Waffensysteme zunächst zwar keinen Entscheidungsbedarf gesehen, sagte jedoch zu, Alternativen zu erarbeiten.

Die Vereinigten Staaten von Amerika, die den größten Entwicklungskostenanteil übernommen hatten, schieden entsprechend der Empfehlung des amerikanischen Rechnungshofes aus dem Programm aus. Demgemäß hat nunmehr das Bundesministerium den übrigen Partnerstaaten mitgeteilt, daß auch die Bundesrepublik Deutschland sich nicht mehr an der weiteren Entwicklung des Waffensystems MLRS-TGW beteiligen werde.

Dadurch entfielen weitere Entwicklungs- und Beschaffungskosten für dieses Waffensystem in Milliardenhöhe.

109 Arbeitnehmer-Sparzulage auf vermögenswirksame Leistungen für Wertpapierverträge mit Kreditinstituten
(Kapitel 60 01 Titel 011 01)

Das Steuerreformgesetz 1990 hat die staatliche Förderung der Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand in wesentlichen Bereichen aufgehoben oder eingeschränkt.

Entfallen ist grundsätzlich die Förderung von Sparverträgen über Gewinnschuldverschreibungen (Wertpapiere, in denen die Leistung einer bestimmten Geldsumme versprochen wird) oder Genußscheinen (Wertpapiere, die keine Kontroll- oder Verwaltungsrechte gewähren) inländischer Kreditinstitute. Soweit derartige Sparverträge bis Ende des Jahres 1988 abgeschlossen wurden (Altverträge), ist die Arbeitnehmer-Sparzulage für die vermögenswirksamen Leistungen

auf 10 v. H. (vorher: 23 v. H.) abgesenkt worden. Liegen dagegen echte Vermögensbeteiligungen vor (Beteiligungen an einem Produktivvermögen mit Unternehmerrisiko), beträgt die Sparzulage 20 v. H. der vermögenswirksamen Leistungen. Solche Beteiligungen liegen bei den Altverträgen nur in wenigen Ausnahmefällen vor.

Der Bundesrechnungshof hat bei stichprobenweisen Erhebungen festgestellt, daß fast alle Arbeitgeber eine Arbeitnehmer-Sparzulage von 20 v. H. für Wertpapiersparverträge mit Kreditinstituten bei den Altverträgen auf der Lohnsteuerkarte oder besonderen Lohnsteuerbescheinigung eingetragen haben. Zu diesen Arbeitgebern gehören auch große, überregionale Banken, die Lohn- und Gehaltsabrechnungsstellen öffentlicher Arbeitgeber und große DV-Organisationen.

Der bis zum Jahre 1992 geltende Erklärungsvordruck Anlage N zur Einkommensteuererklärung für Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit forderte in dem Abschnitt „Vom Arbeitgeber bescheinigte vermögenswirksame Leistungen" die Angabe des Datums des Vertragsabschlusses zwar für die mit 10 v. H. zulagenbegünstigten Wertpapiersparverträge, nicht aber für die mit dem Zulagensatz von 20 v. H. ausgewiesenen Vermögensbeteiligungen. Hier waren nur die Vertragsart, das Unternehmen und die Vertragsnummer anzugeben. Aber selbst diese Angabe fehlt in der Mehrzahl der Fälle. Anfragen des Finanzamtes unterblieben in der Regel aus Gründen der Arbeitsbelastung in den Arbeitnehmerstellen und unter dem Gesichtspunkt der geringen steuerlichen Auswirkung im Einzelfall (94 DM). Die Finanzämter übernahmen grundsätzlich die Angaben des Arbeitgebers in der Lohnsteuerkarte oder besonderen Lohnsteuerbescheinigung.

Der Bundesrechnungshof schätzt aufgrund seiner Ermittlungen die Höhe der zum Nachteil des Lohnsteueraufkommens zu Unrecht ausbezahlten Arbeitnehmer-Sparzulagen bei diesen Wertpapiersparverträgen mit Kreditinstituten für das Gebiet der alten Bundesländer auf einen zweistelligen Millionenbetrag pro Jahr mit abnehmender Tendenz aufgrund des Auslaufens der Zulagenbegünstigung für Altverträge bis zum Jahre 1995.

Er hat angeregt, daß das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) zumindest die Finanzbehörden der Länder — nochmals — auffordert, Altsparverträge über Wertpapiere oder andere Vermögensbeteiligungen von Kreditinstituten mit einer ausgewiesenen Arbeitnehmer-Sparzulage von 20 v. H. nur dann anzuerkennen, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen nachgewiesen sind.

Das Bundesministerium hat mit Schreiben vom 12. Mai 1992 mitgeteilt, es habe die Finanzbehörden der Länder gebeten, die Finanzämter darauf hinzuweisen, daß die Zulagenbegünstigung zu prüfen ist, wenn vom Arbeitgeber mit einer Zulagenbegünstigung von 20 v. H. bescheinigte vermögenswirksame Leistungen bei Kreditinstituten angelegt worden sind. Außerdem hat es zwischenzeitlich die Prüfung durch die Finanzämter mittels einer Änderung der Anlage N zur Einkommensteuererklärung erleichtert.

110 Verfahren der Landesfinanzbehörden in den neuen Bundesländern bei Investitionszulage-Sonderprüfungen (Kapitel 60 01 Titel 012 01 und 014 01)

Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 1992 in den neuen Bundesländern und im Ostteil von Berlin untersucht, ob und wann die Landesfinanzbehörden bei Anträgen auf Investitionszulage für die Anschaffung und Herstellung von neuen abnutzbaren beweglichen Wirtschaftsgütern des Anlagevermögens Sonderprüfungen durchführten. Er hat festgestellt, daß Vorgaben und Aufgriffsgrenzen für derartige Prüfungen in den neuen Bundesländern und Berlin unterschiedlich waren:

- Ein Bundesland wies die Finanzämter an, Investitionszulageanträge, bei denen die Bemessungsgrundlage 75 000 DM oder mehr beträgt, grundsätzlich dem Außendienst zur Prüfung zu melden. Ferner sollte eine Außenprüfung stattfinden, wenn das Finanzamt eine Sachverhaltsaufklärung für nötig erachtete.
- In einem anderen Bundesland sollten die Finanzämter Investitionen „in Fällen von erheblicher Bedeutung (ab 500 000 DM)" prüfen.
- In einem dritten Bundesland waren Anträge auf Investitionszulagen im Rahmen einer Sonderprüfung oder im Wege der Nachschau zu überprüfen, wenn besondere Umstände darauf hinwiesen, daß die Anspruchsvoraussetzungen nicht erfüllt waren und/oder wenn es sich um Fälle von erheblicher Bedeutung handelte. Bei Investitionen von weniger als 300 000 DM wurde eine besondere Prüfung für nicht erforderlich gehalten.
- Drei Bundesländer gaben ihren Finanzämtern keine betragsmäßigen Grenzen für Investitionszulage-Sonderprüfungen vor. Bei zwei dieser Länder konnte das zuständige Finanzamt eigenständig über die Prüfungswürdigkeit entscheiden. Im dritten Bundesland fanden nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes nur bei einzelnen Finanzämtern und nur in Einzelfällen Investitionszulage-Sonderprüfungen statt.

Der Bundesrechnungshof hat weiter festgestellt, daß Sonderprüfungen regelmäßig zu einer erheblichen Herabsetzung der beantragten Investitionszulage führten. Die Minderung in den Finanzämtern betrug zwischen 20 v. H. und 43 v. H. der Zulagen.

Der Bundesrechnungshof hat die unterschiedlichen Prüfungsvorgaben und Aufgriffsgrenzen für Investitionszulage-Sonderprüfungen und die damit verbundene unterschiedliche Prüfungshäufigkeit beanstandet. Sie verstößt gegen den Grundsatz der Gleichmäßigkeit der Besteuerung und kann Wettbewerbsverzerrungen zur Folge haben. Der zumindest teilweise Verzicht auf die Sonderprüfungen hat zu Minderein-

nahmen des Bundes und der Länder in möglicherweise dreistelliger Millionenhöhe geführt.

Das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) hat aufgrund der Feststellungen des Bundesrechnungshofes mit den obersten Finanzbehörden der Länder im Januar 1993 einheitliche Aufgriffskriterien für die Durchführung von Investitionszulage-Sonderprüfungen vereinbart und damit die Forderungen des Bundesrechnungshofes im wesentlichen erfüllt. Der Bundesrechnungshof hält es darüber hinaus im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für erforderlich, daß die Länder ihre Personalausstattung an dem — erhöhten — Prüfungsbedarf ausrichten, um Mindereinnahmen zu vermeiden.

Der Bundesrechnungshof wird die Angelegenheit weiter beobachten.

111 Eröffnungsbilanz der Verwaltung des ehemaligen Reichsbahnvermögens in Berlin (West)

Nach Artikel I (1) Militärregierungsgesetz Nr. 52 (MRG Nr. 52) unterlag das gesamte in Berlin (West) gelegene Reichsbahnvermögen der „Beschlagnahme, Weisung, Verwaltung, Aufsicht oder sonstigen Kontrolle" der Militärverwaltung. Soweit dieses Vermögen nicht dem unmittelbaren Eisenbahnbetrieb diente (sogenanntes Vorratsvermögen), wurde es von der Deutschen Bundesbahn unter Aufsicht und Kontrolle der Militärverwaltung verwaltet. Die Deutsche Bundesbahn richtete hierfür die „Verwaltungsstelle des ehemaligen Reichsbahnvermögens in Berlin" (Verwaltungsstelle) ein. Mit der Wiedervereinigung endete am 3. Oktober 1990 die Beschlagnahme des Bahnvermögens in Berlin (West). Nach den Bestimmungen des Einigungsvertrages vom 31. August 1990 wird das Vorratsvermögen längstens bis zur Zusammenführung beider Bahnen im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr (Bundesministerium) von der Verwaltungsstelle verwaltet.

Die Deutsche Reichsbahn war gemäß § 1 Abs. 2 Nr. 7 DM-Bilanzgesetz verpflichtet, zum 1. Juli 1990 eine Eröffnungsbilanz aufzustellen. Für das Vorratsvermögen als abgespaltenes Vermögen der Deutschen Reichsbahn wurde die Eröffnungsbilanz aus praktischen Gründen mit dem Bilanzstichtag 1. Januar 1991 erstellt. Grund und Boden waren dabei mit ihrem Verkehrswert am 1. Januar 1991 anzusetzen.

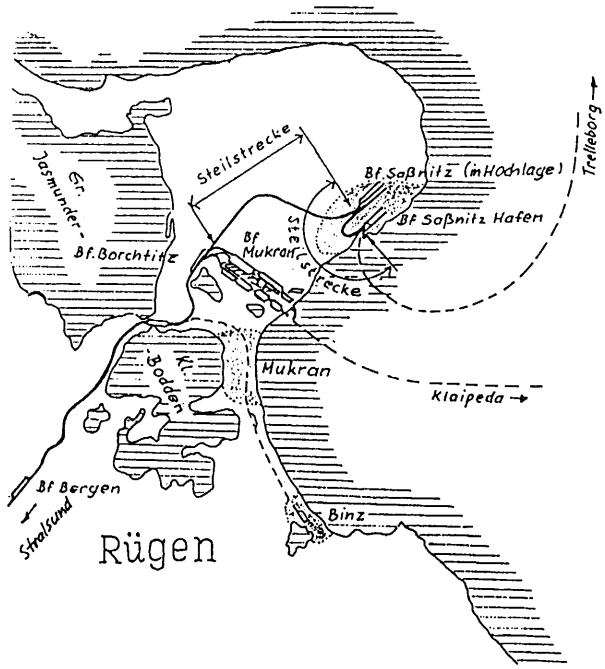
Die Eröffnungsbilanz, die vom Wirtschaftsprüfer uneingeschränkt bestätigt und vom Bundesministerium festgestellt wurde, weist eine Bilanzsumme von rd. 1 776 Mio. DM aus. Größter Aktivposten ist entsprechend der Zweckbestimmung des Vorratsvermögens das Sachanlagevermögen. Innerhalb dieses Postens dominiert die Position „Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte" mit 1 274 Mio. DM.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß aus der in die Eröffnungsbilanz aufzunehmenden Gesamtfläche (mehr als 9,4 Mio. m^2) rd. 12 000 m^2 nicht erfaßt, überholte Bodenwerte der Bewertung zugrunde gelegt und die Bodenflächen hinsichtlich ihrer Nutzungsart teilweise fehlerhaft eingruppiert waren. So war beispielsweise eine Teilfläche in City-Lage, auf der nach Zukauf eines angrenzenden Grundstücks zum Preis von 5 600 DM/m^2 ein Hotel errichtet werden soll, als Verkehrsfläche mit 25 DM/m^2 bewertet. Eine von den Alliierten als Truppenübungsplatz genutzte Fläche, die spätestens Ende 1994 freigegeben und vom Land Berlin als Baulandreserve angesehen wird, war mit 0 DM bewertet. Außerdem lag der Bewertung nicht der vom Berliner Senat herausgegebene Bodenrichtwerte-Atlas Berlin mit den am 31. Dezember 1990 geltenden Werten zugrunde, sondern die überholten Bodenrichtwerte aus dem Jahre 1988. Das Bewertungsverfahren führte zur Bildung hoher stiller Reserven bei Grundstücken. Die Überprüfung der Wertansätze in der Eröffnungsbilanz durch den Bundesrechnungshof hat ergeben, daß die Bilanzposition „Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte" um 952 Mio. DM (54 v. H. der Bilanzsumme) auf 2 226 Mio. DM zu erhöhen war. Dies führte auf der Passivseite zu einer entsprechenden Erhöhung des Eigenkapitals.

Die Verwaltungsstelle und das Bundesministerium haben die Feststellungen des Bundesrechnungshofes anerkannt. Die erforderliche Berichtigung der Bilanzansätze ist im Entwurf der Schlußbilanz zum 31. Dezember 1991 erfolgsneutral als Wertanpassung ausgewiesen.

112 Notwendigkeit der Eisenbahnfährhäfen Saßnitz und Mukran

Auf der Insel Rügen bestehen die in 5 km Küstenlinienabstand auseinanderliegenden Eisenbahnfährhäfen Saßnitz-Hafen (Träger Deutsche Reichsbahn) und Mukran (Träger zur Zeit Deutsche Seereederei DSR Rostock GmbH). Von Saßnitz-Hafen verkehren kombinierte Eisenbahn/Kfz-Fähren für Eisenbahnfahrzeuge mit Normalspur nach Trelleborg (Schweden). Im Saisonbetrieb wird außerdem Fahrgast- und Autofährverkehr nach Rønne auf Bornholm (Dänemark) durchgeführt. Von Mukran verkehren Eisenbahngüterfähren mit russischer Breitspur nach Klaipeda (Litauen). Wegen des Breitspurverkehrs ist der Bahnhof Mukran in einen Normalspur- und einen Breitspurbahnhof geteilt. Die Güterwagen werden in Mukran entweder umgeachst oder umgeladen. Der Bahnhof Saßnitz-Hafen ist von Stralsund nur über den auf den Klippen liegenden Bahnhof Saßnitz mit Richtungswechsel erreichbar. Sowohl zwischen Borchtitz und Saßnitz als auch zwischen Saßnitz und Saßnitz-Hafen ist der Einsatz von Schiebe-/Bremsloks erforderlich. Züge nach Mukran müssen nicht über den Höhenzug fahren. Die in Saßnitz vorhandenen Stauflächen für Kraftfahrzeuge sind unzureichend. Ein leistungsgerechter Ausbau der Fähranlage in Saßnitz-Hafen mit Standflächen und Zufahrten würde einen zweistelligen Mio.-DM-Betrag erfordern, da erhebliche Umbauten auch im Stadtgebiet notwendig wären.



Der Bundesrechnungshof hat geprüft, ob es erforderlich ist, auf Rügen weiterhin beide Fährhäfen vorzuhalten. Die Anlagen in Mukran sind für den zu erwartenden Verkehr weit überdimensioniert. In Saßnitz-Hafen wären wegen der beengten Lage Erweiterungen erforderlich; die Betriebsführung auf dem Wege über diesen Hafen ist sehr kostenaufwendig.

Der Bundesrechnungshof ist zu dem Schluß gekommen, daß der Gesamtverkehr nach Mukran verlagert werden sollte. Erweiterungsmöglichkeiten bestehen dort sowohl seeseitig als auch für den Personenverkehr im Normalspurbereich des Bahnhofes. Die fehlenden Anlagen für den Kfz-Fährverkehr lassen sich in Mukran verhältnismäßig einfach ergänzen. Nachteilig wirkt sich lediglich aus, daß die Fährzeit von Mukran nach Trelleborg acht Minuten länger würde als von Saßnitz aus. Dem stünde jedoch — insbesondere durch Wegfall des umständlichen Rangierens in den Bahnhöfen Saßnitz und Saßnitz-Hafen — eine Reisezeitverkürzung zwischen Stralsund und Trelleborg um insgesamt eine Stunde gegenüber. Auch das heute erforderliche aufwendige Nachschieben der Züge könnte entfallen. Außerdem würde die Stadt Saßnitz von dem starken Verkehr der überzusetzenden Kraftfahrzeuge entlastet.

Die Deutsche Reichsbahn will den Anregungen des Bundesrechnungshofes folgen und hat zusammen mit dem Bundesministerium für Verkehr Untersuchungen zur Optimierung der für den Fährverkehr erforderlichen Anlagen begonnen. Sie hat zugesagt, die Anregungen des Bundesrechnungshofes dabei zu berücksichtigen.

113 Ausbaustrecke Berlin—Hamburg

Die Deutsche Bundesbahn und die Deutsche Reichsbahn planen, zwischen Berlin und Hamburg die Strecke über Spandau, Falkensee und Wittenberge auszubauen. Ferner soll die Verbindung über Stendal—Salzwedel—Uelzen wiederhergestellt und ausgebaut werden. Als dritte Schnellverbindung ist eine Transrapidstrecke zwischen Berlin und Hamburg im Gespräch. Für die Strecke über Wittenberge ist vorerst eine Streckengeschwindigkeit von 160 km/h vorgesehen. Zu erneuernde Streckenausrüstungen, z. B. Brücken, werden jedoch so gewählt, daß ohne erheblichen zusätzlichen Aufwand eine Streckengeschwindigkeit von 200 km/h erreichbar ist (Option). Der Streckenabschnitt Stendal—Uelzen sollte dagegen von Anfang an für eine Streckengeschwindigkeit von 200 km/h für IC-Züge von Berlin nach Hamburg hergerichtet werden.

Der Bundesrechnungshof hat im Bereich der Deutschen Reichsbahn das Vorhaben „Ausbaustrecke Berlin—Hamburg" geprüft und der Deutschen Reichsbahn empfohlen, die IC-Züge nicht über Stendal—Uelzen, sondern wegen der dadurch erreichbaren günstigeren Fahrzeiten über Spandau—Falkensee—Wittenberge und die Güterzüge nicht über Wittenberge, sondern wegen der besseren Anbindung an den Rangierbahnhof Maschen über Stendal—Uelzen zu fahren.

Die Deutsche Reichsbahn hat sich in Abstimmung mit der Deutschen Bundesbahn den Vorschlägen des Bundesrechnungshofes angeschlossen und plant nunmehr die Strecke über Wittenberge für eine Streckengeschwindigkeit von 160 km/h mit der baulichen Erweiterungsmöglichkeit (Option) für eine Streckengeschwindigkeit von 200 km/h und die Güterzugstrecke über Stendal—Uelzen für eine Streckengeschwindigkeit von höchstens 160 km/h. Dies erspart Streckenausrüstungskosten, insbesondere bei der Sicherungstechnik, von über 25 Mio. DM und verringert die Fahrzeit der IC-Züge zwischen Berlin und Hamburg um zehn Minuten.

Über den Einsatz des Transrapid sind die Untersuchungen noch nicht abgeschlossen. Wird die Transrapidstrecke nicht gebaut, soll die Option genutzt und die Strecke über Wittenberge für eine Streckengeschwindigkeit von 200 km/h ausgebaut werden.

114 Planung und Veranschlagung einer Lückenschlußmaßnahme im Schienennetz

Die Eisenbahnverbindung Plauen (Vogtland) — Hof ist Bestandteil des von der Regierungskommission Verkehrswege am 6. Juli 1990 beschlossenen Lückenschlußprogrammes. Dazu gehört auf dem Gebiet der Deutschen Reichsbahn die Wiederherstellung des zweiten Gleises der rd. 35 km langen Strecke zwischen Plauen und Reuth. Die Deutsche Reichsbahn veranschlagte hierfür rd. 92 Mio. DM. Davon waren rd. 18 Mio. DM für den bereits zweigleisigen rd. 3 km langen Streckenabschnitt Gutenfürst — Grenze Deutsche Reichsbahn/Deutsche Bundesbahn vorgesehen.

Der Bundesrechnungshof hat die Planung dieses Streckenabschnittes und die Veranschlagung der für die Wiederherstellung erforderlichen Mittel im Jahre

1992 geprüft und im wesentlichen folgendes beanstandet:

— Die Erneuerung von mehreren Bahnsteigen wurde geplant, ohne daß Notwendigkeit und Umfang der Maßnahmen nachgewiesen werden konnten.

— Nebengleise wurden ohne Entbehrlichkeitsprüfung und ohne Bestellung der Nutzer geplant.

— Oberbauarbeiten wurden doppelt veranschlagt.

— Die Notwendigkeit von geplanten Weichenverbindungen war nicht nachvollziehbar begründet.

— Eine Linienverbesserung mit aufwendigen ergänzenden Baumaßnahmen wurde geplant, ohne Kosten und Nutzen gegenüberzustellen.

— Für den Gleisplan und die Signaltechnik des Bahnhofes Gutenfürst fehlten Untersuchungen über mögliche Varianten, so daß nicht erkennbar war, ob die wirtschaftlichste Lösung gefunden wurde.

Das Bundesministerium für Verkehr (Bundesministerium) hat daraufhin zu Beginn des Jahres 1993 die Deutsche Reichsbahn beauftragt, noch nicht begonnene Maßnahmen im Bahnhof Gutenfürst zurückzustellen und mögliche Alternativen zu prüfen.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, strengere wirtschaftliche Maßstäbe anzulegen, einige Teilmaßnahmen zu ändern und auf bestimmte Bahnanlagen ganz zu verzichten.

Das Bundesministerium und der Vorstand der Deutschen Reichsbahn haben die Beanstandungen und Hinweise zum großen Teil als berechtigt anerkannt und sind den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes soweit gefolgt, daß von den veranschlagten 18 Mio. DM für den Streckenabschnitt Gutenfürst — Grenze Deutsche Reichsbahn/Deutsche Bundesbahn rd. 4 Mio. DM eingespart werden.

Die Bemerkungen sind vom Großen Senat des Bundesrechnungshofes beschlossen worden.

Frankfurt am Main, 17. September 1993

Bundesrechnungshof

Dr. Zavelberg

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 53113 Bonn
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon: 02 28/3 82 08 40, Telefax: 02 28/3 82 08 44
ISSN 0722-8333