Deutscher Bundestag **Drucksache 14/4226**
14. Wahlperiode 23. 10. 2000

Unterrichtung
durch den Bundesrechnungshof

Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2000 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung (einschließlich der Feststellungen zur Jahresrechnung des Bundes 1999)

Inhaltsverzeichnis

	Nummer	Seite Zusammenfassung	Seite Volltext
Vorbemerkung			7
Zusammenfassungen		11	
Teil I			
Feststellungen zur Haushalts- und Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 1999	1	11	41
Feststellungen zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes	2	12	54
Umsetzung der Flexiblen Haushaltsinstrumente nach dem Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz in der Bundesverwaltung	3	14	75
Teil II			
Feststellungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung			
Bundeskanzler und Bundeskanzleramt			
Vergabe von Zuwendungen zur Förderung von Inter Nationes e.V.	4	15	89
Gemeinsame Kulturförderung durch Bund und Länder	5	15	90
Zuwendungen an den Bund Deutscher Amateurtheater	6	15	92

Zugeleitet mit Schreiben des Bundesrechnungshofes – I 1 – 20 81 02 (2000) – vom 23. Oktober 2000 gemäß § 97 Abs. 1 der Bundeshaushaltsordnung.

	Nummer	Seite Zusammenfassung	Seite Volltext
Auswärtiges Amt			
Zuwendungen an den Deutschen Musikrat e.V.	7	16	94
Urlaubsgewährung an Bedienstete mit Dienstorten im Ausland	8	16	96
Vergabe von Zuwendungen zur Förderung von Inter Nationes e.V.	*s. 4*	*s. 15*	*s. 89*
Bundesministerium des Innern			
Gültigkeitsverzeichnis für Verwaltungsvorschriften des Bundes	9	16	97
Überwachung von Zuwendungen	10	16	98
Dienst- und Fachaufsicht über die Villa Massimo in Rom	11	17	100
Ausgaben für die Vergütung von Bundestrainern	12	17	101
Einrichtung von fünf Aus- und Fortbildungszentren beim Bundesgrenzschutz	13	17	104
Tankstellen des Bundesgrenzschutzes	14	17	106
Bundesministerium der Finanzen			
Erlass oder Änderung von Finanzvorschriften bei über- und zwischenstaatlichen Einrichtungen, deren Mitglied die Bundesrepublik Deutschland ist	15	17	108
Mietpreisbildung und -anpassung bei Bundesmietwohnungen	16	18	110
Finanzierung von Maßnahmen zur Wirtschaftsförderung und Strukturentwicklung durch ein Beteiligungsunternehmen des Bundes	17	18	112
Beendigung der Beteiligungs-Management-Gesellschaft Berlin mbH	18	18	114
Einsatz von Haushaltsmitteln für Baumaßnahmen im Ausland	19	19	117
Informationstechnische Unterstützung für das Immobilienmanagement des Bundesministeriums der Finanzen	20	19	120
Erfassung und Auswertung von Ausfuhrdaten im IT-System KOBRA	21	19	122
Abgabenerhebung für nicht ordnungsgemäß erledigte Versandverfahren	22	19	123
Kontrolltätigkeit der Mobilen Kontrollgruppen der Zollverwaltung	23	19	125
Räumliche Konzentration der Binnenzollstellen	24	20	127
Mineralölsteuerbefreiung für Schiffsbetriebsstoffe	25	20	128
Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie			
ERP-Darlehen zur Förderung von betrieblichen Ausbildungsplätzen	26	20	130
Maßnahmen im Bereich der Außenwirtschaftsförderung	27	20	133

	Nummer	Seite Zusammenfassung	Seite Volltext
Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten			
Ausgelagertes Rechenzentrum der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung	28	21	136
Aufwendungen der landwirtschaftlichen Alterskassen bei der Bewilligung von Beitragszuschüssen	29	21	137
Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung			
Mitgliedschaft der Bundesausführungsbehörde für Unfallversicherung im Spitzenverband der Unfallversicherungsträger der öffentlichen Hand	30	21	140
Hilfe zur stationären Pflege in der Kriegsopferfürsorge	31	22	142
Personalbedarfsermittlung bei den Rentenversicherungsträgern	32	22	144
Therapieplanung in den Rehabilitationskliniken der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte	33	22	145
Kostenregelungen nach dem Sozialgerichtsgesetz	34	22	147
Kranken- und Pflegeversicherung der Rentner	35	22	149
Anwendung des Monatsprinzips auf die Vorschriften über die Anrechnung von Einkommen auf die Rente	36	23	149
Aufwendungen der landwirtschaftlichen Alterskassen bei der Bewilligung von Beitragszuschüssen	*s. 29*	*s. 21*	*s. 137*
Bundesanstalt für Arbeit	*s. 77 u. 78*	*s. 33*	*s. 244*
Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen			
Gebühreneinnahmen aus Flugwetterdienstleistungen des Deutschen Wetterdienstes	37	23	151
Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen des Deutschen Wetterdienstes	38	23	152
Zuwendungen für Investitionen in das Bestandsnetz der Bundeseisenbahnen	39	23	154
Vorhaltung von Schienenwegen des Bundes	40	24	155
Zuwendungen an die Deutsche Bahn AG für die Berliner S-Bahn (Strecke von Berlin-Tegel bis Hennigsdorf)	41	24	156
Mittelbewirtschaftung bei der Finanzierung des Schienenwegeausbaus durch den Bund	42	24	158
Gebühren, Abgaben und Entgelte im Bereich der Freizeitschifffahrt	43	24	160
„Task-Force“ im Luftfahrt-Bundesamt	44	24	162
Erfolgskontrolle einer privaten Baugesellschaft des Bundes	45	25	164
Privat vorfinanzierte Straßenbaumaßnahmen des Bundes	46	25	165

	Nummer	Seite Zusammenfassung	Seite Volltext
Landschaftsbau an Bundesfernstraßen	47	25	169
Abstufung von Ortsdurchfahrten im Zuge von Bundesstraßen nach Fertigstellung von Ortsumgehungen	48	25	171
Neubau der Bundesstraße 502 zwischen Kiel und Brodersdorf	49	25	173
Abrechnung von Baumaßnahmen des Bundes	50	26	175
Wohngeldzahlungen des Bundes an die Länder	51	26	176
Bundesministerium der Verteidigung			
Neue Geschossfänge für Standortschießanlagen	52	26	179
Zusammenlegung der Wehrbereichsverwaltungen V (Stuttgart) und VI (München)	53	26	180
Entwicklung einer Ausstattung zur Dekontamination	54	27	182
Bedarfsermittlung und Bewirtschaftung von mobilen Kränen	55	27	184
Entwicklung eines Kleinfluggerätes für Zielortung	56	27	186
Lagerwirtschaft in der mittleren Versorgungsebene des Heeres	57	27	189
Bundesministerium für Gesundheit			
Regelungen zur Erhebung von Gebühren und Auslagen	58	28	191
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit			
Fließgewässersimulationsanlage des Umweltbundesamtes	59	28	192
Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend			
Einsatz der Informationstechnik im Bundesamt für den Zivildienst	60	28	194
Aufwendungen für die Erhaltung der Gräber der Opfer von Krieg und Gewaltherrschaft nach dem Gräbergesetz	61	29	196
Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung			
Auslandsvorbereitung von deutschen Fachkräften	62	29	197
Bundesministerium für Bildung und Forschung			
Errichtung und Betrieb des Fraunhofer-Instituts für Siliziumtechnologie	63	29	198
Finanzierungszuständigkeit des Bundes bei Projektförderungen	64	29	201
Allgemeine Finanzverwaltung			
Die Steuerfahndung in den alten Bundesländern	65	30	204
Entwicklung von steuerlichen DV-Programmen	66	30	209

	Nummer	Seite Zusammenfassung	Seite Volltext
Verzögerungen bei der Erhebung von Anmeldesteuern	67	30	213
Innergemeinschaftlicher Umsatzsteuerbetrug	68	30	216
Zusammenarbeit der Steuerverwaltungen der Bundesrepublik Deutschland und anderer Staaten der EU, insbesondere der Republik Österreich	69	31	222
Sonderausgabenabzug bei den Finanzämtern in den neuen Ländern	70	31	225
Steuervergünstigungen für Baudenkmale und Gebäude in Sanierungsgebieten und städtebaulichen Entwicklungsbereichen	71	31	226
Stand des Aufbaus und der Arbeitsweise der steuerlichen Betriebsprüfung in den neuen Ländern	72	31	229
Überprüfung und Überwachung des Vorsteuerabzuges durch Finanzämter der neuen Länder	73	31	230
Entwicklung eines Kleinfluggerätes für Zielortung	*s. 56*	*s. 27*	*s. 186*
Bundeseisenbahnvermögen			
Sportflächen des Bundeseisenbahnvermögens	74	32	233
Unterbringung des Bundeseisenbahnvermögens und der Außenstellen des Eisenbahn-Bundesamtes	75	32	236
Jahresabschluss 1999 des Bundeseisenbahnvermögens	76	32	237
Bundesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts			
Bundesanstalt für Arbeit			
Sonderprogramm der Bundesregierung Beteiligung Dritter an der Vermittlung von Arbeitslosenhilfebeziehern	77	33	244
Besserstellung der Nachwuchskräfte der Bundesanstalt für Arbeit	78	33	245
Teil III			
Weitere Prüfungsergebnisse			
Bundeskanzler und Bundeskanzleramt			
Förderung kultureller Maßnahmen nach dem Bundesvertriebenengesetz	79	34	249
Bundesministerium des Innern			
Zuwendungen an den Kirchlichen Suchdienst	80	34	250
Kosten der Rückführung von Deutschen	81	34	250
Modernisierung der Ministerialverwaltung im Zusammenhang mit der Verlagerung von Regierungsfunktionen nach Berlin	82	34	250
Bundesministerium der Justiz			
Durchführung der Baumaßnahmen für die Unterbringung des Bundesverwaltungsgerichtes im Gebäude des ehemaligen Reichsgerichtes in Leipzig	83	35	252

	Nummer	Seite Zusammenfassung	Seite Volltext
Bundesministerium der Finanzen			
Einführung von Kosten- und Leistungsrechnungen in der Bundesverwaltung	84	35	253
Vertragsmanagement der Bundesvermögensverwaltung bei verbilligt veräußerten Grundstücken	85	35	254
Veräußerung von Bundesliegenschaften des Allgemeinen Grundvermögens	86	36	255
Verwaltungskostenerstattung an Länder	87	36	257
Auswirkungen des Europäischen Systems der Zentralbanken auf die Leitungsstruktur der Deutschen Bundesbank	88	36	257
Neustrukturierung des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung e. V.	89	36	258
Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie			
Beschaffung und Verwaltung von Gegenständen des allgemeinen Geschäftsbedarfs (ohne IT-Leistungen)	90	37	259
Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung			
Neubau der Hauptverwaltung der Landesversicherungsanstalt Freie und Hansestadt Hamburg	91	37	260
Einführen eines optoelektronischen Vorgangbearbeitungssystems	92	37	261
Bundesanstalt für Arbeit	*s. 98–100*	*s. 39*	*s. 267*
Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen			
Vergabeverhalten der Bundesverkehrsverwaltung	93	38	262
Kreuzungsmaßnahmen zwischen Schienenwegen des Bundes und Straßen	94	38	263
Bundesministerium der Verteidigung			
Einsatz von Fernschreibgerät bei der Bundeswehr	95	38	264
Wirtschaftlichkeit der Planung der Baumaßnahmen für die allgemeine Infrastruktur des Gefechtsübungszentrums des Heeres (Colbitz-Letzinger Heide, Sachsen-Anhalt)	96	38	264
Allgemeine Finanzverwaltung			
Verständliche und anwenderfreundliche Steuergesetze	97	39	266
Bundesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts			
Bundesanstalt für Arbeit			
Verwaltungsaufwand bei der Förderung von Strukturanpassungsmaßnahmen	98	39	267
Prüfung der Bedürftigkeit bei Anträgen auf Arbeitslosenhilfe	99	39	268
Bearbeitungsqualität in den Aufgabengebieten Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Unterhaltsgeld der Arbeitsämter	100	39	269

Vorbemerkung

1. Gegenstand der Bemerkungen

Der Bundesrechnungshof hat bedeutsame Prüfungsergebnisse in Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung zusammengefasst. Die Bemerkungen erfassen Prüfungsergebnisse so zeitnah wie möglich. Sie sind jedoch nicht auf ein Haushaltsjahr beschränkt (s. § 97 Abs. 3 BHO).

Die Feststellungen zur Haushalts- und Vermögensrechnung des Bundes, die für die Entscheidung über die Entlastung besondere Bedeutung haben, erstrecken sich auf das Haushaltsjahr 1999 (s. Teil I).

Über inzwischen ausgeräumte Beanstandungen sowie die Beratungstätigkeit des Bundesrechnungshofes und der Präsidentin des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung berichtet der Bundesrechnungshof, wenn ein besonderer Anlass besteht. Dies betrifft Sachverhalte, die Aufschluss über die Haushalts- und Wirtschaftsführung in bestimmten Bereichen geben oder denen beispielhafte Bedeutung zukommt, ohne dass Beschlüsse des Bundestages nach § 114 Abs. 2 BHO vorgeschlagen werden (s. Teil III – Weitere Prüfungsergebnisse –).

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

Den Beiträgen sind auf den blauen Seiten Zusammenfassungen vorangestellt.

2. Politische Entscheidungen

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

Zum einen kommt er dabei dem gesetzlichen Auftrag nach, in seinen Bemerkungen mitzuteilen, welche Maßnahmen für die Zukunft empfohlen werden (§ 97 Abs. 2 Nr. 4 BHO), zum anderen trägt er dem Wunsch des Parlaments Rechnung, den Haushaltsausschuss laufend über solche Prüfungsergebnisse zu unterrichten, die zu gesetzgeberischen Maßnahmen geführt haben oder für anstehende Gesetzesvorhaben von Bedeutung sind (s. z. B. Beschlussempfehlung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages zu den Bemerkungen 1998, Drucksache 14/1257 zu B.).

3. Prüfungsumfang und Prüfungsrechte

3.1

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

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

3.2

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

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

3.3

In den letzten Jahren hat der Große Senat des Bundesrechnungshofes jeweils ein übergreifendes Prüfungsthema für die Arbeitsplanung des Folgejahres beschlossen. So wird in den Bemerkungen 2000 über die Umsetzung der flexiblen Haushaltsinstrumente nach dem zum 1. Januar

1998 in Kraft getretenen Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz berichtet. Der Schwerpunkt der Prüfung lag auf der Fragestellung, ob mit den flexiblen Haushaltsinstrumenten eine wirtschaftliche und sparsame Verwendung von Haushaltsmitteln gefördert wird und sich erkennbare Einsparungen für den Bundeshaushalt feststellen lassen. Um einen aussagefähigen Überblick über die haushaltswirtschaftlichen Auswirkungen nach der Flexibilisierung zu gewinnen (s. Teil I, Nr. 3), wurden Prüfungen bei 23 ausgewählten Verwaltungsbereichen des Bundeshaushalts durchgeführt.

Einen weiteren Schwerpunkt bilden Beiträge, die sich mit umfangreichen Investitionen befassen (z. B. die Beiträge Nrn. 59, 63). Bei der Entscheidung über diese Investitionen gab es kein hinreichend konkretes Nutzungskonzept, die Auslastung war nicht gesichert. Weitere Beiträge betreffen die verzögerte Entwicklung von Großprojekten im Bereich der Informationstechnik (z. B. die Beiträge Nrn. 20, 60, 66). Diese sind nach jahrelangen Bemühungen durch unzulängliches Projektmanagement gefährdet bzw. als gescheitert anzusehen.

4. Beratungstätigkeit

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

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

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

Im Jahre 1999 hat der Bundesrechnungshof außerdem dem Haushaltsausschuss, dem Rechnungsprüfungsausschuss sowie dem Ausschuss zu Fragen der Europäischen Union des Deutschen Bundestages 22 Berichte zugeleitet.

5. Weiterverfolgung früherer Prüfungsfeststellungen

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

In früheren Bemerkungen (z. B. im Jahre 1983, Drucksache 10/574 und im Jahre 1993, Drucksache 12/5650) hatte der Bundesrechnungshof mehrfach beanstandet, dass Gebühren und Entgelte von öffentlichen Einrichtungen nicht sachgerecht festgesetzt worden waren. Der Bundesrechnungshof ist dieser Frage erneut bei verschiedenen Stellen nachgegangen und berichtet über das Ergebnis seiner Feststellungen in den Nrn. 37, 38, 43, 58.

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

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

Der Haushalt der EG in Höhe von rd. 85,6 Mrd. Euro im Jahre 1999 (das entspricht etwa 170 Mrd. DM) wird überwiegend durch die Mitgliedstaaten finanziert, wobei der Anteil der Bundesrepublik Deutschland rd. 26,4 % beträgt. Teile davon fließen als Fördermittel wieder an die Bundesrepublik Deutschland zurück. Die Prüfung der Haushaltsmittel der EG obliegt dem Europäischen Rechnungshof. Für den Bundesrechnungshof ergeben sich ebenfalls Prüfungsrechte, die sich auf die Ausübung der Mitgliedsrechte durch die Bundesregierung beziehen sowie auf die Bewirtschaftung von EG-Mitteln durch nationale Stellen.

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

Der Bundesrechnungshof arbeitet mit dem Europäischen Rechnungshof und den Rechnungshöfen der Mitgliedstaaten der EU u. a. im so genannten „Kontaktausschuss" der Präsidenten zusammen, in dem die Rechnungshöfe Grundlagen und Modalitäten des Zusammenwirkens festlegen.

7. Zusammenarbeit mit anderen Prüfungseinrichtungen im inter- und supranationalen Bereich

Kooperationsvorhaben bestehen sowohl auf europäischer als auch auf internationaler Ebene. Der Bundesrechnungshof unterstützt die Entwicklungszusammenarbeit der Bundesregierung durch die Veranstaltung von Seminaren im Inland, die Entsendung von Fachreferenten in das Ausland sowie durch die Aufnahme von Praktikanten aus Kontrollbehörden des Auslandes.

8. Mitwirken des Bundesrechnungshofes bei der Prüfung von internationalen Einrichtungen

Die Bundesrepublik Deutschland ist Mitglied einer Vielzahl von inter- und supranationalen Einrichtungen. Im Haushaltsjahr 1999 erhielten diese (ohne EG) aus dem Bundeshaushaltsplan Mittel in Höhe von rd. 6,4 Mrd. DM. Die Prüfungsrechte des Bundesrechnungshofes als Organ der nationalen Finanzkontrolle beziehen sich auf die Zahlung der Mittel an die internationalen Organisationen und auf die Ausübung der Mitgliedsrechte des Bundes durch die zuständigen Bundesministerien in den Gremien dieser Organisationen. Zu einem Gesichtspunkt dieser Frage hat sich der Bundesrechnungshof unter der Nr. 15 geäußert. Dagegen unterliegt die Verwendung der Mittel durch die internationalen Organisationen nicht der Prüfung durch die nationalen Rechnungshöfe, sondern der Kontrolle durch die jeweiligen externen Prüfungsorgane der Organisationen.

Der Bundesrechnungshof stellt in mehreren Fällen haupt- oder nebenamtliche Prüfer für die Prüfungsorgane internationaler Einrichtungen. Er strebt an, dies insbesondere für die Prüfung solcher Organisationen zu erreichen, die für den Bundeshaushalt von finanziellem Gewicht sind und bei denen die Prüfung auch der Wirtschaftlichkeit von besonderer Bedeutung ist. Im Jahre 2000 sind ein Beamter als Mitglied und ein Beamter als hauptamtlicher Prüfer beim Internationalen Rechnungsprüfungsamt der NATO tätig. Nebenamtlich wirken Beamte des Bundesrechnungshofes u. a. bei der Prüfung der Organisation der Vereinten Nationen für industrielle Entwicklung (UNIDO) mit.

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

9. Einrichtung von Prüfungsämtern des Bundes

Aufgrund des Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetzes wird die Prüfungstätigkeit des Bundesrechnungshofes seit dem 1. Januar 1998 durch Prüfungsämter des Bundes, die seiner Dienst- und Fachaufsicht unterstellt sind, unterstützt und ergänzt. Diese Prüfungsämter haben gegenüber den geprüften Stellen dieselben Prüfungsbefugnisse wie der Bundesrechnungshof. Die gemeinsame Prüfungsplanung und -durchführung von Bundesrechnungshof und seinen Prüfungsämtern stellt sicher, dass bundesweit nach einheitlichen Maßstäben und Bewertungen geprüft wird.

Die Prüfungsämter sind an die Stelle von 75 Vorprüfungsstellen getreten, die Teil der Bundesverwaltung waren, fachlich jedoch dem Bundesrechnungshof unterstanden.

Trotz der Verringerung des eingesetzten Personals in den Prüfungsämtern gegenüber den früheren Vorprüfungsstellen ist durch die Reform die Effektivität der Finanzkontrolle des Bundes gestiegen. Dies zeigen u. a. die Bemerkungen 2000, die in erheblichem Umfang auch Prüfungsergebnisse der Prüfungsämter des Bundes enthalten.

Zusammenfassungen

Teil I

1 Feststellungen zur Haushalts- und Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 1999

1.1 Vorlage der Haushaltsrechnung 1999

Mit der Vorlage der Haushalts- und Vermögensrechnung für das Haushaltsjahr 1999 (Drucksache 14/3141) an den Deutschen Bundestag und den Bundesrat hat das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) gemäß Artikel 114 Abs. 1 Grundgesetz Rechnung gelegt. Diese Jahresrechnung dient als Grundlage für das parlamentarische Verfahren zur Entlastung der Bundesregierung.

1.2 Ordnungsmäßigkeit der Jahresrechnung 1999

Hinsichtlich des kassenmäßigen Ergebnisses wurden keine für die Entlastung wesentlichen Abweichungen zwischen den Beträgen festgestellt, die in diesen Rechnungen und in den Büchern aufgeführt sind; dies gilt auch für die Rechnungen der Sondervermögen. Allerdings hat der Bundesrechnungshof festgestellt, dass die Haushalts- und Vermögensrechnung unzutreffende, widersprüchliche oder unklare Angaben enthält (vgl. insbesondere Nr. 1.3.5.1, 1.4.2, 1.5, 1.7.2 der Bemerkungen). Das Bundesministerium als die für die Aufstellung der Haushalts- und Vermögensrechnung verantwortliche Stelle ist aufgefordert sicherzustellen, dass die Jahresrechnung als Grundlage für die Entlastung der Bundesregierung ordnungsgemäß erstellt wird und zutreffende und widerspruchsfreie Angaben enthält.

Soweit die Einnahmen und Ausgaben stichprobenweise geprüft wurden, waren diese im Allgemeinen ordnungsgemäß belegt. Der Bundesrechnungshof hat aber – wie im Vorjahr – einige formale Fehler festgestellt. Dies betrifft insbesondere die Feststellungsvermerke auf den begründenden Unterlagen, die Vollständigkeit dieser Unterlagen, aber auch das Ausfüllen der Vordrucke der Kassenanordnungen. Die Beauftragten für den Haushalt der Ressorts sowie der nachgeordneten Dienststellen sollten vom Bundesministerium darauf hingewiesen werden, die Vorschriften und Grundsätze für die ordnungsgemäße Veranschlagung und Bewirtschaftung der Haushaltsmittel zu beachten.

1.3 Haushaltsführung

Die Ausgaben lagen mit 482,8 Mrd. DM im Haushaltsjahr 1999 um rd. 2,9 Mrd. DM unter dem veranschlagten Soll von 485,7 Mrd. DM. Die Einnahmen (ohne Einnahmen aus Krediten und ohne Münzeinnahmen) unterschritten mit rd. 431,5 Mrd. DM jedoch ebenfalls das veranschlagte Soll (rd. 432,1 Mrd. DM). Das Finanzierungsdefizit betrug 51,3 Mrd. DM und war damit rd. 2,3 Mrd. DM niedriger als geplant.

Im Rahmen seiner Prüfung der Haushalts- und Vermögensrechnung 1999 hat der Bundesrechnungshof insbesondere folgende Feststellungen getroffen:

Über- und außerplanmäßige Ausgaben

Die Bundesverwaltung hat im Haushaltsjahr 1999 überplanmäßige Ausgaben in Höhe von rd. 5 463 Mio. DM und außerplanmäßige Ausgaben in Höhe von rd. 24,2 Mio. DM geleistet. Der Gesamtbetrag in Höhe von rd. 5,5 Mrd. DM entspricht rd. 1,1 % des Haushaltssolls (485,7 Mrd. DM).

Im Vergleich zum Vorjahr hat sich die Gesamtsumme der über- und außerplanmäßigen Ausgaben ohne Zustimmung des Bundesministeriums kaum verändert. Die Fallzahl dagegen ist stark gesunken (Nr. 1.3.3 der Bemerkungen).

Globale Minderausgaben

Die im Haushaltsplan vorgesehenen globalen Minderausgaben (einschließlich der Effizienzrendite aus dem Bereich der flexibilisierten Ausgaben der Verwaltung) in Höhe von insgesamt rd. 1 611 Mio. DM wurden ausweislich der Haushaltsrechnung erwirtschaftet (Nr. 1.3.4 der Bemerkungen).

Verpflichtungsermächtigungen

Die Bundesbehörden haben die in Höhe von rd. 76,0 Mrd. DM veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen lediglich zu rd. 38,3 % (rd. 29,2 Mrd. DM) in Anspruch genommen, was zum Teil auf die bis Mitte des Haushaltsjahres geltende vorläufige Haushaltsführung zurückzuführen ist.

In der Haushaltsrechnung 1998 waren eingegangene Verpflichtungen nicht vollständig ausgewiesen. Entsprechend der Anregung des Bundesrechnungshofes hatte das Bundesministerium der Finanzen zugesagt, die Jahresrechnungen 1997 und 1998 im Hinblick auf unzutreffende oder unterlassene Buchungen von in Anspruch genommenen Verpflichtungsermächtigungen nochmals zu überprüfen und die erforderlichen Ergänzungen oder Korrekturen im Zuge der Rechnungslegung 1999 vorzunehmen. Dies ist jedoch nicht geschehen. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass die zugesagten Korrekturen und Ergänzungen nunmehr in der Jahresrechnung 2000 nachgewiesen werden. Das Bundesministerium sollte zudem prüfen, welche Vorkehrungen im Rahmen der Haushaltsführung bzw. Rechnungslegung getroffen werden können, um derartige Fehler künftig zu vermeiden.

Insgesamt ist festzustellen, dass sich – soweit die Angaben in der Jahresrechnung zutreffen – die Tendenz einer verhältnismäßig geringfügigen Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen, die sich in den Vorjahren abgeschwächt hatte, wieder erheblich verstärkt hat. Durch die geringe Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen werden zwar die Vorbindungen künftiger Haushalte reduziert, sie ist jedoch auch Anzeichen für eine zu großzügige Veranschlagung. Der Bundesrechnungshof sieht daher Anlass nochmals eindringlich darauf hinzuweisen, dass Verpflichtungen zur Leistung von Ausgaben nur dann veranschlagt werden sollen, wenn sie zur Erfüllung der Aufgaben notwendig sind (Nr. 1.3.5.1 der Bemerkungen).

1.4 Inanspruchnahme von Kreditermächtigungen, Nettokreditaufnahme

Die im Rahmen des Haushaltsvollzugs in Anspruch genommene Nettokreditaufnahme lag mit rd. 51,1 Mrd. DM um rd. 2,4 Mrd. DM unter der Kreditermächtigung im Haushaltsgesetz 1999 (53,5 Mrd. DM). Die Neuverschuldung war um rd. 4,9 Mrd. DM niedriger als die Summe der Investitionsausgaben (rd. 56,0 Mrd. DM). Die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze des Artikels 115 Grundgesetz wurde damit auch im Haushaltsvollzug eingehalten.

Die in der Haushaltsrechnung ausgewiesene Nettokreditaufnahme liegt um 855 Mio. DM unter dem von der Bundesschuldenverwaltung beurkundeten Betrag von 51,9 Mrd. DM. Die Differenz ist auf die unterschiedliche Behandlung der Tilgung eines Kassenverstärkungskredits des Erblastentilgungsfonds zurückzuführen. Nach Feststellungen des Bundesrechnungshofes waren die in diesem Zusammenhang vorgenommenen Buchungen zur Umwandlung des Kassenverstärkungskredits in einen Haushaltskredit nicht ordnungsgemäß, wie das Bundesministerium selbst eingeräumt hat. Die zum kassenmäßigen Haushaltsausgleich erforderliche Nettokreditaufnahme ist jedoch in der Haushaltsrechnung mit 51,1 Mrd. DM finanzwirtschaftlich zutreffend ausgewiesen.

1.5 Gesamtverschuldung

Die Verschuldung des Bundes aus seinen Finanzkrediten (einschließlich der in den Bundeshaushalt übernommenen Sondervermögen) betrug Ende des Jahres 1999 rd. 1 385 Mrd. DM. Einschließlich der Finanzschulden der nicht in den Bundeshaushalt eingegliederten Sondervermögen von 110 Mrd. DM, für die der Bund einzustehen hat, belief sich die Verschuldung zum Jahresende 1999 damit auf rd. 1 495 Mrd. DM.

1.6 Sondervermögen des Bundes

Ende des Haushaltsjahres 1999 wurden 16 Sondervermögen in unmittelbarer Bundesverwaltung oder von Stellen außerhalb der Bundesverwaltung verwaltet .

Aufgrund des Gesetzes zur Eingliederung der Schulden von Sondervermögen in die Bundesschuld vom 21. Juni 1999 gingen rückwirkend zum 1. Januar 1999 im Wege der Schuldmitübernahme die Verbindlichkeiten der Sondervermögen Erblastentilgungsfonds, Ausgleichsfonds zur Sicherung des Steinkohleneinsatzes und Bundeseisenbahnvermögen auf den Bund über. Durch die Einbeziehung wurde die schon vorher bestehende vollständige Einstandspflicht des Bundes für die Abdeckung des Schuldendienstes dieser Sondervermögen auch formal nachvollzogen. Allerdings ergeben sich hierdurch im Hinblick auf die Verschuldensgrenze des Artikels 115 Grundgesetz auch Haushaltsspielräume in Milliardenhöhe, weil Tilgungen von Krediten der drei Sondervermögen nunmehr nicht mehr die Nettokreditaufnahme des Bundes erhöhen.

2 Feststellungen zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes

2.1

Die Haushaltslage des Bundes hat sich gegenüber den Vorjahren leicht verbessert. Finanzierungsdefizit und Nettokreditaufnahme sind seit dem Haushaltsjahr 1996 rückläufig (Nr. 2.1.1 der Bemerkungen). Auf der Ausgabenseite stellen vor allem die Zins- und Sozialausgaben weiterhin erhebliche Belastungsfaktoren dar, die einen hohen Anteil der Steuereinnahmen binden. Insgesamt hat sich die Ausgabenstruktur im Bundeshaushalt in den letzten zehn Jahren zugunsten dieser konsumtiven Ausgaben und zulasten der Ausgaben für Investitionen sowie für Bildung und Forschung verändert (Nr. 2.1.2 der Bemerkungen). Auf der Einnahmenseite verzeichnen die Steuereinnahmen seit dem Jahre 1997 wieder einen deutlichen Zuwachs. Trotz der in der Steuerreform 2000 vorgesehenen Steuerentlastungen geht der Finanzplan im Zeitraum 2001 bis 2004 von Steuermehreinnahmen in der Größenordnung von rd. 20 Mrd. DM/Jahr aus. Der Anteil der durch die Steuereinnahmen gedeckten Ausgaben ist nach einem Tiefstand im Jahre 1998 wieder merklich angestiegen, was neben der verbesserten konjunkturellen Entwicklung auf den Steuererhöhungen vor allem im Bereich der Umsatzsteuer (ab 1998) und den Energiesteuern (ab 1999) beruht (Nr. 2.1.3.1 der Bemerkungen). Die Privatisierungseinnahmen sollen im Finanzplanungszeitraum zurückgeführt werden und ab dem Jahre 2002 ausschließlich zur Deckung der Defizite der Postunterstützungskassen dienen (Nr. 2.1.3.2 der Bemerkungen).

Im Vergleich zum Anstieg der Steuereinnahmen fällt der Rückgang der Nettokreditaufnahme gering aus. Auf der Grundlage des Finanzplans ist für den Zeitraum 2001 bis 2004 noch ein Neuverschuldungsvolumen von rd. 138 Mrd. DM vorgesehen. Die durch das Haushaltssanierungsgesetz beschlossenen und die weiteren im

Haushaltsverfahren umgesetzten Sparmaßnahmen werden ihre volle Konsolidierungswirkung voraussichtlich erst in den nächsten Jahren erreichen. Ungeachtet der vorgesehenen Rückführung der jährlichen Nettoneuverschuldung weist der Bundeshaushalt nach wie vor bei wichtigen Finanzkennziffern (Kreditinvestitionsquote, Kreditfinanzierungsquote, Deckungsquote) schlechtere Werte als die Haushalte der anderen Gebietskörperschaften aus (Nr. 2.1.4 der Bemerkungen). Der Anteil des Bundes an der öffentlichen Gesamtverschuldung hat sich ebenfalls auf einem – im Vergleich zu früheren Jahren – hohen Niveau von rd. 65 % stabilisiert. Die mit einer wachsenden Verschuldung verbundenen höheren Zinslasten engen die politischen Gestaltungsräume stark ein. Die Absicht des Bundesministeriums, einmalige Einnahmen wie die Erlöse aus der Versteigerung von Mobilfunklizenzen oder die Privatisierungserlöse schwerpunktmäßig zur Schuldentilgung einzusetzen, ist daher finanzwirtschaftlich geboten (Nr. 2.1.5 der Bemerkungen).

2.2

Vor dem Hintergrund der jährlichen Finanzierungsdefizite und der steigenden Verschuldung hat der Bundesrechnungshof in seinen Bemerkungen 1999 auf die aus seiner Sicht unzureichende Kreditbegrenzungswirkung des Artikels 115 GG hingewiesen und Möglichkeiten zu einer wirksameren Begrenzung der Nettokreditaufnahme aufgezeigt. Von der zur Ermittlung der Kreditobergrenze herangezogenen Summe der Investitionsausgaben könnten vor allem die Vermögensverwertungen in Abzug gebracht werden, da sie unter ökonomischen Gesichtspunkten die Wirkung von Desinvestitionen haben. Trotz des derzeit günstigen finanzwirtschaftlichen Umfelds ist der Bundesrechnungshof weiterhin der Auffassung, dass zumindest mittelfristig Überlegungen zu einer stärkeren Begrenzung des Kreditfinanzierungsspielraums angestellt werden sollten. Gegebenfalls sollte auch der haushaltsrechtliche Investitionsbegriff einer Prüfung unterzogen werden (Nr. 2.2 der Bemerkungen).

2.3

Mit der Einführung des Euro zum 1. Januar 1999 haben sich die elf Teilnehmerstaaten verpflichtet, übermäßige Defizite in den öffentlichen Haushalten zu vermeiden und bei unzureichender Haushaltsdisziplin erhebliche finanzielle Sanktionen hinzunehmen. Zwischen Bund und allen Bundesländern besteht Einvernehmen über die gemeinsame Verantwortung, übermäßige Staatsdefizite zu vermeiden. Bislang wurde aber noch keine Einigung über konkrete und verbindliche Verfahren erzielt, mit denen innerstaatlich die insgesamt zulässige jährliche Verschuldung aufgeteilt und die Haftung für mögliche Sanktionen durch die Europäische Gemeinschaft geregelt wird. Ungeachtet der derzeit insgesamt günstigen Lage der öffentlichen Haushalte hält der Bundesrechnungshof eine baldige innerstaatliche Umsetzung des Europäischen Stabilitätspaktes für erforderlich (Nr. 2.3 der Bemerkungen).

2.4

Auf die finanzwirtschaftliche Lage des Bundes haben auch seine Leistungen im Rahmen des so genannten vertikalen Finanzausgleichs erheblichen Einfluss. So gewährt der Bund aus seinem Steueraufkommen eine Reihe von Bundesergänzungszuweisungen an die Länder. Durch den mit Wirkung ab dem Jahre 1995 neugeordneten bundesstaatlichen Finanzausgleich ist das Volumen der Ergänzungszuweisungen deutlich auf eine Größenordnung von jährlich 25 bis 26 Mrd. DM angewachsen. Fast drei Viertel der Ergänzungszuweisungen erhalten die neuen Bundesländer und Berlin. Das Bundesverfassungsgericht hat eine grundsätzliche Neuordnung des Finanzausgleichs spätestens ab dem Jahre 2005 gefordert. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sollten diesem Zusammenhang auch die Bundesergänzungszuweisungen einer Überprüfung im Hinblick auf ihren Leistungszweck und ihr Volumen unterzogen werden. Die derzeit durch die Bundesergänzungszuweisungen bewirkten Finanzkraftverschiebungen dürften auf Dauer mit dem Verbot der Nivellierung der Finanzkraftunterschiede zwischen den Bundesländern kaum vereinbar sein (Nr. 2.4 der Bemerkungen).

2.5

Zum jährlichen Haushaltsaufstellungsverfahren gehört auch die Fortschreibung des Finanzplans. Der Finanzplan umfasst einen Zeitraum von fünf Jahren (laufendes Haushaltsjahr, Entwurf für das kommende Haushaltsjahr, drei weitere Planungsjahre) und enthält wichtige finanzwirtschaftliche und finanzpolitische Aussagen zur Haushaltsentwicklung des Bundes (Nr. 2.5.1 der Bemerkungen).

Bei einem Vergleich der Finanzplandaten im Zeitraum von 1992 bis 2000 sind zum Teil erhebliche Planabweichungen festzustellen. Bei den Ausgaben wurden die Haushaltsansätze für Sozialleistungen regelmäßig zu niedrig eingeplant, während die Ansätze für Zinsausgaben bei den Finanzplan-Fortschreibungen verringert werden konnten. Die Steuereinnahmen wurden in der Regel viel zu günstig eingeschätzt. Dies hatte zur Folge, dass die Einnahmeerwartungen bei jeder Fortschreibung deutlich nach unten korrigiert werden mussten und die tatsächlichen Steuereinnahmen oftmals im zweistelligen Milliardenbereich unter früheren Finanzplan-Annahmen lagen. Dies beruhte zum überwiegenden Teil darauf, dass den jeweiligen Finanzplänen zu günstige Prognosen der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und damit der Steuereinnahmenentwicklung zugrunde lagen. Folglich mussten auch die Planwerte für die Nettokreditaufnahme bei fast jeder Fortschreibung erhöht werden. Die in den Finanzplänen ausgewiesenen Konsolidierungsziele bei der Nettoneuverschuldung wurden zum Teil weit verfehlt (Nr. 2.5.2 der Bemerkungen).

Vor diesem Hintergrund hält der Bundesrechnungshof eine vorsichtige Einschätzung künftiger Haushaltsentwicklungen bei der Fortschreibung von Finanzplänen für erforderlich. Ein möglicher Weg wäre die Aufnahme von

Planungsreserven für nicht vorhersehbare ungünstige Entwicklungen auf der Einnahmen- und Ausgabenseite. Die bisherigen Finanzpläne enthalten zwar bereits auf der Ausgabenseite solche Reserven in Form von so genannten globalen Mehrausgaben, nicht jedoch auf der Einnahmenseite. Diese globalen Vorsorgeposten sollten einen gewissen Prozentsatz der für das jeweilige Planungsjahr geschätzten Gesamteinnahmen und Gesamtausgaben erreichen und um so höher bemessen werden, je zeitlich entfernter das Planungsjahr ist. Durch eine derartige verstärkte und verstetigte Risikovorsorge könnten finanzwirtschaftliche Mehrbelastungen für den Bundeshaushalt z. B. aufgrund abweichender konjunktureller Entwicklungen oder veränderter politischer Prioritätensetzungen bei der Fortschreibung von Finanzplänen leichter aufgefangen werden (Nr. 2.5.3 der Bemerkungen). Die sich im Haushaltsentwurf 2001 und im neuen Finanzplan bis 2004 abzeichnende Verstetigung der finanzwirtschaftlichen Eckwerte der letztjährigen Planung ist vor allem auf das deutlich verbesserte gesamtwirtschaftliche Umfeld zurückzuführen. Auch in Phasen wirtschaftlichen Wachstums mit günstigen Wirtschafts- und Beschäftigungsprognosen erscheint eine auf dem Vorsichtsprinzip beruhende Planungsvorsorge bei der Fortschreibung von Finanzplänen überlegenswert, nicht zuletzt um den weiterhin bestehenden Konsolidierungsbedarf für den Bundeshaushalt aufzuzeigen (Nr. 2.5.5 der Bemerkungen).

3 Umsetzung der Flexiblen Haushaltsinstrumente nach dem Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz in der Bundesverwaltung

Auf der Grundlage des Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetzes wurden ab dem Haushaltsjahr 1998 flexible Haushaltsinstrumente für Verwaltungsbehörden eingeführt. Damit soll eine wirtschaftliche und sparsame Verwendung von Haushaltsmitteln gefördert, das „Dezemberfieber“ eingedämmt und die Eigenverantwortung der Bewirtschafter von Bundesmitteln auf allen Haushaltsebenen gestärkt werden.

Die flexiblen Haushaltsinstrumente erlauben es, Haushaltsmittel stärker als bisher für andere als im Haushaltsplan vorgesehene Zwecke zu verwenden (erweiterte Deckungsfähigkeit). Zudem können Haushaltsmittel in größerem Umfang als bisher in die folgenden Haushaltsjahre übertragen und ohne Einsparauflage verwendet werden. Diese übertragenen Haushaltsmittel (Ausgabereste) stehen den Verwaltungsbehörden zusätzlich zu den Haushaltsmitteln des neuen Haushalts zur Verfügung. Als Gegenleistung für die erhöhte Flexibilität beim Haushaltsvollzug müssen die Verwaltungsbehörden die so genannte Effizienzrendite erbringen, die zu einer globalen Kürzung der Verwaltungsausgaben geführt hat.

1. Die Verwaltungsbehörden haben im Vergleich zu dem Zeitraum vor Einführung der flexiblen Haushaltsinstrumente in den Haushaltsjahren 1998 und 1999 deutlich weniger Haushaltsmittel ausgegeben. Einen wesentlichen Anteil daran hatte die von den Verwaltungsbehörden zu erbringende Effizienzrendite. Werden Haushaltsmittel in größerem Umfang als bisher als Ausgabereste übertragen und in den Folgejahren verausgabt, sind die Einsparwirkungen für den Bundeshaushalt geringer.
2. Eine wirtschaftliche und sparsame Verwendung von Haushaltsmitteln durch die gezielte Nutzung der Deckungsfähigkeit und Übertragbarkeit hat der Bundesrechnungshof nur in Einzelfällen festgestellt. Auch war das „Dezemberfieber“ in den Jahren 1998 und 1999 weiterhin vorhanden. Ein gleichmäßigeres Ausgabeverhalten der Verwaltungsbehörden ist noch nicht erkennbar.
3. Zum Jahresende 1999 sind bei den Verwaltungsbehörden aufgrund von Minderausgaben in den Jahren 1998 und 1999 in das Haushaltsjahr 2000 übertragbare Ausgaben in Höhe von rd. 1,86 Mrd. DM entstanden.

Die Höhe dieser Ausgabereste hat das Bundesministerium veranlasst, ein weiteres Anwachsen zu begrenzen. Es hat dazu im Rahmen der Haushaltsaufstellung 2001 eine Schlüssigkeitsprüfung des Bedarfs an Ausgaberesten durchgeführt und im Einvernehmen mit den Ressorts die Ausgabereste um 259 Mio. DM vermindert. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes bleibt abzuwarten, ob allein durch jährliche Verhandlungen mit den Ressorts ein Anwachsen der Ausgabereste dauerhaft begrenzt werden kann.

Der Bundesrechnungshof hat daher empfohlen, möglichst bereits die Übertragbarkeit von Haushaltsmitteln in das nächste Haushaltsjahr einzuschränken und den Verwaltungsbehörden bestehende Ausgabereste entsprechend der gesetzlichen Regelung nur für einen begrenzten Zeitraum zur Verfügung zu stellen.

Teil II

Feststellungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung

Bundeskanzler und Bundeskanzleramt

4 Vergabe von Zuwendungen zur Förderung von Inter Nationes e.V.

Der eingetragene Verein Inter Nationes übernimmt Aufgaben in den Bereichen Auswärtige Kulturpolitik und Politische Öffentlichkeitsarbeit Ausland. Das Auswärtige Amt (Bundesministerium) und das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Amt) fördern Inter Nationes durch die Gewährung von Zuwendungen. Im Jahre 1998 erhielt Inter Nationes vom Bund Zuwendungen in Höhe von insgesamt 47,42 Mio. DM.

Der Bundesrechnungshof hat umfangreiche Empfehlungen zur Frage gegeben, wie sich die bisher von Inter Nationes wahrgenommenen Aufgaben zukünftig wirtschaftlicher erledigen lassen. Aufgrund seiner Prüfungsergebnisse hat er eine Neugestaltung der Organisation von Inter Nationes für erforderlich gehalten. Die erzielbaren Einsparungen belaufen sich auf insgesamt rd. 6,4 Mio. DM. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, längerfristig die gesamten Aufgaben von Inter Nationes in das Goethe-Institut zu verlagern.

Inter Nationes und das Goethe-Institut beabsichtigen, sich zu einer Einrichtung zusammenzuschließen. Das Bundesministerium und das Amt haben angekündigt, den Zusammenschluss der beiden Vereine zu unterstützen. Beide Zuwendungsgeber gehen davon aus, dass sich zahlreiche Kritikpunkte und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes durch den angestrebten Zusammenschluss erledigen würden. Konkrete Einsparmöglichkeiten könnten erst nach Vorliegen der Empfehlungen eines externen Beraters beziffert werden.

Der Bundesrechnungshof begrüßt die Absicht der beiden Vereine, sich zusammenzuschließen. Er weist jedoch darauf hin, dass die vorgeschlagenen Empfehlungen zur Verbesserung der Aufgabenwahrnehmung von Inter Nationes und die beabsichtigte Vereinigung der beiden Kulturmittler in weiten Teilen unabhängig voneinander in Angriff genommen werden können. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes können bereits jetzt – unabhängig von einer Vereinigung – rd. 4,4 Mio. DM Einsparungen an Personalausgaben und Projektmitteln erzielt werden.

5 Gemeinsame Kulturförderung durch Bund und Länder

Der Bundesrechnungshof stellte bei der gemeinsamen Kulturförderung durch Bund und Länder erhebliche Mängel fest, die am Beispiel von zwei Zuwendungsempfängern dargestellt werden.

Bei der Gewährung von Zuwendungen an die „Ständige Konferenz Mitteldeutsche Barockmusik“ mangelte es an einer Abstimmung des Bundes und der beteiligten Länder über grundsätzliche Fragen des Vergabeverfahrens. Unterschiedliche Finanzierungsarten und verschiedene Praktiken bei der Weiterleitung der Zuwendungen führten zu erheblichem Verwaltungsaufwand.

Der Bund fördert die Kulturstiftung der Länder, der gemäß einem Abkommen aus dem Jahre 1987 Kunst- und Kulturvorhaben als eigene Aufgabe obliegen. Obwohl sich der Bund durch das Abkommen auf die Beteiligung über den Stiftungsrat festgelegt hat, greift er in die inhaltliche Prüfung über die Förderung ein. Die praktizierte Verfahrensweise ist verwaltungsaufwendig, unwirtschaftlich und führt zu Doppelarbeiten.

6 Zuwendungen an den Bund Deutscher Amateurtheater

Nachdem bekannt geworden war, dass der Bund Deutscher Amateurtheater e. V. (Verein) Zuwendungen des Bundes in Höhe von mindestens 500 000 DM zweckwidrig verwendet hatte, prüfte der Bundesrechnungshof dessen Haushalts- und Wirtschaftsführung. Er wollte damit die Ursachen der Unregelmäßigkeiten und Mängel feststellen, um dann Handlungsempfehlungen geben zu können. Der Bundesrechnungshof stellte neben anderen Unregelmäßigkeiten fest, dass der Verein einen Teil der Zuwendungen auf Konten eines Fördervereins umleitete, dessen Leitung mit der des Vereins identisch war.

Der Bundesrechnungshof hat die Unregelmäßigkeiten auf das unzureichend geregelte Förderverfahren zurückgeführt. Zudem konnte die frühere Leitung des Vereins nach Belieben über die Weitergabe der Zuwendungen entscheiden. Weiter war das Förderverfahren verwaltungsaufwendig und fehleranfällig. Drei verschiedene Zuwendungsgeber gewährten die Zuwendungen und drei Institutionen prüften die Verwendung der Mittel.

Der Bundesrechnungshof hat den Beauftragten der Bundesregierung aufgefordert, die zweckwidrig verwendeten Zuwendungen des Bundes zurückzufordern. Zudem sollte er Fördermittel nur aufgrund von Förderleitlinien gewähren und das Förderverfahren erheblich vereinfachen.

Auswärtiges Amt

7 Zuwendungen an den Deutschen Musikrat e.V.

Das Auswärtige Amt fördert seit geraumer Zeit die Verbindungsstelle für Internationale Beziehungen des Deutschen Musikrates, die im Rahmen der Auswärtigen Kulturpolitik des Bundes Gastspiele und weitere musikalische Auslandsaktivitäten finanziert. Parallel hierzu fördert das Auswärtige Amt vergleichbare Projekte des Goethe-Instituts und beschäftigt sich zusätzlich mit eigenen Mitarbeitern mit der Finanzierung von Gastspielen.

Insgesamt belaufen sich institutionelle und projektbezogene Mittelzuwendungen des Auswärtigen Amtes im Bereich der so genannten musikalischen Auslandsarbeit auf rd. 12 Mio. DM.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Aufspaltung der Förderaktivitäten auf zwei verschiedene Mittlerorganisationen und das Bundesministerium unwirtschaftlich und intransparent ist. Er bemängelte das Fehlen eines sachgerechten Gesamtkonzeptes und einer Vorgabe von Zielen und Inhalten der vorliegenden Projektförderung durch das Auswärtige Amt. Dies hat nach Auffassung des Bundesrechnungshofes zu zweifelhaften Zuständigkeitsabgrenzungen und Doppelarbeit bei gleichzeitiger Konkurrenz um die Fördermittel geführt.

Der Bundesrechnungshof hat deshalb gefordert, die musikalische Auslandsarbeit im Wege eines Gesamtkonzeptes mit präziseren Zielvorgaben neu zu strukturieren und die Programmmittel zukünftig bei einem der beiden Mittler zu bündeln.

8 Urlaubsgewährung an Bedienstete mit Dienstorten im Ausland

Bedienstete des Auswärtigen Dienstes in außereuropäischen und ausgewählten europäischen Dienstorten erhalten zusätzlichen Erholungsurlaub bis zu 18 Tagen sowie bis zu sechs Reisetage für den Urlaub in Deutschland.

Die Festlegung der Höhe des zusätzlichen Urlaubs durch das Auswärtige Amt ist weder systematisch noch verständlich. Seit dem Jahre 1972 ist die Anzahl der Orte, für die 18 Tage zusätzlicher Urlaub gewährt wird, weiter erhöht worden. Selbst an Orten mit vergleichbaren mitteleuropäischen Lebensverhältnissen wie auf Gran Canaria oder Teneriffa erhalten Bedienstete sechs zusätzliche Urlaubstage.

Für Reisen von und nach Deutschland werden teilweise mehr Reisetage gewährt, als für die Abwicklung der Reise erforderlich sind.

Das Auswärtige Amt hat eine Neuregelung der Zusatzurlaubs- und der Reisetage zugesagt.

Bundesministerium des Innern

9 Gültigkeitsverzeichnis für Verwaltungsvorschriften des Bundes

Seit dem Jahre 1989 beschreibt eine Richtlinie der Bundesregierung Mindestanforderungen zur Gestaltung, Ordnung und Überprüfung von Verwaltungsvorschriften des Bundes. Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass der Bestand der geltenden Verwaltungsvorschriften derzeit nicht vollständig bekannt und flächendeckend in der Bundesverwaltung erfasst ist. Er hat gefordert, die geltenden Verwaltungsvorschriften des Bundes in den einzelnen Ressorts festzustellen, zu sichten, zu bereinigen und innerhalb absehbarer Zeit zumindest ressortinterne Gültigkeitsverzeichnisse zu erstellen.

Das Bundesministerium beabsichtigt nunmehr, ein möglichst einheitliches Gültigkeitsverzeichnis für Verwaltungsvorschriften des Bundes in Form eines Datenbanksystems bis zum Ende des Jahres 2002 einzurichten. Dies würde nach Ansicht des Bundesrechnungshofes die Leistungsfähigkeit der Verwaltung steigern und das Vertrauen der Bürger und Unternehmen in die Transparenz und Berechenbarkeit der Verwaltung stärken. Angesichts der Erfahrungen der vergangenen zehn Jahre ist das Projekt unter Federführung des Bundesministeriums von den Ressorts jedoch mit mehr Nachdruck zu betreiben, um es sach- und termingerecht verwirklichen zu können.

10 Überwachung von Zuwendungen

Aus dem Bundeshaushalt werden jährlich Zuwendungen in Milliardenhöhe an Hunderte von Zuwendungsempfängern verausgabt. Die zur Überwachung der Verwendung dieser Ausgaben gesetzlich vorgeschriebenen Übersichten werden vielfach in einer unwirtschaftlichen Verfahrensweise erstellt. Selbst innerhalb des Geschäftsbereiches eines Ministeriums werden manuelle und IT-gestützte Verfahren nebeneinander eingesetzt. Regelungen für eine einheitliche Verwaltung von Zuwendungsdaten bestehen nicht. Übergreifende Auswertungen zur

Vorbereitung und Überwachung von Entscheidungen sind nur mit großem Aufwand möglich.

11 Dienst- und Fachaufsicht über die Villa Massimo in Rom

Die Deutsche Akademie Villa Massimo in Rom fördert deutsche Künstler, indem sie ihnen Studienaufenthalte in Rom ermöglicht. Das bis Ende des Jahres 1998 für die Villa Massimo zuständige Bundesministerium nahm seine Fachaufsicht gegenüber der Villa Massimo nur unzureichend wahr. Über mehr als fünf Jahre waren ihm unerledigte Arbeiten, Verstöße gegen arbeitsrechtliche Verpflichtungen und Illoyalität der Leitung der Villa Massimo gegenüber dem aufsichtsführenden Bundesministerium bekannt. Konsequenzen daraus zog es jedoch nicht. Durch jahrelange Auseinandersetzungen mit dem Direktor der Villa Massimo entstand vermeidbarer Verwaltungsaufwand. Der Bundesrechnungshof stellte bei seiner Prüfung darüber hinaus erhebliche Mängel in der Haushalts- und Wirtschaftsführung fest, die das Bundesministerium ebenfalls kannte, aber nicht abstellte.

12 Ausgaben für die Vergütung von Bundestrainern

Der Bund unterstützt die Vergütung von Bundestrainern mit über 30 Mio. DM pro Jahr. Seit dem Jahre 1997 legt das Bundesministerium die auf die einzelnen Verbände entfallenden Bundesmittel im Rahmen einer neu erarbeiteten Konzeption als Pauschalen fest. Diese sollen den Verbänden die Anstellung der aus sportfachlicher Sicht notwendigen Anzahl von Bundestrainern ermöglichen, ohne dabei an eine bestimmte Vergütungsordnung gebunden zu sein. Die Bemessung der Trainerpauschalen lässt sich nicht nachvollziehen, da das Bundesministerium weder deren Notwendigkeit noch deren Angemessenheit dokumentierte. Beim Festlegen der Eigenanteile der Sportverbände stellte es die jeweiligen Entscheidungsgrundlagen nicht transparent dar. Zudem berücksichtigte es das Eigeninteresse und die finanzielle Leistungskraft der Zuwendungsempfänger dabei nicht im gebotenen Maße. Außerdem könnte das Bundesministerium das Verwaltungsverfahren straffen und dadurch den Aufwand verringern.

13 Einrichtung von fünf Aus- und Fortbildungszentren beim Bundesgrenzschutz

Mit der Neuorganisation des Bundesgrenzschutzes im Jahre 1998 wurde für jedes der fünf Bundesgrenzschutzpräsidien ein Aus- und Fortbildungszentrum eingerichtet. Aufgrund der verschiedenen Personalstärken der Präsidien sind die Zentren unterschiedlich stark mit Fortbildungsaufgaben belastet. Ein bundeseinheitlicher Fortbildungsstandard für die Polizeivollzugsbeamten im Bundesgrenzschutz ist nicht gewährleistet.

Der Bundesrechnungshof hat vorgeschlagen, das Aus- und Fortbildungskonzept zu überarbeiten und die Aufgaben präsidiumsübergreifend gleichmäßiger zu verteilen. Dabei könnte auf ein Aus- und Fortbildungszentrum verzichtet werden. Dies eröffnet Einsparmöglichkeiten im Personalbereich von jährlich mindestens 3 Mio. DM, macht Bauausgaben von ca. 7 Mio. DM entbehrlich und lässt einen Veräußerungserlös für die rd. 14 ha große Liegenschaft erwarten.

14 Tankstellen des Bundesgrenzschutzes

Neun der elf Einsatzabteilungen des Bundesgrenzschutzes verfügen über eigene Tankstellen. Der polizeiliche Einzeldienst (65 % der rd. 30 000 Einsatzkräfte) tankt an gewerblichen Tankstellen.

Zwischen 1994 und 1998 wurden für die Sanierung von zwei Tankstellen des Bundesgrenzschutzes rd. 580 000 DM und für einen Neubau rd. 1,8 Mio. DM ausgegeben. Für die Sanierung einer weiteren Tankstelle sind Haushaltsmittel in Höhe von 950 000 DM eingeplant und für den Neubau von zwei Tankstellen jeweils rd. 1,6 Mio. DM.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass keine angemessenen Untersuchungen zur Wirtschaftlichkeit der Investitionen durchgeführt wurden. Er hält ein eigenes Tankstellennetz des Bundesgrenzschutzes nicht für erforderlich. Der Bundesgrenzschutz kann sich auch bei polizeilichen Groß- und Einsatzlagen durch das gewerbliche Tankstellennetz sicher mit Kraftstoffen versorgen. Bei den Tankkapazitäten der Fahrzeuge für ca. 500 km Fahrt bieten die ca. 16 000 Servicestationen des gewerblichen Netzes ausreichende Versorgungsmöglichkeiten.

Bundesministerium der Finanzen

15 Erlass oder Änderung von Finanzvorschriften bei über- und zwischenstaatlichen Einrichtungen, deren Mitglied die Bundesrepublik Deutschland ist

Bei der Wahrnehmung von Mitgliedschaftsrechten bei internationalen Organisationen spielen Änderungsvorschläge der internationalen Sekretariate zu ihren Finanz- und Haushaltsregeln eine wichtige Rolle. Zu diesen Änderungen ist auch der Bundesrechnungshof im Vorfeld zu hören. Durch zu kurze Beteiligungsfristen – national oder bereits auf der internationalen Ebene – werden die Möglichkeiten dazu häufig stark eingeschränkt. Dies kann sich zum Nachteil der Mitgliedstaaten auswirken.

16 Mietpreisbildung und -anpassung bei Bundesmietwohnungen

Die Bundesvermögensverwaltung legt für die ca. 78 000 bundeseigenen Mietwohnungen die Miethöhe im Einzelfall auf der Grundlage allgemeiner Regelungen des Bundesministeriums fest.

Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 1998 festgestellt, dass die Vorgaben des Bundesministeriums für die Vergleichswerte oftmals zu deutlich unter dem Marktniveau liegenden Mieten führten. Der hierdurch entstehende Einnahmeverlust für den Bund wurde in manchen Fällen dadurch verstärkt, dass die Lage auf dem örtlichen Wohnungsmarkt sowie wertsteigernde spezifische Qualitätsmerkmale der Wohnungen nicht ausreichend berücksichtigt wurden. Mieterhöhungen wurden zum Teil erst mit spürbaren Verzögerungen umgesetzt und im Jahre 1998 vom Bundesministerium ganz ausgesetzt.

Nach der Modernisierung von Wohnungen legte die Bundesvermögensverwaltung die Kosten vor allem wegen einer unzureichenden Zusammenarbeit mit der ausführenden Bauverwaltung nicht ausreichend schnell und umfassend auf die Mieten um.

In Übereinstimmung mit den Vorstellungen des Bundesrechnungshofes hat das Bundesministerium inzwischen die Bundesvermögensverwaltung dazu angehalten, bei Bundesmietwohnungen grundsätzlich die mietrechtlich vorgesehene, den allgemeinen Marktbedingungen entsprechende Miethöhe einzufordern. Es hat zudem gemeinsam mit dem Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen Anstrengungen unternommen, um die gravierenden Mängel bei der Umlage von Modernisierungskosten abzustellen. Der Bundesrechnungshof hat die rasche Umsetzung dieser wichtigen Vorgaben in ein sachgerechtes Verwaltungshandeln angemahnt.

17 Finanzierung von Maßnahmen zur Wirtschaftsförderung und Strukturentwicklung durch ein Beteiligungsunternehmen des Bundes

Die Lausitzer und Mitteldeutsche Bergbau-Verwaltungsgesellschaft mbH nahm im Januar 1995 ihre Tätigkeit als mittelbares Beteiligungsunternehmen des Bundes auf. Zu den Aufgaben der Gesellschaft gehörten neben der Sanierung die Nutzung und Verwertung der für Zwecke des Braunkohlebergbaus in Anspruch genommenen Grundstücke. Die Gesellschaft gründete im Oktober 1999 ein Tochterunternehmen und beauftragte dieses mit der Entwicklung von Liegenschaften der Gesellschaft zur Gewerbe- und Industrieansiedlung. Beide Unternehmen begannen Maßnahmen zur Entwicklung und Erschließung von Liegenschaften im Umfang von rd. 100 Mio. DM.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass sich die Gesellschaft und ihr Tochterunternehmen mit den Entwicklungsmaßnahmen ein neues Geschäftsfeld erschließen, auf dem sie bisher nicht tätig waren. Er hat weiter darauf hingewiesen, dass sich die Gesellschaft auf diese Weise von ihren wesentlichen – auf Beendigung gerichteten – Kernaufgaben, der bergrechtlichen Liegenschaftssanierung und -verwertung, entfernt. Daneben hat er auf die in dem neuen Geschäftsfeld liegenden Risiken verwiesen. Außerdem hat er bezweifelt, dass die Gesellschaft und ihr Tochterunternehmen über genügend eigenes Know-how verfügen, um derart umfangreiche Maßnahmen durchzuführen.

Der Bundesrechnungshof hat auch die Übernahme des Eigenanteils der Kommunen an der Finanzierung durch die Gesellschaft für bedenklich gehalten. Hierdurch werden die im System der Gemeinschaftsaufgabe gewollte Risikobeteiligung der Kommunen sowie der damit beabsichtigte Anreiz zum sparsamen Umgang mit öffentlichen Mitteln nicht erreicht.

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, dass sich die Gesellschaft möglichst sozialverträglich aus der Liegenschaftsentwicklung zurückzieht und ihr Tochterunternehmen auflöst.

18 Beendigung der Beteiligungs-Management-Gesellschaft Berlin mbH

Das Bundesministerium hatte geplant, die Liquidation der Beteiligungs-Management-Gesellschaft Berlin mbH, ein Nachfolgeunternehmen der Treuhandanstalt, zum 31. Dezember 1997 einzuleiten. Es entschied jedoch kurzfristig, die Gesellschaft fortzuführen und ihr Aufgaben zu belassen. Eine Abschätzung und Bewertung der dadurch entstehenden Zusatzkosten nahm es nicht vor.

Dem Haushaltsausschuss berichtete das Bundesministerium im Mai 1998, die Gesellschaft habe ihre Kernaufgaben erfüllt und befinde sich seit 1. Januar 1998 in „stiller Liquidation“. Die Bundesregierung erklärte in ihrem Jahresbericht zum Stand der Deutschen Einheit im Mai 1998, die Gesellschaft habe zum Ende des Jahres 1997 ihre Geschäftstätigkeit eingestellt. Tatsächlich wurde die Gesellschaft bis in das Jahr 2000 fortgeführt. Dadurch entstanden Personal-/Berater- und Sachkosten von rd. 10 Mio. DM, die bei der Einleitung der Liquidation zum 31. Dezember 1997 zum großen Teil hätten vermieden werden können.

In Abstimmung mit dem Bundesministerium hatte die Gesellschaft einen Sozialplan für nach Tarifvertrag beschäftigte Mitarbeiter geschlossen. Die danach zu leistenden Abfindungszahlungen lagen um 18 % bis 100 % höher als bei der Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben.

Die Gesellschaft hatte sämtlichen Mitarbeitern spätestens zum 31. Dezember 1997 gekündigt. Sie zahlte Abfindungen auch an Mitarbeiter, die sie anschließend in der bisherigen Funktion und zum bisherigen Gehalt weiterbeschäftigte.

19 Einsatz von Haushaltsmitteln für Baumaßnahmen im Ausland

Das Bundesministerium der Finanzen ließ in Moskau (Wernadskowo Prospekt) von einer privaten Baugesellschaft 380 Wohnungen für rd. 100 Mio. DM umbauen und instand setzen. Darüber hinaus baute es einige Wohnungen sowie ein Gebäude für Gemeinschaftseinrichtungen neu. Die Russische Föderation hatte dem Bund die Liegenschaft zur Nutzung durch den diplomatischen Dienst überlassen. Der Bund hatte sie aus dem Bestand der ehemaligen DDR übernommen, ohne Eigentümer des Grundstücks zu werden.

Das Auswärtige Amt hat einen Bedarf von 60 Wohnungen. Die überzähligen 320 Wohnungen sowie die Gemeinschaftseinrichtungen sollen vermietet werden.

Das Bundesministerium begründete seine Investitionsentscheidung insbesondere mit der Erhaltung des Vermögenswertes für den Bund. Es erwartet zudem eine Rendite bei langjähriger Vollvermietung. Der Zeitwert und der jetzige Versicherungswert der Wohngebäude sind geringer als die investierten Haushaltsmittel.

Andere dringend notwendige Baumaßnahmen des Auswärtigen Amtes für die bauliche Sicherheit von Gebäuden des Bundes im Ausland, zum Beispiel in Moskau und Tokio, sind u. a. wegen knapper Haushaltsmittel bisher zurückgestellt worden.

Der Bundesrechnungshof hält die Bauinvestition für die Wohnungen in Moskau für nicht bedarfsgerecht und für wirtschaftlich zweifelhaft. Er hat kritisiert, dass das Bundesministerium weit über den tatsächlichen Bedarf hinaus gebaut hat. Es verstieß damit gegen die §§ 6 und 7 der Bundeshaushaltsordnung. Der Bundesrechnungshof hat ferner beanstandet, dass keine einheitlichen Beurteilungsmaßstäbe für den Bedarf und die Wirtschaftlichkeit von Bauinvestitionen im Ausland angelegt wurden. Er hält es für erforderlich, dass das Bundesministerium die Haushaltsvorschriften einhält und angesichts knapper Haushaltsmittel vorrangig dringende Sicherheitsbaumaßnahmen finanziert.

20 Informationstechnische Unterstützung für das Immobilienmanagement des Bundesministeriums der Finanzen

Bei den Anfang 1993 begonnenen Arbeiten an einem IT-gestützten Liegenschaftsverwaltungssystem kam es zu erheblichen Verzögerungen. Diese sind in erster Linie auf eine mangelnde Ablauf- und Ressourcensteuerung sowie auf Qualifikationsdefizite der damit betrauten Projektgruppe des Bundesministeriums zurückzuführen. Das Liegenschaftsverwaltungssystem konnte nicht wie geplant im Jahre 1995 eingeführt werden. Es ließ sich auch bis zum Jahre 1999 nicht im vorgesehenen Umfang nutzen. Die Bundesvermögensverwaltung behalf sich deshalb mit vorwiegend selbst entwickelten, unkoordinierten IT-Insellösungen. Die dem System in Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen zugerechneten Einsparpotenziale in Höhe von über 30 % des Personals der Bundesvermögensämter ließen sich bislang nur in geringem Ausmaß realisieren.

Das Bundesministerium sollte die ungünstigen Rahmenbedingungen umgehend beseitigen. Auch wird es den Abschluss der Arbeiten an dem Projekt erheblich zu beschleunigen haben. Diejenigen Arbeitsabläufe der Bundesvermögensverwaltung, die durch IT-Einsatz unterstützt werden können, bedürfen besonderer Rationalisierungsbemühungen. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, ggf. bestehende Unsicherheiten über die durch den IT-Einsatz erzielbaren Personaleinsparungen durch eine Organisationsuntersuchung in der Bundesvermögensverwaltung nach vorangegangener Aufgabenkritik und durch eine anschließende Personalbedarfsermittlung mit anerkannten Methoden alsbald auszuräumen.

21 Erfassung und Auswertung von Ausfuhrdaten im IT-System KOBRA

Die illegale Ausfuhr sensibler Güter der Kernenergie, Biologie, Chemie und Trägertechnologie in bestimmte Länder soll durch die Zollverwaltung verhindert werden. Dazu wird das IT-System „Kontrolle bei der Ausfuhr“ (KOBRA) eingesetzt. Die Daten werden jedoch überwiegend so spät in das System eingegeben, dass für den konkreten Ausfuhrvorgang keine Folgerungen mehr gezogen werden können. Der dort berücksichtigte Warenkreis ist derart weit gefasst, dass zu einem erheblichen Teil auch nicht sensible Waren erfasst werden. Zudem enthält das System keine Differenzierung nach bestimmten Empfängerländern. Die Kontrolle verfehlt dadurch weitgehend ihren Zweck. Das Bundesministerium ist aufgefordert, das Erfassungsverfahren insgesamt neu zu konzipieren.

22 Abgabenerhebung für nicht ordnungsgemäß erledigte Versandverfahren

Die Festsetzung der Abgaben im Zollbereich erfolgt bei Abschluss zweifelhafter Versandverfahren überwiegend nicht fristgerecht. Steht der Abgabenschuldner und die Höhe der Abgaben fest, haben die zuständigen Zollbehörden den Abgabenbetrag innerhalb von zwei Tagen festzusetzen und buchmäßig zu erfassen. Das Bundesministerium sollte die nachgeordneten Behörden auf die Einhaltung dieser Frist hinweisen, um Sanktionen der Kommission der Europäischen Gemeinschaften zu vermeiden.

23 Kontrolltätigkeit der Mobilen Kontrollgruppen der Zollverwaltung

Nach dem Wegfall der Zollkontrollen an den Binnengrenzen der EU sind bislang 41 Mobile Kontrollgruppen der Zollverwaltung eingerichtet worden. Diese überwachen den Verkehr mit Drittlandswaren, die Einhaltung der Vorschriften über Verbote und Beschränkungen und kontrollieren den gewerblichen Verkehr mit verbrauchsteuerpflichtigen Waren. Daneben sind dem Zoll weitere Überwachungsaufgaben wie etwa bei der Bekämpfung der

illegalen Beschäftigung, Bargeldkontrollen im Rahmen der Bekämpfung der Geldwäsche, die Prüfung der Entrichtung der Autobahnbenutzungsgebühr und die umsatzsteuerliche Überwachung ausländischer Omnibusse übertragen.

Das Bundesministerium hat nicht dafür gesorgt, dass unter Berücksichtigung regionaler Besonderheiten eine einheitliche und gleichmäßige Kontrolldichte in allen Kontrollbereichen im gesamten Bundesgebiet erreicht wird. Es muss vermieden werden, dass sich einzelne Kontrollgruppen auf bestimmte Bereiche – etwa im Verbrauchsteuerbereich die Gasölkontrollen – konzentrieren und andere Bereiche vernachlässigen. Insoweit ist die Dienst- und Fachaufsicht des Bundesministeriums gefordert.

24 Räumliche Konzentration der Binnenzollstellen

Die Bundesfinanzverwaltung (Kap. 08 04) soll zur Haushaltskonsolidierung einen Beitrag in Höhe von insgesamt rd. 700 Mio. DM erbringen. Erhebliche Einsparungen lassen sich durch die Verminderung der Zahl der Binnenzollstellen erreichen. Für zahlreiche Zollstellen, die nahe beieinander liegen oder unwirtschaftlich arbeiten, besteht keine Notwendigkeit, sie aufrechtzuerhalten.

25 Mineralölsteuerbefreiung für Schiffsbetriebsstoffe

Die Bundesrepublik Deutschland hat von der nach dem Recht der Europäischen Union eingeräumten Möglichkeit Gebrauch gemacht, die gewerbliche Schifffahrt auf den Binnenwasserstraßen von der Mineralölsteuer zu befreien. Befreit ist die Beförderung von Personen oder Sachen. Dagegen sind andere schiffsgebundene Dienstleistungen wie Hotel-, Bagger- oder Kranschiffe nicht steuerbefreit, soweit diese nicht auch im Einzelfall die Personen- oder Sachbeförderung zum Gegenstand haben (z. B. Beförderung des Baggergutes auf die seewärtige Deponie). Befreit ist zudem nur der üblicherweise mit dem Schiffsbetrieb verbundene Verbrauch, nicht jedoch der Betrieb von besonderen Arbeitsgeräten wie Kränen, Pumpen und Gebläsen. Die Abgrenzungsschwierigkeiten bei der Anwendung der Befreiungsvorschriften sind erheblich. Auch muss der seewärtig oder über Binnenwasserstraßen aus dem Ausland einfahrende Schiffsverkehr im Fall von Zubunkerungen im Inland überwacht werden. Dies führt neben anderen Unzulänglichkeiten zu einer kaum wirksamen Kontrolle der berechtigten Inanspruchnahme der Subvention. Diese beträgt jährlich 380 Mio. DM. Angesichts dieses Umfangs ist der Bundesrechnungshof der Auffassung, dass die Subvention so ausgestaltet werden sollte, dass eine missbräuchliche Inanspruchnahme durch Kontrollmaßnahmen der Zollverwaltung weitgehend ausgeschlossen werden kann.

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie

26 ERP-Darlehen zur Förderung von betrieblichen Ausbildungsplätzen

Das Bundesministerium fördert über das ERP-Ausbildungsplätzeprogramm kleine und mittlere Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft sowie Angehörige der freien Berufe, die zusätzliche Ausbildungsplätze einrichten. Für dieses Förderprogramm werden zinsverbilligte Darlehen über die Deutsche Ausgleichsbank und die jeweiligen Hausbanken zur Verfügung gestellt.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass Schwachstellen in der Gestaltung und der Durchführung des Programms dazu geführt haben, dass die ausgereichten Fördermittel in großem Umfang nicht bestimmungsgemäß verwendet wurden.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, das Förderprogramm in seiner heutigen Ausprägung zu überdenken.

27 Maßnahmen im Bereich der Außenwirtschaftsförderung

Der Bund unterstützt das Bemühen inländischer Unternehmen, sich auf ausländischen Märkten zu betätigen nach dem so genannten Drei-Säulen-Konzept durch die Bundesstelle für Außenhandelsinformation (Bundesstelle), die Auslandshandelskammern (Kammern) und die Auslandsvertretungen.

Die Bundesstelle steht in zunehmendem Wettbewerb mit privaten und öffentlichen Anbietern und ist nicht imstande, den vorgegebenen Eigenfinanzierungsanteil von 20 % zu erwirtschaften.

Das Bundesministerium hat die geänderten Rahmenbedingungen im Bereich der Außenwirtschaft bisher nur unzulänglich berücksichtigt.

Die privatrechtlich organisierten Auslandshandelskammern sind in hohem Maße von öffentlichen Mitteln abhängig. Das Eigeninteresse der verfassten Wirtschaft an dem Erhalt des Kammernetzes wird bisher durch keinen angemessenen Finanzierungsbeitrag nachgewiesen.

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten

28 Ausgelagertes Rechenzentrum der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung

Die Bundesanstalt betreibt für ihre IT-Anwendungen neben Rechnersystemen an ihrem Hauptsitz noch ein ausgelagertes Rechenzentrum in rd. 10 km Entfernung. Sie löste das Rechenzentrum nicht auf, obwohl ihr auch externe Berater dies aus Kostengründen mehrfach empfohlen hatten. Der Parallelbetrieb an beiden Standorten verursacht vermeidbare Doppelarbeiten, die zu jährlichen Mehrausgaben in Höhe von mindestens 1 Mio. DM führen. Die Bundesanstalt unterließ es ferner, eine im Rechenzentrum stehende, aber bereits stillgelegte Großrechneranlage zu veräußern und sperriges, wertloses Altmaterial zu entsorgen.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, das ausgelagerte Rechenzentrum aufzulösen, den Großrechner an die Hauptstelle der Bundesanstalt zu verlegen und im Rahmen einer Organisationsuntersuchung den damit zu verringernden Personalbedarf zu ermitteln. Vorhandene Altanlagen sind – soweit noch möglich – zu veräußern oder mit anderen Altmaterialien unverzüglich zu entsorgen.

29 Aufwendungen der landwirtschaftlichen Alterskassen bei der Bewilligung von Beitragszuschüssen

Um den Anlaufschwierigkeiten Rechnung zu tragen, die durch die Vielzahl neuer gesetzlicher Regelungen im Bereich der Alterssicherung der Landwirte zum 1. Januar 1995 entstanden waren, hatte der Bund auf die Rückforderung von Beitragszuschüssen in Höhe von rd. 32 Mio. DM verzichtet. Diese waren in den Jahren 1995 und 1996 zuviel gezahlt worden. Trotz dieser gesetzgeberischen „Amnestieregelung“ versäumten es seit dem 1. Januar 1997 erneut 54 800 Empfänger eines Beitragszuschusses der Alterskassen, die für die Gewährung der Zuschüsse erforderlichen Einkommensteuerbescheide fristgerecht vorzulegen. Es entstanden erneut Überzahlungen in Höhe von rd. 64 Mio. DM durch den Bund, die die Alterskassen in aufwendigen Verwaltungsverfahren von den Landwirten zurückfordern mussten. Am 30. Juni 1999 beliefen sich die von den Leistungsempfängern zulasten des Bundes noch nicht zurückgezahlten Beitragszuschüsse auf insgesamt rd. 14 Mio. DM.

Der Bundesrechnungshof hat die beiden Bundesministerien aufgefordert, im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen Maßnahmen zum Abbau der Überzahlungen und zur Vermeidung des bei den Alterskassen dadurch entstehenden Verwaltungsaufwandes einzuleiten. Der Bundesrechnungshof hält eine Ergänzung der gesetzlichen Vorschriften um eine Verpflichtung der örtlich zuständigen Finanzbehörden für sachgerecht, nach der diese die Alterskassen rechtzeitig über den Zeitpunkt der Erteilung eines Einkommensteuerbescheides zu unterrichten haben.

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung

30 Mitgliedschaft der Bundesausführungsbehörde für Unfallversicherung im Spitzenverband der Unfallversicherungsträger der öffentlichen Hand

Das Bundesministerium hat die Bundesausführungsbehörde für Unfallversicherung angewiesen, dem als Verein organisierten Spitzenverband der Unfallversicherungsträger der öffentlichen Hand beizutreten. Der Verband unterhält ein Bildungszentrum, das seit seiner Inbetriebnahme wegen unzureichender Planung nicht kostendeckend betrieben werden kann. Der Bundesrechnungshof hat für die Jahre 1996, 1997 und 1998 Verluste in Höhe von 2,6 Mio. DM, 6,7 Mio. DM und 1,3 Mio. DM festgestellt, die aus dem Beitragsaufkommen sowie dem Verbandsvermögen beglichen werden müssen.

Der Bundesrechnungshof hat vorgeschlagen, dass eine Beratungsgesellschaft die Sanierungsfähigkeit des Bildungszentrums untersucht und gegebenenfalls ein tragfähiges Konzept für seinen kostendeckenden Betrieb entwickelt. Für den Fall, dass die Sanierungsfähigkeit des Bildungszentrums verneint wird, sollte aufgezeigt werden, wie die Bildungsveranstaltungen anderweitig durchgeführt werden können.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sollten die Aufgaben des Spitzenverbandes auf eine öffentlich-rechtliche Einrichtung übertragen werden, um künftig eine verbesserte Haushaltsdisziplin des Verbandes zu erreichen.

31 Hilfe zur stationären Pflege in der Kriegsopferfürsorge

Kriegsopfer, die in Altenheimen oder Pflegeheimen stationär untergebracht sind und Leistungen der Kriegsopferfürsorge nach dem Bundesversorgungsgesetz erhalten, müssen mit ihrem Alterseinkommen, z. B. mit Renten und Pensionen, zur Deckung der Pflege- und Unterbringungskosten beitragen. Diese Einnahmen sind zu 80 % an den Bund abzuführen, der auch 80 % der Kosten der Kriegsopferfürsorge trägt.

Ein örtlicher Träger der Kriegsopferfürsorge in Hessen nahm jahrelang die Alterseinkommen von Hilfeempfängern zugunsten des städtischen Sozialhilfehaushaltes ein, ohne den Anteil des Bundes abzuführen. Dadurch sind dem Bund Einnahmeausfälle in Millionenhöhe entstanden.

32 Personalbedarfsermittlung bei den Rentenversicherungsträgern

Der Bundesrechnungshof prüfte bei sieben Landesversicherungsanstalten in den alten Bundesländern, wie sie ihren Personalbedarf ermitteln. Von den rd. 11 000 Planstellen und Stellen waren lediglich 300 sachgerecht begründet.

Die durch die Beitragszahler und den Bundeszuschuss finanzierten Personalausgaben der geprüften Anstalten beliefen sich im Jahre 1997 auf rd. 870 Mio. DM. Aufgrund der festgestellten Mängel hat der Bundesrechnungshof gefordert, die Rentenversicherungsträger durch eine ausdrückliche rechtliche Regelung zu verpflichten, die notwendigen Bedarfsermittlungen durchzuführen. Nach den Erfahrungen in anderen Verwaltungen und auch bei einigen der geprüften Versicherungsträger kann bei der erstmaligen systematischen Ermittlung des Personalbedarfs in der Regel ein Einsparpotenzial in der Größenordnung von 20 % bis 30 % aufgezeigt werden.

33 Therapieplanung in den Rehabilitationskliniken der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte

Die Bundesversicherungsanstalt führte in den Jahren 1998 und 1999 in ihren 26 Rehabilitationskliniken ein IT-gestütztes Therapieplanungssystem ein. Anhand der Daten von drei Kliniken, die mit dem Planungssystem seit seiner Einführung bereits Erfahrungen gesammelt hatten, stellte der Bundesrechnungshof fest, dass die Kliniken erheblich weniger Therapieleistungen erbrachten als mit dem vorhandenen Personal möglich gewesen wären. Die Bundesversicherungsanstalt sollte den Bedarf der Kliniken an Therapeuten deshalb nach anerkannten Methoden ermitteln. Zudem sollte sie den Kliniken möglichst einheitliche Kenngrößen vorgeben, um die Kliniken bei den verschiedenen Therapiearten untereinander vergleichen zu können.

Die Bundesversicherungsanstalt als auch das Bundesministerium haben grundsätzlich das Missverhältnis zwischen möglichen und tatsächlich erbrachten Therapieleistungen eingeräumt. Die Bundesversicherungsanstalt wolle die Klinikleitungen anhalten, mithilfe des Therapieplanungssystems den Patienten „freie Ressourcen“ zur Verfügung zu stellen. Vergleiche zwischen den Kliniken beabsichtige sie aber nur „soweit möglich“ durchzuführen.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sollte die Bundesversicherungsanstalt die Möglichkeiten des Therapieplanungssystems nicht nur bereichsweise, sondern in vollem Umfang zur Optimierung der Dienstpläne und für einen Vergleich unter den Kliniken nutzen.

34 Kostenregelungen nach dem Sozialgerichtsgesetz

Im sozialgerichtlichen Verfahren besteht grundsätzlich Gerichtskostenfreiheit. Nur Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts haben für Streitsachen, an denen sie beteiligt sind, für jeden Rechtszug eine Pauschalgebühr zwischen 100 und 200 DM zu entrichten.

In den letzten Jahren war ein erheblicher Anstieg der Sozialgerichtsverfahren zu verzeichnen. Allein im Jahre 1997 wurden vor den Sozialgerichten rd. 260 000 Klagen eingereicht. Die Zunahme der Klagen ist u. a. darauf zurückzuführen, dass die Kläger oftmals wegen des fehlenden Kostenrisikos auf eine Abwägung der Erfolgsaussichten eines Rechtsstreits verzichten.

Die Rentenversicherungsträger werden durch die Vielzahl der gerichtlichen Verfahren mit jährlichen Kosten in zweistelliger Millionenhöhe belastet.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, das Kostenrecht umzugestalten und eine Regelung einzuführen, welche die Kosten der jeweils unterlegenen Partei auferlegt. Die Kostenfreiheit sollte auf solche Personen beschränkt werden, die nach ihrer konkreten Einkommenssituation schutzbedürftig sind. Dies könnte zu einer deutlichen Entlastung der Haushalte der Rentenversicherungsträger führen.

35 Kranken- und Pflegeversicherung der Rentner

Knapp 19 Mio. Rentenbezieher sind in der Kranken- und Pflegeversicherung der Rentner pflichtversichert. Die Rentenversicherungsträger stellen die Beiträge am Beginn jedes Rentenzahlmonats zur Verfügung. Die Zahlungsabwicklung ist der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte übertragen. Sie leitet die Beiträge an die Krankenversicherung weiter und führt dabei auch den gesetzlich vorgesehenen Ausgleich der unterschiedlichen Risikostrukturen zwischen den einzelnen Krankenkassen durch.

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass mangels einer ausdrücklichen gesetzlichen Regelung die Beiträge nach der allgemeinen Bestimmung des Sozialgesetzbuches erst spätestens am 15. des Folgemonats fällig sind. Der Rentenversicherung entstehen durch die frühere Bereitstellung der Mittel jährliche Zinsverluste in Höhe von rd. 100 Mio. DM.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, für eine eindeutige gesetzliche Regelung der Beitragsfälligkeit zu sorgen. Dabei sollte es sich an der bereits bestehenden allgemeinen Fälligkeitsregelung orientieren. Zugleich sollte das Bundesministerium die Erstattung der Kosten der Durchführung des Risikostrukturausgleichs an die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte sicherstellen.

36 Anwendung des Monatsprinzips auf die Vorschriften über die Anrechnung von Einkommen auf die Rente

Die Rentenversicherungsträger rechnen zur Rente hinzutretendes Einkommen erst ab dem folgenden Kalendermonat an, berücksichtigen einen Wegfall des Einkommens bei der Rentenhöhe jedoch tagegenau. Durch die verspätete Anrechnung hinzutretenden Einkommens entstehen Überversorgungen zulasten der Rentenversicherung.

Der Bundesrechnungshof hat dieses Verfahren beanstandet, da es mit den gesetzlichen Anrechnungsvorschriften nicht vereinbar ist.

Die Rentenversicherungsträger halten das angewandte Verfahren für rechtlich vertretbar. Das Bundesministerium hat sich zwar für eine entsprechende gesetzliche Klarstellung ausgesprochen, es aber bislang versäumt, diese in die Wege zu leiten.

Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen

37 Gebühreneinnahmen aus Flugwetterdienstleistungen des Deutschen Wetterdienstes

Der Deutsche Wetterdienst (Wetterdienst) erbringt aufgrund seines gesetzlichen Auftrages Leistungen zur meteorologischen Sicherung der Luftfahrt. Er erhält Gebühren für Flugwetterdienstleistungen nur bei nach Instrumentenflugregeln durchgeführten Flügen. Vollständig nach Sichtflugregeln durchgeführte Flüge sind gemäß internationaler Abkommen hingegen von den Gebühren befreit. Nach dem derzeitigen Berechnungsverfahren werden etwa zwei Drittel (100 Mio. DM) der Gesamtkosten der Flugwetterdienstleistungen von jährlich rd. 150 Mio. DM auf gebührenpflichtige Instrumentenflüge umgelegt.

Der Bundesrechnungshof hat dieses Verfahren zur Abrechnung von Flugwetterdienstleistungen beanstandet. Er hält es für nicht vertretbar, dass jährlich Kosten von rd. 50 Mio. DM aus dem Bundeshaushalt subventioniert werden. Er hat empfohlen, eine möglichst verursachergerechte Gebührenregelung zu schaffen und die Inanspruchnahme von Mitteln aus dem Bundeshaushalt zu beenden.

Die vom Bundesministerium daraufhin angekündigte Neuregelung der Gebühren führt ab dem Jahre 2001 voraussichtlich zu jährlichen Mehreinnahmen in Höhe von rd. 30 Mio. DM. Durch weitere Rationalisierungsmaßnahmen sind zusätzliche Einsparungen in Millionenhöhe möglich.

38 Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen des Deutschen Wetterdienstes

Mit der Anfang 1999 in Kraft getretenen Neufassung des Gesetzes über den Deutschen Wetterdienst wird beabsichtigt, den Bereich der vermarktbaren Wetterdienstleistungen wettbewerbsorientiert auszurichten und die nicht durch Einnahmen gedeckten Ausgaben so gering wie möglich zu halten. Die Vergütungen für die Leistungen sind auf der Basis betriebswirtschaftlicher Kalkulationsverfahren zu berechnen.

In den Jahren 1995 bis 1999 stiegen die Ausgaben des Deutschen Wetterdienstes um 57 % auf 596 Mio. DM an (Zahlen jeweils gerundet). Dies ist nahezu ausschließlich auf vom Wetterdienst nicht unmittelbar beeinflussbare Zuschüsse und Zuwendungen an internationale Organisationen zur Nutzung meteorologischer Satelliten zurückzuführen, die um rd. 300 % auf 287 Mio. DM anstiegen. Dagegen nahmen die Einnahmen lediglich um 14 % auf 143 Mio. DM zu. Die Schere zwischen Einnahmen und Ausgaben ist stark auseinander gegangen, sodass im Jahre 1999 Ausgaben in Höhe von 453 Mio. DM (76 %) nicht durch Einnahmen gedeckt und aus dem Bundeshaushalt zu finanzieren waren.

Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, die in den letzten Jahren ständig gestiegene Inanspruchnahme von Mitteln aus dem Bundeshaushalt zurückzuführen. Das Bundesministerium wird u. a. zu prüfen haben, wie die Nutzer des Wetterdienstes künftig zur Finanzierung der Leistungen herangezogen werden sollen und ob die erheblich gestiegenen Zuschüsse und Zuwendungen an internationale Organisationen gesenkt oder zumindest in ihrem Wachstum begrenzt werden können.

39 Zuwendungen für Investitionen in das Bestandsnetz der Bundeseisenbahnen

Der Bund gewährt den Bundeseisenbahnen Zuwendungen für Investitionen in das vorhandene Schienennetz (Bestandsnetz). Seit dem Jahre 1998 weisen die Unternehmen die ordnungsgemäße Verwendung der Bundesmittel in einem vereinfachten Verfahren nach. Dies war möglich, weil sie sich bereit erklärt hatten, jede Investition annähernd zur Hälfte mit Eigenmitteln mitzufinanzieren.

Seitdem ist der Eigenanteil auf 30 % zurückgegangen. Wegen des geringen Eigeninteresses ist nicht mehr sichergestellt, dass die gleichzeitig eingesetzten Bundesmittel wirtschaftlich und sparsam verwandt werden. Die bisherigen Vereinbarungen über die Finanzierung von Investitionen in die Schienenwege sind vor diesem Hintergrund zu überprüfen. Die Sicherung der Investitionen in das Bestandsnetz sollte dabei im Vordergrund stehen.

40 Vorhaltung von Schienenwegen des Bundes

Der Bund finanziert Investitionen in die Schienenwege des Bundes mit Zuwendungen an die DB Netz AG und die DB Station & Service AG. Dafür haben die Unternehmen die Anlagen bis zum Ablauf der bilanziellen Nutzungsdauer betriebsbereit vorzuhalten und angemessen instand zu halten. Bei nicht betriebsbereit vorgehaltenen Anlagen sind die Zuwendungen anteilig zurückzuzahlen. Ersatzinvestitionen vor Ablauf der bilanziellen Nutzungsdauer finanziert der Bund nur in besonders begründeten Ausnahmefällen.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Unternehmen ihre Verpflichtungen teilweise nicht erfüllten und insbesondere die Eisenbahnanlagen nicht vereinbarungsgemäß vorhielten. Das Eisenbahn-Bundesamt prüfte bei der Gewährung von Zuwendungen für Ersatzinvestitionen nicht immer, ob ein besonderer Ausnahmefall vorlag. Aufgrund der Feststellungen des Bundesrechnungshofes wurden bisher rd. 16,7 Mio. DM von den Unternehmen zurückgefordert.

41 Zuwendungen an die Deutsche Bahn AG für die Berliner S-Bahn (Strecke von Berlin-Tegel bis Hennigsdorf)

Der Bund finanzierte beim Wiederaufbau der Berliner S-Bahn für die Strecke von Berlin-Tegel bis Hennigsdorf Neu- und Ausbaumaßnahmen zu 100 % und wandte dafür rd. 17 Mio. DM auf. Nach den geltenden Finanzierungsregelungen wäre nur eine Finanzierung bis zu 60 % der Baukosten zulässig gewesen. Außerdem wurden Teile des Vorhabens als Provisorium geplant und ausgeführt. Die dadurch entstandenen Kosten hätten sich bei sachgerechter Planung vermeiden lassen.

42 Mittelbewirtschaftung bei der Finanzierung des Schienenwegeausbaus durch den Bund

Der Bund finanziert den Schienenwegeausbau der Bundeseisenbahnen mit zinslosen Darlehen und Baukostenzuschüssen. Die Bundesmittel werden über die Bundeskasse ausgezahlt. Im Zeitraum von 1994 bis 1997 erhielt die Deutsche Bahn AG insgesamt Zuwendungen in Höhe von rd. 30 Mrd. DM.

Das mit der Bewirtschaftung der Haushaltsmittel beauftragte Eisenbahn-Bundesamt forderte davon rd. 2,6 Mrd. DM wegen nicht zweckentsprechender Verwendung zurück. Dabei hat es die Haushaltsbestimmungen nicht in vollem Umfange beachtet. So wurden über 1,5 Mrd. DM an Rückforderungen gegenüber der Deutschen Bahn AG mit neuen Mitteln verrechnet, ohne diese auf den Konten der Bundeskasse zu buchen. Außerdem wurden die bei der Bundeskasse gebuchten Rückforderungen nicht entsprechend ihrer Herkunft auf die zugehörigen Haushaltstitel aufgeteilt.

Die Verstöße gegen haushaltsrechtliche Bestimmungen hatten u. a. zur Folge, dass der Stand der Forderungen des Bundes gegen die Deutsche Bahn AG erst nach einer mehrere Monate dauernden Kontenabstimmung im Jahre 1999 ermittelt werden konnte. Immer noch vorhandene Buchungsfehler machen weitere Berichtigungen notwendig.

43 Gebühren, Abgaben und Entgelte im Bereich der Freizeitschifffahrt

Schifffahrtsabgaben werden ohne gesetzliche Grundlage erhoben. Die Schaffung einer Rechtsgrundlage ist überfällig.

Für die von der Sport- und Freizeitschifffahrt genutzte Infrastruktur wendet der Bund jährlich einen mindestens zweistelligen Millionenbetrag auf. Die Verbände der Sport- und Freizeitschiffer zahlen nur eine jährliche Pauschale von 100 000 DM. Der Bundesrechnungshof hat dies als verdeckte Subventionierung beanstandet. Das Bundesministerium hat zugesagt, mit den Verbänden zu verhandeln, um eine verbesserte Kostenbeteiligung zu erzielen.

Für Amtshandlungen der Wasser- und Schifffahrtsämter sind kostendeckende Gebühren gesetzlich vorgegeben. Diese Vorgabe wird bei weitem nicht erfüllt. Das Bundesministerium hat die ausstehende Anpassung der Gebühren angekündigt.

Miet- und Pachtverträge sind von Bundesbehörden grundsätzlich zu ortsüblichen Bedingungen abzuschließen. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass das Bundesministerium die Verwaltungsvorschrift, in der die Nutzungsentgelte festgelegt sind, seit über zehn Jahren nicht mehr an die allgemeine Preis- und Kostenentwicklung angepasst hat. Das Bundesministerium will die Entgelte nunmehr anheben.

44 „Task-Force“ im Luftfahrt-Bundesamt

Die Luftaufsichten der Länder kontrollieren u. a. stichprobenweise Luftfahrtpersonal und Luftfahrzeuge in- und ausländischer Gesellschaften (Ramp Checks) nach Maßgabe einer vom Bund vorgegebenen Musterdienstanweisung. Diese gibt checklistenartig die Prüfkriterien vor.

Im Mai 1996 richtete das Bundesministerium als Reaktion auf den Absturz eines mit deutschen Urlaubern besetzten ausländischen Flugzeugs zusätzlich die „Task-Force“ im Luftfahrt-Bundesamt ein. Schwerpunkt der Tätigkeit ist ebenfalls die Kontrolle ausländischer Luftfahrzeuge auf deutschen Flughäfen mit dem Ziel, den Sicherheitsstandard ausländischer Fluggesellschaften zu

beurteilen. Ungünstige Einsatzbedingungen lassen einen qualifikationsgerechten Einsatz dieser Spezialisten nicht zu. Dies demotiviert die Mitarbeiter der Task-Force und führt zu einer hohen Personalfluktuation.

Der Bundesrechnungshof hat deshalb empfohlen, die Länder für die flächendeckende Durchführung der Ramp Checks zu gewinnen und eigenständige Ramp Checks der Task-Force aufzugeben. Mit dem Wegfall eigenständiger Ramp Checks bekommt die Task-Force den Spielraum für qualifikationsgerechte und wichtigere Tätigkeitsschwerpunkte wie die Mitarbeit an internationalen Programmen und die Beratung und Schulung der Luftaufsichten der Länder.

Das Bundesministerium hat den Vorschlägen des Bundesrechnungshofes im Wesentlichen zugestimmt.

45 Erfolgskontrolle einer privaten Baugesellschaft des Bundes

Das Bundesministerium gründete im Jahre 1993 wegen der zeitlich befristeten erhöhten Bautätigkeit des Bundes in Berlin für die umzugsbedingten Baumaßnahmen des Parlamentes und des Bundeskanzleramtes eine Baugesellschaft in privater Rechtsform. Sie soll nach Fertigstellung der o. g. Baumaßnahmen wieder aufgelöst werden.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die von der Baugesellschaft erwartete Kosten- und Terminsicherheit der Baumaßnahmen nicht eingetreten ist. Zudem werden die Baumanagementkosten der Baugesellschaft höher als erwartet ausfallen. Der Bundesrechnungshof hat das unzureichende begleitende Controlling des Bundesministeriums kritisiert, weil die für eine abschließende Erfolgskontrolle notwendigen Kennzahlen zur Beurteilung der Zielerreichung, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Baugesellschaft fehlen.

Der Bundesrechnungshof hält eine Erfolgskontrolle der Organisationsprivatisierung anhand der genannten Kriterien für notwendig. Anschließend sollte auf der Basis dieser Daten ein Vergleich mit der Bauverwaltung des Bundes in Berlin durchgeführt werden. Die Baugesellschaft als die zurzeit einzige und befristete „Organisationsprivatisierung“ sollte zu einer vergleichenden Betrachtung der privaten und der verwaltungseigenen Lösung genutzt werden.

46 Privat vorfinanzierte Straßenbaumaßnahmen des Bundes

Das Bundesministerium verwirklicht 15 weitere Straßenbauprojekte im Wege der privaten Vorfinanzierung. Zu Beginn des Jahres 1999 rechnete es mit Baukosten in Höhe von rd. 452 Mio. DM. Für die private Vorfinanzierung waren zusätzlich Finanzierungskosten in Höhe von etwa 270 Mio. DM eingeplant.

Das Bundesministerium hat das Parlament nicht umfassend über die ausgewählten Projekte informiert. Es hat die bisherigen Erfahrungen mit der privaten Vorfinanzierung nicht ausgewertet und keine Untersuchungen über Wirtschaftlichkeit und Arbeitsmarkteffekte auf der Grundlage aktueller Daten durchgeführt. Die Darstellung im Haushaltsplan widerspricht dem Grundsatz der Haushaltsklarheit.

47 Landschaftsbau an Bundesfernstraßen

Die Straßenbauverwaltungen sahen bei der Ausführung von Landschaftsbaumaßnahmen an Bundesfernstraßen häufig zu geringe Pflanzabstände und zu alte und große Gehölze vor, die nicht den Vorgaben des Bundesministeriums entsprachen. Allein in den Jahren 1992 bis 1998 wurden auf diese Weise mindestens 21 Mio. DM zu viel ausgegeben.

Die Straßenbauverwaltungen verzichteten größtenteils auf die Pflege der Pflanzflächen, da nach ihren Angaben für diese Arbeiten keine Haushaltsmittel zur Verfügung standen. Das Bundesministerium hat klargestellt, dass die Mittelzuweisung für die betriebliche Unterhaltung der Bundesfernstraßen grundsätzlich auch die Pflege von Landschaftsbaumaßnahmen mit einschließe. Es hat angekündigt, alsbald weitere finanzielle Regelungen zu treffen, die den Ländern eine hinreichende Grundlage für die dauerhafte Pflege der Landschaftsbaumaßnahmen bieten.

Infolge mangelhafter Bauüberwachung überzahlten die Straßenbauverwaltungen die Auftragnehmer in Millionenhöhe.

48 Abstufung von Ortsdurchfahrten im Zuge von Bundesstraßen nach Fertigstellung von Ortsumgehungen

Die Straßenbauverwaltungen der Länder planen und bauen im Auftrag des Bundes neue Ortsumgehungen im Zuge von Bundesstraßen. Nach dem Bundesfernstraßengesetz obliegt es den Ländern, die mit dem Bau von Ortsumgehungen für den weiträumigen Verkehr entbehrlich gewordenen Ortsdurchfahrten in die sich aus dem Landesrecht ergebende Straßenklasse abzustufen. Bis zur Abstufung trägt der Bund die Kosten für die Unterhaltung und den Betrieb dieser Straßen.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass in den Jahren 1994 bis 1998 aufgrund verspäteter Abstufung von 120 Ortsdurchfahrten bei insgesamt 200 neu in Betrieb genommenen Ortsumgehungen für den Bund vermeidbare Kosten in Höhe von über 3 Mio. DM jährlich entstanden sind. Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, dass der Stand der Abstufungsverfahren kontinuierlich überwacht wird. Er hat Empfehlungen erarbeitet, mit deren Hilfe die Abstufungsverfahren vereinfacht und beschleunigt werden können.

49 Neubau der Bundesstraße 502 zwischen Kiel und Brodersdorf

Seit dem Jahre 1995 baut die im Auftrag des Bundes handelnde Straßenbauverwaltung die Bundesstraße 502 zwischen Kiel und Brodersdorf auf einer neuen Trasse, um die vorhandenen Ortsdurchfahrten zu beseitigen. Mit Zustimmung des Bundesministeriums sieht sie einen

teilweise vierstreifigen Straßenquerschnitt und für Kreuzungen ausschließlich Überführungen vor.

Nach aktuellen Berechnungen werden die Kosten für die rd. 9,2 km lange Neubaustrecke rd. 70 Mio. DM betragen. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist der Bau zu aufwendig und in Teilen unnötig. Seinen Anregungen, auf Überführungen teilweise zu verzichten, um Kosten zu sparen, folgte das Bundesministerium nicht.

Zudem bezweifelt der Bundesrechnungshof, dass die insgesamt nur rd. 19 km lange Bundesstraße 502 die Voraussetzungen für die Einstufung als Bundesfernstraße erfüllt. Nach seiner Auffassung ist der Zusammenhang im Verkehrsnetz der Bundesfernstraßen nicht gegeben. Die Bundesstraße 502 endet bei Schönberg und geht „nahtlos“ in eine Landesstraße über. Zudem dient sie nicht dem weiträumigen Verkehr, sondern ganz überwiegend der Anbindung der Kieler Vororte an die Landeshauptstadt. Der Bundesrechnungshof hat daher dem Bundesministerium empfohlen, darauf hinzuwirken, die Bundesstraße 502 in eine sich aus dem Landesrecht ergebende Straßenklasse abzustufen.

50 Abrechnung von Baumaßnahmen des Bundes

Mängel bei der Abrechnung von Baumaßnahmen des Bundes durch die Bauverwaltungen der Länder führten zu Rückzahlungen in Höhe von über 20 Mio. DM. Das Bundesministerium begann erst verspätet, Maßnahmen zu ergreifen, um die Mängel künftig zu vermeiden.

Der Bundesrechnungshof erwartet vom Bundesministerium, dass es umgehend für eine wesentliche Verbesserung des Verwaltungshandelns bei der Abrechnung von Baumaßnahmen des Bundes durch die Bauverwaltung der Länder sorgt.

51 Wohngeldzahlungen des Bundes an die Länder

Der Bund beteiligt sich an den Wohngeldausgaben der Länder zur Hälfte. Die Länder sind ermächtigt, die von ihnen errechneten Bundesanteile direkt bei der Bundeskasse anzufordern. Durch fehlerhafte Erstattungsverfahren lassen sich nach zurückhaltenden Hochrechnungen des Bundesrechnungshofes allein zwei Länder jährlich nicht zustehende Bundesmittel im zweistelligen Millionenbereich auszahlen. Bisher weigert sich das Land mit den vermutlich höchsten Überzahlungen, rechtsgrundlos erlangte Beträge zurückzuzahlen oder sein Verfahren zu ändern. Das Bundesministerium hat bisher keine ausreichenden Maßnahmen zur Rückführung dieser Beträge ergriffen. Ebenso wenig ist sichergestellt, dass künftige Abrechnungen nur in zutreffender Höhe auf der Grundlage nachgewiesener Wohngeldzahlungen erfolgen.

Bundesministerium der Verteidigung

52 Neue Geschossfänge für Standortschießanlagen

Das Bundesministerium ersetzt seit Mitte der 90er-Jahre aus Umweltschutzgründen die herkömmlichen Sandgeschossfänge seiner rd. 145 Standortschießanlagen durch kostenaufwendige Geschossfänge mit Gummigranulat. Bislang hat es mehr als 22 Mio. DM für den Einbau neuer Geschossfänge ausgegeben. Weitere 100 Mio. DM sind für die Umrüstung vorgesehen.

Der Bundesrechnungshof hält die kostenaufwendigen Maßnahmen für nicht erforderlich. Die bisherigen Sandgeschossfänge genügen den Anforderungen des Umweltschutzes. Der Bundesrechnungshof sieht in einem häufigeren Austausch des mit Schadstoffen belasteten Sandes eine kostengünstigere und umweltgerechte Alternative.

53 Zusammenlegung der Wehrbereichsverwaltungen V (Stuttgart) und VI (München)

Seit der Wiedervereinigung ging die Zahl der Dienststellen und Truppenteile, der Liegenschaften sowie der Soldaten und Zivilbediensteten bei der Bundeswehr erheblich zurück. Bei dieser Sachlage und als Beitrag zur Straffung und Modernisierung der Bundesverwaltung untersuchte der Bundesrechnungshof, ob für die Betreuung der verbliebenen Dienststellen und Truppenteile in den Wehrbereichen V (Stuttgart) und VI (München) eine Wehrbereichsverwaltung ausreichend ist.

Er kam zu dem Ergebnis, dass die Beibehaltung von zwei Wehrbereichsverwaltungen im süddeutschen Raum wirtschaftlich nicht mehr zu vertreten ist. Inzwischen wurde ein breites Spektrum von Instrumenten zur Effizienzsteigerung eingeführt, das zu erheblichen Arbeitserleichterungen führt. Darüber hinaus wird sich die Zahl der der Wehrbereichsverwaltung nachgeordneten Standortverwaltungen und der Kreiswehrersatzämter durch die Anwendung neuer Kriterien weiter vermindern.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium daher empfohlen, die Wehrbereichsverwaltung V mit der Wehrbereichsverwaltung VI zusammenzulegen. Dadurch können bei gleichzeitiger Optimierung der Geschäftsabläufe etwa 350 Dienstposten entfallen und jährlich ca. 30 Mio. DM an Personalausgaben eingespart werden. Ferner lassen sich die Sach- und Betriebsausgaben in erheblichem Umfang verringern.

Das Bundesministerium hat inzwischen die Absicht erklärt, die Wehrbereichsverwaltungen von sieben auf vier zu verringern. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass es in diesem Zusammenhang seine Anregungen angemessen berücksichtigt.

54 Entwicklung einer Ausstattung zur Dekontamination

Die Bundeswehr beabsichtigt, ihre Ausstattung zur Dekontamination von Personen und Material zu erneuern. Das fast eine halbe Milliarde DM teure, aus vier Teilen bestehende Rüstungsvorhaben weist gegen Ende seiner bisher zwölf Jahre dauernden Entwicklung noch Mängel auf, die den beabsichtigten Dekontaminationserfolg infrage stellen. Unvollständige konzeptionelle Vorgaben lassen genaue Bedarfsermittlungen nicht zu und vernachlässigen das Dekontaminieren von verwundeten gegenüber unverletzten Soldaten.

Der Bundesrechnungshof hat bei zwei Teilvorhaben von einer Einführung in die Bundeswehr abgeraten, da sie die erforderlichen Dekontaminationsleistungen nicht erbringen. Zudem hat er das Bundesministerium aufgefordert, die Lücken in den konzeptionellen Vorgaben zu schließen.

55 Bedarfsermittlung und Bewirtschaftung von mobilen Kränen

Die Bundeswehr verfügte über etwa 1 500 mobile Kräne mit einem Beschaffungswert von rd. 500 Mio. DM. Dieser Bestand war überhöht. Die Kräne waren vielfach überaltert, kaum ausgelastet und entsprechend teuer im Betrieb. Mit den vorhandenen Bestands- und Betriebsdaten konnte die Bundeswehr den Bedarf nicht genau ermitteln und die Kräne nicht sachgerecht bewirtschaften. Dazu fehlte auch ein übergreifendes und aktuelles Konzept. Zudem lag die Materialverantwortung für die Kräne nicht in einer Hand. Außerdem hätte die Bundeswehr teure Maßnahmen zur Nutzungsdauerverlängerung vermeiden können.

Der Bundesrechnungshof hat auf das erhebliche Einsparpotenzial in Höhe von jährlich rd. 30 Mio. DM bei der Bewirtschaftung der Kräne hingewiesen. Es lässt sich verwirklichen, wenn die Materialverantwortung in einer Hand liegt und die Grundlagen und Verfahren zur Bedarfsermittlung und Bewirtschaftung entscheidend verbessert werden. Er hat das Bundesministerium aufgefordert, ein Konzept für die Bewirtschaftung von Kränen zu erarbeiten.

Die Bundeswehr hat die Beschaffung weiterer Kräne vorerst ausgesetzt, einen Bestandsabbau eingeleitet und begonnen, das vom Bundesrechnungshof aufgezeigte Einsparpotenzial zu erschließen.

56 Entwicklung eines Kleinfluggerätes für Zielortung

Die Bundeswehr beabsichtigt, für Aufklärungsaufgaben unbemannte Kleinfluggeräte, so genannte „Drohnen“ einzuführen. Dazu entwickelte sie zusammen mit Frankreich ein solches Kleinfluggerät für Zielortung zur Unterstützung der Artillerie. Trotz überlanger Entwicklungszeit und Verdoppelung der Systemkosten bestanden Anfang 1998 noch immer eine Reihe schwerwiegender technischer Mängel, die bei der Beschaffung finanzielle Risiken in Höhe von mehreren hundert Millionen DM auslösen würden. Dennoch schloss das Bundesministerium verfrüht einen Vertrag zur Serienvorbereitung. Es setzte aber den Vertrag wegen Mängel am neuen Fluggerät bis Anfang 2000 nicht in Kraft. Den Vergleich mit einer ähnlich leistungsfähigen, aber wesentlich kostengünstigeren und zum Teil besser ausgerüsteten Drohne, die zurzeit im Kosovo eingesetzt wird, hat es noch nicht abgeschlossen.

Der Bundesrechnungshof hat auf die Risiken hingewiesen, die beim Inkrafttreten des Vertrages entstehen. Zudem hat er empfohlen, aus wirtschaftlichen Gesichtspunkten die Beschaffung zweier gleichartiger Aufklärungssysteme nicht weiter zu verfolgen, sondern sich für ein System zu entscheiden.

Das Bundesministerium hat Fehleinschätzungen eingeräumt. Es folgt jedoch nur teilweise den Bewertungen und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes. Nach seiner Auffassung könne den militärischen Forderungen insgesamt nur ein Mix beider Drohnentypen entsprechen.

57 Lagerwirtschaft in der mittleren Versorgungsebene des Heeres

In der mittleren Versorgungsebene verfügt das Heer über insgesamt 50 Nachschub- und Versorgungskompanien und Geräteausgabestellen, die eigene Lager unterhalten. Der Gesamtbeschaffungswert der in den Lagern vorhandenen Vorräte belief sich im Jahre 1999 auf rd. 430 Mio. DM. Gelagert wurden mehrere tausend verschiedene Artikel.

Durch die Anpassung der Versorgungsreichweite des Materials in den Lagern der Einheiten an die veränderte militärpolitische Lage und an die beschleunigten Abläufe in der Logistikkette der Bundeswehr könnte das Heer einmalig rd. 230 Mio. DM und laufend zwischen 12 Mio. DM und 18 Mio. DM im Jahr einsparen, ohne seine Versorgung zu gefährden. Weitere Einsparungen ließen sich durch Verbesserungen der Lagerverfahren und der Auslastung der Einheiten erzielen. Längerfristig könnte das Heer auf Lager in der mittleren Versorgungsebene gänzlich verzichten.

Die Bundeswehr bemüht sich nunmehr, die Bevorratungshöhe in den Lagern der Einheiten zu verringern, die Bestände zu bereinigen, die Verfahren zu verbessern sowie die Auslastung der Einheiten zu erhöhen. Dazu soll das Heer in einem Truppenversuch erproben, inwieweit sich ohne Gefährdung der Versorgung die Bevorratungshöhe senken lässt.

Bundesministerium der Gesundheit

58 Regelungen zur Erhebung von Gebühren und Auslagen

Die Kostenverordnungen des Bundesministeriums für die ihm nachgeordneten Bundesinstitute weisen nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes erhebliche Lücken und Unstimmigkeiten auf. Gleiche Amtshandlungen werden darin von Institut zu Institut unterschiedlich bzw. überhaupt nicht geregelt. Langjährig bekannte Regelungslücken für Institutsleistungen hat das Bundesministerium bis heute nicht geschlossen.

Von gesetzlichen Ermächtigungen zum Erlass von Kostenverordnungen macht das Bundesministerium teilweise erst mit mehrjähriger Verspätung Gebrauch. Bei einer Kostenverordnung hat es das Bundesministerium unterlassen, die Voraussetzungen für eine rückwirkende Erhebung von Gebühren und Auslagen zu schaffen. Eine Gebührenregelung, die sich bereits seit 1992 als zu umständlich erwiesen hatte, wurde bis heute nicht geändert.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Bundesministerium es vielfach unterließ, mit geeigneten Regelungen ordnungsgemäße und sachgerechte Gebührenerhebungen sicherzustellen. Es fehlen insbesondere geeignete Kontroll- und Steuerungselemente. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass die Bemühungen des Bundesministeriums in absehbarer Zeit unter Berücksichtigung der gegebenen Empfehlungen zu konkreten Ergebnissen führen werden.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit

59 Fließgewässersimulationsanlage des Umweltbundesamtes

Das Institut für Wasser-, Boden- und Lufthygiene des damaligen Bundesgesundheitsamtes begann im Jahre 1993 mit der Errichtung einer Fließgewässersimulationsanlage für Forschungszwecke. Im Jahre 1994 wurde das Institut dem Umweltbundesamt angegliedert. Das Umweltbundesamt führte die Baumaßnahme weiter, ohne zu prüfen, inwieweit ein ausreichender fachlicher Bedarf für die Anlage bestand. Nachdem bereits 22 Mio. DM verausgabt worden waren, verhängte es im Jahre 1998 wegen personalwirtschaftlicher Bedenken einen Baustopp und erwog einen Abbruch des Vorhabens. Das Bundesministerium entschied dann jedoch, das Vorhaben mit einem Investitionsvolumen von insgesamt rd. 35 Mio. DM weiterzuführen.

Die Anlage soll nach rund sechsjähriger Bauzeit im Jahre 2000 fertig gestellt werden. Ein Nutzungskonzept für die Anlage liegt bisher nicht vor. Das Umweltbundesamt hat eingeräumt, dass es die Anlage mit seinen personellen Ressourcen nicht auslasten kann und sich heute nicht mehr für eine Realisierung der Anlage entscheiden würde.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

60 Einsatz der Informationstechnik im Bundesamt für den Zivildienst

Das IT-Referat des Bundesamtes hatte keinen ausreichenden Überblick über den Einsatz der Informationstechnik des Bundesamtes. Hierdurch sowie vor allem durch ungenügende Abstimmung mit der Fachseite wurde die IT des Bundesamtes zu lange am Bedarf der Anwender vorbei entwickelt. Sie befand sich zum Zeitpunkt der Prüfung in wesentlichen Teilen auf dem Stand der 70er-Jahre. Insbesondere zeigten sich folgende Defizite:

- Eine ungenügende Nutzung interaktiver Verfahren und häufiger Wechsel zwischen Papier und IT-unterstützter Bearbeitung führten zu unnötig aufwendigen Arbeitsprozessen.
- Der Pflege- und Wartungsaufwand für die veraltete Anwendungssoftware band zu viel IT-Personal, das bei der Entwicklung moderner Anwendungen fehlte.
- Überlange Nutzungszeiten der Hardware haben zu häufigen Ausfallzeiten, vermeidbarem Arbeitszeitausfall und überhöhten Reparatur- und Ersatzteil-kosten beigetragen.

Das Bundesministerium hat die unzureichende IT-Unterstützung im Bundesamt mit ihren erheblichen finanziellen Auswirkungen über einen langen Zeitraum hingenommen. Dies lässt sich nur mit mangelnder Wahrnehmung der Aufsichtspflicht erklären.

61 Aufwendungen für die Erhaltung der Gräber der Opfer von Krieg und Gewaltherrschaft nach dem Gräbergesetz

Das Gräbergesetz regelt die Rechtsverhältnisse und die Betreuung aller in Deutschland gelegenen Gräber der Opfer des Krieges und der Gewaltherrschaft. Es wird im Wege der Auftragsverwaltung von den Bundesländern ausgeführt.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium darauf hingewiesen, dass der von den Ländern angezeigte Bestand an Kriegsgräbern nicht den tatsächlichen Gegebenheiten entspricht und die erhöhten Meldungen an Kriegsgräbern und Sammelgrabflächen jährlich zu erheblichen Überzahlungen des Bundes führen. Er hat außerdem beanstandet, dass in den Ländern über Jahre Bundesmittel in zweistelliger Millionenhöhe aus nicht verausgabten Pauschbeträgen für die Instandsetzung und Pflege der Gräber aufgelaufen sind, die im jeweiligen Landeshaushalt als Ausgabereste eingestellt und jährlich übertragen wurden. Der Geldbestand wurde nicht verzinst. Darüber hinaus haben mehrere Länder in erheblichem Umfang Bundesmittel für Maßnahmen verwendet, für die nach dem Gräbergesetz die Finanzierung ausgeschlossen ist.

Der Bundesrechnungshof führt die Ausgabereste auf überhöhte Mittelzuweisungen zurück. Sie wären noch um ein Vielfaches höher, wenn die Länder mit den Pauschbeträgen nicht Maßnahmen finanziert hätten, die das Gräbergesetz nicht abdeckt. Von der beabsichtigten Erhöhung der Pauschbeträge hat das Bundesministerium nach Aufforderung durch den Bundesrechnungshof Abstand genommen.

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

62 Auslandsvorbereitung von deutschen Fachkräften

Das Bundesministerium finanziert sowohl die Vorbereitung deutscher Fachkräfte für den Einsatz in Entwicklungsländern durch die Deutsche Stiftung für internationale Entwicklung als auch die Vorbereitung deutscher Entwicklungshelfer für den Einsatz in Entwicklungsländern durch den Deutschen Entwicklungsdienst. Durch die Zusammenlegung beider Vorbereitungsstätten ist mit Einsparungen in Höhe von mehreren Millionen DM pro Jahr zu rechnen.

Bundesministerium für Bildung und Forschung

63 Errichtung und Betrieb des Fraunhofer-Instituts für Siliziumtechnologie

Die aus dem Haushalt des Bundesministeriums mit gegenwärtig über 480 Mio. DM jährlich institutionell geförderte Fraunhofer-Gesellschaft zur Förderung der angewandten Forschung e.V. (Fraunhofer-Gesellschaft) betreibt in zurzeit 47 Instituten angewandte Forschung für Industrie und öffentliche Auftraggeber.

Das Bundesministerium hat die Errichtung eines Forschungsinstitutes der Fraunhofer-Gesellschaft mit 125 Mio. DM gefördert, ohne über hinreichende Erkenntnisse zu dessen künftiger Nutzung und Auslastung zu verfügen. Das Institut wird inzwischen von einem gewerblichen Unternehmen vorwiegend zur industriellen Serienfertigung genutzt. Durch ungünstige Regelungen in dem Kooperationsvertrag mit dem Unternehmen entgehen der Fraunhofer-Gesellschaft jährlich Einnahmen in Höhe von über 2,3 Mio. DM. Die Vorteile des Unternehmens aus der Kooperation deuten auf eine Wettbewerbsverzerrung hin.

64 Finanzierungszuständigkeit des Bundes bei Projektförderungen

Maßnahmen im Bereich des Bildungswesens und der Forschungsförderung sind grundsätzlich Aufgaben der Länder. Bund und Länder können aber aufgrund von Vereinbarungen bei der Bildungsplanung und bei der Förderung von Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung von überregionaler Bedeutung zusammenwirken. Eine alleinige Förderkompetenz des Bundes kann sich aus den Gesichtspunkten einer Zuständigkeit „kraft Natur der Sache“ oder „kraft Sachzusammenhanges“ ergeben.

Das Bundesministerium fördert Vorhaben und Programme in den Bereichen der Bildung und wissenschaftlichen Forschung, ohne im gebotenen Maß mit den Ländern zusammenzuwirken oder über eine alleinige Zuständigkeit zu verfügen. Das Bundesministerium sollte zukünftig darauf achten, Maßnahmen nur dann zu fördern, wenn eine Bundeskompetenz eindeutig gegeben ist.

Allgemeine Finanzverwaltung

65 Die Steuerfahndung in den alten Bundesländern

Die Finanzbehörden setzen zur Ermittlung steuerlich einschlägiger Sachverhalte unterschiedliche Außendienste ein. Der Bundesrechnungshof untersuchte nach der Lohnsteueraußenprüfung, der steuerlichen Betriebsprüfung und der Umsatzsteuer-Sonderprüfung nunmehr Stand, Arbeitsweise und Wirksamkeit der Steuerfahndung in den alten Ländern. Er stellte zahlreiche Mängel fest.

So ließen die obersten Finanzbehörden der Länder durch eine Arbeitsgruppe Maßstäbe und Verfahren zur Ermittlung des Personalbedarfs und der Personalverteilung für die Steuerfahndung entwickeln. Nur ein Teil der Länder übernahm die Ergebnisse der Arbeitsgruppe. Personalbestände und Personalverteilung der Steuerfahndung waren danach im Gebiet der alten Länder ungleichgewichtig. Zahlreiche Steuerfahndungsstellen litten zudem unter hohen Arbeitsrückständen, obwohl die Fallerledigungszahlen insgesamt gestiegen waren. Die Steueraufsicht wird daher kaum noch wahrgenommen.

Die Steuerfahndung ist wegen ihrer Arbeitsbelastung, ihrer technisch rückständigen Ausrüstung und ungenügender Fortbildung im Bereich der Informationstechnik zurzeit kaum in der Lage, Steuerfälle im Bereich des elektronischen Geschäftsverkehrs aufzudecken. Steuerfahnder waren auch mangels unzureichender Schulung nicht immer befähigt, von den Steuerpflichtigen heute in der Regel für ihre Geschäftsdaten genutzte Rechner- und Speichersysteme als Beweismittel sicherzustellen und auszuwerten.

Die Erledigung von Amtshilfeersuchen bei der Bekämpfung der zunehmenden grenzüberschreitenden Steuerkriminalität dauerte insbesondere beim Dienstweg im Inland zu lange. Steuerstraftäter nutzten planmäßig die bundesstaatliche Gliederung der Finanzverwaltung mit deren aufgeteilten Zuständigkeiten und eingeschränkter Zusammenarbeit für ihre Zwecke aus. Auf Bundesebene fehlt der Steuerfahndung eine Informationszentrale mit elektronischer Datenbank.

66 Entwicklung von steuerlichen DV-Programmen

Nach jahrelangen Bemühungen sind zwei Vorhaben zur Entwicklung von steuerlichen DV-Programmen u. a. wegen unzureichender Personalunterstützung durch die Länder sowie unzulänglichen Projektmanagements gescheitert.

Die Steuerverwaltung führt zurzeit ein weiteres, unverzichtbares Großprojekt, das alle wichtigen Bereiche des Steuerfestsetzungs- und Erhebungsverfahrens einschließen soll (FISCUS), durch. Da die Entscheidungsstrukturen ähnlich kompliziert sind, die Personalbeteiligung der Länder wiederum unzureichend ist und der Projektverlauf sich ständig verzögert, erscheint auch dieses Projekt sehr gefährdet. Ein Scheitern dieses Projekts hätte einschneidende Folgen für die Arbeitsfähigkeit der Steuerverwaltung in der Bundesrepublik Deutschland.

67 Verzögerungen bei der Erhebung von Anmeldesteuern

Viele Steuerpflichtige reichen die Anmeldungen für einzelne Steuern, die zu einem bestimmten Termin beim Finanzamt anzumelden und an dieses abzuführen sind (Anmeldesteuern), unter Ausnutzung einer Verwaltungsregelung (Abgabeschonfrist) regelmäßig erst nach den gesetzlich vorgegebenen Terminen ein.

Die notwendige Bearbeitungszeit in den Finanzämtern führt zu einem weiteren Zeitverzug. Weil die Steuerzahlungen bei der Erteilung einer Einzugsermächtigung ohne Rücksicht auf den tatsächlichen Abbuchungszeitpunkt als termingerecht entrichtet gelten, wirken sich beide Faktoren zinsvorteilhaft für die Steuerpflichtigen aus. Selbst in den Fällen, in denen Steueranmeldungen so frühzeitig abgegeben werden, dass die Steuerbeträge am gesetzlichen Fälligkeitstermin eingezogen werden könnten, scheitert eine zeitgerechte Steuererhebung häufig wegen unzweckmäßiger Handlungsweisen und Bearbeitungsvorgaben.

Die finanzielle Bedeutung des Lastschrifteinzugsverfahrens sowie die auf DV umgestellten Buchhaltungssysteme der Unternehmen sollten die Finanzverwaltung veranlassen, die nicht mehr notwendige Schonfristregelung abzuschaffen sowie verwaltungsinterne Abläufe zu verbessern.

68 Innergemeinschaftlicher Umsatzsteuerbetrug

Umsatzsteuermanipulationen werden zunehmend im Rahmen organisierter Kriminalität begangen. Das Betrugsvolumen wird vom Finanzminister des Landes Baden-Württemberg allein für den deutschen Steuerfiskus auf 23 Mrd. DM pro Jahr geschätzt.

Der Steuerfiskus kann die hinterzogenen Umsatzsteuerbeträge nur in Ausnahmefällen nachträglich realisieren. Deshalb muss der Vorbeugung Vorrang bei der Bekämpfung eingeräumt werden. Das bestehende Kontrollsystem ist jedoch lückenhaft und versagt in Fällen organisierter Kriminalität vielfach vollständig.

Die wirksame und umfassende Bekämpfung von Umsatzsteuerbetrug mit organisiert-kriminellem Hintergrund verlangt – neben einer wirkungsvolleren Ausschöpfung aller bestehenden bzw. noch zu installierenden Kontrollmöglichkeiten auf Verwaltungsebene und der Errichtung

einer möglichst umfassenden zentralen Datenbank – ergänzende gesetzgeberische Maßnahmen. Darüber hinaus bedarf es der Intensivierung der Zusammenarbeit mit anderen EU-Mitgliedstaaten. Diese Maßnahmen erfordern auch einen erhöhten Personaleinsatz von Bund und Ländern auf diesem Gebiet.

69 Zusammenarbeit der Steuerverwaltungen der Bundesrepublik Deutschland und anderer Staaten der EU, insbesondere der Republik Österreich

Die zwischenstaatliche Amtshilfe in Steuersachen ist stark verbesserungsbedürftig. Das Rechtshilfeabkommen mit der Republik Österreich aus dem Jahre 1954 bietet zwar einen angemessenen Rahmen für die Amtshilfe. Eine gemeinsame Prüfung des Bundesrechnungshofes und des Österreichischen Rechnungshofes zum Vollzug des Abkommens in der Verwaltungspraxis hat aber sowohl einige Mängel der Rechtsgrundlagen als auch bei der praktischen Anwendung des Abkommens ergeben. Diese hätten im Interesse einer Harmonisierung der Verwaltungen der EU-Staaten längst behoben sein können, wenn das Bundesministerium der Finanzen in Zusammenarbeit mit den obersten Finanzbehörden der Länder das Vertrags-werk evaluiert hätte.

Die meisten Verträge mit den anderen Staaten der EU entsprechen nicht mehr den aktuellen Bedürfnissen der Finanzverwaltungen. Das Bundesministerium sollte anstreben, auch diese Vereinbarungen zur Amtshilfe zu aktualisieren und sich dabei – unter Berücksichtigung der Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes – inhaltlich an das Rechtshilfeabkommen mit Österreich anlehnen.

70 Sonderausgabenabzug bei den Finanzämtern in den neuen Ländern

Der Bundesrechnungshof hat in allen neuen Ländern den Sonderausgabenabzug, insbesondere im Bereich des Vorwegabzugs, untersucht. Nach seinen Feststellungen sind die für eine vollständige und gleichmäßige Steuererhebung notwendigen Ermittlungsarbeiten der Finanzämter unzureichend. Über 90 % der vom Bundesrechnungshof untersuchten Fälle waren zu beanstanden. Wegen der ungerechtfertigten Gewährung eines zu hohen Vorwegabzugs sind Steuerausfälle in dreistelliger Millionenhöhe zu befürchten.

71 Steuervergünstigungen für Baudenkmale und Gebäude in Sanierungsgebieten und städtebaulichen Entwicklungsbereichen

Das Verfahren zur steuerlichen Behandlung der beantragten Vergünstigungen für Baudenkmale sowie Gebäude in Sanierungsgebieten und städtebaulichen Entwicklungsbereichen unterteilt sich in das Bescheinigungsverfahren durch die zuständige Fachbehörde und die steuerliche Auswertung der Bescheinigung und Entscheidung über die Steuervergünstigung durch die Finanzbehörde.

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes werden die für die Steuervergünstigungen erforderlichen Bescheinigungen von den zuständigen Fachbehörden der Länder unzulänglich erstellt. In mehr als 70 % der Fälle enthielten sie nicht die vom Gesetzgeber geforderten Angaben.

Die Finanzämter beanstandeten unvollständige und fehlerhafte Bescheinigungen der Fachbehörde regelmäßig nicht. Notwendige Prüfungen vor Gewährung der Steuervergünstigung nahmen sie nicht oder nicht in erforderlichem Umfang vor. Selbst bei fehlender Bescheinigung ließen sie die von Steuerpflichtigen beantragte Vergünstigung zu. In 75 % der eingesehenen Fälle ergaben sich Hinweise auf unberechtigte Steuervergünstigungen.

Aus der fehlerhaften Arbeitsweise der Fachbehörden und der Finanzämter ergeben sich für Bund und Länder Steuerausfälle in Millionenhöhe.

72 Stand des Aufbaus und der Arbeitsweise der steuerlichen Betriebsprüfung in den neuen Ländern

Der Bundesrechnungshof hatte im Jahre 1996 festgestellt, dass der Aufbau der Betriebsprüfung in den neuen Ländern überwiegend zu spät begann, und befürchtet, dass der personelle Endausbau häufig erst nach dem Jahre 2000 verwirklicht sein wird. Durch fehlende eigene Prüfer und unzureichende Arbeitshilfe der alten Länder blieben viele Großbetriebe ungeprüft. Hierdurch trat in vielen Fällen Festsetzungsverjährung ein. Hohe Steuerausfälle waren die Folge.

Der Bundesrechnungshof stellte im Jahre 1999 fest, dass die Befürchtungen des Jahres 1996 größtenteils eingetroffen sind:

Die personelle Ausstattung der Finanzämter der neuen Länder im Bereich der Betriebsprüfung ist nach wie vor unzureichend. Der personelle Endausbau der Betriebsprüfungsstellen wird in mehreren neuen Länder frühestens im Jahre 2003 verwirklicht sein. Durch die unzureichende Personalzuführung der neuen Länder und die mangelhafte Verwaltungshilfe der alten Länder wird eine zeit- und bedarfsgerechte Durchführung von Betriebsprüfungen verhindert. Die zu geringe Zahl von Betriebsprüfungen hat in allen neuen Ländern wiederum zu prüfungsfreien Räumen geführt. Hierdurch und durch erheblich geringere durchschnittliche Prüfungsergebnisse als in den alten Ländern verzichten die neuen Länder auf Steuereinnahmen in Millionenhöhe.

73 Überprüfung und Überwachung des Vorsteuerabzuges durch Finanzämter der neuen Länder

Errichtet ein Unternehmer im Rahmen seines Unternehmens ein Gebäude und verwendet er Teile davon zur Ausführung von Umsätzen, die den Vorsteuerabzug ausschließen (z. B. zur steuerfreien Vermietung von Wohnraum), so darf er diejenigen Vorsteuerbeträge aus Bauleistungen

nicht abziehen, die auf diese Gebäudeteile entfallen. Die abziehbaren Vorsteuerbeträge sind in einem zweistufigen Verfahren zu ermitteln. Die Finanzämter haben die tatsächliche Nutzung des Gebäudes bis zu zehn Jahre zu überwachen.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Steuerpflichtigen bei der Errichtung gemischt genutzter Gebäude die abziehbaren Vorsteuerbeträge häufig nach einer unzulässig vereinfachten Methode berechneten. Die Finanzämter beanstandeten dies nicht. In Einzelfällen ließen Finanzämter den Vorsteuerabzug sogar für Gebäudeteile zu, für die er ausgeschlossen war. Auch die vorgeschriebenen Maßnahmen zur Überwachung des Vorsteuerabzuges während des zehnjährigen Berichtigungszeitraumes leiteten die Finanzämter nicht ein, obwohl die obersten Finanzbehörden der Länder dies aufgrund einer Bemerkung des Bundesrechnungshofes im Jahre 1998 zugesagt hatten.

In Anbetracht der hohen Vorsteuerbeträge, die bei Baumaßnahmen entstehen, hält es der Bundesrechnungshof für erforderlich, dass die Finanzämter die Prüfung des Vorsteuerabzugs deutlich verbessern und die gebotene Überwachung der für den Vorsteuerabzug maßgebenden Verhältnisse nunmehr in allen neuen Ländern einleiten.

Bundeseisenbahnvermögen

74 Sportflächen des Bundeseisenbahnvermögens

Die Eisenbahner-Sportvereine werden von der Deutsche Bahn AG durch die Bereitstellung finanzieller Mittel sowie vom Bundeseisenbahnvermögen durch die kostenlose Bereitstellung von Grundstücken, Gebäuden und Sportanlagen nach Maßgabe der Sportförderrichtlinien unterstützt.

Das Bundeseisenbahnvermögen hat die Sportförderrichtlinien nicht immer beachtet und ihre Einhaltung unzureichend überwacht. Beispielsweise wurden Sportförderungsmittel bis zu 55 000 DM pro Verein zu Unrecht gewährt, weil unter anderem die Anzahl der Mitglieder in den Mitgliederstatistiken unzutreffend ausgewiesen wurde. Versäumnisse bei der Verwertung entbehrlicher Sportflächen sowie nicht geltend gemachte Mietzinsforderungen gegenüber nicht oder nicht mehr in vollem Umfang förderungswürdigen Eisenbahner-Sportvereinen führten zu vermeidbaren finanziellen Einbußen.

75 Unterbringung des Bundeseisenbahnvermögens und der Außenstellen des Eisenbahn-Bundesamtes

Mit dem Abschluss der Rahmenvereinbarung im Jahre 1996 über die Verwertung von Eisenbahnliegenschaften verpflichtete sich die Deutsche Bahn AG, die Beschäftigten der Außenstellen des Eisenbahn-Bundesamtes dauerhaft und die Beschäftigten des Bundeseisenbahnvermögens und ihrer Sozialeinrichtungen bis längstens 31. Dezember 2005 in angemessenen Büroräumen mietzinsfrei unterzubringen. Das von der Deutschen Bahn AG hierfür zur Verfügung gestellte Budget ist auf 455 Mio. DM begrenzt. Bei der Auswahl der Objekte wurde das Prinzip der Wirtschaftlichkeit nicht immer beachtet. Das Bundesministerium, das Eisenbahn-Bundesamt und das Bundeseisenbahnvermögen waren nicht immer darüber informiert, wie viel des 455 Mio. DM-Budgets bisher verbraucht ist. Der Bundesrechnungshof vertritt die Auffassung, dass im Falle einer Budgetüberschreitung auf keinen Fall der Bundeshaushalt belastet werden sollte.

76 Jahresabschluss 1999 des Bundeseisenbahnvermögens

Sowohl die Summe der Einnahmen als auch die Summe der Ausgaben des Bundeseisenbahnvermögens verringerten sich im Jahre 1999 gegenüber dem Vorjahr von jeweils rd. 24,9 Mrd. DM auf rd. 19,2 Mrd. DM. Dies lag im Wesentlichen daran, dass die Zahlungsströme zur Bedienung der Kreditverbindlichkeiten infolge des Schuldenmitübernahmegesetzes vom Bundeseisenbahnvermögen auf den Bund übergingen. Das Bundeseisenbahnvermögen benötigte deutlich höhere Leistungen aus dem Bundeshaushalt als geplant, da der Verkauf seiner Anteile an den Eisenbahnwohnungsgesellschaften zum Jahresende 1999 nicht mehr zustande kam.

Ein Personalabbau durch Zurruhesetzungen bei den bei der Deutschen Bahn AG beschäftigten Beamten des Bundeseisenbahnvermögens dürfte aufgrund der Altersstruktur dieses Personenkreises in Zukunft nicht mehr im bisherigen Umfang möglich sein. Sollten sich die Pläne der Deutschen Bahn AG zum Personalabbau auch auf die dort beschäftigten Beamten des Bundeseisenbahnvermögens auswirken, müssten erst durch gesetzgeberische Maßnahmen hierzu die Rahmenbedingungen geschaffen werden. Das Bundesministerium teilt diese Auffassung und spricht sich für eine Verlängerung der Vorruhestandsregelung aus.

Bundesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts

Bundesanstalt für Arbeit

77 Sonderprogramm der Bundesregierung Beteiligung Dritter an der Vermittlung von Arbeitslosenhilfebeziehern

Im Jahre 1998 räumte die Bundesregierung in einem befristeten Sonderprogramm der Bundesanstalt für Arbeit die Möglichkeit ein, Dritte gegen Zahlung einer Vergütung mit der Vermittlung von Langzeitarbeitslosen und von Langzeitarbeitslosigkeit bedrohten Arbeitslosenhilfebeziehern auf dem Arbeitsmarkt zu beauftragen. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist es der Bundesanstalt in den Jahren 1998 und 1999 nicht gelungen, das Sonderprogramm bundesweit erfolgreich umzusetzen.

Der Bundesrechnungshof hat Empfehlungen ausgesprochen, wie sich organisatorische Mängel beseitigen und die Akzeptanz des Sonderprogramms steigern lässt. Das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung und die Bundesanstalt für Arbeit haben die Vorschläge aufgegriffen und bei der Ausgestaltung des bis zum 31. Dezember 2001 verlängerten Sonderprogramms berücksichtigt. Der Bundesrechnungshof wird beobachten, ob die neuen Anweisungen in den Arbeitsämtern umgesetzt werden und wie sich dies auf die Ergebnisse des Sonderprogramms auswirkt.

78 Besserstellung der Nachwuchskräfte der Bundesanstalt für Arbeit

Die Bundesanstalt für Arbeit gewährt ihren Nachwuchskräften finanzielle Vergünstigungen, die unwirtschaftlich und überwiegend rechtlich unzulässig sind. Hierdurch behandelt sie ihre Nachwuchskräfte besser als andere Dienstherren des Bundes. Nach der Prüfung des Bundesrechnungshofes gab die Bundesanstalt ihr Verhalten in einigen beanstandeten Fällen auf. In vier Fällen hält sie daran fest:

1. Während ledige Studierende ohne eigenen Hausstand an der Fachhochschule des Bundes in der Regel Leistungen nach dem Umzugskostengesetz erhalten, gewährt die Bundesanstalt ihren Studierenden die wesentlich höheren Leistungen nach der Trennungsgeldverordnung.
2. Für Teile des Trennungsgeldes der Studierenden führt die Bundesanstalt entgegen den Bestimmungen keine Lohnsteuer – und bei Angestellten auch keine Sozialabgaben – ab.
3. Bei der Festsetzung des Besoldungsdienstalters von Arbeits- und Berufsberatern rechnet die Bundesanstalt unter Verstoß gegen das Bundesbesoldungsgesetz die Ausbildungszeit voll an. Die Berater erhalten dadurch höhere Bezüge, als ihnen nach dem Gesetz zustehen.
4. Die Bundesanstalt hat eine Liegenschaft mit 139 Appartements und 69 Garagenplätzen angemietet, die sie einigen Studierenden zur Verfügung stellt. Der Aufwand der Bundesanstalt für die Verwaltung der Liegenschaft sowie die unentgeltliche Überlassung der Garagenplätze an die Studierenden widersprechen dem Gebot wirtschaftlichen Verwaltungshandelns.

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, dass die Bundesanstalt die Besserstellung ihrer Nachwuchskräfte aufgibt.

Teil III

Weitere Prüfungsergebnisse

Bundeskanzler und Bundeskanzleramt

79 Förderung kultureller Maßnahmen nach dem Bundesvertriebenengesetz

Nach § 96 Bundesvertriebenengesetz (BVFG) haben der Bund und die Länder das Kulturgut der Vertreibungsgebiete sicherzustellen und zu erhalten. Der Bundesrechnungshof hat die Förderung kultureller Maßnahmen im Rahmen des § 96 BVFG im Jahre 1998 geprüft. Er stellte fest, dass insbesondere die Förderung der Erhaltung und Auswertung deutscher Kultur der historischen Siedlungsgebiete in Ostmittel-, Ost- und Südosteuropa – auf die allein rd. 27 Mio. DM jährlich entfielen – mit 18 Einrichtungen stark zersplittert ist. Neun dieser Einrichtungen wurden mit 100 % ohne Beteiligung der Länder gefördert. Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass eine Gesamtkonzeption für die Förderung fehlt. Einrichtungen mit ihren angegliederten Museen, Bibliotheken und Archiven werden ohne erkennbare Prioritätensetzung zum Teil institutionell, zum Teil durch Projekte oder auf beide Arten gefördert. Das Fördersystem ist unübersichtlich und nicht nachvollziehbar. Der Bundesrechnungshof hat den Beauftragten der Bundesregierung aufgefordert, eine übergreifende Neukonzeption zu erarbeiten. Dieser hat die Anregung aufgegriffen.

Bundesministerium des Innern

80 Zuwendungen an den Kirchlichen Suchdienst

Der Kirchliche Suchdienst befasst sich mit der Nachforschung nach vermissten Zivilpersonen aus den Vertreibungsgebieten und der Auskunftserteilung aus den Suchdiensterkenntnissen für behördliche Zwecke. Der Suchdienst umfasste zum Zeitpunkt der Prüfung eine Zentralstelle und sieben so genannte „Heimatortkarteien“, die in Standorten über die gesamte Bundesrepublik verteilt waren. Der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung hatte bereits früher empfohlen, zur Verbesserung der Organisationsstruktur nur noch drei „Großkarteien“ mit dem Ziel der Bildung einer zentralen Auskunftskartei zu schaffen. Mit der fortschreitenden Entwicklung im Bereich der Informationstechnik und der Möglichkeit zur Digitalisierung der Karteien können die Konzentrationsbemühungen nun umgesetzt werden. Hierdurch werden künftig jährlich rd. 2 Mio. DM eingespart.

81 Kosten der Rückführung von Deutschen

Russlanddeutsche Spätaussiedler sowie ihre nach Deutschland einreiseberechtigten Angehörigen wurden bis Ende 1999 grundsätzlich auf Kosten des Bundes mit dem Flugzeug nach Deutschland befördert. Die Ausgaben des Bundesministeriums beliefen sich in den letzten Jahren bei jeweils über 100 000 Spätaussiedlern und deren Angehörigen auf über 50 Mio. DM pro Jahr.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium wiederholt aufgefordert zu überprüfen, ob das Verfahren aufgrund der hohen Kosten geändert werden könne. Aus Gründen der Wirtschaftlichkeit sei auch eine Ausreise mit anderen Transportmitteln in Erwägung zu ziehen. Nach langem Widerstand hat das Bundesministerium bei der Aufstellung des Bundeshaushalts 2000 dann aber doch beschlossen, Spätaussiedler und ihre einreiseberechtigten Angehörigen ab dem Jahre 2000 grundsätzlich nicht mehr mit Freiflügen nach Deutschland zu befördern. Künftig müssen sie – bis auf Krankheitsfälle – ihre Ausreise bei einer pauschalen Kostenerstattung in Höhe von 200 DM pro Person selbst finanzieren. Die Einsparung beträgt über 25 Mio. DM pro Jahr.

82 Modernisierung der Ministerialverwaltung im Zusammenhang mit der Verlagerung von Regierungsfunktionen nach Berlin

Der Bundesrechnungshof untersuchte im Jahre 1998 die vom Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages geforderten Organisationsmaßnahmen der Ressorts zur Verschlankung der Ministerialbürokratie im Zusammenhang mit der Verlagerung von Regierungsfunktionen nach Berlin.

Die Ressorts hatten es weitgehend versäumt, Ziel- und Programmstrukturen zu erstellen. Die von den Ressorts vorgenommene Aufgabenkritik war deshalb methodisch unzulänglich und ergänzungsbedürftig. Überflüssige Aufgaben und Parallelstrukturen bei den Ressorts wurden

nicht erkannt. Erhebliche Rationalisierungsmöglichkeiten blieben ungenutzt. Zudem erfüllte der frühere Lenkungsausschuss für Verwaltungsorganisation nicht die an ihn gestellten Erwartungen, Ziele und Aufgaben ressortübergreifend zu koordinieren, weil es ihm an Entscheidungsbefugnissen fehlte. Die parlamentarisch geforderte Modernisierung der Ministerialverwaltung wird nur dann gelingen, wenn die Leitungen der Ressorts und die politischen Entscheidungsträger sich der hierfür erforderlichen Reorganisationsmaßnahmen in besonderem Maße annehmen und sie ressortübergreifend weiterverfolgen.

Bundesministerium der Justiz

83 Durchführung der Baumaßnahmen für die Unterbringung des Bundesverwaltungsgerichtes im Gebäude des ehemaligen Reichsgerichtes in Leipzig

Die Bauverwaltung ließ von freiberuflich Tätigen beim Gebäude für das Bundesverwaltungsgericht für Büroräume der Dachaufbauten eine Kühleinrichtung zur Begrenzung der Raumtemperaturen in den Sommermonaten planen. Aufgrund einer Nutzerforderung war der Einbau von Kühldecken vorgesehen.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die Leistung der Kühldecken falsch berechnet war und damit die notwendige Kühlung nicht erreicht werden konnte. Er empfahl, auf ihren Einbau zu verzichten und stattdessen leistungsgerechte und um 0,6 Mio. DM preiswertere Gebläsekonvektoren einzubauen. Nutzer und Bauverwaltung sind der Empfehlung des Bundesrechnungshofes gefolgt, haben den Einbau von Gebläsekonvektoren veranlasst und somit Fehlinvestitionen in Höhe von 1,2 Mio. DM vermieden.

Bundesministerium der Finanzen

84 Einführung von Kosten- und Leistungsrechnungen in der Bundesverwaltung

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahre 1999 den Stand der Einführung von Kosten- und Leistungsrechnungen (KLR) und Controlling in der Bundesverwaltung querschnittlich und berichtete dem Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) hierüber am 1. Oktober 1999. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass Einführung und Einsatz dieser Instrumente noch nicht weit fortgeschritten waren. Auch bei Behörden, die sich seit längerem mit der Thematik befassen, bestanden erst Teillösungen. Ein umfassendes System im Wirkbetrieb konnte noch nicht festgestellt werden. Insbesondere die Führungsebenen der Behörden unterstützten den Einsatz der Verfahren noch nicht nachhaltig. Insgesamt wurden in den letzten fünf Jahren für die Einführung von KLR und Controlling in der Bundesverwaltung Beraterleistungen in Höhe von ca. 100 Mio. DM in Anspruch genommen.

Der Rechnungsprüfungsausschuss hat den Bericht des Bundesrechnungshofes in seiner Sitzung am 19. Februar 2000 zustimmend zur Kenntnis genommen. Er hat das Bundesministerium aufgefordert, die Federführung bei der Einführung von KLR in der Bundesverwaltung aktiv zu übernehmen, die hierzu erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, dabei die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zu berücksichtigen und über den weiteren Fortgang jährlich zu berichten.

85 Vertragsmanagement der Bundesvermögensverwaltung bei verbilligt veräußerten Grundstücken

Seit dem Jahre 1991 veräußerte der Bund in verstärktem Umfang eigene Grundstücke für bestimmte förderungswürdige Zwecke verbilligt oder gab sie unentgeltlich ab. Rechtsgrundlagen dafür waren entsprechende Haushaltsvermerke im Bundeshaushaltsplan. Die gewährten Abschläge beliefen sich bisher auf rd. 3,7 Mrd. DM. Die Zweckbindung beträgt meist 20 Jahre.

Der Bundesrechnungshof hat in den Jahren 1998 und 1999 festgestellt, dass die derzeitige Organisation in den Bundesvermögensämtern nicht die notwendige Gewähr für eine ausreichende Kontrolle der vertraglichen Zusagen der Käufer, insbesondere der Erfüllung des Förderzwecks, bietet. Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium auf die unzulängliche Vertragsüberwachung und die dadurch verursachten zusätzlichen finanziellen Risiken hingewiesen. Er hat eine deutliche Verbesserung angemahnt und hierzu Vorschläge unterbreitet.

Das Bundesministerium hat die Vorschläge des Bundesrechnungshofes weitgehend aufgegriffen und insbeson-

dere zugesagt, ein einheitliches und zentrales Vertragsmanagement für die verbilligten Veräußerungen auf der Ebene der Bundesvermögensämter einrichten.

86 Veräußerung von Bundesliegenschaften des Allgemeinen Grundvermögens

Das Bundesministerium sowie die ihm unterstellten Bundesvermögensabteilungen der Oberfinanzdirektionen und Bundesvermögensämter (Bundesvermögensverwaltung) verwerteten von 1990 bis 1999 Liegenschaften mit einem Gesamtwert von über 20 Mrd. DM. Der dabei erzielte Erlös ist seit 1998 vor allem wegen der nachlassenden Attraktivität des verbleibenden Bestandes stark rückläufig.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes muss die Bundesvermögensverwaltung den schwieriger gewordenen Ausgangsbedingungen für die Verwertung stärker Rechnung tragen, um auch weiterhin möglichst hohe Einnahmen für den Bundeshaushalt zu erzielen. So ist beispielsweise das IT-gestützte Informationssystem als Informationsgrundlage für den veräußerbaren Bestand trotz jahrelanger Bemühungen des Bundesministeriums nach wie vor unzureichend. Den besonderen Anforderungen an die Qualifikation der Mitarbeiter, die bei der Vorbereitung von Verkäufen insbesondere mit kommunaler Beteiligung von großer Bedeutung ist, wurde durch Schulungsmaßnahmen zu wenig Rechnung getragen und der Personaleinsatz zu unflexibel gehandhabt. Nicht zuletzt wegen einer politisch gewollten Bevorzugung kommunaler Wünsche bei der Auswahl von Investoren gelang es oftmals nicht, die finanziellen Interessen des Bundes erfolgreich zu vertreten. Auch der Verkaufsprozess erwies sich durch den dreistufigen Aufbau der Bundesvermögensverwaltung und wegen der Zuständigkeitsverteilung auf mehrere, voneinander weitgehend unabhängige Arbeitseinheiten im Bundesministerium als zu schwerfällig, um alle Möglichkeiten für vorteilhafte Verkäufe nutzen zu können.

Der Bundesrechnungshof schlägt vor, bei der Steuerung des Verkaufsprozesses stärker das finanzielle Interesse des Bundes zu berücksichtigen. Hierzu sollte das Bundesministerium die Entscheidungsverfahren beschleunigen und den flexiblen, an fachlichen Schwerpunkten und ualifikationsanforderungen orientierten Einsatz personeller Ressourcen erleichtern. Dabei sollte es bei einer organisatorischen Umstrukturierung, für die es bereits erste konzeptionelle Überlegungen angestellt hat, die Nachteile des bisherigen dreistufigen Verwaltungsaufbaus vermeiden.

87 Verwaltungskostenerstattung an Länder

Das Bundesministerium der Finanzen leistete an ein Land in mehreren Fällen für die Durchführung der Bauaufgaben des Bundes nicht gerechtfertigte Zahlungen in Höhe von insgesamt rd. 3,1 Mio. DM. Aufgrund der Feststellungen des Bundesrechnungshofes wurden die Überzahlungen wieder dem Bundeshaushalt zugeführt.

88 Auswirkungen des Europäischen Systems der Zentralbanken auf die Leitungsstruktur der Deutschen Bundesbank

Mit Eintritt in das Europäische System der Zentralbanken am 1. Januar 1999 gingen die geld- und währungspolitischen Entscheidungsbefugnisse der Deutschen Bundesbank auf die Beschlussorgane der Europäischen Zentralbank über. Der Bundesrechnungshof prüfte die Auswirkungen dieser Veränderung auf die Leitungsstruktur der Bundesbank; er nahm dabei insbesondere zu alternativen Organisationsvorschlägen des Zentralbankrats Stellung. Seine Erkenntnisse und Empfehlungen leitete der Bundesrechnungshof dem Bundesministerium im Hinblick auf das anstehende Gesetzgebungsverfahren zur Änderung des Bundesbankgesetzes in einem Beratungsbeitrag zu.

Der Bundesrechnungshof hat die Empfehlung ausgesprochen, als oberstes Leitungsgremium der Bundesbank künftig einen Vorstand mit Sitz in Frankfurt am Main vorzusehen und die Leitung der dezentralen Hauptverwaltungen (Landeszentralbanken) weisungsabhängigen Regionaldirektoren zu übertragen. Die Vorteile einer solchen straffen Leitungsstruktur, die vor allem in einer höheren organisatorischen Effizienz und günstigen wirtschaftlichen Auswirkungen begründet sind, hat er im Einzelnen dargelegt. Das Bundesministerium hat den Beratungsbeitrag einer von ihm eingerichteten externen Sachverständigengruppe zugeleitet, die ihren Bericht inzwischen in das weitere Entscheidungsverfahren eingebracht hat.

89 Neustrukturierung des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung e.V.

Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung e. V. in Berlin erhält im Wege der institutionellen Förderung im Rahmen einer Fehlbedarfsfinanzierung je zur Hälfte Mittel des Bundes und des Landes Berlin. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass es das Bundesministerium bisher versäumt hatte, ein umfassendes Entwicklungs- und Personalkonzept für das Institut zu erstellen.

Das Bundesministerium hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes weitgehend aufgegriffen und angekündigt, das Institut auf der Grundlage eines schlüssigen Konzepts umzustrukturieren und u. a. eine Abteilung aufzulösen. Durch den geplanten Stellenabbau können jährlich mindestens 1,2 Mio. DM eingespart werden.

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie

90 Beschaffung und Verwaltung von Gegenständen des allgemeinen Geschäftsbedarfs (ohne IT-Leistungen)

Der Bundesrechnungshof hat Beschaffungsmaßnahmen bei verschiedenen Behörden der Bundesverwaltung unterschiedlicher Ressorts untersucht. Er hat festgestellt, dass die Behörden bei ihren Beschaffungen von Gegenständen des allgemeinen Geschäftsbedarfs sowie zur Einrichtung von Gebäuden (mit Ausnahme von IT-Leistungen) häufig gegen die vergaberechtlichen Vorschriften und die Bundeshaushaltsordnung verstießen. Insbesondere wurde wiederholt das Ausschreibungsgebot nicht beachtet. Mängel in der Aufbau- und Ablauforganisation des Beschaffungsbereiches waren in einigen Behörden mit ursächlich für nicht ordnungsgemäß abgewickelte und unwirtschaftliche Beschaffungen. Zahlreiche Behörden beachteten nicht die für die Geräte- und Materialverwaltung maßgeblichen Vorschriften.

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesministerien verschiedene Maßnahmen für die ordnungsgemäße und wirtschaftliche Wahrnehmung der Aufgaben im Beschaffungsbereich empfohlen. Die Bundesministerien haben zugesagt, die Vorschläge des Bundesrechnungshofes umzusetzen.

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung

91 Neubau der Hauptverwaltung der Landesversicherungsanstalt Freie und Hansestadt Hamburg

Die Landesversicherungsanstalt Freie und Hansestadt Hamburg, die aus Mitteln des Bundesministeriums Zuschüsse erhält, plante für ihre Hauptverwaltung einen Neubau mit zu hohem baulichem Standard und nicht notwendigen oder nicht zweckmäßigen Elementen architektonischer Gestaltung.

Die zeitnahe Prüfung des Bundesrechnungshofes im Planungsstadium führte zu Einsparungen in Höhe von rd. 7 Mio. DM.

92 Einführen eines optoelektronischen Vorgangbearbeitungssystems

Die Landesversicherungsanstalt Sachsen-Anhalt (Landesversicherungsanstalt) beschloss Ende des Jahres 1995, ein „softwarebezogenes optoelektronisches Archivierungs-, Retrieval- und Dokumentenmanagementsystem“ zu Zwecken der Archivierung und aktenlosen Vorgangsbearbeitung einzuführen.

Sie begann im Jahre 1997 ein Pilotprojekt für rd. 400 000 DM in dem kleinen, überschaubaren Bereich Regress und beabsichtigte dabei, das System in der gesamten Landesversicherungsanstalt zu testen. Eine Ausweitung des Systems auf alle Arbeitsbereiche hätte zusätzliche Kosten in Höhe von mehreren Millionen DM ausgelöst.

Der Bundesrechnungshof hatte mehrmals Bedenken gegen das Gesamtprojekt geäußert, insbesondere weil andere Rentenversicherungsträger ähnliche Projekte wieder eingestellt hatten, da sie für den Bereich der Rentenbearbeitung nicht zu brauchbaren Lösungen führten. Ferner hatte der Bundesrechnungshof bezweifelt, ob sich Erkenntnisse aus dem Randbereich Regress auf die gesamte Landesversicherungsanstalt, insbesondere auf die Rentenbearbeitung, übertragen lassen. Schließlich hatte der Bundesrechnungshof darauf hingewiesen, dass eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bereits vor Beginn des Projekts notwendig wäre.

Nach Abschluss des Pilotprojekts hat die Landesversicherungsanstalt im Herbst des Jahres 1999 mitgeteilt, dass sie eine Ausweitung des Systems auf andere Arbeitsbereiche innerhalb der Landesversicherungsanstalt auf absehbare Zeit nicht vorsehe.

Damit ist die Landesversicherungsanstalt der Empfehlung des Bundesrechnungshofes, über das Pilotprojekt hinaus keine weiteren Mittel für ein Gesamtprojekt einzusetzen, gefolgt. Unnötige Ausgaben in Millionenhöhe sind dadurch vermieden worden.

Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen

93 Vergabeverhalten der Bundesverkehrsverwaltung

Der Bundesrechnungshof hat für den Zeitraum von 1995 bis 1998 etwa 11 000 in einer Dokumentation erfasste Vergabeverfahren aus dem Bereich der Bundesverkehrsverwaltung ausgewertet. Danach ist die Abweichung vom grundsätzlichen Gebot der Öffentlichen Ausschreibung fast als Regelfall anzusehen, ohne dass überzeugende Begründungen dies auch nur annähernd rechtfertigten. Allerdings steigt der Anteil Öffentlicher Ausschreibungen mit zunehmender Auftragshöhe deutlich an.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, eine Verbesserung der Qualität der Vergabevermerke sicherzustellen, vorhandene Dokumentationen durch Ergänzungen aussagefähig und dadurch für Kontrollzwecke nutzbar zu machen und so über eine intensivere Dienst- und Fachaufsicht das Vergabeverhalten der Bundesverkehrsverwaltung nachhaltig zu verbessern.

Das Bundesministerium hat zwar das vom Bundesrechnungshof aufgezeigte Ausmaß der Verstöße gegen das Vergaberecht bestritten, die Anregungen des Bundesrech-nungshofes gleichwohl umgehend und mit Nachdruck umgesetzt.

94 Kreuzungsmaßnahmen zwischen Schienenwegen des Bundes und Straßen

Der Bund beteiligt sich am Bau neuer und an der Änderung bestehender Kreuzungen zwischen Schienenwegen und Straßen mit jährlichen Aufwendungen von mehreren hundert Millionen DM. In den Jahren 1998 und 1999 hat er in ausgewählten Ländern, die im Auftrag des Bundes handeln, untersucht, wie deren Straßenbauverwaltungen gesetzliche und andere Bestimmungen bei Eisenbahnkreuzungsmaßnahmen anwenden. Dabei hat er in über 50 Fällen typische, wiederkehrende Mängel festgestellt, durch die der Bund mit Ausgaben von mehr als 14 Mio. DM zuviel belastet wurde. Da der Bundesrechnungshof nur stichprobenweise in sechs von rd. 170 Straßenbaudienststellen geprüft hat, ist davon auszugehen, dass der finanzielle Schaden für den Bund weitaus höher liegt.

Der Bundesrechnungshof hat die betroffenen Straßenbauverwaltungen aufgefordert, dem Bund die unzulässig angelasteten Ausgaben zu erstatten. Die Straßenbauverwaltungen prüfen derzeit die Feststellungen des Bundesrechnungshofes. Sie haben inzwischen Rückerstattungen von über 3 Mio. DM vorgenommen und weitere bereits angekündigt. Darüber hinaus hat das Bundesministerium zugesagt, der Empfehlung des Bundesrechnungshofes zu folgen, die Prüfungsergebnisse den Straßenbauverwaltungen aller Länder zur Kenntnis zu geben, um die festgestellten typischen Mängel künftig vermeiden zu helfen.

Bundesministerium der Verteidigung

95 Einsatz von Fernschreibgerät bei der Bundeswehr

Seit dem Aufkommen der modernen Kommunikationsmittel Telefax und E-Mail verringert sich zunehmend die Nutzung des personalintensiven und inzwischen technisch überholten Fernschreibsystems der Bundeswehr. Deshalb plant das Bundesministerium, im Jahre 2005 ein Nachfolgesystem einzuführen. Es fehlt jedoch an einer über die jeweilige Teilstreitkraft hinausgehenden Bedarfsermittlung sowie Gerätebewirtschaftung. Auch sind viele Fernschreibeinrichtungen nur unzureichend ausgelastet.

Das Bundesministerium hat aufgrund der Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes seine Planungen überarbeitet und wirtschaftlicher gestaltet. Darüber hinaus wird es eine Verminderung der Anzahl von Fernschreibeinrichtungen prüfen.

96 Wirtschaftlichkeit der Planung der Baumaßnahmen für die allgemeine Infrastruktur des Gefechtsübungszentrums des Heeres (Colbitz-Letzinger Heide, Sachsen-Anhalt)

Auf Anregung des Bundesrechnungshofes hat das Bundesministerium die Planung für den Bau einer Panzerwaschanlage für das Gefechtsübungszentrum umplanen lassen, wodurch Ausgaben in Höhe von mehr als 950 000 DM eingespart werden. Das Bundesministerium beabsichtigt, die Erfahrungen beim Bau dieser Panzerwaschanlage bei anderen Waschanlagentypen zu nutzen und die Ergebnisse in die Standardplanung einfließen zu lassen. Damit können bei mindestens vier weiteren geplanten Panzerwaschanlagen Ausgaben in Höhe von rd. 3,8 Mio. DM vermieden werden.

Das Bundesministerium plante noch Ende 1999 den Bau einer Pflegehalle für Privatkraftfahrzeuge mit Ausgaben in Höhe von 152 000 DM. Das Bundesministerium nahm die Prüfung des Bundesrechnungshofes zum Anlass, seine Planung zu verändern. Es entsprach damit dem Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages vom 26. März 1999 in einem vergleichbaren Fall (Drucksache 14/29 Nr. 66), künftig auf die Errichtung derartiger Pflegehallen zu verzichten.

Allgemeine Finanzverwaltung

97 Verständliche und anwenderfreundliche Steuergesetze

Die Tarifbegrenzung bei gewerblichen Einkünften nach § 32c EStG ermäßigte den Höchststeuersatz für gewerbliche Einkünfte ab einer bestimmten Höhe gegenüber dem Einkommensteuertarif. Die vielschichtige Steuervorschrift, die ab dem Veranlagungszeitraum 2001 aufgehoben wird, war in ihrer Ausgestaltung schwer verständlich und wenig anwenderfreundlich. Der Erlass erläuternder bundeseinheitlicher Verwaltungsvorschriften und die Untersützung durch IT verzögerten sich und waren teilweise unzureichend. Die zu begünstigenden Gewinne und Gewinnanteile aus gewerblicher Tätigkeit wurden – insbesondere in den ersten Veranlagungsjahren – häufig fehlerhaft und i. d. R. zulasten des Fiskus angesetzt.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt allgemein, bei dem Entwurf und der Einführung steuerlicher Gesetzesvorschriften diese im Sinne eines bürgernahen Staates verständlich und handhabbar zu gestalten. Die Anwender sollten auch rechtzeitig und umfassend durch Verwaltungsanweisungen, Arbeitshilfen sowie IT-Verfahren und Schulungen unterstützt und die Umsetzung der Vorschriften in der ersten Zeit kritisch begleitet werden. Diese Empfehlungen sollten bereits bei der Umsetzung der im Jahre 2000 verabschiedeten Steuerreformgesetze berücksichtigt werden.

Bundesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts

Bundesanstalt für Arbeit

98 Verwaltungsaufwand bei der Förderung von Strukturanpassungsmaßnahmen

Die Bundesanstalt für Arbeit gewährt Trägern von Strukturanpassungsmaßnahmen Lohnkostenzuschüsse, wenn sie zugewiesene förderungsfähige Arbeitnehmer beschäftigen. Als Strukturanpassungsmaßnahmen können u. a. Maßnahmen zur Erhaltung und Verbesserung der Umwelt sowie zur Verbesserung des Angebotes bei den sozialen Diensten und der Jugendhilfe anerkannt werden. Der Bund beteiligt sich an den Ausgaben der Bundesanstalt. Die Höhe des pauschal gewährten Lohnkostenzuschusses und der Anteil des Bundes an der Förderung werden jeweils zu Beginn eines Kalenderjahres neu festgestellt.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, bei laufenden Förderfällen auf die jährliche Anpassung zu verzichten und die Bewirtschaftung der Mittel zu zentralisieren. Auf diese Weise lässt sich der Verwaltungsaufwand erheblich verringern.

99 Prüfung der Bedürftigkeit bei Anträgen auf Arbeitslosenhilfe

Der Bundesrechnungshof und das Vorprüfungsamt der Bundesanstalt für Arbeit stellten fest, dass die Bearbeitung von Anträgen auf Arbeitslosenhilfe durch die Arbeitsämter häufig fehlerhaft war, weil sie nicht hinreichend überprüften, ob die Antragsteller bedürftig waren. Der Bundesrechnungshof hat Empfehlungen gegeben, wie die Mängel abgestellt werden können. Die Bundesanstalt und – in einem Teilbereich – das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung haben die Empfehlungen aufgegriffen. Bei konsequenter Umsetzung sind jährlich deutliche Einsparungen bei den Ausgaben für Arbeitslosenhilfe zu erzielen, die der Bundesrechnungshof auf einen zweistelligen Millionenbetrag schätzt.

100 Bearbeitungsqualität in den Aufgabengebieten Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Unterhaltsgeld der Arbeitsämter

Von über 15 000 in eine bundesweite Schwerpunktprüfung des Bundesrechnungshofes und des Vorprüfungsamtes der Bundesanstalt für Arbeit einbezogenen Entscheidungen der Arbeitsämter waren 6 % fehlerhaft. Damit hat sich im Vergleich zu früheren Untersuchungen die Bearbeitungsqualität deutlich verbessert. Einzelne Fehlerschwerpunkte, insbesondere bei der Bestimmung des Leistungsentgelts, des Bemessungszeitraums und der Dauer der Leistungsgewährung dürfen jedoch nicht übersehen werden.

Teil I

1 Feststellungen zur Haushalts- und Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 1999

1.0

Bei der Prüfung der Jahresrechnung für das Haushaltsjahr 1999 hat der Bundesrechnungshof keine für die Entlastung wesentlichen Abweichungen zwischen den Beträgen festgestellt, die in den Rechnungen und den Büchern aufgeführt sind; dies gilt auch für die Rechnungen der Sondervermögen. Allerdings hat er unzutreffende oder unklare Angaben in der Jahresrechnung festgestellt. Soweit die Einnahmen und Ausgaben stichprobenweise geprüft wurden, waren diese bis auf formale Fehler im Allgemeinen ordnungsgemäß belegt.

Die Ausgaben lagen im Vollzug des Haushalts 1999 mit 482,8 Mrd. DM rd. 2,9 Mrd. DM unter dem Soll, die Einnahmen (ohne Münzeinnahmen) erreichten mit 431,5 Mrd. DM nicht ganz das veranschlagte Soll (432,1 Mrd. DM). Zum Haushaltsausgleich trugen in erheblichem Umfang Einnahmen aus der Veräußerung von Beteiligungen und sonstigem Kapitalvermögen (9,2 Mrd. DM) bei. Hiervon entfielen 4,1 Mrd. DM auf die Deckung des Zuschussbedarfs bei den Postunterstützungskassen. Das im Haushaltsplan 1999 vorgesehene Finanzierungsdefizit von 53,6 Mrd. DM wurde um rd. 2,3 Mrd. DM unterschritten. Es war um rd. 5,3 Mrd. DM geringer als im Vorjahr (56,6 Mrd. DM).

Die Nettokreditaufnahme lag ausweislich der Haushaltsrechnung mit 51,1 Mrd. DM um 2,4 Mrd. DM unter dem veranschlagten Soll. Sie war im Haushaltsvollzug um rd. 4,9 Mrd. DM geringer als die Summe der Investitionsausgaben (56,0 Mrd. DM). Die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze wurde damit eingehalten. Dem Bundesministerium der Finanzen steht eine weitergeltende Restkreditermächtigung für das Haushaltsjahr 2000 in Höhe von rd. 12,6 Mrd. DM zur Verfügung, weil es – in Fortsetzung der bisherigen Praxis – die nicht ausgenutzten Kreditermächtigungen der Vorjahre in gleicher Höhe vor den bewilligten Ermächtigungen für das laufende Haushaltsjahr in Anspruch genommen hat.

Die in der Haushaltsrechnung ausgewiesene Nettokreditaufnahme liegt um 855 Mio. DM unter dem von der Bundesschuldenverwaltung beurkundeten Betrag von 51,9 Mrd. DM. Die Differenz ist auf die unterschiedliche Behandlung der Tilgung eines Kassenverstärkungskredits des Erblastentilgungsfonds zurückzuführen. Nach Feststellungen des Bundesrechnungshofes waren die in diesem Zusammenhang vorgenommenen Buchungen zur Umwandlung des Kassenverstärkungskredits in einen Haushaltskredit nicht ordnungsgemäß, wie das Bundesministerium selbst eingeräumt hat. Die zum kassenmäßigen Haushaltsausgleich erforderliche Nettokreditaufnahme ist jedoch in der Haushaltsrechnung mit 51,1 Mrd. DM finanzwirtschaftlich zutreffend ausgewiesen.

1.1 Stand der Entlastungsverfahren

1.1.1 Entlastung für das Haushaltsjahr 1998

Für das Haushaltsjahr 1998 hat der Bundesrat am 26. November 1999 (Drucksache 226/99) und der Deutsche Bundestag am 28. September 2000 (Plenarprotokoll 14/121 i. V. m. Drucksache 14/3869) die Entlastung erteilt.

1.1.2 Vorlage der Haushaltsrechnung 1999

Das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) hat mit Schreiben vom 31. März 2000 dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat gemäß Artikel 114 Abs. 1 Grundgesetz die Haushalts- und Vermögensrechnung für das Haushaltsjahr 1999 (Drucksache 14/3141) als Grundlagen für das parlamentarische Verfahren zur Entlastung der Bundesregierung vorgelegt.

1.2 Ordnungsmäßigkeit der Jahresrechnung 1999 (Mitteilung nach § 97 Abs. 2 Nr. 1 BHO)

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

Der Bundesrechnungshof hat die Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Vermögensrechnung für das Haushaltsjahr 1999 mit Unterstützung seiner Prüfungsämter geprüft. Er hat hinsichtlich des kassenmäßigen Ergebnisses keine für die Entlastung wesentlichen Abweichungen zwischen den Beträgen festgestellt, die in diesen Rechnungen und in den Büchern aufgeführt sind; dies gilt auch für die Rechnungen der Sondervermögen. Allerdings hat er festgestellt, dass die Haushalts- und Vermögensrechnung unzutreffende, widersprüchliche oder unklare Angaben enthält (vgl. insb. Nr. 1.3.5.1, 1.4.2, 1.5, 1.7.2). Das Bundesministerium als für die Aufstellung der Haushalts- und Vermögensrechnung verantwortliche Stelle (§ 80 Abs. 2 BHO) wird dafür zu sorgen haben, dass die Jahresrechnung als Grundlage für die Entlastung der Bundesregierung ordnungsgemäß erstellt wird und zutreffende und widerspruchsfreie Angaben enthält. Soweit die Mängel auf unzureichenden Angaben der anderen Ressorts beruhen, wird das Bundesministerium geeignete Maßnahmen zu deren Überprüfung und ggf. Berichtigung ergreifen müssen.

Soweit die Einnahmen und Ausgaben stichprobenweise geprüft wurden, waren diese im Allgemeinen ordnungsgemäß belegt. Es ist aber – wie im Vorjahr – darauf hinzu-

weisen, dass formale Fehler, insbesondere bei den Feststellungsvermerken auf den begründenden Unterlagen oder bei der Vollständigkeit dieser Unterlagen, aber auch beim Ausfüllen der Vordrucke der Kassenanordnungen (Vorl. VV Nr. 2.6 zu § 34 BHO einschließlich Anlage) festgestellt wurden. Der Anteil der formalen Fehler beläuft sich bei rd. 13 000 geprüften Fällen auf insgesamt rd. 12 % und ist damit deutlich höher als im Vorjahr (9 %).

Die Beauftragten für den Haushalt der Ressorts sowie der nachgeordneten Dienststellen sollten vom Bundesministerium – ggf. im Haushaltsaufstellungsschreiben oder im Haushaltsführungserlass – erneut auf die Notwendigkeit hingewiesen werden, in ihrem Verantwortungsbereich die Vorschriften und Grundsätze für die ordnungsgemäße Veranschlagung und Bewirtschaftung der Haushaltsmittel hinreichend zu beachten (Vorl. VV Nr. 2; Nrn. 3.3.1 Satz 1 und 3.3.4 zu § 9 BHO; Vorl. VV Nr. 2 zu § 34 BHO einschließlich Anlage). Dies gilt auch für die Buchung der bei der Bewirtschaftung von Bundesmitteln eingegangenen Verpflichtungen (vgl. Richtlinie des Bundesministerium nach § 71 Abs. 1 Satz 2 BHO vom 16. Juli 1993).

1.3 Haushaltsführung

1.3.1 Abschlussergebnisse[1)]

Das Haushaltsgesetz 1999 wurde erst am 23. Juni 1999 verkündet, weil der Haushaltsentwurf 1999 wegen der Bundestagswahl im Herbst 1998 von der Bundesregierung erneut eingebracht wurde und parlamentarisch beraten werden musste. Bis zur Verkündung galten die Vorschriften des Artikels 111 Grundgesetz zur vorläufigen Haushaltsführung.

Im Haushaltsgesetz 1999 wurden die Einnahmen und Ausgaben des Bundes auf 485,7 Mrd. DM festgestellt und das Bundesministerium zu einer Nettokreditaufnahme bis zur Höhe von 53,5 Mrd. DM ermächtigt (vgl. ***Übersicht 1***). Im Haushaltsvollzug lagen die Einnahmen (ohne Münzeinnahmen und Einnahmen aus der Aufnahme von Krediten) um rd. 0,5 Mrd. DM unter dem veranschlagten Soll (432,1 Mrd. DM). Dabei ist zu berücksichtigen, dass dieses Soll bereits um eine „Globale Mindereinnahme“ in Höhe von 2 Mrd. DM vermindert war, die in den Haushalt 1999 eingestellt worden war, um Haushaltsrisiken auf der Einnahmenseite (Privatisierung, Gewährleistungen) auffangen zu können.

Die Ausgaben waren um rd. 2,9 Mrd. DM niedriger als veranschlagt. Gegenüber dem Vorjahr sind die Einnahmen um rd. 31,2 Mrd. DM (+ 7,8 %) und die Ausgaben um rd. 25,9 Mrd. DM (+ 5,7 %) gestiegen. Ursache der hohen Steigerungsraten gegenüber dem Vorjahr sind die erstmalige Veranschlagung von Zuschüssen an die Rentenversicherung und die Post-Unterstützungskassen, die durch zusätzliche Einnahmen (Ökosteuer, Gewinne und Privatisierungserlöse aus dem Bereich der Post-Nachfolgeunternehmen) gedeckt wurden. Bereinigt um diese Sondereffekte liegt die Steigerungsrate bei den Ausgaben bei + 0,6 %. Die Zinsausgaben (ohne Zinserstattungen) betrugen 80,4 Mrd. DM; das sind rd. 24,1 Mrd. DM (+ 42,8 %) mehr als im Vorjahr. Diese Erhöhung ist zum überwiegenden Teil Folge der Eingliederung der Schulden der Sondervermögen Erblastentilgungsfonds, Ausgleichsfonds zur Sicherung des Steinkohleneinsatzes und Bundeseisenbahnvermögen in den Bundeshaushalt (vgl. Nr. 1.7). Die Zinsausgaben für diese eingegliederten Sondervermögen betrugen im Jahre 1999 rd. 21,4 Mrd. DM.

1.3.1.1 Finanzierungssaldo

Das im Haushaltsplan 1999 vorgesehene Finanzierungsdefizit (negativer Finanzierungssaldo) von 53,610 Mrd. DM wurde im Ist-Ergebnis um rd. 2,3 Mrd. DM[2)] unterschritten. Es war mit 51,262 Mrd. DM um rd. 5,3 Mrd. DM geringer als im Vorjahr (vgl. Nrn. 1.3 und 2.1.2 der Haushaltsrechnung). Bei einigen Einnahme- und Ausgabepositionen haben sich zum Teil erhebliche Abweichungen im Vergleich zum Soll ergeben.

1.3.1.2 Einnahmen

Bei den **Steuern und steuerähnlichen Abgaben** sind insgesamt Mehreinnahmen gegenüber dem Soll 1999 von rd. 4,8 Mrd. DM zu verzeichnen (vgl. Nr. 3.5.2.1 der Haushaltsrechnung). Mehreinnahmen in Milliardenhöhe insbesondere bei der Einkommensteuer, den nicht veranlagten Ertragssteuern, der Umsatzsteuer, der Einfuhrumsatzsteuer und der Tabaksteuer standen Mindereinnahmen insbesondere bei der Lohnsteuer und der Körperschaftsteuer gegenüber.

Gegenüber dem Vorjahr sind die Steuereinnahmen um 34,9 Mrd. DM (+ 10,2 %) gestiegen. Hierzu trugen vor allem Veränderungen in folgenden Steuerbereichen bei:

- höhere Körperschaftsteuereinnahmen aufgrund der verbesserten Ertragslage der Unternehmen
- stärkere Besteuerung des Energieverbrauchs mit der Erhöhung der Mineralölsteuer und der Stromsteuer
- steigendes Umsatzsteueraufkommen, da erstmals ganzjährig der Umsatzsteuersatz von 16 % galt.

Die **sonstigen Einnahmen** lagen bei 55,2 Mrd. DM und damit um rd. 5,2 Mrd. DM unter dem Soll 1999 (60,4 Mrd. DM). Dies ist vor allem zurückzuführen auf Mindereinnahmen in Höhe von rd. 11 Mrd. DM aus der Veräußerung von Beteiligungen und sonstigem Kapitalvermögen (Soll: 27,0 Mrd. DM, Ist: 16,1 Mrd. DM). Dem stehen Mehreinnahmen insbesondere bei folgenden Titeln gegenüber [3)]:

- Einnahmen aus Abführungen des Erblastentilgungsfonds (Kapitel 60 03 Titel 254 01, rd. 1 Mrd. DM)
- Einnahmen (Gewinne) aus dem Treuhandvermögen „Post-Nachfolgeunternehmen“ zur Finanzierung der

[1)] Die nachfolgenden Zahlen sind gerundet.

[2)] Einschließlich Saldo der durchlaufenden Mittel (30,6 Mio. DM).

[3)] Daneben wurde die im Haushalt 1999 veranschlagte globale Mindereinnahme von 2 Mrd. DM aufgelöst.

Übersicht 1

Wesentliche Abschlussergebnisse

Haushaltsjahr	1999			Vorjahr 1998		
	Soll	Ist	Abweichung	Soll	Ist	Abweichung
	Mrd. DM					
Ausgaben[1]	**485,700**	**482,834**	**-2,866**	**456,800**	**456,919**	**+0,119**
davon – Zinsausgaben[2]	81,697	80,447	-1,250	56,835	56,311	-0,524
– Investitionsausgaben	58,196	55,985	-2,211	58,138	57,123	-1,015
Einnahmen[3]	**432,090**	**431,542**	**-0,548**	**400,314**	**400,317**	**+0,003**
– Steuereinnahmen	371,678	376,347	+4,669	331,761	341,484	+9,723
– Sonstige Einnahmen	60,412	55,195	-5,217	68,553	58,833	-9,720
Saldo der durchlaufenden Mittel		0,031			0,037	
Finanzierungssaldo	**-53,610**	**-51,262**	**-2,348**	**-56,486**	**-56,565**	**+0,079**
Münzeinnahmen	0,110	0,195		0,086	0,135	
Nettokreditaufnahme	**53,500**	**51,067**	**-2,433**	**56,400**	**56,430**	**+0,030**

[1]) Ist-Ausgaben sind bereinigt (ohne haushaltstechnische Verrechnungen und durchlaufende Mittel).

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

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

Postunterstützungskassen (Kapitel 60 04 Titel 121 01, rd. 0,8 Mrd. DM)

- Einnahmen aus Zuschüssen des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung für die neuen Länder – einschließlich ehemaliges Ost-Berlin (Kapitel 60 06 Titel 286 06, rd. 0,7 Mrd. DM)
- Gewinne aus Beteiligungen (Kapitel 08 02 Titel 121 02, rd. 0,5 Mrd. DM als Gewinn der Gesellschaft für kommunale Altkredite und Sonderaufgaben der Währungsumstellung)

1.3.1.3 Ausgaben

Mehrausgaben gegenüber dem Haushaltssoll sind insbesondere für **Zuweisungen und Zuschüsse** (ohne Investitionen) entstanden; ein erheblicher Teil der Mehrausgaben entfiel auf Erstattungen von Verwaltungsausgaben des Bundeseisenbahnvermögens (rd. 4,3 Mrd. DM bei Kapitel 12 22 Titel 639 01) und auf die Arbeitslosenhilfe (rd. 2,5 Mrd. DM bei Kapitel 11 12 Titel 681 01).

Größere Minderausgaben haben sich beim Zuschuss an die Bundesanstalt für Arbeit (rd. 3,7 Mrd. DM bei Kapitel 11 12 Titel 616 31) aufgrund eines entsprechend geringeren Defizits der Bundesanstalt ergeben.

Die Zinsausgaben lagen dank des niedrigen Zinsniveaus mit 80,4 Mrd. DM um rd. 1,1 Mrd. DM unter dem Soll. Der Anstieg gegenüber dem Vorjahr um 24,1 Mrd. DM ist im Wesentlichen durch die Übernahme des Schuldendienstes für die Sondervermögen Erblastentilgungsfonds, Bundeseisenbahnvermögen und Ausgleichsfonds Steinkohle ab 1. Januar 1999 verursacht (rd. 21,4 Mrd. DM)[4]. Von der in § 2 Abs. 6 Haushaltsgesetz 1999 enthaltenen Ermächtigung, im Rahmen der Kreditfinanzierung im laufenden Haushaltsjahr ergänzende Verträge zur Optimierung der Zinsstruktur und zur Begrenzung von Zinsänderungsrisiken (Swapgeschäfte) mit einem Vertragsvolumen von höchstens 20 Mrd. DM abzuschließen, hat der Bund im Berichtsjahr keinen Gebrauch gemacht.

Die gegenüber dem Soll um 2,2 Mrd. DM geringeren **Investitionsausgaben** sind im Wesentlichen durch die um rd. 1,4 Mrd. DM niedrigeren Ausgaben für Gewährleistungen begründet (Kapitel 32 08, Titel 870 01). Größeren Mehrausgaben bei den Baukostenzuschüssen für Investitionen in die Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes (rd. 2,1 Mrd. DM bei Kapitel 12 22 Titel 891 01) stehen Minderausgaben beim Beitrag des Bundes an die

[4]) Gesetz zur Eingliederung der Schulden von Sondervermögen in die Bundesschuld vom 21. Juni 1999.

Deutsche Bahn AG zur Nachholung von Investitionen in das Sachanlagevermögen im Bereich der ehemaligen Deutschen Reichsbahn (rd. 1,9 Mrd. DM bei Kapitel 12 22 Titel 891 02) gegenüber.

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

1.3.2 Ausgabereste

Von den am Ende des Haushaltsjahres 1998 übertragbaren Mitteln in Höhe von 13,742 Mrd. DM wurden für das Haushaltsjahr 1999 Ausgabereste in Höhe von 10,582 Mrd. DM gebildet (vgl. Nr. 3.3.2 der Haushaltsrechnung); dies sind 0,812 Mrd. DM weniger als im Vorjahr. Zum Ende des Haushaltsjahres 1999 weist die Haushaltsrechnung in das Folgejahr übertragbare Mittel in Höhe von 14,608 Mrd. DM aus (davon 1,862 Mrd. DM Reste aus flexibilisierten Ausgaben)[5]. Damit ergibt sich ein rechnungsmäßiges Jahresergebnis von - 4,026 Mrd. DM (vgl. Nrn. 3.2.2 und 4.9 der Haushaltsrechnung). Dieses rechnungsmäßige Ergebnis des Haushaltsjahres 1999 ist aber nur vorläufig, weil nicht die tatsächlich übertragenen, sondern nur die übertragbaren Mittel ausgewiesen werden (vgl. § 83 Nr. 2 BHO). Die tatsächliche Bildung von Haushaltsresten und das daraus abgeleitete endgültige rechnungsmäßige Ergebnis des Jahres 1999 wird das Bundesministerium erst in der Haushaltsrechnung 2000 darlegen (zum Verfahren vgl. Bemerkungen 1997, Drucksache 13/8550 Nr. 2.3.4; Haushaltsrechnung Nr. 2.2.2).

Die gebildeten Ausgabereste sind seit dem Jahre 1992 deutlich höher als in den Jahren davor. Dem Anstieg der Ausgabereste seit dem Jahre 1996 steht im Jahre 1999 erstmals wieder ein leichter Rückgang gegenüber (*vgl. **Schaubild 1***). Die Ausgabereste belasten den Haushalt des folgenden Jahres in dem Ausmaß, in dem sie in Anspruch genommen werden.

Die im Haushalt 1999 vorgesehenen Ausgabemittel zur Restedeckung (Kapitel 60 02 Titel 971 02) in Höhe von 500 Mio. DM mussten im Haushaltsjahr 1999 nicht in Anspruch genommen werden.

1.3.3 Über- und außerplanmäßige Ausgaben

1.3.3.1

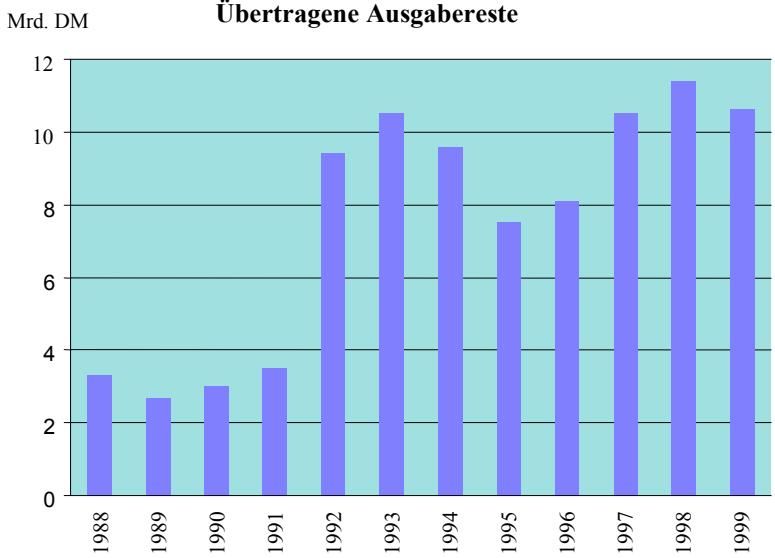
Im Haushaltsjahr 1999 wurden überplanmäßige Ausgaben in Höhe von rd. 5 463 Mio. DM und außerplanmäßige Ausgaben in Höhe von rd. 24,2 Mio. DM geleistet. Der Gesamtbetrag in Höhe von rd. 5,5 Mrd. DM entspricht rd. 1,1 % des Haushalts-Solls (485,7 Mrd. DM).

Überplanmäßige Ausgaben sind insbesondere bei den Erstattungen von Verwaltungsausgaben des Bundeseisenbahnvermögens angefallen (rd. 4 340 Mio. DM). Grund ist der nicht realisierte Verkauf der Eisenbahn-Wohnungsgesellschaften, der zu entsprechenden Erlösausfällen beim Bundeseisenbahnvermögen führte. Ferner entstanden überplanmäßige Ausgaben bei der Beteiligung des Bundes in der knappschaftlichen Rentenversicherung (rd. 227 Mio. DM bei Kapitel 11 13 Titel 656 03) und beim Zuschuss an die Postunterstützungskassen (200 Mio. DM bei Kapitel 60 04 Titel 682 01). **Außerplanmäßige** Ausgaben in nennenswertem Umfang sind in keinem Einzelplan angefallen.

Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben wurden im Haushaltsjahr 1999 im Gesamthaushalt in voller Höhe durch Minderausgaben gedeckt (vgl. Nr. 3.4.1 der Haushaltsrechnung).

Von den im Haushaltsjahr 1999 entstandenen Haushaltsüberschreitungen wurden in acht Fällen (Vorjahr 21 Fälle) insgesamt rd. 18,0 Mio. DM (Vorjahr rd. 17,9 Mio. DM) ohne die notwendige Zustimmung des

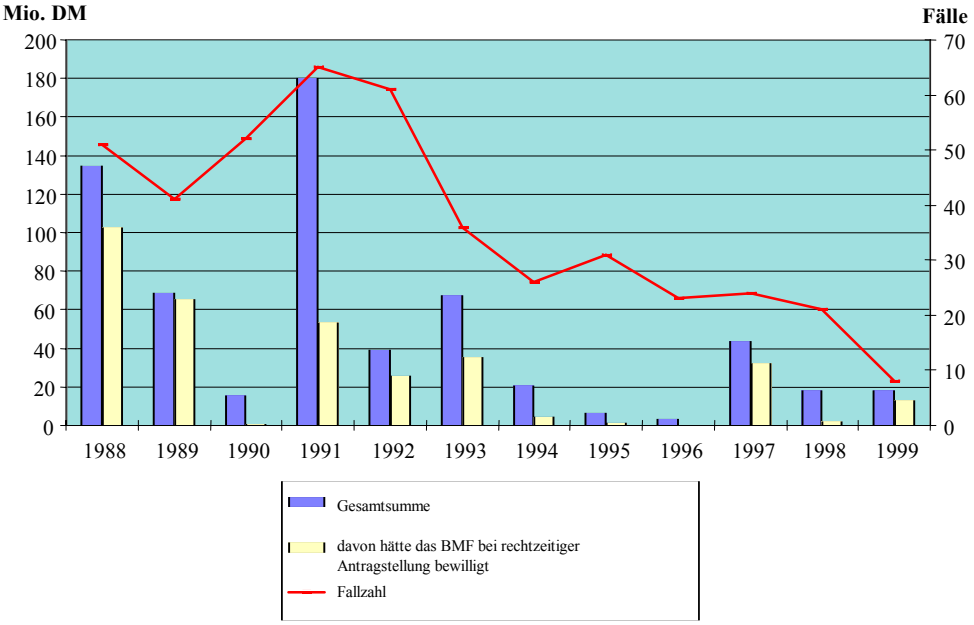
Schaubild 1



[5]) Vgl. Teil I, Nr. 3.6.3 der Bemerkungen.

Schaubild 2

Entwicklung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben ohne Bundesministeriums der Finanzen nach Artikel 112 GG für die Jahre 1988 bis 1999



Bundesministeriums geleistet, und zwar bei sieben Einzelplänen. Das Bundesministerium hat in vier Fällen (rd. 12,8 Mio. DM) in der Haushaltsrechnung bestätigt, dass es bei rechtzeitiger Vorlage des Antrags seine Zustimmung zu einer Haushaltsüberschreitung erteilt hätte. In den verbliebenen vier Fällen hat das Bundesministerium eine solche Erklärung nicht abgegeben, weil die Verwaltung nicht oder nicht hinreichend dargelegt und begründet hat, dass ein „unvorhergesehenes oder unabweisbares Bedürfnis“ für die geleisteten Ausgaben vorlag. Bei Fällen, deren Ausgaben nicht auf einer gesetzlichen oder rechtlichen Verpflichtung beruhen, gab es keine Titelüberschreitungen ohne Zustimmung des Bundesministeriums in nennenswertem Umfang.

Im Vergleich zum Vorjahr hat sich die Gesamtsumme der über- und außerplanmäßigen Ausgaben ohne Zustimmung des Bundesministeriums kaum verändert. Die Fallzahl dagegen ist stark gesunken (vgl. ***Schaubild 2***).

Unabhängig von diesem positiv zu bewertenden Rückgang der Fallzahlen weist der Bundesrechnungshof – wie in den Vorjahren – darauf hin, dass über- und außerplanmäßige Ausgaben der Zustimmung des Bundesministeriums bedürfen und die Zustimmung nur im Falle eines „unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses“ erteilt werden darf (Art. 112 GG i. V. m. §§ 37, 116 BHO). Auch der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages hat wiederholt gefordert, über die haushaltsrechtliche Ermächtigung hinausgehende Ausgaben zu vermeiden.

Das Bundesministerium hat hierzu ausgeführt, dass es im jährlichen Haushaltsführungsrundschreiben auf die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für über- und außerplanmäßige Ausgaben hingewiesen hat. Damit habe es dieser Forderung Rechnung getragen.

1.3.3.2

Erstmals sieht das Haushaltsgesetz 2000 (§ 7 Abs. 1 Satz 3) vor, dass über- und außerplanmäßige Ausgaben zur Erfüllung von Rechtsverpflichtungen von mehr als 100 Mio. DM im Einzelfall vor Einwilligung des Bundesministeriums dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages vorzulegen sind, soweit nicht aus zwingenden Gründen eine Ausnahme geboten ist. Die Aufnahme dieser Vorschrift geht auf einen Beschluss des Haushaltsausschusses zum Haushaltsgesetz 1999 zurück, in dem das Bundesministerium aufgefordert wurde, mit Vorlage des Regierungsentwurfs zum Bundeshaushalt 2000 eine entsprechende Verfahrensregelung aufzunehmen.

Diese Vorschrift, die im Wesentlichen die vom Bundesverfassungsgericht bereits in seinem Grundsatzurteil vom 25. Mai 1977[6)] zum Notbewilligungsrecht des Bundesministeriums der Finanzen nach Art. 112 Grundgesetz, § 37 Bundeshaushaltsordnung geforderte Kommunikations- und Konsultationspflicht der Regierung gegenüber dem Haushaltsgesetzgeber regelt, trägt zur Sicherung des parlamentarischen Budgetrechts bei.

1.3.4 Globale Minderausgaben

Der mit dem Haushaltsgesetz 1999 vom 21. Juni 1999 verabschiedete Haushaltsplan weist globale Minderausgaben (einschließlich der Effizienzrendite aus dem

---

[6)] Vgl. BVerfGE 45, 1 ff.

Bereich der flexibilisierten Ausgaben der Verwaltung) in Höhe von insgesamt rd. 1 611 Mio. DM aus. Die in den Einzelplänen veranschlagte Effizienzrendite von insgesamt rd. 483 Mio. DM wurde ausweislich der Haushaltsrechnung von den Ressorts erbracht. Die in den Einzelplänen der Bundesministerien des Innern (15 Mio. DM), für Wirtschaft und Technologie (323 Mio. DM), für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (rd. 33 Mio. DM), für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (rd. 121 Mio. DM), der Verteidigung (235 Mio. DM), für Bildung und Forschung (200 Mio. DM) und der Allgemeinen Finanzverwaltung (200 Mio. DM) ausgebrachten weiteren globalen Minderausgaben wurden ebenfalls erwirtschaftet. Die Einsparungen sind in der Haushaltsrechnung in Bezug auf die Effizienzrendite und die globalen Minderausgaben bei den Einzelplänen ausgewiesen (vgl. Nr. 4.11 der Haushaltsrechnung sowie – hinsichtlich der Effizienzrendite – Kapitel 01 der Einzelpläne, Kapitel 03 des Einzelplans 32 und Kapitel 01 und 05 des Einzelplans 04).

1.3.5 Verpflichtungsermächtigungen

1.3.5.1

Nach dem Haushaltsplan 1999 standen dem Bund Ermächtigungen zum Eingehen von Verpflichtungen, die in künftigen Haushaltsjahren zur Leistung von Ausgaben führen können, in Höhe von insgesamt rd. 76,0 Mrd. DM zur Verfügung (vgl. ***Übersicht 2***). Der Betrag der Verpflichtungsermächtigungen war damit um rd. 37,1 Mrd. DM niedriger als im Vorjahr (113,1 Mrd. DM). Zulasten der Verpflichtungsermächtigungen wurden nach der Jahresrechnung im Haushaltsjahr 1999 Verpflichtungen in Höhe von rd. 29,2 Mrd. DM eingegangen. Auch dieser Betrag liegt deutlich unter dem Vorjahreswert (rd. 69,5 Mrd. DM). Die Ermächtigungen wurden demnach nur zu rd. 38,3 % (Vorjahr: rd. 61 %) in Anspruch genommen (vgl. ***Schaubild 3***).

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

Entsprechend der Anregung des Bundesrechnungshofes hat das Bundesministerium alle Ressorts im Anschreiben zum Rechnungslegungsschreiben 1999 aufgefordert, die Jahresrechnungen 1997 und 1998 im Hinblick auf unzutreffende oder unterlassene Buchungen von in Anspruch genommenen Verpflichtungsermächtigungen nochmals zu überprüfen. Die erforderlichen Ergänzungen oder Korrekturen sollten im Zuge der Rechnungslegung 1999 vorgenommen werden.

Bei den o. a. Titeln der Titelgruppe 12 im Kapitel 09 02 sind in der Jahresrechnung 1999 jedoch keine Ergänzungen oder Korrekturen für die Haushaltsjahre 1997 und 1998 enthalten. Es ist nicht auszuschließen, dass die

Übersicht 2

Verpflichtungsermächtigungen und deren Inanspruchnahme

Jahr	Verpflichtungs-ermächtigungen lt. Haushaltsplan	eingegangene Verpflichtungen (einschl. üpl./apl. VE)	
	Mrd. DM	Mrd. DM	%
1988	53,6	37,4	*69,8*
1989	63,5	50,6	*79,7*
1990	87,2	52,9	*60,7*
1991	69,2	50,3	*72,7*
1992	80,4	43,1	*53,6*
1993	68,0	49,0	*72,1*
1994	64,5	38,3	*59,4*
1995	123,2	48,4	*39,3*
1996	104,5	54,4	*52,1*
1997	88,2	45,3	*51,4*
1998	113,1	69,5	*61,5*
1999	76,0	29,2	*38,3*
2000	60,5		
2001 (Haushalts-entwurf)	41,5		

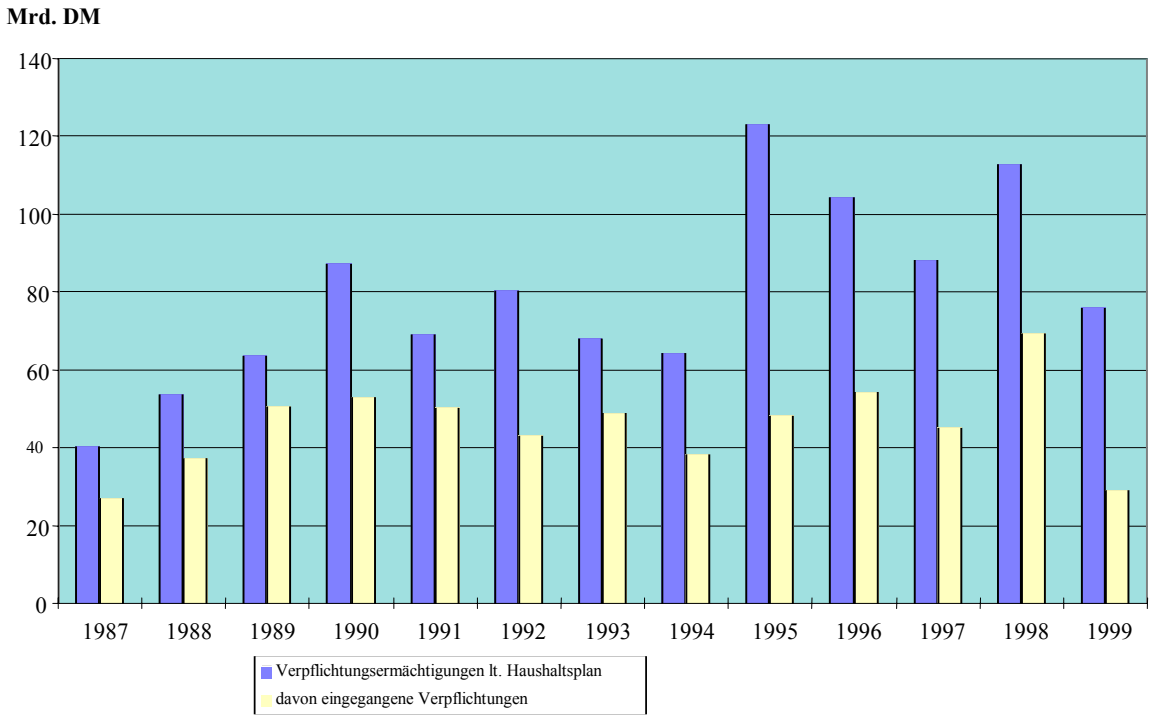
Haushaltsrechnung auch bei anderen Haushaltsstellen weiterhin unzutreffende Beträge hinsichtlich der in Anspruch genommenen Verpflichtungsermächtigungen ausweist. Der Bundesrechnungshof hat in diesem Zusammenhang auf die Gesamtverantwortung des Bundesministeriums für die Aufstellung einer korrekten und vollständigen Jahresrechnung hingewiesen. Der Bundesrechnungshof hat darum gebeten, dass die zugesagten Korrekturen und Ergänzungen nunmehr in der Jahresrechnung 2000 nachgewiesen werden. Das Bundesministerium sollte zudem prüfen, welche Vorkehrungen im Rahmen der Haushaltsführung bzw. Rechnungslegung getroffen werden können, um zu vermeiden, dass Buchungen von eingegangenen Verpflichtungen unterlassen werden.

Das Bundesministerium hat hierzu erklärt, es sei im Rahmen der Rechnungslegung nicht möglich, die Buchungen der von den Ressorts eingegangenen Verpflichtungen auf Vollständigkeit und Richtigkeit zu prüfen. Dies könne nur der Bewirtschafter, der zum Ende des Haushaltsjahres auf dem Jahreskontoauszug zu bescheinigen habe, dass alle Verpflichtungsbuchungen dieses Kontoauszugs anerkannt bzw. angeordnet und dass keine weiteren zu buchenden Verpflichtungen eingegangen wurden.

Der Bundesrechnungshof hält zumindest eine Plausibilitätsprüfung durch das Bundesministerium in Bezug auf die gebuchten Verpflichtungsermächtigungen im Rahmen der Aufstellung der Jahresrechnung für angezeigt und auch für verwaltungsmäßig umsetzbar. Damit könnten krasse Fehler wie die oben beschriebenen unterlassenen Buchun-

Schaubild 3

Inanspruchnahme der Verpflichtungsermächtigungen*)



*) einschließlich der über- und außerplanmäßigen Verpflichtungen

gen von tatsächlich in Milliardenhöhe eingegangenen Verpflichtungen berichtigt werden.

Insgesamt ist festzustellen, dass sich – soweit die Angaben in der Jahresrechnung zutreffen – die Tendenz einer verhältnismäßig geringfügigen Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen, die sich in den Vorjahren abgeschwächt hatte, wieder erheblich verstärkt hat. Der ausgewiesene Ausschöpfungsgrad von 38,3 % im Jahre 1999 stellt den geringsten Wert in den letzten zehn Jahren dar (vgl. ***Übersicht 2*** und ***Schaubild 3***). Teilweise könnte diese Quote durch die vorläufige Haushaltsführung und die haushaltsgesetzliche Sperre in Höhe von 10 % mitverursacht worden sein. Durch die geringe Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen werden zwar die Vorbindungen künftiger Haushalte reduziert, sie ist jedoch auch Anzeichen für eine zu großzügige Veranschlagung. Der Bundesrechnungshof sieht daher Anlass, nochmals eindringlich darauf hinzuweisen, dass Verpflichtungen zur Leistung von Ausgaben nur dann veranschlagt werden sollen, wenn sie zur Erfüllung der Aufgaben notwendig sind (§ 6 BHO). Eine sorgfältige Prüfung der Etatreife von Verpflichtungsermächtigungen entspricht den Grundsätzen der Haushaltsklarheit, Haushaltswahrheit und nicht zuletzt der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Der seit dem Haushalt 1999 zu beobachtende Rückgang bei der Veranschlagung neuer Verpflichtungsermächtigungen (vgl. ***Übersicht 2***) wirkt sich daher – insbesondere auch vor dem Hintergrund der bestehenden erheblichen Vorbindungen kommender Haushalte – grundsätzlich positiv auf die finanzwirtschaftliche Entwicklung aus.

1.3.5.2

Dennoch ist darauf hinzuweisen, dass für den Bund zum 31. Dezember 1999 Verpflichtungen zur Leistung von Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren in Höhe von insgesamt rd. 182,2 Mrd. DM bestanden (vgl. Haushaltsrechnung Nr. 6.4, ***Übersicht 3***):

Damit sind erhebliche Vorbelastungen für künftige Haushalte verbunden. Wegen der erwähnten unvollständigen Angaben zur Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen ist davon auszugehen, dass die Vorbindungen noch höher sind.

1.3.5.3

Von den im Jahr 1999 eingegangenen Verpflichtungen in Höhe von rd. 29,2 Mrd. DM beruht ein Anteil von 16,7 Mio. DM (Vorjahr: 2,011 Mrd. DM) auf über- und

Übersicht 3

Haushaltsjahr der Fälligkeit von Verpflichtungen	Verpflichtungsvolumen **Mrd. DM**
2000	41,3
2001	30,5
2002	22,6
2003 und künftige Jahre	87,8
Gesamtvolumen	**182,2**

außerplanmäßigen Verpflichtungsermächtigungen. Wie bei den über- und außerplanmäßigen Ausgaben (vgl. Nr. 1.3.3) ist im Haushaltsgesetz 2000 (§ 7 Abs. 2) erstmals vorgeschrieben, dass über- und außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigungen ab Überschreitung gewisser Betragsgrenzen (20 Mio. DM bzw. 10 Mio. DM) vor Einwilligung des Bundesministeriums dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zur Unterrichtung vorzulegen sind.

1.4 Inanspruchnahme von Kreditermächtigungen, Nettokreditaufnahme

1.4.1

Die Kreditermächtigungen, die dem Bundesministerium im Jahre 1999 zur Deckung von Ausgaben, zur Tilgung und zur Marktpflege zur Verfügung standen, und deren Inanspruchnahme sind unter Nr. 3.3 der Vermögens-rechnung ausgewiesen.

Das Haushaltsgesetz 1999 enthält eine Kreditermächtigung (§ 2 Abs. 1) zur Deckung von Ausgaben in Höhe von 53,5 Mrd. DM. Hinzu kommt eine Restkreditermächtigung (§ 18 Abs. 3 BHO) aus dem Vorjahr in Höhe von 10,214 Mrd. DM. Damit ergab sich ein Gesamtkreditermächtigungsrahmen in Höhe von 63,714 Mrd. DM, der aber in Höhe von 7,785 Mrd. DM gesperrt war (§ 2 Abs. 9 Haushaltsgesetz 1999). Im Haushaltsjahr 1999 wurden davon 51,067 Mrd. DM verwendet.

Von der Möglichkeit, ab Oktober des Haushaltsjahres Kredite unter Anrechnung auf die Kreditermächtigung des Folgejahres aufzunehmen (§ 2 Abs. 3 Haushaltsgesetz 1999), wurde nicht Gebrauch gemacht (vgl. ***Übersicht 4***).

Übersicht 4

Kreditermächtigungen und Inanspruchnahme

	Ermächtigungsbetrag 1999	in Anspruch genommen 1999	Abweichung	in Anspruch genommen 1998
	Mrd. DM			
Restliche Kreditermächtigung aus dem Vorjahr (§ 18 Abs. 3 BHO)[1]	10,214	10,214		10,244
Kreditermächtigungen nach dem Haushaltsgesetz 1999:				
a) zur Deckung von Ausgaben (§ 2 Abs. 1)[2]	53,500	40,853	–12,647	46,186
b) zur Tilgung (§ 2 Abs. 2)	248,484	244,898	–3,586	180,191
c) zur Marktpflege (§ 2 Abs. 5)[3]		(–4,983)		6,640
d) Bundesbankmehrgewinn (§ 4 Satz 2)[4]		(–9,223)	(9,223)	
e) zum Vorgriff auf das folgende Haushaltsjahr (§ 2 Abs. 3)	19,428		–19,428	
Gesamtermächtigung	331,626			
Gesamtinanspruchnahme, zugleich Bruttokreditaufnahme in haushaltsmäßiger Abgrenzung[5]		281,759		243,261
Tilgungen aus Kreditmarktmitteln (b, c, d)		–230,692		–186,831
Nettokreditaufnahme in haushaltsmäßiger Abgrenzung	53,500	51,067	–2,433	56,430
nachrichtlich: **Summe der Ausgaben für Investitionen**	58,196	55,985	–2,211	57,123

1) Davon waren 7,785 Mrd. DM gemäß § 2 Abs. 9 Haushaltsgesetz 1999 gesperrt.

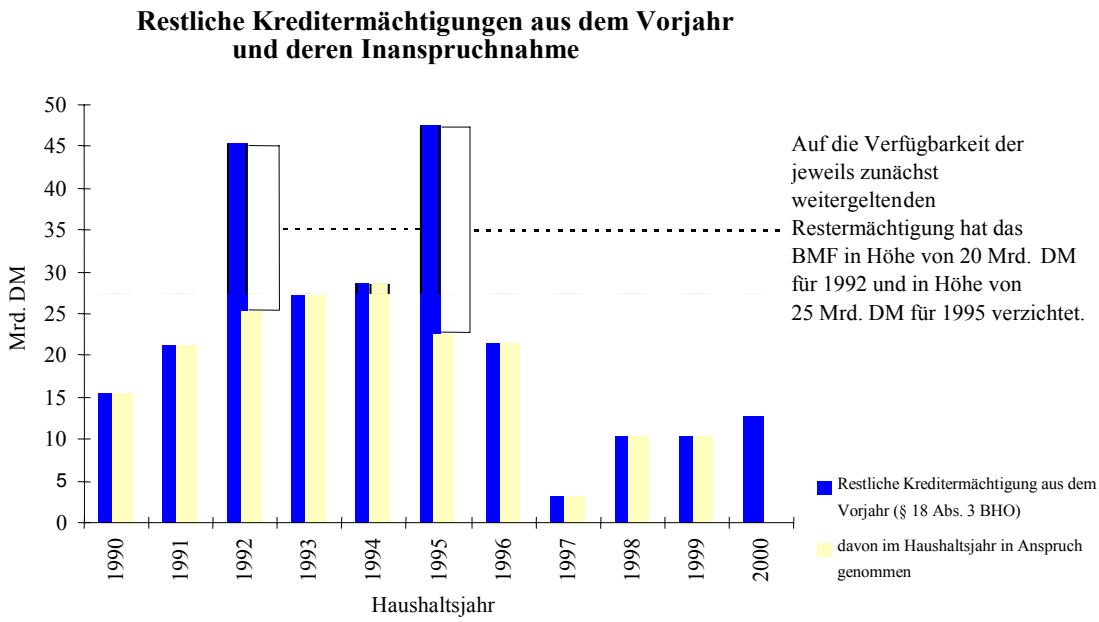
2) Die Abweichung zwischen Ermächtigung und Inanspruchnahme ergibt die Restkreditermächtigung für das Haushaltsjahr 2000.

3) Bis 10 % des Betrages der umlaufenden Bundesanleihen, Bundesobligationen und Bundesschatzanweisungen.

4) Die über 7 Mrd. DM liegenden Mehreinnahmen aus dem Bundesbankgewinn vermindern gemäß § 4 Satz 2 Haushaltsgesetz 1999 die Kreditermächtigung nach § 2 Abs. 2 Haushaltsgesetz 1999.

5) Im Ist-Ergebnis der Bruttokreditaufnahme enthalten sind Umbuchungen aus dem Jahre 1999 in das Jahr 1998 von 891 Mio. DM sowie aus dem Jahre 2000 in das Jahr 1999 von 353 Mio. DM.

Schaubild 4



Im Haushaltsjahr 1999 war die Nettokreditaufnahme um 4,918 Mrd. DM niedriger als die Summe der für Investitionen ausgewiesenen Ausgaben. Die Verschuldungsobergrenze nach Artikel 115 Abs. 1 Satz 2 Grundgesetz wurde damit auch im Haushaltsvollzug eingehalten.

Die Ermächtigungen des Haushaltsgesetzes zur Aufnahme von Krediten gelten bis zum Ende des nächsten Haushaltsjahres (§ 18 Abs. 3 BHO). Das Bundesministerium hat in den vorangegangenen Jahren im Einvernehmen mit der Bundesschuldenverwaltung jeweils zunächst die weitergeltende Kreditermächtigung des Vorjahres in Anspruch genommen und damit in gleicher Höhe die für das laufende Haushaltsjahr erteilte Kreditermächtigung geschont. So hat es für das Jahr 2000 wieder einen Ermächtigungsbetrag in Höhe von 12,647 Mrd. DM angesammelt (vgl. ***Schaubild 4 und Übersicht 4***).

Der Bundesrechnungshof vertritt seit Jahren die Auffassung, dass eine nach § 18 Abs. 3 Bundeshaushaltsordnung grundsätzlich bis zum Ende des nächsten Haushaltsjahres fortgeltende Kreditermächtigung aus dem Vorjahr nur dann in Anspruch genommen werden kann, wenn die für das laufende Haushaltsjahr veranschlagte Ermächtigung zur Nettokreditaufnahme verbraucht ist (vgl. zuletzt Bemerkungen 1999 Nr. 1.4). Hierdurch würde die Fortgeltung nicht ausgenutzter Kreditermächtigungen des Vorjahres auch tatsächlich auf die gesetzlich vorgesehene Jahresfrist beschränkt. Eine solche Vorgehensweise erscheint insbesondere im Hinblick auf die Sicherung des parlamentarischen Haushaltsbewilligungsrechts geboten.

Im Haushaltsgesetz 1999 (§ 2 Abs. 9) ist nunmehr erstmals eine Bestimmung enthalten, dass die neue Kreditermächtigung in Höhe des Betrags gesperrt ist, in dem die Restkreditermächtigungen des Vorjahres 0,5 % der festgestellten Gesamtausgaben (Soll 1999: 485,7 Mrd. DM) übersteigen. Die Aufhebung der Sperre bedarf der Zustimmung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages. Danach konnte die Bundesregierung eine vorhandene Restkreditermächtigung über die bewilligte Nettokreditaufnahme (Soll 1999: 53,5 Mrd. DM) hinaus nur noch in Höhe von 0,5 % des Ausgabevolumens – das sind im Jahre 1999 rd. 2,4 Mrd. DM – nutzen. Dies entsprach einem Kreditrahmen von 55,9 Mrd. DM. Eine eventuell im Haushaltsverlauf 1999 abzudeckende höhere Neuverschuldung hätte der Zustimmung des Haushaltsausschusses bedurft. Bei einer Ist-Nettokreditaufnahme von 51,067 Mrd. DM ist dieser Fall nicht eingetreten.

Diese neue Regelung trägt der vom Bundesrechnungshof vorgebrachten Kritik an der Praxis der Inanspruchnahme von weitergeltenden Kreditermächtigungen zwar insoweit Rechnung, als das Parlament über den Haushaltsausschuss stärker eingebunden ist. Allerdings wird weiterhin im Haushaltsvollzug zunächst die weitergeltende Kreditermächtigung des Vorjahres verbraucht mit der Folge, dass Kreditermächtigungen – wie bisher – in steigendem Umfang angesammelt werden können. Für das Jahr 2000 stehen so bereits wieder Restkreditermächtigungen in Höhe von 12,647 Mrd. DM zur Verfügung. Ob die faktische Verlängerung der in § 18 Abs. 3 BHO auf ein Haushaltsjahr beschränkten Weitergeltung von Kreditermächtigungen mit Wortlaut und Regelungszweck der Vorschrift vereinbar ist, erscheint dem Bundesrechnungshof nach wie vor fraglich. Zweifelhaft ist auch, ob die Entscheidung des Haushaltsausschusses zu einer zentralen haushaltswirtschaftlichen Frage – wie der Freigabe zusätz-

licher Kreditermächtigungen bei Überschreitung der geplanten Nettokreditaufnahme – die Befassung der gesetzgebenden Körperschaften Bundestag und Bundesrat im Rahmen eines Nachtragshaushalts ersetzen kann.

Das Bundesministerium hält weiterhin an der bisherigen Praxis des Einsatzes von nicht ausgenutzten Kreditermächtigungen zur Haushaltsfinanzierung fest. Nach seiner Auffassung wahrt der Einwilligungsvorbehalt des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages die Interessen des Parlaments ausreichend.

Die haushaltsrechtlichen Bedenken des Bundesrechnungshofes werden durch die Einlassung des Bundesministeriums nicht ausgeräumt. Wortlaut und Regelungszweck der Bundeshaushaltsordnung erfordern eine klare zeitliche Begrenzung von Kreditermächtigungen. Dies ist auch nach der haushaltsgesetzlichen Neuregelung noch nicht hinreichend sichergestellt, wenn auch der Umfang der Inanspruchnahme über Jahre angesammelter Restkreditermächtigungen erheblich begrenzt wurde.

1.4.2

Abweichend von der Jahresrechnung des Bundes weist die Bundesschuldenverwaltung eine Nettokreditaufnahme des Bundes für das Jahr 1999 in Höhe von 51,9 Mrd. DM aus. Die Differenz zur Haushaltsrechnung ist auf die unterschiedliche Behandlung der Tilgung eines zur Kassenverstärkung aufgenommenen Kredits des Sondervermögens Erblastentilgungsfonds in Höhe von 855 Mio. DM zurückzuführen. Das Bundesministerium hat in der Haushaltsrechnung die Rückzahlung dieses Kredits zu Anfang des Jahres 1999 als Tilgung von Schulden des Bundes ausgewiesen, weil es den Kassenverstärkungskredit in einen Haushaltskredit umgewandelt habe. Die Schulden des Erblastentilgungsfonds wurden durch den Bund mit Wirkung zum 1. Januar 1999 mit übernommen (vgl. Nr. 1.7).

Die Bundesschuldenverwaltung hat die Tilgung der vom Erblastentilgungsfonds zum Zwecke der Kassenverstärkung vor der Eingliederung in die Bundesschuld aufgenommenen Mittel nicht als Tilgung von Schulden des Bundes beurkundet, weil die Umbuchung in einen Haushaltskredit vom Bundesministerium nicht ordnungsgemäß abgewickelt worden sei.

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes ist die Umwandlung des Kassenverstärkungskredits in einen Haushaltskredit nicht ordnungsgemäß durchgeführt worden. Das Bundesministerium hat formale Mängel im Zusammenhang mit der Umwandlung eingeräumt. Die zum kassenmäßigen Haushaltsausgleich erforderliche Nettokreditaufnahme ist jedoch in der Haushaltsrechnung mit 51,1 Mrd. DM finanzwirtschaftlich zutreffend ausgewiesen.

1.4.3

Dem Kreditrahmen zur Tilgung von fällig werdenden Krediten wachsen die vom Bund übernommenen Kredite für die Sondervermögen Fonds „Deutsche Einheit“ und „ERP-Sondervermögen“ zu. In § 2 Abs. 7 Haushaltsgesetz 1999 ist die Möglichkeit eingeräumt worden, dass der Bund im Haushaltsjahr fällig werdende Kredite dieser beiden Sondervermögen bis zu dem in der Vorschrift ausgewiesenen Höchstbetrag zum Zwecke einer gemeinsamen Kreditaufnahme als eigene Schulden in Form eines Schuldbeitritts übernimmt. Die Sondervermögen tragen die Zins- und Tilgungsleistungen für diese Schulden. Mit der geschaffenen Möglichkeit gemeinsamer Wertpapierbegebungen sollen bei entsprechender Marktsituation Zinsersparnisse insbesondere für die Sondervermögen realisiert werden. Insgesamt wurden im Jahre 1999 Schulden der beiden o. a. Sondervermögen in Höhe von rd. 10,9 Mrd. DM vom Bund mit übernommen[7)].

1.5 Gesamtverschuldung

Die Gesamtverschuldung des Bundes (einschließlich der in den Bundeshaushalt übernommenen Sondervermögen) am Ende des Haushaltsjahres 1999 betrug ausweislich der Jahresrechnung 1 385 Mrd. DM (vgl. Nr. 3.2 der Vermögensrechnung). Hinzu kommen Kassenverstärkungskredite in Höhe von 11,26 Mrd. DM.

In der Vermögens-Hauptrechnung (Vermögensgruppe 9) ist die Höhe der Bundesschuld mit rd. 1 335 Mrd. DM (vgl. Nr. 4.2 der Vermögensrechnung) unzutreffend ausgewiesen. Das Bundesministerium hat es versäumt, Schulden des Erblastentilgungsfonds in zweistelliger Milliardenhöhe zu berücksichtigen; dies betrifft insbesondere die Ausgleichsforderungen aus der Währungsumstellung, die von der Kreditanstalt für Wiederaufbau verwaltet werden.

Die Finanzschulden der nicht in den Bundeshaushalt eingegliederten Sondervermögen betrugen Ende des Jahres 1999 rd. 110 Mrd. DM. Die Verschuldung des Bundes aus seinen Finanzkrediten sowie die Schulden der Sondervermögen des Bundes belaufen sich somit auf insgesamt rd. 1 495 Mrd. DM (vgl. ***Schaubild 5***).

1.6 Abführungen der Deutschen Bundesbank

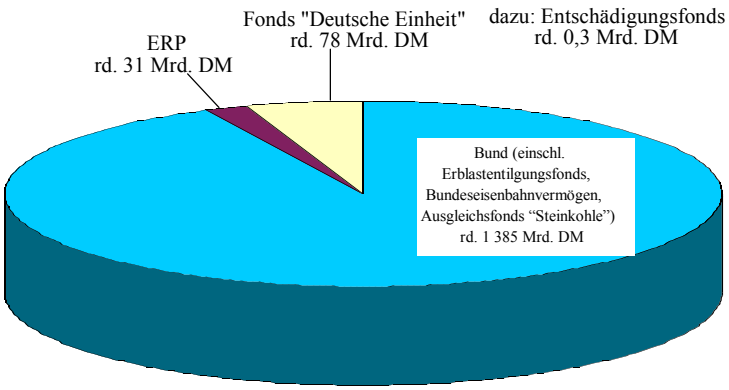
Die Deutsche Bundesbank hat im Haushaltsjahr 1999 den Bilanzgewinn des Geschäftsjahres 1998 von 16,223 Mrd. DM in voller Höhe an den Bund abgeführt. Davon wurden im Bundeshaushalt wie in den Vorjahren 7,0 Mrd. DM zur Ausgabenfinanzierung vereinnahmt. Der Mehrbetrag in Höhe von 9,223 Mrd. DM wurde entsprechend den gesetzlichen Vorschriften (§ 4 Abs. 1 Haushaltsgesetz 1999, § 6 Abs. 1 Erblastentilgungsfondsgesetz) dem Erblastentilgungsfonds zur Zahlung seiner Zins- und Tilgungsverpflichtungen zugeführt.

Die Gewinnablieferung der Deutschen Bundesbank hat sich gegenüber dem für das Haushaltsjahr abgelieferten Rekordgewinn aus dem Geschäftsjahr 1997 (rd. 24,2 Mrd. DM) zwar vermindert, sie liegt aber immer noch erheblich über den Gewinnablieferungen der davor liegenden drei Jahre ***(Schaubild 6)***.

[7)] Vgl hierzu auch Nr. 1.7.

Schaubild 5

Schulden des Bundes und seiner Sondervermögen
Ende 1999



Schulden insgesamt: rd. 1 495 Mrd. DM

1.7 Sondervermögen des Bundes

Ende des Haushaltsjahres 1999 wurden 16 Sondervermögen vom Bund unmittelbar oder von Stellen außerhalb der Bundesverwaltung verwaltet (vgl. Nr. 4.2 der Haushaltsrechnung und Nr. 2.2.1 der Vermögensrechnung).

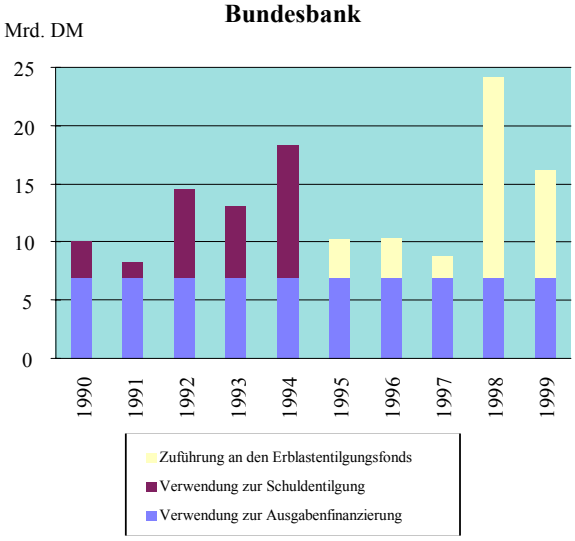
Aufgrund des Gesetzes zur Eingliederung der Schulden von Sondervermögen in die Bundesschuld vom 21. Juni 1999 (BGBl. I S. 1384) gingen rückwirkend zum 1. Januar 1999 im Wege der Schuldmitübernahme die Verbindlichkeiten der Sondervermögen Erblastentilgungsfonds, Ausgleichsfonds zur Sicherung des Steinkohleneinsatzes und Bundeseisenbahnvermögen auf den Bund über. Durch die Einbeziehung wurde die schon vorher bestehende vollständige Einstandspflicht des Bundes für die Abdeckung des Schuldendienstes dieser Sondervermögen auch formal nachvollzogen. Allerdings ergeben sich hierdurch auch Haushaltsspielräume in Milliardenhöhe[8)], weil Tilgungen von Krediten der drei Sondervermögen nunmehr nicht mehr die Nettokreditaufnahme des Bundes erhöhen.

Das Bundesministerium hat zu dieser Auswirkung der Schuldeneingliederung darauf hingewiesen, dass es den zusätzlichen finanzpolitischen Spielraum nicht genutzt habe, wie die im neuen Finanzplan bis 2004 vorgesehene Rückführung der Nettokreditaufnahme sowie der für das Jahr 2006 angestrebte ausgeglichene Haushalt ohne Neuverschuldung zeige.

8) Im Haushalt 1998 wurden z. B. – mit entsprechenden Auswirkungen auf die Nettokreditaufnahme – rd. 4,5 Mrd. DM der Bundeszuführung von rd. 21,1 Mrd. DM an den Erblastentilgungsfonds zur Schuldentilgung verwendet.

Schaubild 6

Verwendung der Gewinnablieferung der Deutschen Bundesbank



1.7.1 ERP-Sondervermögen

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

Der Vermögensbestand zum Jahresende erhöhte sich von rd. 23,8 Mrd. DM im Jahre 1998 auf rd. 23,9 Mrd. DM

im Jahre 1999. Die Verbindlichkeiten beliefen sich auf rd. 31,2 Mrd. DM; im Vorjahr betrugen sie rd. 34,1 Mrd. DM (vgl. Nr. 2.2.1.2 der Vermögensrechnung).

1.7.2 Fonds „Deutsche Einheit“

Aus dem Sondervermögen **Fonds „Deutsche Einheit“** wurden in den Jahren 1990 bis 1994 zum Ausgleich der Länderhaushalte im Beitrittsgebiet insgesamt 160,705 Mrd. DM geleistet. Der Fonds hatte hierzu Kredite in Höhe von 95 Mrd. DM aufgenommen. Die Leistungen an die neuen Bundesländer liefen im Jahre 1994 aus. Vom Jahre 1995 an sind nur noch die bestehenden Schuldendienstverpflichtungen (Zinsen und Tilgung) durch Schuldendienstzuschüsse aus dem Bundeshaushalt bis zur Tilgung zu erfüllen.

In der Jahresrechnung 1998 sind die Verbindlichkeiten des Sondervermögens zum 31. Dezember 1998 mit rd. 80,5 Mrd. DM ausgewiesen (vgl. Vermögensrechnung 1998 Nr. 2.2.1.8). In der Vermögensrechnung für das Jahr 1999 hat das Bundesministerium den Bestand am 31. Dezember 1998 durch eine Veränderungsbuchung um rd. 1,2 Mrd. DM vermindert und eine Zwischensumme von rd. 79,3 Mrd. DM ausgewiesen.

Abweichungen im ausgewiesenen Bestand der Verbindlichkeiten gibt es auch für das Haushaltsjahr 1999. Die Bundesschuldenverwaltung hat als rechnungslegende Stelle den Anfangsbestand des Fonds zu Beginn des Haushaltsjahres 1999 in der Rechnungsnachweisung zur Vermögensrechnung mit rd. 82,0 Mrd. DM und den Bestand am Ende des Haushaltsjahres 1999 mit rd. 81,4 Mrd. DM angegeben. Die Jahresrechnung weist hingegen Verbindlichkeiten von rd. 79,3 Mrd. DM bzw. 78,4 Mrd. DM aus.

Das Bundesministerium hat die Korrekturbuchung von rd. –1,2 Mrd. DM und die Differenzen bei den Anfangs- und Endbeständen des Fonds u. a. mit Berichtigungen der Börsenkurswerte von Wertpapieren entsprechend den „Bestimmungen der Buchführungs- und Rechnungslegungsordnung des Bundes“ erklärt. Es hat weitere Berechnungsfehler eingeräumt und deren Bereinigung bei der Aufstellung der Haushaltsrechnung 2000 angekündigt.

Das Bundesministerium hat zugesagt, die aufgetretenen Fehler bei der Aufstellung der Haushalts- und Vermögensrechnung für das Jahr 2000 durch entsprechende Buchungen zu berichtigen. Der Bundesrechnungshof wird dies bei der Prüfung der Jahresrechnung 2000 nachvollziehen.

1.7.3 Erblastentilgungsfonds

Das Sondervermögen **„Erblastentilgungsfonds“** ist aufgrund des Gesetzes über die Errichtung eines Erblastentilgungsfonds (ELFG) ab 1. Januar 1995 errichtet worden. In dem Fonds werden die Verbindlichkeiten des Kreditabwicklungsfonds, die Verbindlichkeiten der Treuhandanstalt aus Krediten, übernommenen Altkrediten und Ausgleichsforderungen und nach den Vorschriften im Altschuldenhilfe-Gesetz die Altverbindlichkeiten von Wohnungsunternehmen und privaten Vermietern im Beitrittsgebiet und die Altschulden für gesellschaftliche Einrichtungen im Beitrittsgebiet zusammengefasst. Der Gesamtbetrag der bis Ende 1999 übernommenen Verbindlichkeiten (ohne Berücksichtigung von Tilgungen) beträgt rd. 354,1 Mrd. DM.

Mit dem Gesetz zur Eingliederung der Schulden von Sondervermögen in die Bundesschuld übernahm der Bund als Mitschuldner mit Wirkung vom 1. Januar 1999 die Verbindlichkeiten in Höhe von 305,4 Mrd. DM und weist sie als Bundesschuld aus. Der Schuldendienst wird nunmehr unmittelbar aus dem Bundeshaushalt geleistet.

Über die Einbeziehung einer Kreditrückzahlung in Höhe von 855 Mio. DM im Jahre 1999 als Tilgung in die Haushaltsrechnung des Bundes besteht zwischen Bundesministerium und Bundesschuldenverwaltung eine unterschiedliche Auffassung. Der Kredit war von dem Sondervermögen Ende des Jahres 1998 als Kassenverstärkungskredit aufgenommen worden (vgl. Nr. 1.4.2).

Die Verbindlichkeiten des Erblastentilgungsfonds erhöhten sich im Jahre 1999 um 2,1 Mrd. DM aus der Zuteilung von Ausgleichsforderungen und um 8,4 Mrd. DM aus der Neuaufnahme von Krediten; sie wurden um 0,1 Mrd. DM vermindert durch eine Berichtigung des Anfangsschuldenbestands im Bereich Wohnungsbau und Treuhand-Ausgleichsforderungen.

Nach § 6 Abs. 1 ELFG werden die jährlichen Einnahmen aus dem Bundesbankgewinn, soweit sie 7 Mrd. DM übersteigen, dem Fonds zugeführt; im Jahre 1999 waren dies 9,2 Mrd. DM (vgl. Nr. 1.6). Zuzüglich der Zuführungen von Anteilen der neuen Länder auf die übernommenen Altschulden für gesellschaftliche Einrichtungen in Höhe von 0,3 Mrd. DM brachte der Erblastentilgungsfonds daraus einen eigenen Tilgungsbeitrag von 9,5 Mrd. DM auf. Der Bund tilgte für den Fonds rd. 38 Mrd. DM. Gegenüber dem Vorjahr verringerte sich der Stand der Verbindlichkeiten um 37,1 Mrd. DM auf 268,3 Mrd. DM zum Jahresende 1999 (vgl. Nr. 2.2.1.9 der Vermögensrechnung).

1.7.4 Entschädigungsfonds

Das Sondervermögen **„Entschädigungsfonds“** ist aufgrund des Einigungsvertrages zum 1. August 1991 errichtet worden. Der Entschädigungsfonds hat die Rechte und Verpflichtungen übernommen, die sich für den Bund aus dem Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen (Vermögensgesetz) aus der Durchführung des Entschädigungsgesetzes, des NS-Verfolgtenentschädigungsgesetzes, des Vertriebenenzuwendungsgesetzes sowie des Artikels 11 des Entschädigungs- und Ausgleichsgesetzes (Kraftloserklärung von Reichsmarkwertpapieren) ergeben. Das Vermögensgesetz regelt die Art und Weise der Rückgabe von Vermögenswerten, die in der DDR enteignet wurden; das Entschädigungs- und Ausgleichsleistungsgesetz ist die Grundlage für zu gewährende Entschädigungs-

und Ausgleichsleistungen. Diese Leistungsansprüche sollen in der Regel durch Zuteilung von Schuldverschreibungen erfüllt werden, die ab dem Jahre 2004 in fünf gleichen Jahresraten getilgt werden. Zur Erfüllung seiner Verpflichtungen soll der Entschädigungsfonds ab dem Jahre 2004 Bundeszuschüsse in Höhe von rd. 11 Mrd. DM – verteilt auf fünf Jahre – erhalten.

Das Sondervermögen hatte zum Jahresende 1998 Rücklagen in Höhe von 151,1 Mio. DM gebildet. Am Ende des Jahres 1999 betrugen sie 28,1 Mio. DM (vgl. Nr. 2.2.1.10 der Vermögensrechnung).

1.7.5 Ausgleichsfonds für überregionale Maßnahmen zur Eingliederung Schwerbehinderter in Arbeit, Beruf und Gesellschaft

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

Der Vermögensbestand zum Ende des Jahres 1998 in Höhe von rd. 1,174 Mrd. DM verringerte sich zum 31. Dezember 1999 auf 1,166 Mrd. DM (vgl. Nr. 2.2.1.7 der Vermögensrechnung).

1.7.6

Über das **Bundeseisenbahnvermögen** wird unter Nrn. 74 bis 76 berichtet.

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

1.8 Bundesbetriebe

Das Bundesministerium hat der Haushaltsrechnung jeweils unter Nr. 4.3 eine Übersicht über den Jahresabschluss bei den Bundesbetrieben beigefügt (§ 85 Nr. 3 BHO). Betriebszweck und Betriebsergebnisse sind aus ***Übersicht 5*** ersichtlich.

Übersicht 5

Bundesbetriebe

Bundesbetriebe	Zweck	Betriebskapital	Gewinn / Verlust
Wasserwerke Oerbke	Wasserversorgung für NATO-Truppenlager Fallingbostel und die Gemeinden Fallingbostel, Ostenholz, Oerbke, Bockhorn und Westenholz	31.12.1999: rd. 3,8 Mio. DM	31.12.1999: Gewinn 31 069 DM
Wirtschaftsbetriebe Meppen	Bewirtschaftung der Sicherheitszonen auf dem Schieß- und Erprobungsplatz Meppen	30.06.1999: rd. 8,8 Mio. DM	zum Ende des Landwirtschaftsjahres am 30.06.1999: Bilanzgewinn 156 283 DM
Kleiderkasse für die Bundeswehr	Versorgung der Selbsteinkleider der Bundeswehr und des Bundesgrenzschutzes mit vorschriftsmäßiger Dienstkleidung unter Verwendung der Bekleidungsentschädigung (Kapitel 14 11 Titel 516 01)	–	31.12.1998: Bilanzverlust: 898 982 DM 31.12.1999: in der Haushaltsrechnung nicht angegeben
Behördeneigene Kantinen (insgesamt fünf)	Verpflegung der Bediensteten	–	31.12.1999: Überschüsse: vier Kantinen (insgesamt 10 578 DM), Verluste: eine Kantine (5 902 DM)

2 Feststellungen zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes

2.0

Die günstigere wirtschaftliche Entwicklung hat sich auch auf den Bundeshaushalt ausgewirkt. Finanzierungsdefizit und Nettokreditaufnahme sind seit dem Haushaltsjahr 1996 rückläufig. Der mit dem Haushaltssanierungsgesetz und dem Zukunftsprogramm der Bundesregierung eingeschlagene Konsolidierungskurs zeigt erste Auswirkungen. Allerdings verläuft der Abbau der Neuverschuldung noch in relativ kleinen Schritten. Zudem ist auf der Ausgabenseite weiterhin eine strukturell ungünstige Entwicklung zu verzeichnen. Zu einer durchgreifenden und nachhaltigen Konsolidierung der Bundesfinanzen bedarf es noch erheblicher Anstrengungen. Angesichts der wachsenden Vorbelastungen im Bundeshaushalt kommt der Rückführung des hohen Schuldenstandes besondere Bedeutung bei. Einmalige Einnahmen sollten daher konsequent zur Tilgung von Altschulden und grundsätzlich nicht zur Finanzierung von zusätzlichen Ausgaben oder von steuerlichen Entlastungsmaßnahmen eingesetzt werden.

Im Vergleich zu den anderen Gebietskörperschaften weist der Bundeshaushalt deutlich ungünstigere Finanzkennzahlen auf. Der Anteil des Bundes an der öffentlichen Gesamtverschuldung hat erheblich zugenommen. Der Bund deckt derzeit noch einen vergleichsweise hohen Anteil seiner Ausgaben durch neue Kredite; er muss weit mehr Steuereinnahmen zur Finanzierung seiner Zinsausgaben einsetzen als die Länder.

Angesichts der hohen Zuwachsraten der Nettoneuverschuldung in den letzten Jahren und vor dem Hintergrund der internationalen Stabilitätsverpflichtungen Deutschlands hält es der Bundesrechnungshof für erforderlich, den haushaltsrechtlichen Investitionsbegriff als Maßstab für die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze enger auszulegen und insbesondere Einnahmen, die die Wirkung von Desinvestitionen haben, mindernd zu berücksichtigen, um die Kreditfinanzierungsmöglichkeiten stärker einzugrenzen.

Seit der Einführung des Euro zum 1. Januar 1999 kann die Europäische Gemeinschaft gegenüber dem Bund als Teilnehmer an der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion bei unzureichender Haushaltsdisziplin Sanktionen in Milliardenhöhe verhängen. Obwohl zwischen Bund und Ländern Einvernehmen über ihre gemeinsame Verantwortung besteht, haben sie noch immer keine Einigung über konkrete und verbindliche Verfahren erzielt, mit denen innerstaatlich die insgesamt zulässige Verschuldung aufgeteilt und die Haftung für mögliche Sanktionen durch die Europäische Gemeinschaft geregelt wird. Ungeachtet der derzeit insgesamt günstigen Entwicklung der öffentlichen Haushalte hält der Bundesrechnungshof nach wie vor eine baldige innerstaatliche Umsetzung des Europäischen Stabilitätspaktes für erforderlich.

Die Leistungen des Bundes im vertikalen Finanzausgleich haben seit Mitte der 90er-Jahre eine erhebliche Größenordnung erreicht. Im Zuge der vom Bundesverfassungsgericht bis spätestens zum Ende des Jahres 2004 geforderten Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs sollten auch die Bundesergänzungszuweisungen einer kritischen Prüfung unterzogen werden.

Die seit über 30 Jahren durchgeführte Finanzplanung erfüllt im Haushaltssystem des Bundes wichtige finanzpolitische und finanzwirtschaftliche Aufgaben. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes sind im Zeitraum der letzten zehn Jahre erhebliche Planabweichungen eingetreten. So wurden auf der Ausgabenseite vor allem die Sozialausgaben deutlich unterschätzt und auf der Einnahmenseite die Steuereinnahmen deutlich überschätzt. Als Folge mussten bei der Fortschreibung die Planzahlen für die Nettoneuverschuldung regelmäßig – zum Teil erheblich – heraufgesetzt werden. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes sollte bei der Aufstellung der Finanzpläne besonderes Augenmerk auf eine vorsichtige Prognose der mittelfristigen Haushaltsentwicklung mit einer realistischen Einschätzung künftiger Haushaltsbelastungen und Haushaltsrisiken gelegt werden.

2.1 Entwicklung der finanzwirtschaftlichen Eckdaten

2.1.1 Ausgaben- und Einnahmenentwicklung, Finanzierungssaldo

Der Bundeshaushaltsplan 2000 weist sowohl bei den Einnahmen wie bei den Ausgaben einen leichten Rückgang gegenüber den Ist-Ergebnissen des Jahres 1999 aus. Die Gesamtausgaben sind mit 478,8 Mrd. DM veranschlagt und liegen damit um rd. 4 Mrd. DM unter den Ausgaben des Vorjahres (482,8 Mrd. DM). Die Einnahmen [1)] betragen im Soll 429,2 Mrd. DM und sind damit um rd. 2,3 Mrd. DM geringer als im Jahre 1999 (vgl. ***Schaubild 1***).

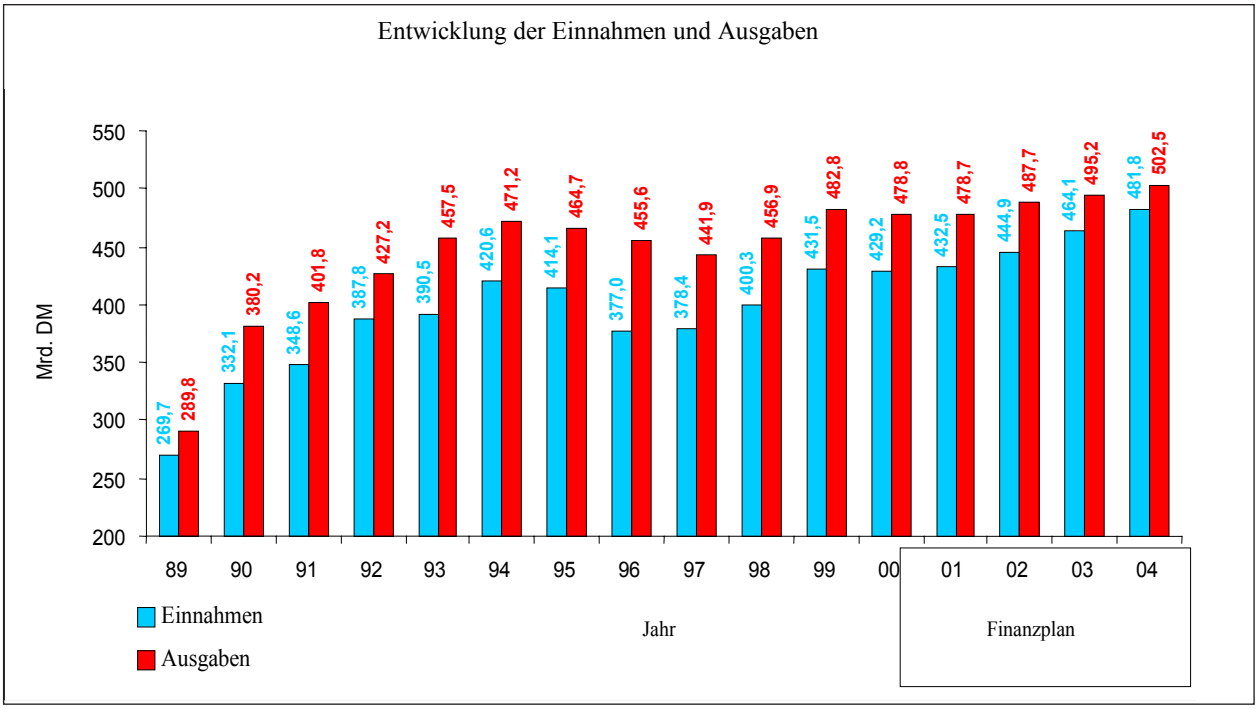
Daraus ergibt sich für den Bundeshaushalt 2000 ein Finanzierungsdefizit von 49,6 Mrd. DM (1999: 51,3 Mrd. DM), das durch eine Nettokreditaufnahme von 49,5 Mrd. DM (1999: 51,1 Mrd. DM) und durch Münzeinnahmen von 0,1 Mrd. DM gedeckt wird. Die Neuverschuldung ist damit seit dem Jahre 1996 (78,3 Mrd. DM) rückläufig (vgl. ***Schaubild 2***).

2.1.2 Ausgabenentwicklung

Die Ausgaben des Bundeshaushalts werden von zwei großen Ausgabenblöcken bestimmt, den Zinsausgaben und den Ausgaben für die soziale Sicherung. Diese sind in den letzten Jahren deutlich stärker als die übrigen

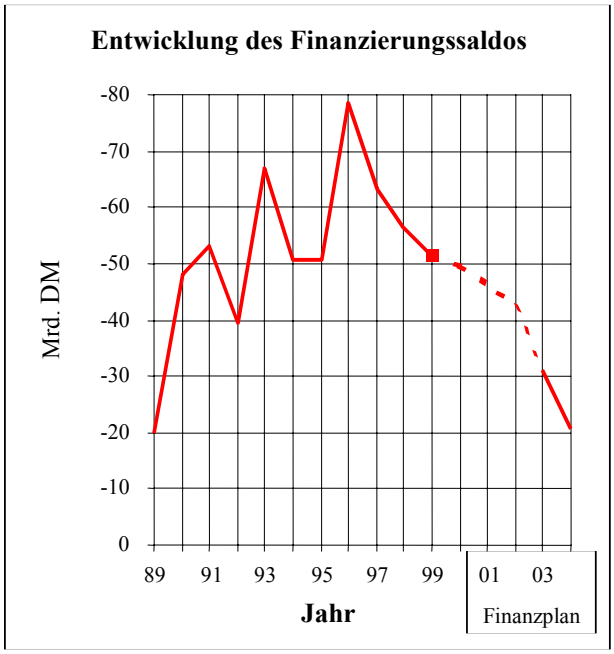
1) Ohne Einnahmen aus der Aufnahme von Krediten und ohne Münzeinnahmen.

Schaubild 1 [1)]



[1)] Ist-Ergebnisse bis einschließlich Haushaltsjahr 1999; Sollzahlen gemäß Haushaltsplan 2000, Haushaltsentwurf 2001; Daten des Finanzplan bis zum Jahr 2004.

Schaubild 2 [1)]



[1)] Ist-Ergebnisse bis einschließlich Haushaltsjahr 1999; Sollzahlen gemäß Haushaltsplan 2000, Haushaltsentwurf 2001; Daten des Finanzplans bis zum Jahr 2004.

Ausgaben gestiegen. Ihr Anteil am Gesamtausgabenvolumen hat sich entsprechend erhöht (vgl. ***Übersicht 1***). Demgegenüber sinkt der Anteil der investiven Ausgaben. Anders als in den Haushalten der anderen Gebietskörperschaften ist im Bundeshaushalt allerdings auch der Anteil der Personalausgaben leicht rückläufig. Dies liegt vor allem am Rückgang der Personalausgaben im Einzelplan 14 (Verteidigung).

Insgesamt hat sich die Ausgabenstruktur im Bundeshaushalt in den letzten Jahren erheblich verändert, wie ein Vergleich der Haushalte 1992 und 1999 zeigt (vgl. ***Schaubild 3***). Der Anteil der Zins- und Sozialausgaben, also Ausgaben, die gesetzlich oder auf andere Weise weitgehend rechtlich gebunden sind, ist von rd. 47 % im Jahre 1992 auf über 57 % im Jahre 1999 gestiegen. Bei den übrigen Ausgaben ist davon auszugehen, dass auch sie in erheblichem Umfang rechtlichen Bindungen unterliegen.

Der deutliche Anstieg der Sozialausgaben ist im Wesentlichen auf zwei Faktoren zurückzuführen:

- Zum einen haben sich die Zuschüsse des Bundes an die Rentenversicherung (einschließlich der Defizitabdeckung bei der knappschaftlichen Rentenversicherung) im Zeitraum von 1992 bis 2000 mehr als verdoppelt. Dies beruht vor allem auf einer Reihe von finanzwirksamen Maßnahmen, die der Bund in den Jahren 1998 und 1999 zur Entlastung der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Senkung des Rentenbeitragssatzes durchgeführt hat (insbesondere: zusätzlicher Zuschuss zur Abdeckung nicht beitragsgedeckter Leistungen, Zuschuss zur pauschalen Abdeckung von Beiträgen für Kindererziehungszeiten, Finanzierung der Senkung des Beitragssatzes von

Übersicht 1

Entwicklung wesentlicher Ausgabenblöcke

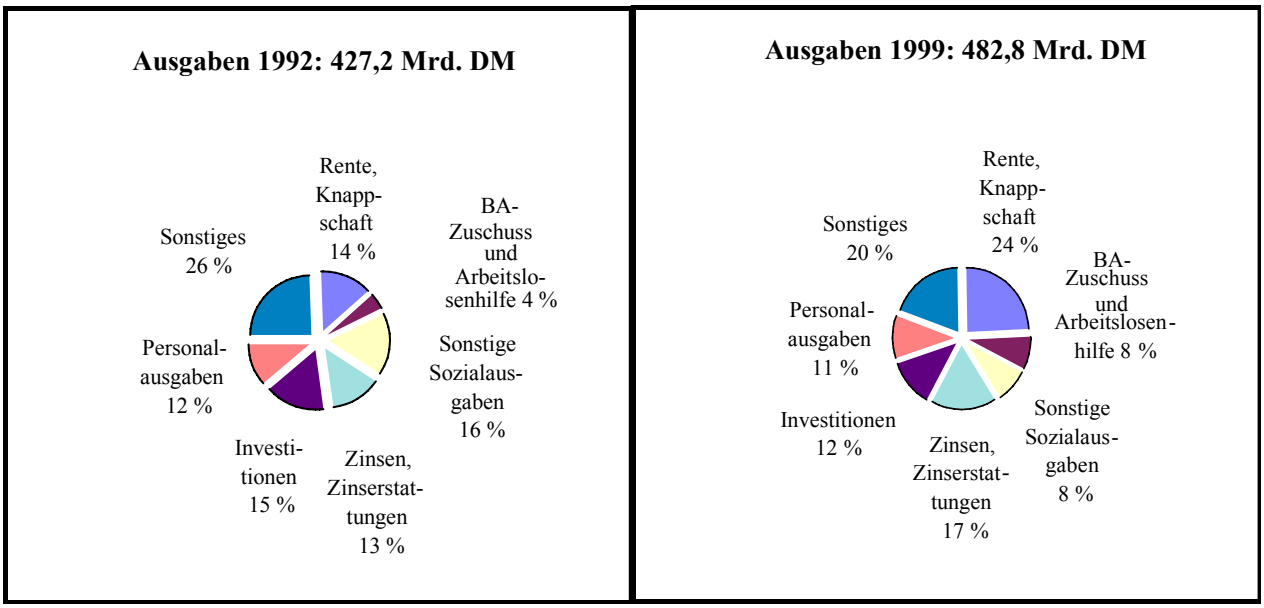
Jahr	1989	1992	1994	1996	1998	1999	2000
Ausgaben				**Mrd. DM**			
Sozialausgaben[1]	97,6	148,3	171,7	167,4	180,7	196,2	194,0
darunter:							
– Rente, Knappschaft	38,2	60,7	74,7	81,8	101,7	119,9	128,4
– Arbeitsmarkt		27,4	37,9	47,1	42,6	42,0	34,0
darunter:	(10,3)	(18,0)	(27,6)	(38,0)	(38,2)	(37,8)	(30,0)
⇒ BA-Zuschuss	2,1	8,9	10,2	13,8	7,7	7,3	7,8
⇒ Arbeitslosenhilfe i. e. S.	8,2	9,1	17,4	24,2	30,4	30,5	22,2
Zinsen	32,6	53,7	65,3	78,4	79,1	81,7	79,8
Personalausgaben	41,3	51,5	52,7	52,9	52,1	52,7	51,8
Investitionsausgaben	36,2	65,8	61,1	61,0	57,1	56,0	57,5
Restliche Ausgaben[2]	82,1	107,9	120,4	95,9	87,9	96,2	95,7
Gesamtbetrag	289,8	427,2	471,2	455,6	456,9	482,8	478,8
Ausgabenanteile				**%**			
Anteil Sozialausgaben[1]	33,7	34,7	36,4	36,7	39,5	40,6	40,5
Anteil Zinsen	11,2	12,6	13,9	17,2	17,3	16,9	16,7
Anteil Personalausgaben	14,3	12,1	11,2	11,6	11,4	10,9	10,8
Anteil Investitionsausgaben	12,5	15,4	13,0	13,4	12,5	11,6	12,0
Anteil restliche Ausgaben	28,3	25,3	25,6	21,0	19,2	20,0	20,0
Summe	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

[1] In vergleichsweise geringem Umfang (bis rd. 3 Mrd. DM oder bis rd. 1,5 %) enthalten die Sozialausgaben auch Investitionen.

[2] Hierzu gehören insbesondere sächliche Verwaltungsausgaben, Ausgaben für militärische Beschaffungen, für Wirtschafts- und Forschungsförderung, Leistungen an Sondervermögen ohne Zinserstattungen.

Schaubild 3

Veränderung der Ausgabenstruktur



Übersicht 2

Investitionsausgaben; Ausgaben für Bildung und Forschung

Jahr	1989	1992	1994	1996	1998	1999	2000
				Mrd. DM			
Gesamtausgaben	289,8	427,2	471,2	455,6	456,9	482,8	478,8
Investitionen	36,2	65,8	61,1	61,0	57,1	56,0	57,5
Bildungswesen, Wissenschaft, Forschung[1)]	13,5	20,6	19,1	19,3	18,7	19,4	19,7
Ausgabenanteil				%			
Anteil Investitionen	12,5	15,4	13,0	13,4	12,5	11,6	12,0
Anteil Bildung, Forschung	4,7	4,8	4,1	4,2	4,1	4,0	4,1

[1)] In den Ausgaben sind auch Investitionen (Größenordnung: rd. 30 %) enthalten.

20,3 % auf 19,5 % ab 1. April 1999). Die zusätzlichen Aufwendungen wurden größtenteils durch die Erhöhung des allgemeinen Umsatzsteuersatzes von 15 % auf 16 % ab 1. April 1998 und durch die Einnahmen aus der ökologischen Steuerreform (Ökosteuer) finanziert.

- Zum anderen sind auch die Aufwendungen des Bundes für den Arbeitsmarkt in den 90er-Jahren überdurchschnittlich gewachsen. Nachdem einigungsbedingte Leistungen – wie das Altersübergangsgeld für ausscheidende Arbeitnehmer in den neuen Ländern – ausgelaufen sind, werden die Leistungen aus dem Bundeshaushalt im Wesentlichen durch die Arbeitslosenhilfe und den Zuschuss an die Bundesanstalt für Arbeit bestimmt. Vor allem die Arbeitslosenhilfe hat einen immer höher werdenden Anteil der Arbeitsmarktaufwendungen im Bundeshaushalt erfordert. Sie ist von 9,1 Mrd. DM im Jahre 1992 auf 30,4 Mrd. DM im Jahre 1998 bzw. 30,5 Mrd. DM im Jahre 1999 angestiegen. Der Haushaltsplan 2000 weist als Folge der Einsparmaßnahmen bei der Arbeitslosenhilfe durch das Haushaltssanierungsgesetz (Wegfall der so genannten originären Arbeitslosenhilfe, Absenkung der Bemessungsgrundlage für Beiträge zur Renten- und Pflegeversicherung für Arbeitslosenhilfebezieher) mit 22,2 Mrd. DM einen deutlich niedrigeren Mittelansatz aus.

Den nach den Sozialausgaben größten Ausgabenblock bildet seit einigen Jahren der für die Zinslast (Zinsen auf die Bundesschuld und Zinserstattungen an Sondervermögen), eine Folge des Anstiegs der Verschuldung des Bundes und seiner Sondervermögen (vgl. Nr. 2.1.5).

Demgegenüber ist der Anteil der Ausgaben mit Zukunftswirkung, wie der Investitionsausgaben oder der Ausgaben für die Forschungs- und Bildungsförderung, gegenüber dem Anfang der 90er-Jahre zurückgegangen (vgl. ***Übersicht 2***). Auf der Grundlage des Haushaltsplans 2000 stabilisiert sich der auf Bildung und Forschung sowie auf die Investitionen entfallende Anteil an den Gesamtausgaben gegenüber den Vorjahren, allerdings auf einem vergleichsweise geringeren Niveau. Der auf die Investitionsausgaben entfallende Anteil liegt mit rd. 12 % etwa 2 Prozentpunkte unter dem Mittel der letzten zehn Jahre.

Die ungünstige strukturelle Entwicklung der Ausgaben im Bundeshaushalt wird am Verhältnis der Zins-, Sozial- und Investitionsausgaben zu den Gesamtausgaben und zu den Steuereinnahmen deutlich (vgl. ***Übersicht 3***). Der Anteil der Zinsen an den Gesamtausgaben lag im Jahre 1999 bei rd. 17 % gegenüber rd. 11 % zu Beginn der 90er-Jahre. Auch der Anteil der Sozialausgaben hat sich innerhalb der letzten zehn Jahre – um rd. 7 Prozentpunkte – erhöht. Zusammen erreichen die Zins- und Sozialausgaben rd. 57 % der Gesamtausgaben.

Ein immer größer werdender Anteil der Steuereinnahmen des Bundes wird durch die Zins- und Sozialausgaben gebunden (vgl. ***Übersicht 3***). Im Jahre 1998 hat der auf diese Ausgabenblöcke entfallende Anteil mit über 76 % seinen bisherigen Höchstwert erreicht. Der sich für das Haushaltsjahr 2000 abzeichnende Rückgang dieser Quote auf 70,7 % beruht im Wesentlichen auf zwei Ursachen:

- Sowohl die Zins- als auch die Sozialausgaben haben sich stabilisiert; sie gehen nach dem Haushaltsplan 2000 nominal sogar leicht gegenüber dem Vorjahr zurück. Bei den Sozialausgaben wirken sich die verbesserte Arbeitsmarktentwicklung sowie die im Haushaltssanierungsgesetz insbesondere für den Arbeitsmarkt und den Rentenbereich enthaltenen Entlastungsmaßnahmen aus. Die Ursache für den Rückgang der Zinsausgaben gegenüber dem Ist 1999 dürfte vor allem darin liegen, dass der Bund in einem größeren Umfang fällig werdende höherverzinsliche Altkredite im Zuge der Anschlussfinanzierung durch niedriger verzinste Schuldtitel ersetzen kann.

Übersicht 3

Entwicklung wesentlicher Finanzkennzahlen

	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Jahr	Zinsausgaben[1)]	Sozialausgaben	Investitionsausgaben	Zinsquote[2)]	Sozialquote[3)]	Zins-/Sozialquote[4)]	Investitionsquote[5)]	Zinssteuerquote[6)]	Zins-/Sozialsteuerquote[7)]
	Mrd. DM	**Mrd. DM**	**Mrd. DM**	**%**	**%**	**%**	**%**	**%**	**%**
1980	14,2	75,2	31,5	6,6	34,9	41,4	14,6	8,1	50,7
1985	29,5	83,2	33,4	11,5	32,4	43,8	13,0	14,3	54,6
1989	32,6	97,6	36,2	11,2	33,7	44,9	12,5	13,2	52,7
1990[8)]	34,2	103,6	39,2	11,1	33,6	44,7	12,7	13,5	53,2
1991	41,5	137,3	61,5	10,4	34,2	44,5	15,3	13,1	56,3
1992	53,7	148,3	65,8	12,6	34,7	47,3	15,4	15,2	57,2
1993	53,2	172,7	65,1	11,7	37,7	49,4	14,2	14,9	63,5
1994	65,3	171,7	61,1	13,9	36,4	50,3	13,0	17,2	62,5
1995	79,7	177,6	66,5	17,1	38,2	55,4	14,3	21,8	70,3
1996	78,4	167,4	61,0	17,3	36,7	54,0	13,4	23,2	72,6
1997	78,7	166,7	56,4	17,9	37,7	55,5	12,8	23,8	74,3
1998	79,1	180,7	57,1	17,4	39,5	56,9	12,5	23,2	76,1
1999	81,6	196,2	56,0	16,9	40,6	57,6	11,6	21,7	73,9
2000	79,7	194,0	57,5	16,7	40,5	57,2	12,0	20,6	70,7

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

2) Anteil der Zinsausgaben an den Gesamtausgaben.

3) Anteil der Sozialausgaben an den Gesamtausgaben.

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

5) Anteil der Investitionsausgaben an den Gesamtausgaben.

6) Anteil der auf die Zinsausgaben verwendeten Steuereinnahmen.

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

8) Ohne Einbeziehung des übergeleiteten DDR-Haushalts 2. Halbjahr 1990 (72,1 Mrd. DM).

- Die Steuereinnahmen des Bundes sind im Haushaltsjahr 2000 mit 387,5 Mrd. DM veranschlagt; sie steigen damit innerhalb von zwei Jahren um 46 Mrd. DM an (vgl. Nr. 2.1.3.1). Ein Großteil dieser Steuermehreinnahmen gegenüber dem Jahr 1998 (rd. 3 Mrd DM bei der Umsatzsteuer sowie der Mineralöl- und Stromsteuer) dient allerdings dazu, die zusätzlichen Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt zur Rentenversicherung zu finanzieren.

Mit dem hohen Anteil der faktisch oder rechtlich gebundenen Ausgaben bleibt der finanzwirtschaftliche Handlungs- und Gestaltungsspielraum im Bundeshaushalt stark eingeschränkt. Der Bund benötigt aber gerade in den kommenden Haushaltsjahren diesen finanziellen Spielraum, um auf wichtige – zum Teil miteinander konkurrierende – finanzpolitische Erfordernisse angemessen reagieren zu können. Hierzu gehören die Begrenzung und der Abbau der öffentlichen Verschuldung nicht zuletzt im Hinblick auf die Stabilitätsverpflichtungen Deutschlands im Rahmen der Währungsunion sowie die Abdeckung mittelfristiger Haushaltsbelastungen und -risiken (insbesondere durch eingegangene Verpflichtungen, Versorgungsleistungen, Vorfinanzierungen von Infrastrukturmaßnahmen, übernommene Gewährleistungen und die aufgebaute Verschuldung)[2)]. Hierzu gehört auch die Möglichkeit, Haushaltsmittel flexibel für neue Aufgabenschwerpunkte einzusetzen sowie steuerliche Entlastungsmaßnahmen zu finanzieren. Angesichts dieser Herausforderungen stellen die leichten strukturellen Verbesserungen im Haushalt 2000 erste Anzeichen für die notwendige Trendwende dar, die durch eine zurückhaltende Ausgaben- und Neuverschuldungspolitik unterstützt und verstärkt werden sollte.

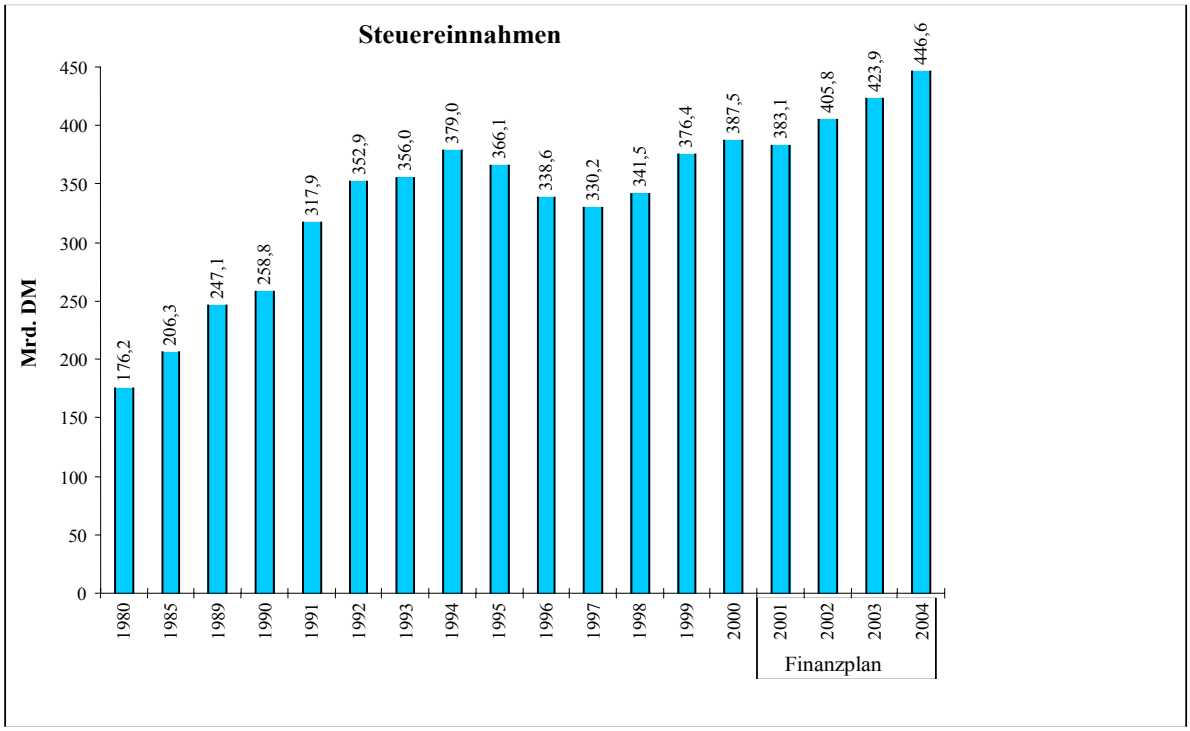
2.1.3 Einnahmenstruktur

2.1.3.1 Entwicklung der Steuereinnahmen

Das Steueraufkommen des Bundes verzeichnet seit dem Jahr 1997 wieder einen deutlichen Zuwachs. Im Zeitraum von 1991 bis 1997 stiegen die Steuereinnahmen vor allem aufgrund eines Rückgangs in den Jahren 1995 bis 1997 lediglich um 12,3 Mrd. DM, was einem durchschnittlichen jährlichen Anstieg von rd. 0,6 % entspricht[3)]. Demgegenüber beträgt die Steigerung vom Jahr 1997 zum Jahr

2) Vgl. dazu Bemerkungen 1998, Drucksache 14/29 Nr. 2.4.

Schaubild 4[1)]



[1)] Ist-Ergebnisse bis einschließlich Haushaltsjahr 1999; Sollzahlen gemäß Haushaltsplan 2000 (Steuereinnahmen 2000 nach Steuerschätzung: 390,2 Mrd. DM), Haushaltsentwurf 2001; Daten des Finanzplans bis zum Jahr 2004.

2000 über 57 Mrd. DM oder jährlich über 5 %. Nach dem Finanzplan werden die Steuereinnahmen des Bundes bis zum Jahre 2004 rd. 446,6 Mrd. DM erreichen (vgl. ***Schaubild 4***). Dies entspricht einem weiteren Anstieg von rd. 59 Mrd. DM gegenüber dem Haushaltssoll 2000 oder jährlich rd. 3,7 %.

Im Finanzplan des Bundes bis 2004 sind die vorgesehenen steuerlichen Maßnahmen im Bereich der Unternehmensbesteuerung und des Einkommensteuertarifs berücksichtigt. Auch die nächsten Stufen der Ökosteuerreform sind in die Finanzplanung eingeflossen.

Gegenüber dem bisherigen Finanzplan 1999 bis 2003 führen die Maßnahmen zur Unternehmensbesteuerung und Absenkung des Steuertarifs zu Steuermindereinnahmen vor allem im Haushaltsjahr 2001. Dies beruht insbesondere auf dem Vorziehen der dritten Stufe des Steuerentlastungsgesetzes 1999/2000/2002 um ein Jahr auf den 1. Januar 2001.

Nach der Planung der Bundesregierung sollen die steuerlichen Mindereinnahmen im Jahre 2001 durch den verstärkten Einsatz von Erlösen aus der Veräußerung von Beteiligungen kompensiert werden. In den Folgejahren sind die Privatisierungserlöse nur noch zur Abdeckung des Defizits bei den Postunterstützungskassen vorgesehen, von denen die ehemaligen Postbeamten Versorgungs- und Beihilfeleistungen erhalten. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sollten Einnahmen aus Vermögensverwertungen grundsätzlich nicht zur Haushaltsfinanzierung eingesetzt werden (vgl. Bemerkungen 1999, Drucksache Nr. 14/1667, Nr. 2.3.2), zu der auch die Abdeckung von Steuermindereinnahmen aufgrund von Steuerrechtsänderungen zählt. Es erscheint finanzwirtschaftlich sinnvoll, diese Erlöse zur Tilgung von Altschulden und damit zum Abbau der hohen Verschuldung zu verwenden (vgl. Nr. 2.1.5). Weitere steuerliche Entlastungsmaßnahmen sollten dauerhaft gegenfinanziert werden.

Die Entwicklung der Steuereinnahmen des Bundes wurde in der zweiten Hälfte der 90er-Jahre maßgebend beeinflusst durch eine Reihe von Reformvorhaben, die

- unmittelbar steuerliche Regelungsbereiche betrafen (u. a. Jahressteuergesetze mit steuerlicher Förderung für die neuen Länder, Neuregelung Familienleistungsausgleich, steuerliches Existenzminimum, Unternehmenssteuerreform; Absenkung Solidaritätszuschlag um 2 Prozentpunkte; Steuerentlastungsgesetz 1999/2000/2002 mit der ersten Stufe; Familienförderungsgesetz 1999; Steuerbereinigungsgesetz 1999) oder

[3)] Geringer Anstieg zum Teil bedingt durch die weitgehende Verlagerung des Kindergeldes (Ausgabenansatz 1995: rd. 20,6 Mrd. DM) von der Ausgaben- auf die Steuereinnahmenseite im Zuge des 1996 neu geregelten Familienleistungsausgleiches.

Übersicht 4

Bundesanteil am Steueraufkommen und Steuerdeckungsgrad

	1985	1989	1994	1998	1999	2000
	Mrd. DM					
Gesamtsteueraufkommen	437,2	535,5	786,2	833,0	886,1	911,5
Steuereinnahmen Bund	206,3	247,1	379,0	341,5	376,4	387,5
Ausgaben Bundeshaushalt	257,1	289,8	471,2	456,9	482,5	478,8
	%					
Bundesanteil am Steueraufkommen	47,2	46,1	48,2	41,0	42,5	42,5
Steuerdeckungsgrad	80,2	85,3	80,4	74,7	77,9	80,9

- Auswirkungen auf die Steuerverteilung zwischen Bund und Ländern hatten und haben (Neuregelung des Finanzausgleichs, Regionalisierung des Schienenpersonennahverkehrs, Erhöhung der Umsatzsteuer zur Finanzierung des Rentenzuschusses, Beteiligung der Gemeinden an der Umsatzsteuer als Kompensation für den Wegfall der Gewerbekapitalsteuer).

Als Folge hiervon hat sich der Anteil des Bundes am gesamten Steueraufkommen von 48,2 % im Jahre 1994 auf rd. 41 % im Jahre 1998 vermindert (vgl. ***Übersicht 4***). Im Jahre 1999 stieg er leicht – auf 42,5 % – an, weil die am 1. April 1998 in Kraft getretene und dem Bund in vollem Umfang zustehende Mehrwertsteuererhöhung erstmals ganzjährig wirkte und die höhere Besteuerung des Energieverbrauchs ab 1. April 1999 das Steueraufkommen des Bundes erhöhte. Die zweite Stufe der Ökosteuerreform führt im Bundeshaushalt 2000 zu zusätzlichen Einnahmen bei der Mineral- und Stromsteuer und erhöht den Anteil am Gesamtaufkommen auf 42,7 %. Allerdings werden diese zusätzlichen Steuereinnahmen für die Mehrausgaben des Bundes beim Zuschuss an die Rentenversicherung verwendet.

Der Anteil der durch Steuereinnahmen gedeckten Ausgaben (Steuerdeckungsgrad) erreichte aufgrund der beschriebenen Entwicklungen in den Jahren 1996 bis 1998 mit weniger als 75 % einen Tiefstand, ist seitdem aber wieder merklich angestiegen (vgl. ***Übersicht 4***). Im Jahre 2000 ist mit einer Steuerdeckungsquote von fast 81 % zu rechnen. Diese positive Entwicklung ist zum einen auf die erwähnten Steuererhöhungen im Bereich der Umsatz- und Energiesteuern sowie beim Zinsabschlag (aufgrund der Halbierung des Sparerfreibetrags) zurückzuführen; zum anderen trägt auch die Belebung der Wirtschaftstätigkeit zu höheren Steuereinnahmen bei.

2.1.3.2 Entwicklung der sonstigen Einnahmen

Neben den Steuereinnahmen tragen – wenn auch in geringerem Umfang – die sonstigen Einnahmen (Verwaltungseinnahmen, Beteiligungserlöse, Rückflüsse aus Darlehen und Gewährleistungen, Gewinnabführung der Deutschen Bundesbank sowie Münzeinnahmen) zur Haushaltsfinanzierung bei. Sie lagen in den letzten 10 Jahren zwischen knapp 32 Mrd. DM und rd. 59 Mrd. DM (vgl. ***Schaubild 5***).

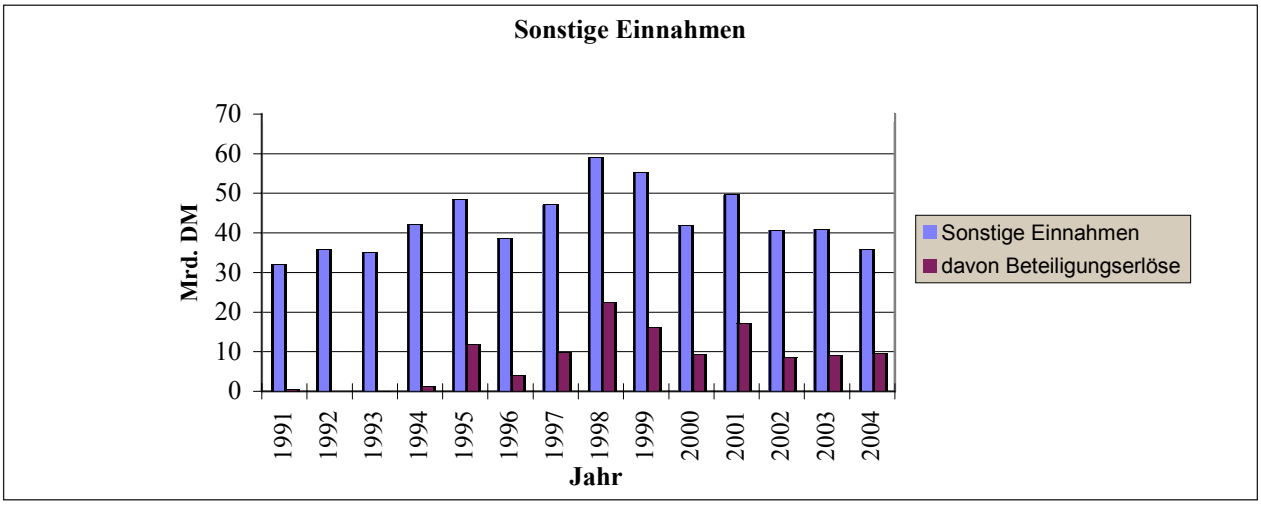
Die innerhalb dieses Zeitraums festzustellenden erheblichen Veränderungen sind im wesentlichen auf die unterschiedlich hohen Erlöse aus der Veräußerung von Beteiligungen und sonstigem Kapitalvermögen zurückzuführen. Diese Beteiligungserlöse oder Privatisierungseinnahmen sind vor allem ab dem Jahre 1995 deutlich angestiegen. Nach dem Höchststand im Jahre 1998 von 22,5 Mrd. DM sind im Haushalt 2000 rd. 9,2 Mrd. DM veranschlagt, davon 5,7 Mrd. DM aus dem Treuhandvermögen „Post-Nachfolgeunternehmen“ zur Finanzierung der bei den Postunterstützungskassen auftretenden Defizite. Ab dem Jahre 2002 sollen die vorgesehenen Beteiligungserlöse ausschließlich zur Deckung der Defizite der Postunterstützungskassen dienen. Der Einsatz dieser Privatisierungserlöse erscheint vertretbar. Das Gesetz über die Errichtung einer Bundesanstalt für Post und Telekommunikation Deutsche Bundespost (BAPostG) hat diese Finanzierungsmöglichkeit ausdrücklich eingeräumt.

2.1.4 Finanzierungsdefizit und Nettokreditaufnahme

Das Verhältnis der Einnahmen zu den Ausgaben im Bundeshaushalt bildet sich im Finanzierungsdefizit und in der Nettokreditaufnahme ab. Nach einem Rückgang in der zweiten Hälfte der 80er-Jahre hat sich die Nettoneuverschuldung des Bundes mit der Herstellung der Deutschen Einheit wieder erheblich erhöht. Seit dem Jahre 1991 bewegt sich die jährliche Nettokreditaufnahme zum Teil deutlich über 50 Mrd. DM. Im Jahre 2000 soll sie nach der Haushaltsplanung mit 49,5 Mrd. DM erstmals wieder knapp darunter liegen (vgl. ***Übersicht 5***).

Trotz deutlich gestiegener Steuereinnahmen gegenüber dem Jahr 1998 geht die Nettoneuverschuldung seither nur in relativ geringem Umfang zurück. So liegen die veranschlagten Steuereinnahmen des Jahres 2000 zwar um

Schaubild 5



Übersicht 5

Entwicklung von Finanzierungsdefizit, Nettokreditaufnahme und Investitionen

	1980	1985	1989	1991	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
	Mrd. DM											
Finanzierungsdefizit[1)]	27,6	22,7	20,0	53,2	66,9	50,6	50,5	78,5	63,4	56,6	51,3	49,6
Nettokreditaufnahme	27,1	22,4	19,2	52,0	66,2	50,1	50,1	78,3	63,7	56,4	51,1	49,5
Investive Ausgaben (=Verschuldungsgrenze)	31,5	33,4	36,2	61,5	65,1	61,1	66,5	61,0	56,4	57,1	56,0	57,5
	%											
Kreditinvestitionsquote[2)]	86,0	67,1	53,0	84,6	101,7	82,0	75,3	128,4	112,9	98,8	91,3	86,1
Kreditfinanzierungsquote[3)]	12,6	8,7	6,6	12,9	14,5	10,6	10,8	17,2	14,4	12,4	10,6	10,3
Deckungsquote[4)]	87,4	91,3	95,1	87,4	86,9	91,8	89,2	82,8	85,6	87,6	89,4	89,7

[1)] Nettokreditaufnahme einschließlich evtl. kassenmäßiger Überschüsse und Rücklagenbewegungen zuzüglich Münzeinnahmen.

[2)] Verhältnis zwischen Investitionsausgaben (=Verschuldungsgrenze) und Nettokreditaufnahme.

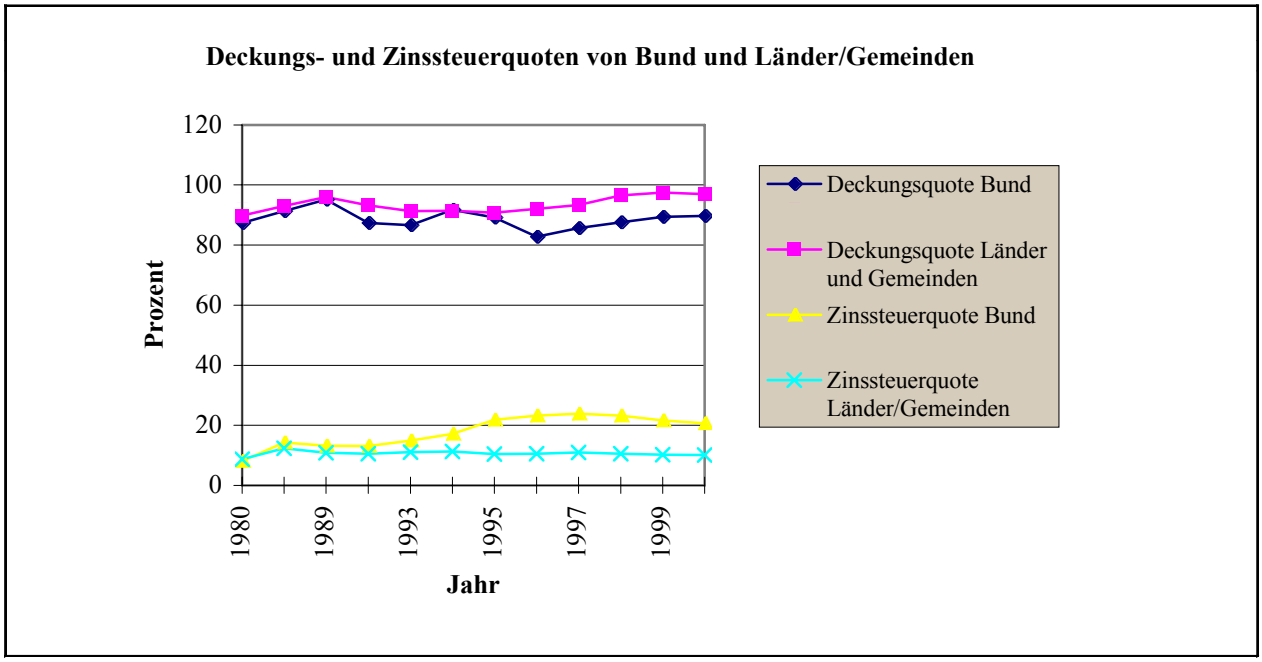
[3)] Anteil der durch neue Kredite finanzierten Ausgaben.

[4)] Verhältnis zwischen laufenden Einnahmen (einschließlich Münzeinnahmen und – bis 1994 – dem Bundesbankgewinn über 7 Mrd. DM) und Ausgaben.

rd. 46 Mrd. DM über den Steuereinnahmen des Jahres 1998, die geplante Nettokreditaufnahme 2000 sinkt aber nur um rd. 7 Mrd. DM gegenüber dem Haushaltsergebnis 1998. Dies ist zum einen auf den erwähnten Rückgang der Einnahmen aus der Veräußerung von Beteiligungen zurückzuführen. Zum anderen liegen die Gesamtausgaben im Bundeshaushalt 2000 ungeachtet der eingeleiteten Konsolidierungsmaßnahmen mit 478,8 Mrd. DM um rd. 22 Mrd. DM über den Gesamtausgaben des Haushalts 1998 (456,9 Mrd. DM). Hier wirken sich vor allem die gestiegenen Bundeszuschüsse zur Rentenversicherung und die Ausgaben zur Abdeckung der Defizite bei den Postunterstützungskassen aus.

Die in Artikel 115 GG festgelegte Verschuldungsobergrenze ist seit 1991 in hohem Umfang ausgeschöpft und in den Jahren 1993, 1996 und 1997 sogar überschritten worden. Auch im Haushaltsplan 2000 wird trotz der eingeleiteten Konsolidierungsschritte der verfassungsrechtliche Rahmen für die Neuverschuldung zu einem hohen Anteil (rd. 86 %) ausgenutzt (vgl. ***Übersicht 5***). Im neuen Finanzplan ist für den Zeitraum 2001 bis 2004 ein Neuverschuldungsvolumen von insgesamt 137,7 Mrd. DM vorgesehen. Damit ist trotz eines Rückgangs gegenüber dem Zeitraum 1997 bis 2000 weiterhin eine Neuverschuldung zur Haushaltsfinanzierung vorgesehen.

Schaubild 6



Die durch das Haushaltssanierungsgesetz beschlossenen und die weiteren im Haushaltsverfahren umgesetzten Sparmaßnahmen werden ihre volle Konsolidierungswirkung erst in den nächsten Jahren erreichen. Im Haushaltsplan 2000 sind die ersten – noch bescheidenen – finanzwirtschaftlichen Verbesserungen festzustellen. Sowohl Kreditinvestitionsquote wie auch Kreditfinanzierungsquote liegen unter dem Durchschnitt der letzten zehn Jahre (vgl. ***Übersicht 5***). Die Deckungsquote steigt gegenüber ihrem Tiefstand im Jahre 1996, als nur rd. 83 % der Ausgaben durch Einnahmen gedeckt waren, wieder an und erreicht im Haushaltsjahr 2000 fast 90 %.

Im Vergleich zu den übrigen Gebietskörperschaften weist der Bund jedoch nach wie vor deutlich schlechtere Finanzkennzahlen auf. So finanziert der Bund seit Mitte der 70er-Jahre einen weit größeren Teil seiner Ausgaben über neue Kredite als der Durchschnitt der Länder und Gemeinden. Demzufolge liegt der Anteil der Ausgaben, der durch die nicht auf Krediten beruhenden Einnahmen abgedeckt wird (Deckungsquote), im Bundeshaushalt unter den Durchschnittswerten der Länder und Gemeinden (vgl. ***Schaubild 6***). Nach Artikel 106 Abs. 3 Satz 4 Nr. 1 GG ist bei der Festsetzung der Umsatzsteueranteile davon auszugehen, dass Bund und Länder im Rahmen der laufenden Einnahmen gleichmäßig Anspruch auf Deckung ihrer notwendigen Ausgaben haben. Hierbei sind nach Artikel 106 Abs. 3 Satz 4 Nr. 2 GG die Deckungsbedürfnisse so abzustimmen, dass ein billiger Ausgleich erzielt, eine Überbelastung der Steuerpflichtigen vermieden und die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse gewahrt wird.[4)] Ob die unterschiedlichen Verhältnisse zwischen Einnahmen und Ausgaben eine Neufestsetzung der Umsatzsteueranteile gemäß Artikel 106 Abs. 3 und 4 GG rechtfertigen, wird im Zuge der spätestens für das Jahr 2004 erforderlichen Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen zu prüfen sein.

Weil der Bund gerade im letzten Jahrzehnt – nicht zuletzt aufgrund der finanzwirtschaftlichen Folgen der Wiedervereinigung – erheblich mehr Schulden angesammelt hat als die übrigen Gebietskörperschaften (vgl. Nr. 2.1.5), wird sein Haushalt auch durch die laufenden Zinszahlungen in höherem Maße belastet. Im Jahre 2000 wird der Bund rd. 20,6 % der veranschlagten Steuereinnahmen für die Zinslast aufwenden, während die Zinssteuerquote in den Ländern nur bei etwa der Hälfte liegen wird (vgl. ***Schaubild 6***).

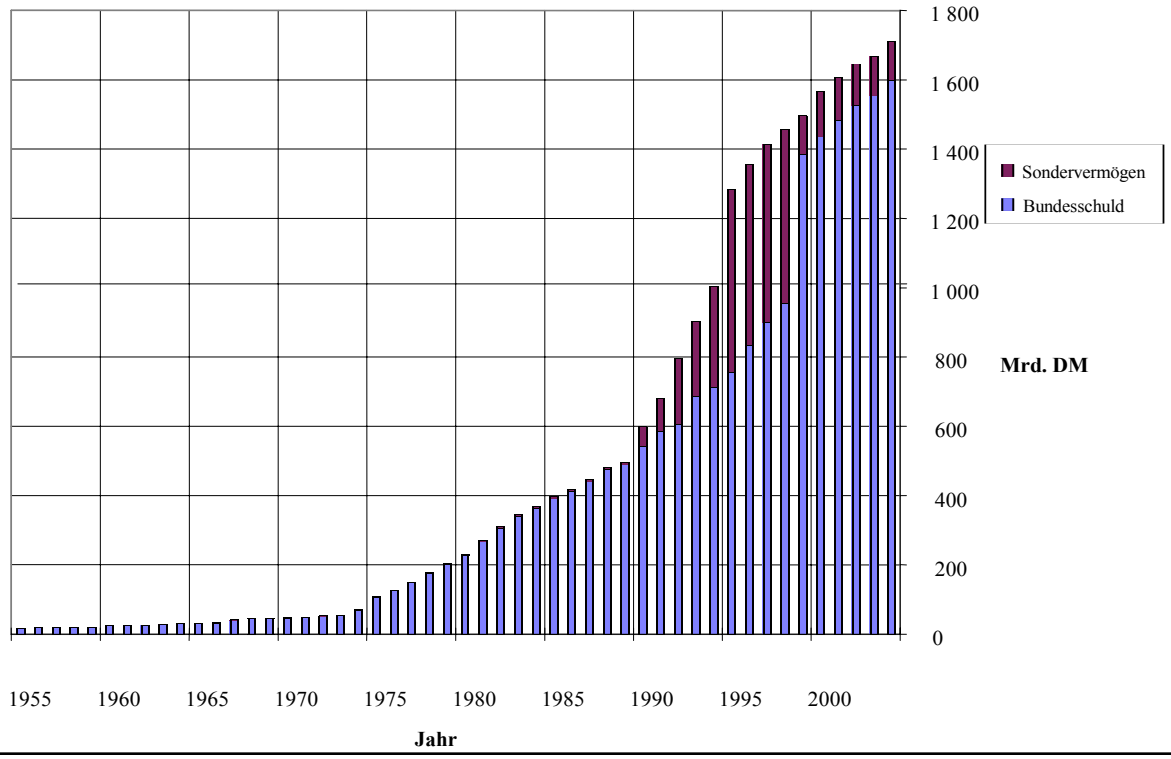
2.1.5 Verschuldung und Schuldendienst

Infolge der hohen jährlichen Nettoneuverschuldung sowie der Übernahme von Schulden von Sondervermögen haben sich die Finanzschulden des Bundes stark erhöht. Ende des Jahres 1999 betrug die Gesamtverschuldung des Bundes rd. 1 385 Mrd. DM (1998: 954 Mrd. DM) und die seiner Sondervermögen rd. 110 Mrd. DM (1998: 502 Mrd. DM), also zusammen rd. 1 495 Mrd. DM (1998: 1 454 Mrd. DM). Der deutliche Anstieg der Bundesschuld und der Rückgang der Verschuldung der Sondervermögen ist – wie dargelegt (vgl. Nr. 1) – auf die Schuldenmitübernahme der drei Sondervermögen Erblastentilgungsfonds, Bundeseisenbahnvermögen und Ausgleichsfonds zur Sicherung des

[4)] Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 11. November 1999 insoweit klargestellt, dass die Ermittlung der Deckungsquoten nach den in den jeweiligen Haushalten veranschlagten Einnahmen und Ausgaben den gesetzlichen Erfordernissen nicht genügt. Gemäß Artikel 106 Abs. 3 Satz 4 GG sei ein Wägen und Gewichten der jeweiligen Deckungsbedürfnisse erforderlich, damit nicht eine großzügige Ausgabenpolitik durch höhere Umsatzsteueranteile refinanziert wird, eine sparsame Ausgabenpolitik dagegen verminderte Umsatzsteueranteile zur Folge hat.

Schaubild 7[1)]

Entwicklung der Verschuldung des Bundes und seiner Sondervermögen bis zum Jahr 2004



[1)] Ist-Ergebnisse bis einschließlich Haushaltsjahr 1999; Sollzahlen gemäß Haushaltsplan 2000, Haushaltsentwurf 2001; Daten des Finanzplans bis zum Jahr 2004; ohne Berücksichtigung des zur Schuldentilgung vorgesehenen Mobilfunk-Versteigerungserlöses.

Steinkohleneinsatzes zurückzuführen. Unter Zugrundelegung der für den Bundeshaushalt 2000 geplanten Nettokreditaufnahme ist für Ende des Jahres 2000 mit einer Bundesschuld von rd. 1 435 Mrd. DM[5)] und mit einer Verschuldung der Sondervermögen von rd. 116 Mrd. DM zu rechnen. Für das Ende des Finanzplanungszeitraums (2004) wird die Gesamtverschuldung des Bundes (Bundesschuld und Sondervermögen) auf rd. 1,7 Billionen DM geschätzt. Dies entspricht dem Dreieinhalbfachen der Gesamtverschuldung des Jahres 1989 (vgl. ***Schaubild 7***).

Als Folge des starken Anstiegs der jährlichen Neuverschuldung hat sich auch der Anteil der Verschuldung des Bundes und seiner Sondervermögen an der öffentlichen Gesamtverschuldung (Bund, Länder, Gemeinden) deutlich erhöht (vgl. ***Übersicht 6***). Er liegt nach rd. 50 % zu Anfang der 80er-Jahre mittlerweile bei rd. 65 % und scheint sich auf diesem hohen Niveau zu stabilisieren. Die Verschuldung der Länder und Gemeinden ist demgegenüber in den letzten 20 Jahren in erheblich geringerem Umfang gestiegen. Folgerichtig ist deren Anteil an der öffentlichen Gesamtverschuldung deutlich – von rd. 48 % auf rd. 34 % – gefallen.

Als Folge der wachsenden Verschuldung muss der Bund steigende Aufwendungen für Zinsen und Tilgung (Schuldendienst) erbringen. Im Jahre 2000 werden rd. 325 Mrd. DM an Zins- und Tilgungsleistungen anfallen (vgl. ***Übersicht 7***). Der Schuldendienst stellt somit den mit Abstand größten Ausgabenbereich des Bundes dar, wobei die Tilgungsausgaben (sowie die hierfür benötigten Krediteinnahmen) wegen der insoweit haushaltsgesetzlich vorgeschriebenen Nettoveranschlagung nicht im Haushaltsplan, sondern nur in der Finanzierungsübersicht ausgewiesen werden.

Die geplanten Zinsausgaben gehen im Haushaltsjahr 2000 gegenüber dem Vorjahr leicht zurück. Angesichts der im Finanzplanungszeitraum vorgesehenen zusätzlichen Krediteinnahmen wird allerdings die Zinslast selbst dann weiter steigen, wenn die Kreditzinsen auf dem derzeitigen – im Langzeitvergleich noch relativ niedrigen – Niveau verbleiben würden. Bei einer jährlichen Bruttokreditaufnahme in der Größenordnung von 300 Mrd. DM ist der Bundeshaushalt zudem erheblichen Zinsänderungsrisiken ausgesetzt.

[5)] Der zur Schuldentilgung vorgesehene Erlös von rd. 99,4 Mrd. DM aus der Versteigerung von Mobilfunklizenzen ist hierbei nicht berücksichtigt.

Übersicht 6

Entwicklung der Verschuldung [1)]

	1980	1989	1994	1998	1999	2000
	Mrd. DM					
Gesamtverschuldung	463	925	1 645	2 257	2 317	2 392
Schuldenstand Bund einschl. Sondervermögen davon:	233	498	1 004	1 454	1 495	1 551
• Schuldenstand Bund	230	491	713	954	1 385	1 435
• Schuldenstand Sondervermögen	3	7	291	500	110	116
Schuldenstand Länder und Gemeinden	223	420	620	782	800	820
Schuldenstand Zweckverbände	7	8	21	21	21	21
	%					
Anteil Bund einschl. Sondervermögen an Gesamtverschuldung	50	54	61	64	65	65
Anteil Länder und Gemeinden an Gesamtverschuldung	48	45	38	35	34	34

[1)] Jeweils zum Jahresende; Jahr 2000: Schätzzahlen; Bundesschuld Ende 2000 ohne Berücksichtigung des zur Schuldentilgung vorgesehenen Mobilfunk-Versteigerungserlöses.

Übersicht 7

Schuldenstand, Bruttokreditaufnahme und Schuldendienst [1)]

Jahr	Bundesschuld[2)]	Sondervermögen	Bruttokreditaufnahme[3)]	Schuldendienst			Nachrichtlich:
				insgesamt	Zinsen	Tilgung	Zinserstattungen[4)]
	Mrd. DM						
1980	230,0	3,2	59,6	46,5	14,0	32,5	–
1985	392,4	6,3	68,0	74,8	29,2	45,6	–
1989	490,4	6,8	79,1	92,0	32,1	59,9	–
1990	542,2	56,7	128,5	116,0	34,2	81,8	–
1991	586,0	94,3	142,8	130,4	39,6	90,8	1,9
1992	606,7	190,4	129,4	134,6	43,8	90,8	9,9
1993	685,3	217,3	130,4	110,0	45,8	64,2	7,4
1994	712,5	291,1	127,9	130,9	53,1	77,8	12,2
1995	754,3	530,8	168,5	168,1	49,7	118,4	30,0
1996	833,2	522,0	189,6	162,1	50,9	111,4	27,5
1997	899,1	515,8	252,6	242,7	53,4	188,9	25,3
1998	954,4	502,1	243,3	236,4	56,2	186,8	22,9
1999	1 385,3	110,0	281,8	311,1	80,4	230,7	1,2
2000	**1 435,2**	**115,6**	**297,3**	**324,6**	**78,7**	**247,8**	**1,0**
2001	1 481,1	118,2	272,9	372,3	81,8	226,8	1,5
2002	1 522	120	299	341	86	258	1,4
2003	1 552	121	286	344	89	256	1,0
2004	1 572	123	220	296	97	200	1,0

[1)] Ist-Ergebnisse bis einschließlich Haushaltsjahr 1999; Sollzahlen gemäß Haushaltsplan 2000, Haushaltsentwurf 2001; Daten des Finanzplans bis zum Jahr 2004.

[2)] Ab 1999 einschließlich Sondervermögen Erblastentilgungsfonds, Bundeseisenbahnvermögen und Ausgleichsfonds zur Sicherung des Steinkohleneinsatzes; ab 2000 ohne Berücksichtigung des zur Schuldentilgung vorgesehenen Mobilfunk-Versteigerungserlöses.

[3)] Nettokreditaufnahme und kreditfinanzierte Tilgungen (ohne Tilgungen durch Bundesbankmehrgewinn).

[4)] Zahlungen aus dem Bundeshaushalt an Sondervermögen (einschl. Wohnungsbau Ost in 1994 und 1995) zur Abdeckung von Zinsverpflichtungen.

Die finanzwirtschaftlich ungünstigen Auswirkungen der jährlichen Neuverschuldung werden am Verhältnis von Nettokreditaufnahme und Zinslast deutlich. Obwohl die geplante Nettoneuverschuldung im Haushalt 2000 49,5 Mrd. DM beträgt, deckt sie nur etwas über 60 % der Zinslast von fast 80 Mrd. DM ab (vgl. ***Schaubild 8***). Ein wachsender Anteil der laufenden Steuer- und Verwaltungseinnahmen muss damit für Zinszahlungen verwendet werden und steht nicht mehr zur Finanzierung politisch vordringlicher Aufgaben zur Verfügung.

Dieser „Schuldenfalle" kann der Bund nur entkommen, wenn er die Neuverschuldung konsequent und nachhaltig zurückführt und alle Möglichkeiten nutzt, die aufgebaute Verschuldung durch Nettotilgungen abzubauen. Vor diesem Hintergrund ist es finanzwirtschaftlich geboten, einmalige Einnahmen – wie beispielsweise aus der Versteigerung von Mobilfunklizenzen (rd. 99,4 Mrd. DM) oder aus Privatisierungserlösen – zur Entschuldung einzusetzen.

2.1.6 Stellungnahme des Bundesministeriums

Das Bundesministerium stimmt in der Bewertung der Entwicklung wichtiger Haushaltskennzahlen einschließlich der strukturellen Belastungen des Bundeshaushalts im Wesentlichen mit dem Bundesrechnungshof überein. Es hat auf das Zukunftsprogramm 2000 verwiesen, das mit einem Konsolidierungsvolumen im Jahre 2000 von 27,5 Mrd. DM ansteigend bis zum Jahre 2004 auf über 45 Mrd. DM eine dauerhafte Strukturverbesserung des Bundeshaushalts eingeleitet habe. Mit dem Haushaltsentwurf 2001 und dem neuen Finanzplan bis 2004 werde der Konsolidierungskurs trotz der Umsetzung notwendiger Reformvorhaben konsequent fortgesetzt und das mittelfristige Ziel eines ausgeglichenen Haushalts im Jahre 2006 weiter abgesichert. Die teilweise Gegenfinanzierung von Steuerentlastungen durch Einnahmen aus Privatisierungen würde einmalig auf das Jahr 2001 begrenzt und sei angesichts der damit verbundenen positiven konjunkturellen Wirkungen gesamtwirtschaftlich sinnvoll. Die Steuerentlastungsmaßnahmen der Folgejahre würden durch strikte Ausgabendisziplin sowie durch konjunkturelle Steuermehreinnahmen aufgefangen.

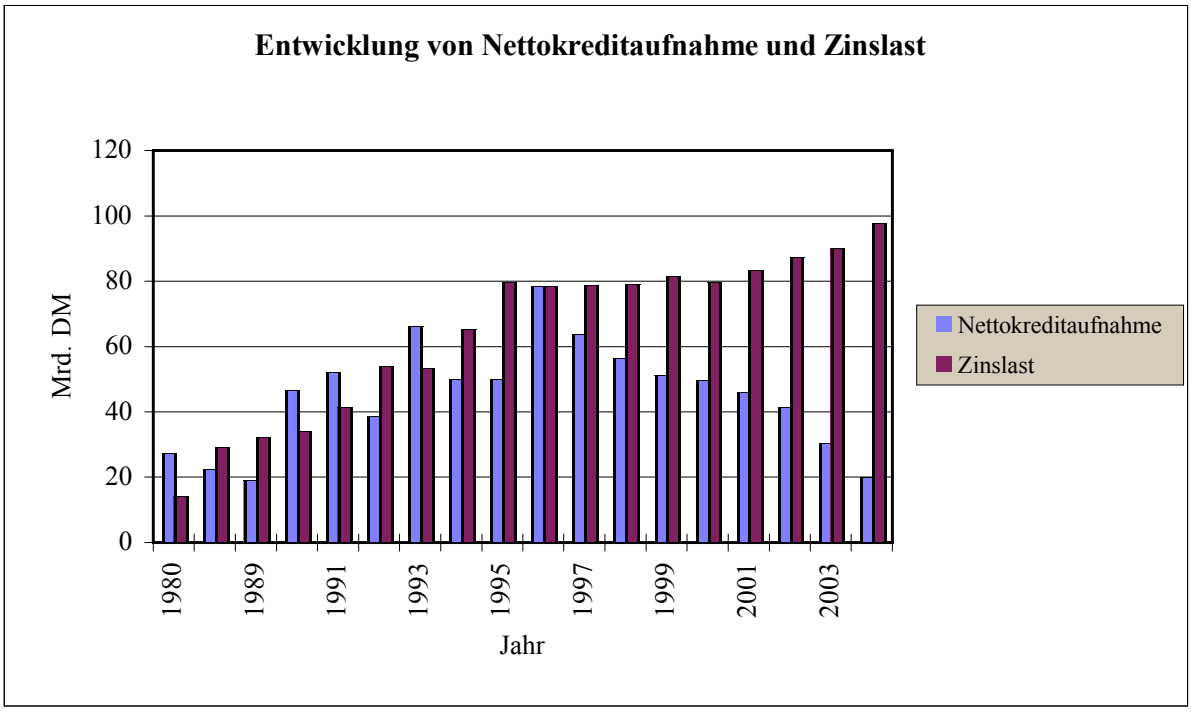
2.1.7 Abschließende Bewertung

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass die mit dem Haushalt 2000 und dem Haushaltssanierungsgesetz eingeleitete Konsolidierung durch den Haushaltsentwurf 2001 und den neuen Finanzplan ihre Fortsetzung findet. Das mittelfristig von der Bundesregierung angestrebte Ziel eines ausgeglichenen Haushalts ohne Neuverschuldung bildet die Grundlage für eine nachhaltige Stabilisierung der Bundesfinanzen und ist daher finanzwirtschaftlich erforderlich. Die erklärte Absicht des Bundesministeriums, Steuerentlastungsmaßnahmen ab dem Haushaltsjahr 2002 nicht mehr durch Privatisierungserlöse oder andere einmalige Einnahmen gegen zu finanzieren, kommt dem Anliegen des Bundesrechnungshofes entgegen. Dies gilt auch für die Ankündigung, die Einnahmen aus der Versteigerung von Mobilfunklizenzen vollständig zur Tilgung bestehender Schulden einzusetzen.

2.2 Ermittlung der Verschuldungsgrenze

Der aufgrund der jährlichen Finanzierungsdefizite anhaltende Anstieg der Verschuldung des Bundes hat den Bundesrechnungshof veranlasst, in seinen Bemerkungen 1999

Schaubild 8



Übersicht 8

Kreditobergrenze gemäß Artikel 115 GG und mögliche Abzugsposten

Jahr	1997		1998		1999		2000
	Soll	Ist	Soll	Ist	Soll	Ist	Soll
	Mrd. DM						
Nr. 1: Investitionsausgaben (Verschuldungsgrenze nach Artikel 115 GG)	58,7	56,4	58,1	57,1	58,2	56,0	57,5
Nr. 2: abzüglich:							
• Erlöse aus Vermögensverwertungen[1)]	13,1	13,0	36,4	26,4	21,5	14,1	5,2
• Einnahmen aus Darlehensrückflüssen	4,2	6,0	4,3	4,8	5,9	6,0	3,7
• Einnahmen aus Entgelten/Gebühren und Rückgriffsforderungen bei Gewährleistungen[2)]	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2
• Einnahmen aus Investitionszuweisungen und -zuschüssen Dritter (u. a. EU)	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Nr. 3: **Verschuldungsgrenze** (nach Abzug der o. a. Einnahmen)	**38,9**	**34,7**	**15,0**	**23,5**	**28,4**	**33,5**	**46,2**
Nr. 4: Nettokreditaufnahme	70,9	63,7	56,4	56,4	53,5	51,1	49,5
Nr. 5: Differenz zwischen Nr. 4 und Nr. 3 (= Überschreitungsbetrag)	32,0	29,0	41,4	32,9	25,1	17,6	3,3

[1)] In den Jahren 1999 und 2000 ohne Einbeziehung der zur Finanzierung der Postunterstützungskassen eingesetzten Privatisierungserlöse aus dem Treuhandvermögen „Post-Nachfolgeunternehmen“ (6,9 Mrd. DM im Soll 1999 bzw. 4,1 Mrd. DM im Ist 1999; 5,7 Mrd. DM im Soll 2000), die nach den Regelungen zur Postreform bestimmungsgemäß eingesetzt werden.

[2)] Schätzbeträge.

(Drucksache 14/1667 Nr. 2.6) auf die aus seiner Sicht unzureichende Kreditbegrenzungswirkung des Artikels 115 GG hinzuweisen und Möglichkeiten zu einer wirksameren Begrenzung der Nettoneuverschuldung aufzuzeigen.

Die zur Bestimmung der Kreditobergrenze herangezogenen Investitionsausgaben ermitteln sich nach § 13 Abs. 3 Nr. 2 Bundeshaushaltsordnung. In die Berechnung nicht als Abzugsposten einbezogen werden u. a. die Einnahmen aus Vermögensverwertungen einschließlich der Veräußerung von beweglichen und unbeweglichen Sachen, die in den letzten Jahren eine erhebliche Größenordnung erreicht haben. Dies ist finanzwirtschaftlich nicht unbedenklich, denn diese Vermögensverwertungen haben unter ökonomischen Gesichtspunkten die Wirkung von Desinvestitionen. Wenn schon Ausgaben für Darlehensvergaben und Gewährleistungen als Investitionen gewertet werden, die kreditfinanziert werden dürfen, sollten die entsprechenden Rückeinnahmen abgesetzt werden, um den Kreditspielraum zu begrenzen. Abzuziehen wären in jedem Fall die Zuweisungen und Zuschüsse Dritter für im Bundeshauhalt veranschlagte Investitionen, weil nur eigenfinanzierte Investitionen durch Kredite abgedeckt werden dürfen. Darüber hinaus erscheint problematisch, dass bislang von den Bruttoinvestitionen keine Absetzungen für Wertminderungen vorgenommen werden, obwohl die Wertverluste bei Investitionsgütern deren gesamtwirtschaftlichen Nutzen mindern.

Der Bundesrechnungshof hat in seinen Bemerkungen 1999 im Rahmen einer Modellrechnung aufgezeigt, dass allein die Berücksichtigung der den jeweiligen Investitionsausgaben gegenüberstehenden Einnahmen die Kreditobergrenze erheblich verringern würde. Die zulässige Nettokreditaufnahme für die Haushaltsjahre 1997 bis 2000 läge danach – ohne Einbeziehung der Abschreibungen für den Vermögensverbrauch – bis zu 33 Mrd. DM unter der tatsächlich in Anspruch genommenen Neuverschuldung (vgl. ***Übersicht 8***).

Das Bundesministerium hat die Feststellungen des Bundesrechnungshofes anerkannt, allerdings angesichts des Ziels der Bundesregierung, bis zum Jahre 2006 einen ausgeglichenen Haushalt ohne Neuverschuldung zu erreichen, keinen aktuellen Handlungsbedarf gesehen. Es hat zugesichert, sich sorgfältig mit den Anregungen des Bundesrechungshofes auseinander zu setzen und diese in seine Überlegungen einzubeziehen.

Im Haushaltsentwurf 2001 und im Finanzplan bis 2004 ist eine weitere Rückführung der jährlichen Nettoneuverschuldung vorgesehen. Die Erlöse aus Vermögensverwertungen sollen künftig schwerpunktmäßig zur Abdeckung der Versorgungslasten im Bereich der Postnachfolge-

unternehmen oder zur Tilgung von Altschulden eingesetzt werden. Nach der Finanzplanung würde die Neuverschuldung im Haushalt 2002 unter der – nach den oben dargestellten Kriterien – ermittelten Kreditobergrenze liegen. Vor diesem Hintergrund hält das Bundesministerium eine engere Auslegung des haushaltsrechtlichen Investitionsbegriffs derzeit für nicht erforderlich.

Dem Bundesrechnungshof erscheint es trotz der positiven Entwicklungstendenz im Bundeshaushalt angezeigt, zumindest mittelfristig zu einer stärkeren Begrenzung des Kreditfinanzierungsspielraums in konjunkturellen Normallagen zu kommen. Dies wäre durch eine Selbstverpflichtung der Bundesregierung z. B. im Verfahren der Haushaltsaufstellung auch unterhalb der Schwelle einer gesetzlichen Regelung möglich. Darüber hinaus sollte insbesondere der haushaltsrechtliche Investitionsbegriff einer Prüfung unterzogen werden.[6)] Nicht zuletzt vor dem Hintergrund des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes, in dem die Euro-Teilnehmerstaaten sich mittelfristig zu nahezu ausgeglichenen oder Überschüsse aufweisenden Haushalten verpflichtet haben, sollte die nationale Verschuldungsregelung des Artikels 115 GG als wirksames Instrument für eine stabilitätsorientierte Finanzpolitik ausgestaltet werden.

2.3 Verschuldung der öffentlichen Haushalte nach der Einführung der einheitlichen Europäischen Währung

2.3.1 EG-rechtliche Grenzen für die Verschuldung der öffentlichen Haushalte

Zum 1. Januar 1999 haben mit der Bundesrepublik Deutschland elf EU-Mitgliedstaaten[7)] den Euro als einheitliche Europäische Währung eingeführt; Griechenland soll zum 1. Januar 2001 in die Euro-Zone aufgenommen werden. Mit der gemeinsamen Europäischen Währung sind auch wirtschafts- und finanzpolitische Verpflichtungen der Mitgliedstaaten verbunden. Die Mitgliedstaaten haben sich verpflichtet, übermäßige Defizite im öffentlichen Sektor (in Deutschland: Bund, Länder, Kommunen und Teile der Sozialversicherung) zu vermeiden und erhebliche finanzielle Sanktionen hinzunehmen, wenn sie den Anforderungen nicht gerecht werden.

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

2.3.2 Innerstaatliche Regelungen zur Haushaltsdisziplin (innerstaatlicher Stabilitätspakt)

Gegenüber der Europäischen Gemeinschaft treffen die Verpflichtungen zur Vermeidung übermäßiger Defizite und ggf. zur Leistung finanzieller Sanktionen die Bundesrepublik Deutschland als Mitgliedstaat, also den Bund.

Innerstaatlich sind sich jedoch Bund und Länder darüber einig, dass sie gemeinsam dafür verantwortlich sind, übermäßige Staatsdefizite zu vermeiden. Dies ergibt sich u. a. aus dem Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Maastricht[8)] vom 28. Dezember 1992. Hiernach ist die Verpflichtung der Bundesrepublik Deutschland zur Vermeidung übermäßiger öffentlicher Defizite auf der Grundlage einer Abstimmung zwischen Bund und Ländern zu erfüllen. Zur praktischen Umsetzung der innerstaatlichen Verpflichtungen ist insbesondere verbindlich und konkret festzulegen, nach welchen Kriterien die für Deutschland insgesamt zulässige öffentliche Verschuldung und eventuelle Sanktionen der Europäischen Gemeinschaft auf die Gebietskörperschaften (Bund, Länder, Kreise und Kommunen) und die Sozialversicherungen aufzuteilen sind.

Nach mehrjährigen ergebnislosen Abstimmungsversuchen zwischen Bund und Ländern hat das Bundesministerium ein Konzept zur innerstaatlichen Umsetzung des Stabilitätspakts erarbeitet. Eine Einigung zwischen Bund und Ländern über die innerstaatliche Regelung zum Stabilitätspakt kam bislang nicht zustande. Die Länder lehnen insbesondere die vom Bundesministerium vorgeschlagene hälftige Aufteilung der gesamtstaatlichen Defizitspielräume auf Bund und Länder ab.

Der Bundesrechnungshof hat bereits mehrfach auf die unbefriedigende Situation aufmerksam gemacht, insbesondere auf das Risiko, dass der Bund Sanktionen der EG ggf. allein zu tragen hat (Bemerkungen 1997, Drucksache 13/8550 Nr. 2.10; Bemerkungen 1998, Drucksache 14/29 Nr. 3 und Bemerkungen 1999, Drucksache 14/1667 Nr. 3). Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages hat die Bedenken aufgegriffen und die Bundesregierung im

---

6) Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages hat im Rahmen der Beratung der Bemerkungen des Bundesrechungshofes 1999 die Analyse des Bundesrechungshofes als im Wesentlichen zutreffend zur Kenntnis genommen und seiner Erwartung Ausdruck verliehen, dass die Bundesregierung den eingeschlagenen Weg zu einer Konsolidierung des Bundeshaushalts mit einem nachhaltigen Abbau der Neuverschuldung konsequent fortsetzt und dabei die Anregungen des Bundesrechnungshofes zu einer stärkeren Begrenzung der Kreditfinanzierungsmöglichkeiten im Bundeshaushalt in ihre Überlegungen einbezieht.

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

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

Mai 2000 aufgefordert, „die Verhandlungen mit den Ländern voranzutreiben, um möglichst parallel zur Umsetzung der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zum bundesstaatlichen Finanzausgleich eine abschließende Regelung zu erreichen".

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, dass die baldige innerstaatliche Umsetzung des Stabilitätspakts nach wie vor erforderlich ist. Das Sanktionsverfahren kann nämlich bereits dann in Gang gesetzt werden, wenn nur eines der beiden Defizitkriterien erfüllt ist, also entweder die Schuldenquote von 60 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) oder das Finanzierungsdefizit von 3 % des BIP überschritten wird. Nach den im aktualisierten Stabilitätsprogramm der Bundesregierung[9)] ausgewiesenen Planungen wird Deutschland zwar den Referenzwert beim Staatsdefizit (3 % des BIP) mit 1 % des BIP für das Jahr 2000 bzw. 1,5 % und 1 % für die beiden Folgejahre einhalten. Bei der Gesamtverschuldung der öffentlichen Haushalte (Referenzwert 60 % des BIP) liegen die bislang prognostizierten Werte sowohl im Jahre 2000 (mit 61 %) als auch im Jahre 2001 (mit 60,5 %) über dem Referenzwert.[10)]. Durch Verwendung der Erlöse an der Versteigerung von Mobilfunklizenzen zur Schuldentilgung ist hier eine Verbesserung zu erwarten. Im Übrigen weist der Bundesrechnungshof darauf hin, dass sich die Entscheidungsträger in der Bundesrepublik Deutschland nicht allein auf die derzeit verbesserte ökonomische Entwicklung verlassen sollten, denn das Erfordernis einer zeitnahen innerstaatlichen Umsetzung des Stabilitätspaktes besteht unabhängig vom jeweils aktuellen finanzwirtschaftlichem Umfeld.

Das Bundesministerium hat die Ausführungen des Bundesrechnungshofes grundsätzlich bestätigt. Es hat auf die Bedeutung hingewiesen, die die vom Bundesverfassungsgericht geforderte Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs für die innerstaatliche Umsetzung des Maastricht-Defizitkriteriums hat. Trotz der derzeit nicht bestehenden Sanktionsgefahr soll daher in den Verhandlungen zwischen Bund und Ländern erreicht werden, dass eine abschließende Regelung möglichst zeitlich parallel zur Umsetzung der verfassungsgerichtlichen Vorgaben zum bundesstaatlichen Finanzausgleich erreicht wird.

2.4 Vertikaler Finanzausgleich (Bundesergänzungszuweisungen)

Einen erheblichen Einfluss auf die Verteilung der Steuereinnahmen und damit mittelbar auf die finanzwirtschaftliche Lage des Bundes haben die Bundesleistungen im Rahmen des gesamtstaatlichen Finanzausgleichs. So hat der Bund im Zuge der Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab dem Jahre 1995 nicht nur auf Anteile an der Umsatzsteuer (rd. 17 Mrd. DM jährlich) verzichtet, sondern er gewährt daneben eine Reihe von Bundesergänzungszuweisungen.

Die Rechtsgrundlage hierfür bildet Artikel 107 Abs. 2 Satz 3 GG, der dazu ermächtigt, dass der Bund aus seinen Mitteln leistungsschwachen Ländern Zuweisungen zur ergänzenden Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs (Ergänzungszuweisungen) gewährt. Die Bundesergänzungszuweisungen stellen die letzte Stufe im System des bundesstaatlichen Finanzausgleichs dar, der zuletzt durch das so genannte Föderale Konsolidierungsprogramm aus dem Jahre 1993 mit Wirkung für den Zeitraum ab dem Jahre 1995 grundlegend neu geordnet worden ist. Hierdurch sind die neuen Länder erstmals in den Finanzausgleich einbezogen worden. Im Zeitraum von 1990 bis 1994 hatten sie außerhalb des Finanzausgleichs jährliche allgemeine Finanzzuweisungen zwischen 22 Mrd. DM und 35 Mrd. DM aus dem zu diesem Zweck eingerichteten Fonds „Deutsche Einheit" erhalten, der ein Gesamtvolumen von rd. 160,7 Mrd. DM aufwies – davon 65,7 Mrd. DM haushaltsfinanziert durch Bund (49,6 Mrd. DM) und Länder (16,1 Mrd. DM) sowie 95 Mrd. DM kreditfinanziert.

Zentrale Elemente der Neuordnung des Finanzausgleichs ab dem Jahre 1995 sind

- die Änderung der vertikalen Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern (Verminderung des Bundesanteils an der Umsatzsteuer)
- die Verteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer zu mindestens 75 % nach der Einwohnerzahl und zu höchstens 25 % unter Steuerkraftgesichtspunkten durch Zubilligung von sogenannten Ergänzungsanteilen
- der horizontale Finanzausgleich unter allen 16 Ländern und
- die nach Durchführung des horizontalen Finanzausgleichs zugunsten von leistungsschwachen Ländern gewährten Bundesergänzungszuweisungen (vertikaler Finanzausgleich).

In § 11 Finanzausgleichsgesetz (FAG) ist festgelegt, welche Ergänzungszuweisungen der Bund leistet. Dies sind im Einzelnen:

- Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen für leistungsschwache alte und neue Länder mit dem Ziel, dass jedes Land mindestens 99,5 % des Durchschnitts der Finanzkraft[11)] aller Länder[12)] erreicht (§ 11 Abs. 2 FAG)
- Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen an neun Länder für die Kosten ihrer politischen Führung in Höhe von jährlich insgesamt 1,5 Mrd. DM (§ 11 Abs. 3 FAG)
- Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen an die neuen Länder einschließlich Berlin zum Abbau

9) Bundesministerium der Finanzen, Volks- und Finanzwirtschaftliche Berichte, Deutsches Stabilitätsprogramm, Aktualisierung unter Berücksichtigung der neueren Entwicklungen seit Anfang Dezember 1999.

10) Der zur Schuldentilgung vorgesehene Erlös aus der Versteigerung der Mobilfunklizenzen (rd. 99,4 Mrd. DM) ist hierbei noch nicht berücksichtigt.

11) Indikator für die Finanzkraft eines Bundeslandes ist die Höhe des Finanzaufkommens (insbesondere der Steuereinnahmen) bezogen auf die Einwohnerzahl im jeweiligen Bundesland.

12) So genannte Ausgleichsmesszahl.

teilungsbedingter Sonderbelastungen in Höhe von jährlich insgesamt 14 Mrd. DM ab 1995 bis 2004 (§ 11 Abs. 4 FAG)

- Übergangs-Bundesergänzungszuweisungen an fünf der alten Länder zum Ausgleich ihrer (aufgrund des neuen Finanzausgleichs) überproportionalen Belastungen in Höhe von insgesamt 1,345 Mrd. DM im Jahre 1995, die sich bis zum Jahre 2004 linear um jährlich 10 % vermindern (§ 11 Abs. 5 FAG)
- Sonder-Bundesergänzungszuweisungen an die Länder Bremen und Saarland zum Zwecke der Haushaltssanierung in Höhe von jährlich insgesamt 3,4 Mrd. DM für zunächst 4 Jahre (§ 11 Abs. 6 FAG), die nach dem Dritten Gesetz zur Änderung des FAG (vom 17. Juni 1999) im Zeitraum von 1999 bis 2004 in schrittweise verringerten Jahresbeträgen weitergewährt werden.

Außerhalb des bundesstaatlichen Finanzausgleichs stellt der Bund auf der Grundlage von Artikel 104a Abs. 4 GG den neuen Ländern Finanzhilfen von jährlich 6,6 Mrd. DM im Zeitraum von 1995 bis 2004 für strukturverbessernde Investitionen zur Verfügung. Diese nach dem Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost (IfG) gewährten Finanzhilfen decken alle wesentlichen Investitionsbereiche ab. Die auf die einzelnen Länder entfallenden Anteile sind als feste Jahresbeträge im IfG festgelegt. Die Höhe der Anteile beruht – wie bei den Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen – auf den Einwohnerzahlen der Empfängerländer.

Mit dem neugeordneten Finanzausgleich ist das Volumen der Bundesergänzungszuweisungen erheblich ausgeweitet worden. In der 80er-Jahren lagen die Größenordnungen bei jährlich 1,3 Mrd. DM bis 2,6 Mrd. DM. Bis zum Jahre 1994 stiegen die Bundesergänzungszuweisungen auf 7,2 Mrd. DM. Ab dem Jahre 1995 leistet der Bund jährlich zwischen 25 und 26 Mrd. DM an Ergänzungszuweisungen an die Länder (vgl. ***Übersicht 9***).

Die Bundesergänzungszuweisungen sind dem eigentlichen Länderfinanzausgleich (Artikel 107 Abs. 2 Satz 1 und 2 GG), der das föderative Kernstück des bundesstaatlichen Finanzausgleichs darstellt, zwar nachgelagert. In ihrem Volumen übertreffen sie das im horizontalen Finanzausgleich bewegte Finanzvolumen mittlerweile allerdings deutlich (1999: 25,8 Mrd. DM gegenüber 14,6 Mrd. DM). Der überwiegende Teil der Bundesergänzungszuweisungen entfällt auf die neuen Länder einschließlich Berlin, die fast drei Viertel der Zuweisungen erhalten (vgl. ***Schaubild 9)***.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 11. November 1999 zum bundesstaatlichen Finanz-

Übersicht 9

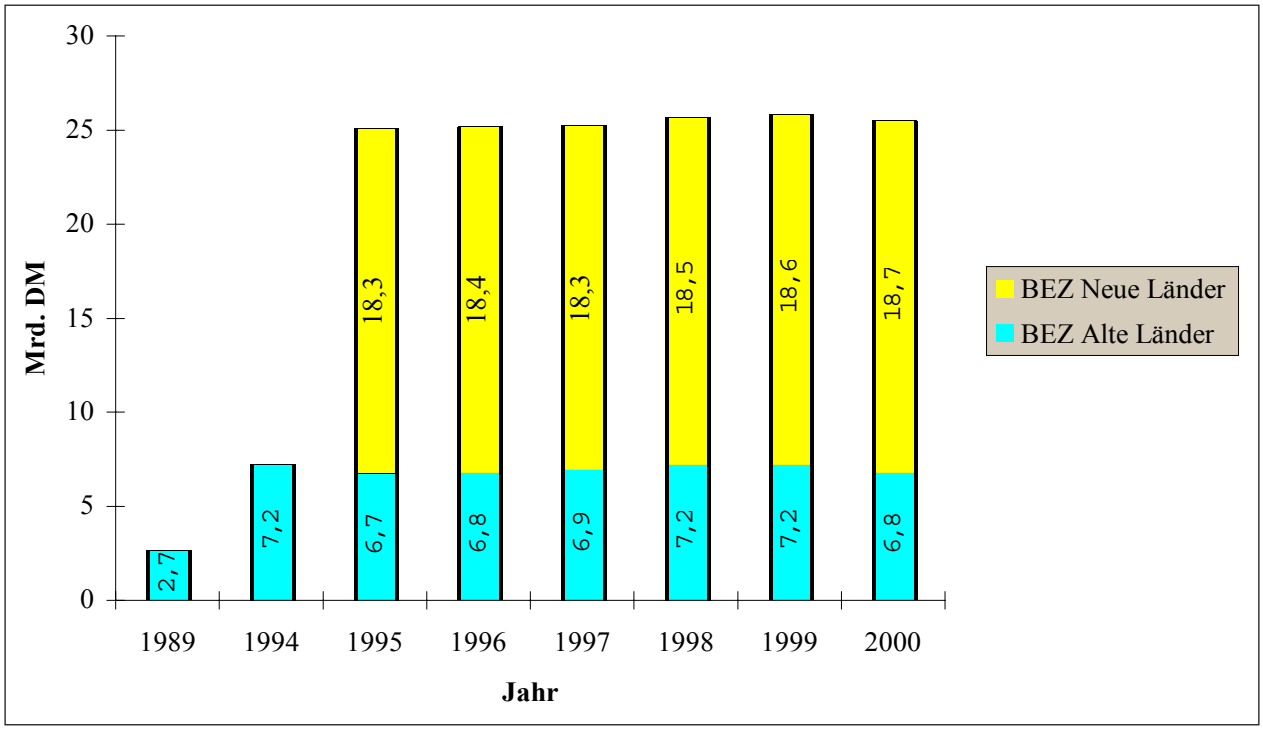
Entwicklung der Bundesergänzungsz uweisungen (BEZ)

Jahr	**1985**	**1989**	**1991**	**1992**	**1993**	**1994**	**1995**	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**
	Mrd. DM											
BEZ												
Alte Länder	1,634	2,657	3,532	3,945	4,296	7,247						
FehlbetragsBEZ[1]												
Alte Länder							1,341	1,527	1,782	2,180	2,742	2,80
Neue Länder							3,449	3,481	3,439	3,598	3,756	3,85
Gesamt							4,790	5,008	5,221	5,778	6,498	6,65
SonderBEZ Kosten politische Führung												
Alte Länder							0,662	0,662	0,662	0,662	0,662	0,662
Neue Länder							0,875	0,875	0,875	0,875	0,875	0,875
Gesamt							1,537	1,537	1,537	1,537	1,537	1,537
ÜbergangsBEZ												
Alte Länder							1,345	1,211	1,077	0,942	0,807	0,673
SonderbedarfsBEZ												
Neue Länder							14,000	14,000	14,000	14,000	14,000	14,000
SanierungsBEZ												
Alte Länder(Br,SL)							3,400	3,400	3,400	3,400	3,000	2,650
BEZ insgesamt	**1,634**	**2,657**	**3,532**	**3,945**	**4,296**	**7,247**	**25,072**	**25,156**	**25,235**	**25,657**	**25,842**	**25,51**

[1]) Zahlen für Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen für das Jahr 2000 geschätzt.

Schaubild 9

Aufteilung der BEZ auf alte und neue Länder



ausgleich (BVerfG 2 BvF 2/98) eine grundsätzliche Neuregelung des Finanzausgleichs spätestens ab dem Jahre 2005 gefordert und in diesem Zusammenhang auch Ausführungen zum System der Bundesergänzungszuweisungen gemacht. Danach dürfen die Bundesergänzungszuweisungen weder den horizontalen Finanzausgleich noch die vertikale Steuerertragsverteilung zwischen Bund und Ländern ersetzen oder überlagern. Sie sollen ergänzende Korrekturen ermöglichen, wenn die bisherigen Stufen des Finanzausgleichs nicht ausreichen, um dem föderalen Solidaritätsprinzip zu genügen. Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts können die Bundesergänzungszuweisungen unter Berücksichtigung von Sonderlasten ein durchaus beträchtliches Volumen erreichen. Allerdings sei das derzeitige Verhältnis von Bundesergänzungszuweisungen zu dem Volumen des horizontalen Finanzausgleichs als wiedervereinigungsbedingte Ausgleichsregelung nur vorübergehend zu rechtfertigen. Auf längere Sicht bedürfe diese Entwicklung auch im Hinblick auf die neuen Länder der Korrektur.

Der Bundesrechnungshof hält auch vor dem Hintergrund dieser verfassungsrechtlichen Einordnung der Bundesergänzungszuweisungen durch das Bundesverfassungsgericht eine deutliche Rückführung der Zuweisungen ab dem Jahre 2005 für angezeigt. Die Ausgleichsintensität insbesondere des vertikalen Finanzausgleichs erscheint zu hoch. Sie führt zu Finanzkraftverschiebungen, die auf Dauer mit dem vom Bundesverfassungsgericht wiederholt hervorgehobenen Verbot der Nivellierung der Finanzkraftunterschiede zwischen den Ländern kaum vereinbar sein dürften. Die Revision des Finanzausgleichs sollte verbunden werden mit einer grundlegenden Überprüfung der Aufgaben- und Ausgabenzuständigkeiten zwischen Bund und Ländern. Dabei ist – angesichts der erheblichen Reibungsverluste und des hohen Verwaltungsaufwands des bestehenden Systems – eine stärkere Entflechtung der Finanzierungskompetenzen anzustreben.

Auch das Bundesministerium sieht im Vergleich zu den Ländern eine deutliche finanzielle Schieflage zulasten des Bundes, die sich in wichtigen finanzwirtschaftlichen Kennzahlen sowie der mittelfristigen Entwicklung der Zinslasten und der Verschuldung abbildet. Es hat ausgeführt, dass die vom Bundesrechnungshof gegebenen Hinweise die Zielvorstellungen des Bundes stützen. Dies gelte insbesondere für die Bundesergänzungszuweisungen, die im Lichte der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts einer Korrektur bedürften. Die Bundesregierung werde sich in den Verhandlungen mit den Ländern um eine Lösung bemühen, die unter Beachtung der rechtlichen Vorgaben einen breiten Konsens ermögliche.

2.5 Fortschreibung der Finanzplanung

2.5.1 Aufgabe der Finanzplanung

Die vor über 30 Jahren eingeführte mittelfristige Finanzplanung hat einen hohen Stellenwert im Haushaltssystem von Bund und Ländern. Ihre Bedeutung wird noch verstärkt durch die Verpflichtungen Deutschlands und der anderen Teilnehmerstaaten an der Europäischen Währungsunion, jährlich aktualisierte Stabilitätsprogramme vorzulegen. Das Stabilitätsprogramm enthält neben einer Vorausschau der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung auch mittelfristige Perspektiven für die Entwicklung der öffentlichen

Haushalte. In die Aussagen insbesondere zur Entwicklung des Staatsdefizits und der Schuldenquote fließen auch die Daten des jeweils aktuellen Finanzplans mit ein.

Die jährliche Haushaltsplanung wird seit dem Jahre 1967 durch die mittelfristige Finanzplanung ergänzt. Die §§ 9 und 10 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. Juni 1967 (BGBl. I S. 582) sowie § 50 Haushaltsgrundsätzegesetz bilden hierfür die rechtliche Grundlage. Der neue Finanzplan wird zusammen mit dem Haushaltsentwurf für das nächste Haushaltsjahr aufgestellt und von der Bundesregierung in der Regel jeweils vor der Sommerpause beschlossen. Er umfasst einen Zeitraum von fünf Jahren, der sich wie folgt aufteilt:

1. Jahr	–	Laufendes Haushaltsjahr
2. Jahr	–	Zahlen des Haushaltsentwurfs
3.–5. Jahr	–	Zahlen des Finanzplans („echte“ Planungsjahre)

Die Finanzplanung ist gleitend, d. h. die Finanzdaten für die einzelnen Planungsjahre werden bei jeder Fortschreibung aktualisiert und der Finanzplan wird um ein neues Planungsjahr ergänzt.

Die Finanzplanung dient vor allem folgenden finanzpolitischen und finanzwirtschaftlichen Zielen:

- Aufzeigen der mittelfristigen Auswirkungen gesamtwirtschaftlich relevanter Entwicklungen (z. B. Wirtschaftswachstum, Arbeitsmarktentwicklung) auf die Einnahmen und Ausgaben im Bundeshaushalt
- Darstellung der mittelfristigen finanzwirksamen Folgen von neuen politischen Maßnahmen und Vorhaben
- Haushaltsmäßige Umsetzung der mittelfristigen Auswirkungen finanzpolitischer Konsolidierungsmaßnahmen
- Vermittlung eines Überblicks über künftige politische Gestaltungsspielräume
- Unterstützung der jährlichen Haushaltsentscheidungen durch Projektion mittelfristiger finanzwirtschaftlicher Entwicklungen.

Auf der Grundlage des neuen Finanzplans bis 2004 zeichnet sich eine günstige finanzwirtschaftliche Entwicklung im Bundeshaushalt ab. Den Finanzplanzahlen muss eine realistische finanzpolitische Bestandsaufnahme und Bewertung von in Aussicht genommenen Konsolidierungsschritten zugrunde liegen. Erst dies ermöglicht eine belastbare Projektion der Entwicklung von Ausgaben und Einnahmen im Bundeshaushalt. Der Finanzplan gewinnt dann an Aussagekraft und kann grundsätzliche finanzpolitische Zielsetzungen untermauern.

2.5.2 Entwicklung wesentlicher Finanzplandaten

Der Bundesrechnungshof hat für einige wesentliche Haushaltsdaten untersucht, wie sie sich in den jeweiligen Finanz- und Haushaltsplänen von Fortschreibung zu Fortschreibung bis zum Haushaltsist entwickelt haben. Er hat hierfür den Zeitraum der Jahre 1992 bis 2004 zugrunde gelegt. Er hat erhebliche Abweichungen zwischen Finanzplanung und tatsächlicher Entwicklung festgestellt, wobei die Planansätze in der Regel zu optimistisch waren.

Bei den **Gesamtausgaben** fielen die Planabweichungen in den einzelnen Haushaltsjahren sehr unterschiedlich aus (vgl. ***Übersicht 10***). Bis zum Haushaltsjahr 1994 mussten die Ansätze gegenüber den vorherigen Finanzplandaten jeweils nach oben korrigiert werden und lagen auch im Haushaltsist deutlich über den älteren Finanzplanansätzen. In den Jahren 1995 bis 1997 unterschritten dagegen die in den Folgeplänen eingestellten und die tatsächlichen Gesamtausgaben die Ansätze in früheren Finanzplänen erheblich. Dies beruht allerdings im Wesentlichen auf Sondereffekten im Zusammenhang mit haushaltswirksamen Maßnahmen wie dem neugeregelten Familienleistungsausgleich (ab 1995) sowie der Bahnreform mit der Regionalisierung des Schienenpersonennahverkehrs (ab 1996), die in älteren Finanzplänen nicht berücksichtigt waren. Diese Maßnahmen führten im Bundeshaushalt einerseits zu Minderausgaben gegenüber früheren Finanzplänen. Ihnen standen jedoch andererseits Mindereinnahmen bei den Steuern gegenüber. Seit dem Haushaltsjahr 1998 liegen die Soll- und Ist-Ansätze wieder mehrheitlich über den prognostizierten Gesamtausgaben früherer Finanzpläne.

Innerhalb der Gesamtausgaben sind erhebliche Abweichungen bei einzelnen Ausgabenblöcken zu beobachten. So mussten die Sozialausgaben bei der Fortschreibung von Finanzplänen regelmäßig zum Teil kräftig nach oben angepasst werden. Die Aufwendungen lagen beim Haushaltssoll und Haushaltsist teilweise bis zu 50 Mrd. DM über früheren Finanzplanzahlen. Demgegenüber konnten die für Zinsausgaben veranschlagten Ansätze in allen Jahren vermindert werden. Hier ergaben sich Unterschreitungen von jährlich bis zu 20 Mrd. DM. Teilweise kompensiert wurden nicht eingeplante Ausgabensteigerungen auch durch in den Finanzplänen enthaltene globale Mehrausgaben. Sie bilden als Planungsreserven eine zentrale Vorsorge für Zusatzbelastungen der Haushalte im Finanzplanungszeitraum. Es handelt sich hierbei um Mehrausgaben, die bei Aufstellung des jeweiligen Finanzplans noch nicht konkreten Ausgabenbereichen zugeordnet werden können oder sollen, mit denen der Erfahrung nach aber zu rechnen ist. Hierzu zählen z. B. allgemeine Preissteigerungen, höhere Sozialtransferleistungen bei ungünstigerer Wirtschaftsentwicklung oder Besoldungs- und Gehaltserhöhungen im öffentlichen Dienst. Diese zentrale Haushaltsvorsorge ist jeweils für das letzte Planungsjahr am höchsten bemessen. Die Planungsreserven erreichten in den untersuchten Finanzplanungszeiträumen sehr unterschiedliche Größenordnungen; sie lagen zwischen 6 Mrd. DM und 16 Mrd. DM für das 3. Planjahr und zwischen 2 Mrd. DM und 10 Mrd. DM für das 2. Planjahr.

Bei den **Steuereinnahmen** sind vor allem in den Jahren 1995 bis 1998 ganz erhebliche Abweichungen der veranschlagten Ansätze bzw. der tatsächlichen Einnahmen gegenüber den in den früheren Finanzplänen enthaltenen Schätzungen zu verzeichnen (vgl. ***Übersicht 11***).

Übersicht 10[1)]

Planabweichungen[2)] **bei den Gesamtausgaben**

Jahr	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
	Mrd. DM												
Ausgaben													
Finpl 1990-1994	**403,0**	**412,0**	**421,0**										
Finpl 1991-1995	422,6	**428,5**	**438,8**	**449,2**									
Finpl 1992-1996		435,7	**452,0**	**452,0**	**465,0**								
Finpl 1993-1997			478,4	**479,0**	**489,0**	**500,0**							
Finpl 1994-1998				484,7	**480,1**	**483,1**	**490,1**						
Finpl 1995-1999					452,0	**458,0**	**470,0**	**483,0**					
Finpl 1996-2000						440,2	**447,3**	**458,7**	**469,0**				
Finpl 1997-2001							461,0	**462,3**	**471,1**	**480,0**			
Finpl 1998-2002								485,7	**469,0**	**477,5**	**485,0**		
Finpl 1999-2003									478,2	**485,3**	**492,8**	**503,8**	
Finpl 2000-2004										478,7	**487,7**	**495,2**	**502,5**
Haushaltssoll	**425,1**	**458,1**	**480,0**	**477,7**	**451,3**	**458,6**	**463,4**	**485,7**	**478,8**				
Abweichung 1			59,0	28,5	-13,7	-41,4	-26,7	2,7	9,8				
Abweichung 2		46,1	41,2	25,7	-37,7	-24,5	-6,6	27,0	7,7				
Abweichung 3	22,1	29,6	28,0	-1,3	-28,8	0,6	16,1	23,4	9,8				
Haushaltsist	**427,2**	**457,5**	**471,2**	**464,7**	**455,6**	***441,9***	***456,9***	**482,8**					
Abweichung 4			50,2	15,5	-9,4	-58,1	-33,2	-0,2					
Abweichung 5		45,5	32,4	12,7	-33,4	-41,2	-13,1	24,1					
Abweichung 6	24,2	29,0	19,2	-14,3	-24,5	-16,1	9,6	20,5					

1) In dieser und den nachfolgenden Übersichten enthalten die jeweiligen Finanzplanreihen die Daten des Haushaltsentwurfs sowie – in Fettdruck – der drei „echten Planjahre". Die Angaben zum Haushaltssoll (auf der Grundlage der vom Bundestag verabschiedeten Haushalte) schließen etwaige Nachtragshaushalte ein.

2) Abweichung 1 beschreibt die Differenz zwischen Haushaltssoll und 3. Planjahr eines früheren Finanzplans.
Abweichung 2 beschreibt die Differenz zwischen Haushaltssoll und 2. Planjahr eines früheren Finanzplans.
Abweichung 3 beschreibt die Differenz zwischen Haushaltssoll und 1. Planjahr eines früheren Finanzplans.
Abweichung 4 beschreibt die Differenz zwischen Haushaltsist und 3. Planjahr eines früheren Finanzplans.
Abweichung 5 beschreibt die Differenz zwischen Haushaltsist und 2. Planjahr eines früheren Finanzplans.
Abweichung 6 beschreibt die Differenz zwischen Haushaltsist und 1. Planjahr eines früheren Finanzplans.

Übersicht 11

Planabweichungen bei den Steuereinnahmen

Jahr	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
	Mrd. DM												
Steuer-einnahmen													
Finpl 1990-1994	**316,6**	**337,5**	**360,8**										
Finpl 1991-1995	350,2	**355,1**	**380,0**	**398,6**									
Finpl 1992-1996		356,1	**394,1**	**401,0**	**421,4**								
Finpl 1993-1997			375,2	**384,1**	**414,8**	**436,0**							
Finpl 1994-1998				377,5	**388,0**	**407,0**	**430,0**						
Finpl 1995-1999					361,3	**379,0**	**400,0**	**425,0**					
Finpl 1996-2000						350,3	**357,3**	**372,8**	**389,2**				
Finpl 1997-2001							347,6	**372,5**	**386,4**	**401,9**			
Finpl 1998-2002								371,3	**377,6**	**394,4**	**410,1**		
Finpl 1999-2003									387,5	**401,6**	**414,6**	**437,2**	
Finpl 2000-2004										383,1	**405,8**	**423,9**	**446,6**
Haushaltssoll	**350,2**	**356,1**	**375,2**	**382,7**	**351,2**	**336,7**	**339,4**	**371,7**	**387,5**				
Abweichung 1			14,4	-15,9	-70,2	-99,3	-90,6	-53,3	-1,7				
Abweichung 2		18,6	-4,8	-18,3	-63,6	-70,3	-60,6	-1,1	1,1				
Abweichung 3	33,6	1,0	-18,9	-1,4	-36,8	-42,3	-17,9	-0,8	9,9				
Haushaltsist	**352,9**	**356,0**	**379,0**	**366,1**	**338,6**	**331,1**	**341,5**	**376,3**					
Abweichung 4			18,2	-32,5	-82,8	-104,9	-88,5	-48,7					
Abweichung 5		18,5	-1,0	-34,9	-76,2	-75,9	-58,5	3,5					
Abweichung 6	36,3	0,9	-15,1	-18,0	-49,4	-47,9	-15,8	3,8					

So lagen z. B. im Haushaltsjahr 1997 die veranschlagten Steuereinnahmen um fast 100 Mrd. DM und die tatsächlichen Steuereinnahmen um fast 105 Mrd. DM unter den entsprechenden Annahmen des Finanzplans 1993 bis 1997 für das letzte Planungsjahr. Dies bedeutet eine Abweichung in der Größenordnung von fast 25 % der Gesamtsteuereinnahmen des Bundes. Diese Planabweichungen waren nur zum Teil durch die angesprochenen Maßnahmen im Bereich des Familienleistungsausgleichs und der Bahnreform begründet. Der überwiegende Teil der nicht eingeplanten Mindereinnahmen ist darauf zurückzuführen, dass die Prognosen in den Steuerschätzungen der Jahre 1995 bis 1999 aufgrund konjunktureller Entwicklungen mehrfach nach unten korrigiert werden mussten. Darüber hinaus hatte der Bund durch die erwähnten Steuerrechtsänderungen (vgl. Nr. 2.3.1) Steuereinnahmenverluste zu tragen, die nicht oder nicht in dieser Größenordnung in früheren Finanzplänen vorgesehen waren.

Die vor allem für den Zeitraum der Jahre 1995 bis 1998 festzustellenden deutlichen Planabweichungen bei den Steuereinnahmen konnten nur teilweise durch höhere Verwaltungseinnahmen – insbesondere durch zusätzliche nicht in den Finanzplänen vorgesehene Beteiligungserlöse – aufgefangen werden.

Die zum Teil zu geringen Planwerte bei den Ausgaben und die zu hohen Schätzungen bei den Einnahmen führten im Ergebnis dazu, dass die **Nettokreditaufnahme** bei der Fortschreibung der Finanzplanung in der Regel nach oben korrigiert werden musste. Gerade das 3. Planjahr wies oft eine viel zu niedrige Nettoneuverschuldung gegenüber dem späteren Haushaltsoll und Haushaltsist aus (vgl. ***Übersicht 12***). So lag die tatsächliche Neuverschuldung im Haushaltsjahr 1996 um mehr als 56 Mrd. DM über dem im Finanzplan 1992 bis 1996 geschätzten Wert von 22 Mrd. DM. Auch in den übrigen Jahren wurden das Haushaltssoll und das Haushaltsist gegenüber den früheren Finanzplanwerten oft um über 20 Mrd. DM überschritten. Im laufenden Haushaltsjahr 2000 weicht die Nettokreditaufnahme allerdings nur relativ geringfügig von den früheren Finanzplanzahlen ab.

Die in den Finanzplänen der letzten Jahre bei der Neuverschuldung ausgewiesenen Konsolidierungsschritte sind danach größtenteils nicht erreicht worden. Vielmehr wurden die Planwerte für die Nettokreditaufnahme bei fast jeder Finanzplan-Fortschreibung heraufgesetzt und damit gleichzeitig die Konsolidierungsziele herabgesetzt. Insgesamt wurden damit die Zielwerte der Finanzplanung viel zu optimistisch festgelegt und in der tatsächlichen Entwicklung deutlich verfehlt.

2.5.3 Maßstäbe für die Fortschreibung von Finanzplänen

Angesichts der besonderen finanzpolitischen Bedeutung der Nettoneuverschuldung auch im Hinblick auf die internationalen Stabilitätsverpflichtungen des Bundes hält der Bundesrechnungshof ein Umdenken bei der Fortschreibung von Finanzplänen für dringend erforderlich. Hier sollte stärker als bisher eine vorsichtige Einschätzung künftiger Haushaltsentwicklungen zugrunde gelegt werden. Das im Handelsrecht geltende Vorsichtsprinzip für die Führung von Büchern könnte insoweit auch eine Leitlinie für die mittelfristige Finanzplanung bilden.

Übersicht 12

Planabweichungen bei der Nettokreditaufnahme

Jahr	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
	Mrd. DM												
Nettokredit-aufnahme													
Finpl 1990-1994	**49,4**	**40,6**	**30,9**										
Finpl 1991-1995	49,9	**45,1**	**30,2**	**25,1**									
Finpl 1992-1996		38,0	**29,3**	**26,0**	**22,0**								
Finpl 1993-1997			67,5	**67,0**	**48,0**	**38,0**							
Finpl 1994-1998				68,8	**59,6**	**43,4**	**27,4**						
Finpl 1995-1999					59,8	**49,5**	**41,0**	**29,0**					
Finpl 1996-2000						56,5	**56,2**	**55,4**	**48,9**				
Finpl 1997-2001							57,8	**57,6**	**53,4**	**47,0**			
Finpl 1998-2002								56,2	**54,5**	**52,6**	**45,3**		
Finpl 1999-2003									49,5	**46,1**	**41,2**	**30,4**	
Finpl 2000-2004										46,1	**41,2**	**30,4**	**20,0**
Haushaltssoll	**40,5**	**67,6**	**69,1**	**49,0**	**59,9**	**71,2**	**56,4**	**53,5**	**49,5**				
Abweichung 1			38,2	23,9	37,9	33,2	29,0	24,5	0,6				
Abweichung 2		27,0	38,9	23,0	11,9	27,8	15,4	-1,9	-3,9				
Abweichung 3	-8,9	22,5	39,8	-18,0	0,3	21,7	0,2	-4,1	-5,0				
Haushaltsist	**38,6**	**66,2**	**50,1**	**50,1**	**78,3**	**63,7**	**56,4**	**51,1**					
Abweichung 4			19,2	25,0	56,3	25,7	29,0	22,1					
Abweichung 5		25,6	19,9	24,1	30,3	20,3	15,4	-4,3					
Abweichung 6	-10,8	21,1	20,8	-16,9	18,7	14,2	0,2	-6,5					

Vor allem bei den Steuereinnahmen erscheint aufgrund der Erfahrungen vergangener Planfortschreibungen, in denen die mittelfristigen Einnahmen nahezu ausnahmslos überschätzt wurden, eine zurückhaltende Planung angezeigt. Die Finanzplanung des Bundes orientiert sich am Ergebnis der jeweils im Frühjahr stattfindenden Steuerschätzung. Dort ermittelt der Arbeitskreis „Steuerschätzungen" auf der Grundlage aktueller gesamtwirtschaftlicher Daten das voraussichtliche Steueraufkommen des laufenden und der nächsten vier Haushaltsjahre, wobei die Schätzung vom geltenden Steuerrecht ausgeht. Bei der Aufstellung des Entwurfs für das nächste Haushaltsjahr und des neuen Finanzplans werden die für den Bund ermittelten Steuereinnahmenprognosen in der Regel ergänzt um die steuerlichen Auswirkungen von gesetzlichen Maßnahmen, mit deren baldigem Inkrafttreten zu rechnen ist.

Soweit im Rahmen von Steuerreformen Steuersenkungen im Finanzplanungszeitraum vorgesehen sind, sollte im Sinne einer vorsichtigen, risikobewussten Planung bei der Berechnung der Steuermindereinnahmen nicht davon ausgegangen werden, dass die Steuersenkungen kurzfristig durch positive konjunkturelle Wirkungen entsprechende steuerliche Mehreinnahmen bewirken („Selbstfinanzierungseffekt"). Es erscheint zudem überlegenswert, zur Absicherung der Einnahmenprognosen nach unten zusätzlich eine Planungsreserve vorzusehen. Hierdurch könnte – ähnlich der Planungsreserve bei den Ausgaben – eine pauschale Vorsorge getroffen werden für negative Abweichungen beim prognostizierten Wirtschaftswachstum sowie für künftige – einnahmenmindernde – Steuerrechtsänderungen, z. B. im Zusammenhang mit anhängigen verfassungsgerichtlichen Verfahren, wie dem zur Besteuerung von Renten und Pensionen. Würden z. B. für das letzte Planungsjahr 3 % der geschätzten Steuereinnahmen als Planungsreserve abgesetzt, entspräche dies – bezogen auf den neuen Finanzplan – einem Volumen von rd. 14 Mrd. DM für das Planungsjahr 2004. Für die beiden ersten Finanzplanjahre könnten entsprechend geringere Vorsorgebeträge vorgesehen werden.

Bei den Ausgaben sollten die bislang schon in Finanzplänen enthaltenen Planungsreserven beibehalten und verstetigt werden. Bei einer Planungsreserve für das letzte Planungsjahr von 3 % und für die beiden davor liegenden Jahre von 2 % bzw. 1 % des geplanten Haushaltsvolumens wären für die Planungsjahre 2002 bis 2004 Beträge in Höhe von rd. 5, 10 und 15 Mrd. DM vorzusehen.

Durch die verstärkte Risikovorsorge wäre es leichter möglich, finanzwirtschaftliche Mehrbelastungen in dem jeweiligen Folgejahr bei der Aufstellung des neuen Haushaltsentwurfs und der Fortschreibung des Finanzplans aufzufangen. Das Bundesministerium könnte bei der Haushaltsaufstellung konsequenter als bislang auf die Einhaltung der Eckwerte des geltenden („alten") Finanzplans drängen und damit Gesamtüberschreitungen der Planzahlen vermeiden oder zumindest begrenzen.

Zu einer verbesserten Haushalts- und Finanzplanung könnten auch neue Planungs- und Steuerungsinstrumente – wie z. B. die Kosten- und Leistungsrechnung sowie die Einführung produktbezogener Haushalte – beitragen. Dabei werden die Ausgaben bzw. Kosten auf von den Behörden durchzuführende Aufgaben aufgeschlüsselt. Auf der Grundlage einer solchen outputorientierten Darstellung können Änderungen bei den Aufgaben hinsichtlich ihrer finanziellen Auswirkungen bei den Planungen besser berücksichtigt werden. Der Bundesrechungshof hat hierzu bereits mehrfach berichtet und Hinweise und Empfehlungen für eine geeignete Umsetzung solcher Instrumente in das Haushaltsverfahren gegeben (vgl. Bemerkungen 1997, Drucksache 13/8550 Nr. 63; Bemerkungen 1998, Drucksache 14/29 Nr. 92; Bemerkungen 1999, Drucksache 14/1467 Nr. 4; Bericht gemäß § 88 Abs. 2 BHO vom 1. Oktober 1999 an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages).

Eine realistische Planungsvorsorge, ergänzt durch verbesserte Planungstechniken, wäre aus Sicht des Bundesrechnungshofes ein geeignetes Instrument, den Stellenwert des Finanzplans als verlässliche Informationsgrundlage für die mittelfristigen finanzpolitischen Rahmenbedingungen und Ziele zu erhalten und zu stärken. Zur Finanzplanung gehört auch eine rückblickende Kontrolle, ob die in früheren Finanzplänen angelegten finanzpolitischen Ziele im Hinblick auf die Entwicklung von Einnahmen und Ausgaben sowie von Nettokreditaufnahme und Schuldenstand erreicht werden konnten. Eine derartige Rückschau und Analyse könnten helfen, das Unterschätzen von Haushaltsrisiken und das Überschätzen von Haushaltschancen künftig zu vermeiden und damit die Planabweichungen zu begrenzen.

2.5.4 Stellungnahme des Bundesministeriums

Das Bundesministerium hat darauf verwiesen, dass eine Reihe von notwendigen Anpassungen auf der Ausgabenseite nicht das Ergebnis unrealistischer Planung sei, sondern auf Veränderungen in einzelnen Politikbereichen beruhte. Mit dem Haushaltsentwurf 2001 und dem Finanzplan bis 2004 werde die finanzpolitische Grundlage dafür geschaffen, dass die vom Bundesrechnungshof für die Vergangenheit festgestellten erheblichen Planabweichungen bei der Nettokreditaufnahme künftig in konjunkturellen Normallagen ausgeschlossen seien. Durch die strikte Beachtung des Ausgabenmoratoriums werde das Ziel eines ohne Neuverschuldung ausgeglichenen Haushalts bis zum Jahr 2006 abgesichert. Angesichts der vorgesehenen Rückführung der Nettokreditaufnahme erscheine die vom Bundesrechnungshof vorgeschlagene Planungsreserve von jeweils 3 % der Steuereinnahmen und der Gesamtausgaben für das letzte Planungsjahr in dieser Höhe entbehrlich. Die Einhaltung der erforderlichen Haushaltsdisziplin werde dadurch eher erschwert, weil die Auflösung der Reserven in späteren Haushalten aller Erfahrung nach als zusätzlicher Handlungsspielraum bewertet würde, was Forderungen nach zusätzlichen Ausgabenprogrammen verstärken könnte.

2.5.5 Abschließende Bewertung

Die Bedenken des Bundesministeriums gegen die Überlegungen des Bundesrechungshofes zur Erhöhung und Verstetigung der Planungsvorsorge im Finanzplan erscheinen nicht zwingend. Dem Bundesministerium ist zwar zuzustimmen, dass im Haushaltsentwurf 2001 und im neuen Finanzplan 2000 bis 2004 die Planwerte des bisherigen Finanzplans (1999 bis 2003) eingehalten werden. Dies beruht aber vor allem auf einer deutlich günstigeren gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, als sie dem bisherigen Finanzplan zugrunde gelegt wurde. Die positiven Effekte dieser Entwicklung auf den Bundeshaushalt zeigen sich vor allem bei den Steuereinnahmen und den Ausgaben für den Arbeitsmarkt, die z. B. im Haushaltsentwurf 2001 zu deutlichen Entlastungen gegenüber der alten Planung führen. Im neuen Finanzplan bis 2004 sind dagegen die guten Konjunkturdaten bereits enthalten. Er beruht auf einer gesamtwirtschaftlichen Projektion, die im Langfristvergleich sehr günstige Eckwerte unterstellt. So liegt die angenommene durchschnittliche Zunahme des realen Bruttoinlandsproduktes bis 2004 bei jährlich 2 ½ % und übertrifft damit den Durchschnittszuwachs der Jahre 1995 bis 1999 von rd. 1 ½ % deutlich. Angesichts des dem neuen Finanzplan zugrunde gelegten langfristigen Wachstumstrends wäre aus Sicht des Bundesrechnungshofes eine stärkere Planungsvorsorge durchaus überlegenswert, um z. B. konjunkturelle Schwankungen ohne Erhöhung der vorgesehenen Nettokreditaufnahme auffangen zu können. Sollte sich in den nächsten Jahren zeigen, dass der eingeschlagene Konsolidierungskurs tatsächlich zu einer Einhaltung der wesentlichen Planwerte führt, könnten geringere Planungsreserven vorgesehen werden.

Die Befürchtung des Bundesministeriums, ein höheres Volumen an Haushaltsvorsorge würde die eingeschlagene Konsolidierungslinie eher behindern, hält der Bundesrechnungshof nicht für nahe liegend. Dabei geht er davon aus, dass innerhalb der Bundesregierung Einvernehmen darüber hergestellt werden könnte, die Auflösung von allgemeinen Planungsreserven in späteren Haushaltsjahren der weiteren Rückführung der Nettoneuverschuldung zugute kommen zu lassen. Eine größere Gefahr für die Einhaltung der finanzpolitischen Konsolidierungslinie ist nach Auffassung des Bundesrechnungshofes vielmehr darin zu sehen, dass sich angesichts der vorgelegten günstigen Finanzplanwerte der Eindruck verstärken könnte, ein ausgeglichener oder Überschüsse ausweisender Bundeshaushalt wäre auf mittlere Sicht ohne weitere substantielle Einsparanstrengungen zu erreichen. Diese – möglicherweise auch durch die hohen Versteigerungserlöse der Mobilfunklizenzen getragene – Sichtweise enthielte allerdings eine problematische Fehleinschätzung der beschriebenen finanzwirtschaftlichen Gegebenheiten. Die vom Bundesministerium betonte Beibehaltung eines strikten Konsolidierungskurses findet daher die volle Unterstützung des Bundesrechnungshofes.

3 Umsetzung der Flexiblen Haushaltsinstrumente nach dem Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz in der Bundesverwaltung

3.0

Die flächendeckende Einführung flexibler Haushaltsinstrumente zeigt erste positive Auswirkungen auf die Ausgabenentwicklung in den meisten Verwaltungskapiteln des Bundeshaushalts. Die Minderausgaben sind im Vergleich zu dem Zeitraum vor Einführung der flexiblen Haushaltsinstrumente deutlich gestiegen. Dazu hat zu einem erheblichen Anteil die als globale Minderausgabe veranschlagte Effizienzrendite beigetragen.

Die Einsparwirkungen flexibler Haushaltsinstrumente für den Bundeshaushalt sind jedoch noch nicht abschließend bezifferbar, da die entstandenen Minderausgaben (ohne Effizienzrendite) als Ausgabereste in die Folgejahre übertragen und ggf. zusätzlich verausgabt werden können.

Die erweiterte Deckungsfähigkeit wurde überwiegend innerhalb der Ausgabearten und in nur geringem Umfang zwischen den Ausgabearten genutzt. Ein gezielter Einsatz der Deckungsfähigkeit zugunsten einer wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung von Haushaltsmitteln war bislang nicht feststellbar. Durch die erweiterte Deckungsfähigkeit können gesetzlich angeordnete Sperren oder gezielte im Rahmen der parlamentarischen Haushaltsberatungen vorgenommene Mittelkürzungen umgangen werden. Das Bundesministerium der Finanzen will durch geeignete Bewirtschaftungsvorgaben sicherstellen, dass Haushaltssperren und parlamentarische Titelkürzungen wirksam umgesetzt werden.

Die Ausgabenentwicklung der Verwaltungskapitel zum Jahresende („Dezemberfieber“) lässt bisher keinen Trend zu einem gleichmäßigeren Ausgabeverhalten erkennen. Mit zunehmender Praxiserfahrung im Umgang mit der erweiterten Übertragbarkeit dürfte das Ausgabeverhalten in den kommenden Haushaltsjahren gleichmäßiger werden und damit das „Dezemberfieber“ zurückgehen.

Das Kernstück der Haushaltsflexibilisierung ist die volle überjährige Verfügbarkeit nicht in Anspruch genommener Haushaltsmittel bei gleichzeitigem Verzicht auf Einsparungen im Folgejahr. Übertragene Ausgaben (Ausgabereste) stehen den Verwaltungsbehörden als zusätzliche Ausgabeermächtigung zur Verfügung.

Zum Jahresende 1998 sind bei den flexibilisierten Verwaltungsausgaben Ausgabereste in Höhe von rd. 962 Mio. DM entstanden; zum Ende des Jahres 1999 sind sie auf rd. 1,86 Mrd. DM angestiegen. Die Ausgabereste werden bei Inanspruchnahme durch die im laufenden Haushaltsjahr entstehenden Minderausga-

ben (so genannter Bodensatz) oder die zu diesem Zweck zusätzlich veranschlagten Haushaltsmittel gedeckt.

Die innerhalb von nur zwei Haushaltsjahren entstandenen hohen Ausgabereste haben das Bundesministerium der Finanzen veranlasst, ein weiteres Anwachsen der Ausgabereste zu begrenzen. Es hat Anteile angesammelter Ausgabereste im Einvernehmen mit den Ressorts in Abgang gestellt und beabsichtigt, Titelansätze in Höhe nicht bedarfsgerecht gebildeter Ausgabereste zu kürzen. Für das Haushaltsjahr 2000 hat es so im Rahmen der Haushaltsaufstellung 2001 die Ausgabereste um rd. 259 Mio. DM vermindert. Der Bundesrechnungshof erkennt die Bemühungen des Bundesministeriums an; es bleibt jedoch abzuwarten, ob dadurch das Anwachsen der Ausgabereste dauerhaft begrenzt werden kann.

Der Bundesrechnungshof sieht zudem in der konsequenten Beachtung der gesetzlich vorgesehenen zeitlichen Verfügbarkeitsbeschränkung von Ausgaberesten ein geeignetes Mittel, dem unkontrollierten Anwachsen von Ausgaberesten wirksam zu begegnen. Darüber hinaus könnte nach seiner Auffassung bereits die Bildung von Ausgaberesten insbesondere bei den Personalausgaben beschränkt werden.

3.1 Grundlagen der Flexibilisierung des Haushaltsrechts

In den Haushaltsjahren 1995 bis 1997 wurde auf Bundesebene erstmals der Einsatz neuer Haushaltsinstrumente in Modellvorhaben bei ausgewählten Verwaltungsbehörden mit unterschiedlicher Aufgabenstruktur erprobt. Mit den Pilotvorhaben sollte untersucht werden, ob der Einsatz flexibler Haushaltsinstrumente zu einem wirtschaftlicheren Mitteleinsatz führen kann. Der Bundesrechnungshof hatte die Modellvorhaben begleitend geprüft und unter Hinweis auf verschiedene Problembereiche insgesamt positiv bewertet (vgl. Bemerkungen 1998, Drucksache 14/29 Nr. 91).

3.1.1 Gesetzliche Neuregelung

Durch das Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz sind zum 1. Januar 1998 [1)] einzelne Vorschriften des Haushaltsgrundsätzegesetzes und der Bundeshaushaltsordnung geändert worden. Ziel der Rechtsänderung war, Grundlagen für flexible Haushaltsinstrumente des Bundes und der Länder zu schaffen, die eine effizientere Haushaltswirtschaft und ein stärkeres Kostenbewusstsein auf allen Haushaltsebenen fördern und damit die Leistungsfähigkeit der Verwaltung insgesamt erhöhen sollen.

Zu den Eckpunkten des Reformgesetzes gehören:

- Lockerung des Grundsatzes der sachlichen Bindung zur Optimierung des Ressourceneinsatzes im Haushaltsvollzug, d. h. Zulassung der Deckungsfähigkeit, wenn (wie bisher) ein verwaltungsmäßiger oder sachlicher Zusammenhang besteht oder (neu) eine wirtschaftliche und sparsame Verwendung der Haushaltsmittel gefördert wird (§ 20 BHO),
- Lockerung des Jährlichkeitsgrundsatzes durch überjährige Verfügbarkeit nicht in Anspruch genommener Haushaltsmittel, wenn dies ihre wirtschaftliche und sparsame Verwendung fördert (§ 19 BHO),
- Lockerung des Gesamtdeckungsgrundsatzes, um verstärkt Anreize zur Erzielung von Mehreinnahmen zu schaffen (§ 8 BHO),
- Stärkung der Eigenverantwortung der Bewirtschafter durch Zusammenführung von Sach- und Finanzverantwortung, die zu einer Erhöhung der Motivation und des Eigeninteresses der Bewirtschafter auf allen Haushaltsebenen führen soll.

3.1.2 Umsetzung der gesetzlichen Neuregelung im Haushaltsgesetz 1998

Aufgrund der Ermächtigung der durch das Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz geänderten Vorschriften der Bundeshaushaltsordnung hat der Haushaltsgesetzgeber erstmalig mit § 5 des Haushaltsgesetzes 1998 flexible Haushaltsinstrumente flächendeckend im Bereich der Verwaltungsausgaben [2)] des Bundes eingeführt.

Insgesamt wurden 117 Verwaltungskapitel mit rd. 2 500 Titeln in die Haushaltsflexibilisierung einbezogen; bis zum Haushalt 2000 ist die Anzahl auf 134 Kapitel mit rd. 4 800 Titeln angestiegen. Das in die Flexibilisierung einbezogene Ausgabenvolumen hat sich wie folgt entwickelt:

- 1998: 26,3 Mrd. DM bei Gesamtausgaben von 456,9 Mrd. DM
- 1999: 26,7 Mrd. DM bei Gesamtausgaben von 482,8 Mrd. DM
- 2000: 27,7 Mrd. DM bei Gesamtausgaben von 478,8 Mrd. DM (Soll).

Der Anteil der flexibilisierten Verwaltungsausgaben an den Gesamtausgaben des Bundes liegt zwischen 5,5 % und 5,8 % und ist damit verhältnismäßig gering. Der überwiegende Teil des Bundeshaushalts mit den so genannten Programmausgaben (insbesondere Ausgaben für die Infrastruktur, für Finanzhilfen, für die Forschungs- und Wirtschaftsförderung, für militärisches Personal und für Beschaffungen sowie für Leistungsgesetze) ist nicht in die Flexibilisierung einbezogen. Bei diesen Ausgaben stehen die durch das Parlament vorgegebenen politischen Schwerpunkte im Vordergrund, die im Rahmen des Haushaltsvollzugs durch die Exekutive nicht verändert werden sollen, soweit nicht das Parlament durch im Haushaltsplan ausgebrachte Deckungs- und Übertragbarkeitsvermerke Umschichtungen von Ausgabemitteln durch die Verwaltung ausdrücklich zugelassen hat.

Nach § 5 der jährlichen Haushaltsgesetze besteht seit dem Jahre 1998 für die flexibilisierten Verwaltungskapitel

[1)] Gesetz vom 22. Dezember 1997, BGBl. 1997 I S. 3521.

[2)] Dazu gehören die Personalausgaben, sächlichen Verwaltungsausgaben und Investitionen für die Verwaltungsbehörden.

- gegenseitige Deckungsfähigkeit innerhalb der Personalausgaben (Hauptgruppe 4 ohne Gruppe 411: Aufwendungen für Abgeordnete), eines Großteils der sächlichen Verwaltungsausgaben (Hauptgruppe 5), der Ausgaben für so genannte kleine Baumaßnahmen mit einem Mittelbedarf von bis zu 2 Mio. DM (Gruppe 711) und sonstiger Investitionsausgaben (Hauptgruppe 8),
- gegenseitige Deckungsfähigkeit zwischen den genannten Hauptgruppen, Gruppen und Titeln bis zur Höhe von 20 % der hierfür veranschlagten Ausgaben,
- Übertragbarkeit der in den angeführten Hauptgruppen, Gruppen und Titeln veranschlagten Ausgaben. Entsprechend einer bei der Einführung der flexiblen Haushaltsinstrumente getroffenen Zusage des Bundesministeriums, bei der Inanspruchnahme von Ausgaberesten im flexibilisierten Bereich auf eine kassenmäßige Einsparung im jeweiligen Einzelplan zu verzichten, sind zur Deckung der gebildeten Ausgabereste zusätzlich Haushaltsmittel in Höhe von 500 Mio. DM im Haushalt 1999 veranschlagt worden.

Ergänzt wird das Instrumentarium der flexiblen Haushaltsinstrumente durch die gesetzlich nicht geregelte so genannte Effizienzrendite, die seit dem Haushaltsjahr 1998 grundsätzlich in den jeweiligen Kapiteln 01 der betroffenen Einzelpläne als globale Minderausgabe eingestellt ist[3]. Durch die Effizienzrendite sollen die aufgrund der erhöhten Flexibilität bei der Haushaltsbewirtschaftung anfallenden Effizienzgewinne zugunsten des Gesamthaushalts teilweise abgeschöpft werden.

3.2 Prüfung der flexiblen Haushaltsinstrumente durch den Bundesrechnungshof

Der Bundesrechnungshof hat die Umsetzung der flexiblen Haushaltsinstrumente für das Haushaltsjahr 1998 bei 23 ausgewählten Verwaltungskapiteln des Bundeshaushalts geprüft, um einen möglichst breiten Überblick über die haushaltswirtschaftlichen Auswirkungen nach der flächendeckenden Einführung zu gewinnen. Der Schwerpunkt der Prüfung lag dabei auf der Fragestellung, ob mit den flexiblen Haushaltsinstrumenten eine wirtschaftliche und sparsame Verwendung von Haushaltsmitteln gefördert wird und sich erkennbare Einsparungen für den Bundeshaushalt feststellen lassen. Der Bundesrechnungshof hat dabei die Ist-Daten des Bundeshaushalts 1999 einbezogen, um die Ausgabenentwicklung in den Verwaltungskapiteln auf der Basis von zwei Haushaltsjahren feststellen und bewerten zu können.

Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass seit der Einführung der flexiblen Haushaltsinstrumente noch keine Erkenntnisse gewonnen werden konnten, die eine abschließende Beurteilung über die Reform insgesamt zulassen. Die geprüften Verwaltungsbehörden haben jeweils darauf aufmerksam gemacht, dass zunächst Erfahrungen im Umgang mit dem neuen haushaltsrechtlichen Instrumentarium gesammelt werden mussten.

Der Bundesrechnungshof hat die kurze Zeit seit der Einführung und das dadurch begründete vorsichtige Bewirtschafterverhalten bei seinen Bewertungen der flexiblen Haushaltsinstrumente berücksichtigt. Er ist der Auffassung, dass sich trotz des relativ kurzen Anwendungszeitraums erste Tendenzen für die haushaltswirtschaftlichen Auswirkungen der flexiblen Haushaltsinstrumente aufzeigen lassen.

3.3 Verwaltungsmäßige Umsetzung der flexiblen Haushaltsinstrumente

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes haben die Ressorts die Möglichkeiten der Dezentralisierung von Ressourcenverantwortung in sehr unterschiedlichem Ausmaß genutzt. Während einige Ressorts die Entscheidung über die Inanspruchnahme von Deckungsfähigkeiten und Übertragungsmöglichkeiten weitgehend auf untere Bewirtschafterebenen verlagerten, haben andere Ressorts nur in geringem Umfang Bewirtschaftungsbefugnisse delegiert. So hat das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) für seinen eigenen Ressortbereich restriktive Bewirtschaftungsregelungen erlassen. Infolge dessen konnten beispielsweise im Bereich der Finanzverwaltung die mittleren (Oberfinanzdirektionen) und unteren Verwaltungsebenen (örtliche Behörden) grundsätzlich zugelassene Deckungsfähigkeiten und Übertragungsmöglichkeiten kaum in Anspruch nehmen. Das Bewirtschaftungsverhalten hatte sich nicht wesentlich gegenüber den Vorjahren verändert.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sollte auch in Ressortbereichen mit ausgeprägter vertikaler Gliederung geprüft werden, wie die eingeführten Flexibiliesrungsinstrumente effektiver auf den unteren Bewirtschafterebenen eingesetzt werden können. Die zentrale Zielsetzung des Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetzes, durch mehr Eigenverantwortung und Motivation auf allen Bewirtschafterebenen ein wirtschaftliches und sparsames Ausgabeverhalten zu fördern, erfordert letztlich auch die Lockerung der zentralen Bewirtschaftung von Ausgabemitteln und eine Dezentralisierung von Bewirtschaftungsbefugnissen. Der Bundesrechnungshof verkennt hierbei nicht, dass gerade bei tiefgegliederten Verwaltungen angesichts weitgehend fehlender praktischer Erfahrungen eine vorsichtige Vorgehensweise angezeigt sein kann. Er empfiehlt jedoch dem Bundesministerium, im Bereich der Finanzverwaltung seine restriktiven Bewirtschaftungsregelungen zu überprüfen.

3.4 Entwicklung der flexibilisierten Ausgaben

In den Jahren 1995 bis 1999 sind die Verwaltungsausgaben des Bundes, die ab dem Jahre 1998 in die Flexibili-

[3] Ab dem Haushaltsjahr 1999 wurde im Einzelplan 04 neben der im Kapitel 04 01 ausgebrachten, eine weitere Effizienzrendite für das Kapitel 04 05, Beauftragter der Bundesregierung für Angelegenheiten der Kultur und Medien, veranschlagt. Im Einzelplan 32 ist die Effizienzrendite im Kapitel 32 03, Bundesschuldenverwaltung, veranschlagt.

Übersicht 1

Entwicklung der flexibilisierten Verwaltungsausgaben in den Jahren 1995 bis 1999

Jahr	Soll[5)]	Ist	Minderausgaben	Effizienz-rendite	Minderausgaben zuzügl. erbrachter Effizienzrendite	
	Mio. DM	Mio. DM	Mio. DM	%	Mio. DM	Mio. DM	%
1995	24 826	24 579	247	1,0	2	249	1,0
1996	26 021	25 457	564	2,2	6	570	2,2
1997	26 857	26 021	836	3,1	9	845	3,1
1998	26 816	26 311	505	1,9	453	958	3,6
1999	27 177	26 733	444	1,6	483	927	3,4

Anmerkungen: Die Soll-Ist-Ergebnisse lassen sich nur in der Tendenz vergleichen, weil die in den Jahren 1995 bis 1999 eingetretenen Veränderungen bei der Veranschlagung von Verwaltungsausgaben durch Umsetzung von Ausgaben in andere Einzelpläne sowie Wegfall und Hinzutreten von Ausgaben einen Vergleich erschweren. Weiterhin haben in unterschiedlichen Haushaltsjahren ausgebrachte globale Minderausgaben sowie weitere Vollzugsmaßnahmen wie z. B. haushaltsrechtliche Sperren Auswirkungen auf die Soll- und Ist-Ergebnisse. Im Haushalts-Soll ist die mit der Haushaltsflexibilisierung verbundene Effizienzrendite bereits abgesetzt. In den Jahren 1995 bis 1997 wurde die Effizienzrendite von den Behörden, die am Modellvorhaben teilgenommen haben, erbracht.

sierung einbezogen wurden, von 24,6 Mrd. DM auf 26,7 Mrd. DM angestiegen (vgl. ***Übersicht 1***) [4)].

3.4.1 Minderausgaben und Effizienzrendite

Die kassenmäßig ausgewiesenen Minderausgaben sind in den Jahren 1996 und 1997 höher ausgefallen als in den Jahren 1998 und 1999 nach Einführung der flexibilisierten Haushaltsinstrumente (vgl. ***Übersicht 1***). Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass im Soll der Haushaltsjahre 1998 und 1999 die Effizienzrendite als globale Minderausgabe mit veranschlagt war. Im Vergleich der Minderausgaben vor und nach der Einführung der flexiblen Haushaltsinstrumente muss deshalb die Effizienzrendite als zusätzliche Minderausgabe in die Betrachtung der Summe nicht verausgabter Mittel einbezogen werden. Danach fallen die tatsächlichen Minderausgaben in den Jahren 1998 und 1999 in den Verwaltungskapiteln des Bundeshaushalts mit 958 Mio. DM bzw. 923 Mio. DM insgesamt höher aus als in den Jahren vor der Einführung der flexiblen Haushaltsinstrumente. Ihr Anteil ist von 1 % im Jahre 1995 auf 3,6 % im Jahre 1998 und 3,4 % im Jahre 1999 angestiegen. Die hohen Minderausgaben im Haushaltsjahr 1997 dürften vorwiegend auf die in diesem Jahr verhängten Haushaltssperren und den Nachtragshaushalt zurückgehen (vgl. ***Übersicht 1***).

Für das Haushaltsjahr 1999 ist ein Sondereffekt zu berücksichtigen. Aufgrund der besonderen personalwirtschaftlichen Situation des Verteidigungshaushalts sind bei den flexibilisierten Personalausgaben im Einzelplan 14 Mehrausgaben in der Größenordnung von 310 Mio. DM entstanden. Für die übrigen Einzelpläne und Verwaltungskapitel liegen die Minderausgaben einschließlich Effizienzrendite im Jahre 1999 somit bei rd. 1,237 Mrd. DM.

Inwieweit weitere Sondereffekte – wie beispielsweise die vorläufige Haushaltsführung im Haushaltsjahr 1999 – das Ausgabeverhalten der Bewirtschafter beeinflusst haben, lässt sich nicht mit hinreichender Sicherheit feststellen. Auch können veranschlagte, aber nicht eingetretene Sondertatbestände dazu geführt haben, dass veranschlagte Ausgaben nicht oder nicht im geplanten Umfang kassenwirksam geworden und somit Minderausgaben zu verzeichnen sind. So hat der Bundesrechnungshof im Zusammenhang mit dem Umzug von Parlament und Regierung festgestellt, dass sich im Haushalt 1998 aufgrund von Verschiebungen bei der Umzugsplanung Ausgabenminderungen ergaben. Selbst unter Berücksichtigung dieser Sondereffekte ist die Tendenz erkennbar, dass die Einführung der flexiblen Haushaltsinstrumente eine positive Auswirkung auf die Ausgabenentwicklung in den Verwaltungskapiteln hatte.

Hinsichtlich ihrer Einsparwirkungen für den Bundeshaushalt sind die Minderausgaben vor und nach Einführung der flexiblen Haushaltsinstrumente unterschiedlich zu beurteilen. Die vor dem Haushaltsjahr 1998 in den flexibilisierten Verwaltungskapiteln entstandenen Minderausgaben „verfielen“ in der Regel zum Jahresende und stellten damit eine „echte“, dauerhafte Einsparung für den Bundeshaushalt dar. Mit der Einführung der Flexibilisierung können die Verwaltungsbehörden die Minderausgaben grundsätzlich übertragen und als Ausgabereste in den Folgejahren zusätzlich verausgaben. So haben die Verwaltungsbehörden Ende 1998 bei den flexibilisierten

[4)] In den Jahren 1995 bis 1997 enthält die Übersicht die Verwaltungsausgaben, die im Jahre 1998 flexibilisiert wurden.

[5)] Für die Jahre 1998 und 1999 ist die Effizientrendite als globale Minderausgabe bereits vom Haushaltssoll abgesetzt.

Übersicht 2

Ausgabengruppen innerhalb der Verwaltungskapitel

	1998 (Soll)	1998 (Ist)	Abweichung	1999 (Soll)	1999 (Ist)	Abweichung
			in Mio. DM			
Personalausgaben (Hauptgruppe 4)	21 933	21 538	- 395	21 948	21 812	- 136
Sächliche Verwaltungsausgaben (Hauptgruppe 5)	3 473	3 134	- 339	3 641	3 278	- 368
Zuweisungen und Zuschüsse (Hauptgruppe 6)	101	92	- 9	112	96	- 16
Investive Ausgaben	1 762	1 547	- 215	1 959	1 547	- 412
davon:						
– Baumaßnahmen (Hauptgruppe 7)	(366)	(308)	(- 58)	(378)	(292)	(- 86)
– Sonstige Investitionsausgaben (Hauptgruppe 8)	(1 396)	(1 239)	(- 157)	(1 581)	(1 255)	(- 326)
Effizienzrendite (globale Minderausgabe)	- 453	-	+ 453	- 483	-	+ 483
Flexibilisierte Ausgaben Insgesamt	**26 816**	**26 311**	**- 505**	**27 177**	**26 733**	**- 444**

Titeln Ausgabereste in Höhe von rd. 962 Mio. DM gebildet. [6] Zum Ende des Haushaltsjahres 1999 waren die übertragbaren Ausgaben auf rd. 1,86 Mrd. DM angewachsen (vgl. auch ***Übersicht 6***). [7]

Lediglich die als globale Minderausgabe veranschlagte Effizienzrendite stellt wegen des Erfordernisses einer haushaltsmäßigen Einsparung im jeweiligen Einzelplan eine dauerhafte Einsparung für den Bundeshaushalt dar. Im Übrigen hängt die Höhe der Einsparung von der tatsächlichen Inanspruchnahme der Ausgabereste in den Folgejahren ab. Die vorhandenen Ausgabereste sollten bei der Haushaltsaufstellung für die Folgejahre berücksichtigt werden (vgl. auch Nr. 3.6.5).

3.4.2 Ausgaben in den einzelnen Hauptgruppen

Die flexibilisierten Ausgaben in den Verwaltungskapiteln verteilen sich sehr unterschiedlich auf die einzelnen Hauptgruppen (vgl. ***Übersicht 2***). Den weit überwiegenden Anteil (fast 82 %) bilden die Personalausgaben mit einem Ist von rd. 21,5 Mrd. DM (1998) bzw. rd. 21,8 Mrd. DM (1999). Mit großem Abstand folgen die sächlichen Verwaltungsausgaben (rd. 12 %) sowie die Ausgaben für Baumaßnahmen und die sonstigen Investitionsausgaben (rd. 6 %).

Im Haushaltsjahr 1998 wiesen die Personalausgaben mit 395 Mio. DM die höchsten kassenmäßigen Minderausgaben aus, gefolgt von den sächlichen Verwaltungsausgaben mit 339 Mio. DM sowie den sonstigen Investitionsausgaben mit 157 Mio. DM und den Bauausgaben mit 58 Mio. DM. Im Haushaltsjahr 1999 entstanden dagegen bei den sächlichen Verwaltungsausgaben mit 368 Mio. DM die höchsten Minderausgaben, gefolgt von den sonstigen Investitionsausgaben mit 326 Mio. DM. Bei den Personalausgaben beliefen sich die Minderausgaben wegen der beschriebenen Soll-Überschreitungen im Verteidigungshaushalt (vgl. Nr. 3.4.1) „nur“ auf 136 Mio. DM, bei den Bauausgaben auf 86 Mio. DM. Bezogen auf die jeweiligen Soll-Ansätze der Hauptgruppen ist der Anteil der Minderausgaben vor allem bei den Bauausgaben mit rd. 16 % (1998) bzw. rd. 30 % (1999), den sonstigen Investitionsausgaben mit rd. 11 % (1998) bzw. rd. 21 % (1999) und den sächlichen Verwaltungsausgaben mit rd. 10 % (1998 und 1999) relativ hoch.

3.5 Deckungsfähigkeit

Auf der Grundlage des Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetzes ist die schon bisher bestehende Deckungsfähigkeit durch § 5 Abs. 2 und 3 des Haushaltsgesetzes 1998 wesentlich erweitert worden. Mit dieser Erweiterung soll den Verwaltungsbehörden mehr Flexibilität im Haushaltsvollzug eingeräumt werden, um besser auf unvorhergesehene Ereignisse in eigener Zuständigkeit reagieren zu können. Deckungsfähigkeiten bewirken auch, dass ansonsten notwendige Anträge auf überplanmäßige Ausgabenbewilligungen vermieden werden; sie tragen damit zur Verringerung des Verwaltungsaufwands bei den mittelbewirtschaftenden Stellen und beim Bundesministerium bei.

---

[6] Darin enthalten sind u. a. „Altausgabereste“ in Höhe von rd. 240 Mio. DM aus nicht flexibilisierten Ausgaben der Jahre 1997 und früher, die nur gegen kassenmäßige Einsparung bei einer konkreten Einsparstelle im Einzelplan in Anspruch genommen werden können.

[7] Die tatsächlich übertragenen Ausgaben belaufen sich auf rd. 1,6 Mrd. DM, nachdem rd. 259 Mio. DM in Abgang gestellt wurden.

Übersicht 3

Nutzung der Deckungsfähigkeiten

Einzelplan	Volumen der Deckung innerhalb der Hauptgruppen	Volumen der Deckung zwischen den Hauptgruppen	Haushalts-Soll 1998
	Mio. DM		
Bundestagsverwaltung Kapitel 02 01	6,49	0,93	362,7
Auswärtiges Amt Kapitel 05 01	4,4	1,6	433,4
Bundesgrenzschutz Kapitel 06 25	76,28	74,63	3 123,7
Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten Kapitel 10 01	1,97	0,13	112,5
Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung Kapitel 11 01	0,37	–	158,26
Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen Kapitel 12 01, 03, 05, 08, 11, 12, 14, 16, 21	9,0	2,7	1 455,5
Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend Kapitel 17 01	13,2	–	61,5

3.5.1 Deckungsfähigkeit innerhalb und zwischen den Hauptgruppen

3.5.1.1

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die Deckungsfähigkeit überwiegend innerhalb der Hauptgruppen, weniger jedoch zwischen den Hauptgruppen in Anspruch genommen wurde. So wurden im Haushaltsjahr 1998 in sechs ausgewählten Verwaltungskapiteln Deckungsfähigkeiten in folgender Höhe genutzt: (vgl. ***Übersicht 3***)

Die geringere Nutzung der hauptgruppenübergreifenden Deckungsfähigkeit und die Höhe der bei den Hauptgruppen entstandenen Minderausgaben deuten darauf hin, dass die Mittelansätze in den jeweiligen Hauptgruppen durchgängig hinreichend veranschlagt waren. Eine Ausnahme hierzu stellt das Kapitel 06 25 (Bundesgrenzschutz) dar. In diesem Kapitel erreichen die Deckungsvorgänge innerhalb der Hauptgruppen und zwischen den Hauptgruppen mit einem Volumen von rd. 76 Mio. DM und 74 Mio. DM erhebliche Größenordnungen. Angesichts der von den Verwaltungsbehörden bis zum Jahre 2001 zu erbringenden weiterhin hohen Effizienzrenditen[8)] wird zu beobachten sein, ob die hauptgruppenübergreifende Deckungsfähigkeit stärker genutzt wird.

3.5.1.2

Positive Auswirkungen auf die wirtschaftliche und sparsame Verwendung von Haushaltsmitteln durch eine gezielte Inanspruchnahme der Deckungsfähigkeit innerhalb der Hauptgruppen waren nicht feststellbar. Dies dürfte nicht zuletzt auf die gute Finanzausstattung der Verwaltungskapitel zurückzuführen sein. Nennenswerte Vereinfachungen im Haushaltsverfahren (Wegfall von Anträgen auf Bewilligung überplanmäßiger Ausgaben, Wegfall der Berichte über Mittelanforderungen u. ä.), die mit der Erweiterung der Deckungsfähigkeit auch angestrebt wurden, waren ebenfalls nicht feststellbar.

3.5.1.3

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes haben einige Verwaltungsbehörden die Deckungsfähigkeit innerhalb der Hauptgruppen in erheblichem Umfang genutzt, ohne dass die Notwendigkeit im Einzelnen von den Verwaltungsbehörden schlüssig begründet wurde. Auch wurden Haushaltsmittel in andere Titel umgeschichtet, obwohl der zu verstärkende Titelansatz noch nicht ausgeschöpft war. Bei dem verstärkten Titel entstanden dadurch Minderausgaben, aus denen dann Ausgabereste gebildet wurden. Durch derartige Kombinationen von Deckungsvorgängen und der Bildung von Ausgaberesten wird die Rechnungslegung sehr unübersichtlich und die Beur-

[8)] Für das Jahr 2000: 628 Mio. DM. Für das Jahr 2001 sind 620 Mio. DM vorgesehen; in den Einzelplänen 08 und 15 wird die Effizienzrendite in Höhe von 145 Mio. DM bereits auf die Einzeltitel aufgeteilt. Ab dem Haushaltsjahr 2002 soll die Effizienzrendite auch in allen übrigen Einzelplänen bereits bei der Veranschlagung der einzelnen Titel ansatzmindernd berücksichtigt werden.

teilung des Haushaltsvollzugs erheblich erschwert. Teilweise wurde zur Begründung der unübersichtlichen Deckungsvorgänge auf mangelnde Erfahrung im Umgang mit der erweiterten Deckungsfähigkeit verwiesen.

Damit Deckungsvorgänge nur bei entsprechendem einschlägigen Mittelbedarf durchgeführt und im Rahmen der Rechnungslegung auch klar nachvollziehbar bleiben, hat der Bundesrechnungshof empfohlen, im Haushaltsführungsschreiben klarstellende Regelungen zu treffen. Die Deckungsfähigkeit sollte grundsätzlich erst dann genutzt werden dürfen, wenn bei dem zu verstärkenden Titel mit hoher Wahrscheinlichkeit Mehrausgaben zu erwarten sind. Dies entspricht auch dem Sinn der Nr. 1 der vorl. VV zu § 46 BHO, nach der ein deckungsberechtigter Ansatz u. a. nur verstärkt werden darf, wenn über die Mittel voll verfügt ist.

Das Bundesministerium hat zugesagt, künftig in seine Haushaltsführungsschreiben einen Hinweis aufzunehmen, nach dem Titel auch im Rahmen flexibilisierter Ausgaben erst dann zu verstärken sind, wenn die Mittel dieser Titel verbraucht oder verplant sind.

3.5.1.4

Der Bundesrechnungshof hat im Übrigen bereits in seinem Bericht über die Prüfung der Modellvorhaben „Flexible Haushaltsinstrumente in der Bundesverwaltung“ und in seinen Bemerkungen 1999 (Nr. 2.6.8.3) darauf hingewiesen, dass durch die Inanspruchnahme der Deckungsfähigkeit zulasten der investiven Ausgaben die für die Neuverschuldungsgrenze des Artikels 115 GG maßgeblichen Investitionsausgaben im Haushaltsplan tendenziell zu hoch ausgewiesen sein könnten. Nach den Erkenntnissen des Bundesrechnungshofes für das Haushaltsjahr 1998 ist angesichts der insgesamt eher geringen Inanspruchnahme der hauptgruppenübergreifenden Deckungsfähigkeit die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze bisher nicht berührt. Bei einer weiteren Konsolidierung der Verwaltungskapitel ist eine zunehmende Inanspruchnahme der Deckungsfähigkeit auch zwischen konsumtiven und investiven Ausgaben jedoch nicht völlig auszuschließen. In diesem Fall sollten die weitgehenden gegenseitigen Deckungsmöglichkeiten überprüft und ggf. durch die Beschränkung auf eine einseitige Deckungsfähigkeit zugunsten der investiven Ausgaben ersetzt werden.

3.5.2 Deckungsfähigkeit und Beachtung gesetzlicher Sperren

In § 6 Abs. 9 des Haushaltsgesetzes 1998 hatte der Gesetzgeber die Ausgaben der in der Titelgruppe „Kosten der Datenverarbeitung“ (Titelgruppe 55) enthaltenen Titel in Höhe von 5 % gesperrt. Entsprechend dieser Sperre wurde in Kapitel 60 02 Titel 972 05 eine globale Minderausgabe in Höhe von rd. 69 Mio. DM veranschlagt.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die Sperre und damit die globale Minderausgabe von den Verwaltungsbehörden formal in der Titelgruppe 55 erbracht wurde. Gleichzeitig wurden aber unter Inanspruchnahme der Deckungsfähigkeit Ausgabemittel in die Titelgruppe 55 umgeschichtet. Diese Mittel wurden entweder verausgabt oder als Ausgabereste in das Folgejahr übertragen. Die vom Haushaltsgesetzgeber beabsichtigte Begrenzung der Ausgaben für Informationstechnik in Höhe der globalen Minderausgabe wurde daher teilweise nicht erreicht.

In § 6 Abs. 10 des Haushaltsgesetzes 1999 hatte der Haushaltsgesetzgeber die Ausgaben des Festtitels 513.1 „Leistungsentgelte für Post- und Fernmeldeleistungen, Rundfunk und Fernsehgebühren“ in Höhe von 10 % gesperrt, um in Erwartung sinkender Kosten für Telekommunikationsleistungen auf den Haushaltsvollzug Einfluss nehmen zu können.

Das Bundesministerium hat im Haushaltsführungsschreiben 1999 eine erste Konsequenz aus dem vom Bundesrechnungshof festgestellten Bewirtschafterverhalten im Bereich der Titelgruppe 55 gezogen und angeordnet, dass von einer Inanspruchnahme der Deckungsfähigkeit zugunsten des Titels 513.1 abzusehen ist.

Derartige Maßnahmen des Bundesministeriums erscheinen grundsätzlich geeignet, für die zielgerichtete Umsetzung der vom Haushaltsgesetzgeber angeordneten Sperren zu sorgen. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass durch die Inanspruchnahme der Deckungsfähigkeit nicht nur gesetzlich angeordnete Sperren, sondern auch gezielte, im Rahmen der parlamentarischen Haushaltsberatungen vorgenommene Titelkürzungen flexibilisierter Ausgaben im Haushaltsvollzug unterlaufen werden können. Um dies zu vermeiden, empfiehlt der Bundesrechnungshof, die parlamentarischen Einsparvorgaben gegenüber der Verwaltung in solchen Fällen entsprechend zu dokumentieren. Dies würde auch eine spätere Kontrolle erleichtern, ob die Einsparvorgaben eingehalten worden sind.

3.5.3 Inanspruchnahme der Deckungsfähigkeit bei Personalverstärkungsmitteln (Kapitel 60 02 Titelgruppe 01)

Im Kapitel 60 02 Titelgruppe 01 „Verstärkung von Personalausgaben“ ist ein Haushaltsvermerk ausgebracht, nach dem „mit Einwilligung des Bundesministeriums der Finanzen zur Deckung des Mehrbedarfs Mehrausgaben bei den Personalausgaben im jeweiligen Einzelplan gegen Einsparung geleistet werden“ können (so genannte Personalverstärkungsmittel). Dieser Vermerk ermöglicht es den Verwaltungsbehörden, den Mehrbedarf bei den Personalausgaben – insbesondere aufgrund besoldungs-, versorgungs- oder tarifrechtlicher Erhöhungen – durch Umschichtungen und Einsparungen im jeweiligen Einzelplan auszugleichen. Als Deckungsmittel zur Verstärkung der Personalausgaben auf der Grundlage des Haushaltsvermerks kommen alle Ausgaben eines Einzelplanes (z. B. auch Mittelansätze für gesetzliche Leistungen) in Betracht. In seinem Rundschreiben zur Haushaltsführung 1998 hat das Bundesministerium seine nach dem Haushaltsvermerk vorgesehene Einwilligung allgemein erteilt.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass einige Verwaltungsbehörden aufgrund des bei Kapitel 60 02 Titelgruppe 01 ausgebrachten Haushaltsvermerks ihre fle-

xibilisierten Personalausgaben aus nicht flexibilisierten Titeln verstärkt haben, obwohl bei den betreffenden Personaltiteln Minderausgaben entstanden waren und somit kein Mehrbedarf über die veranschlagten Personalausgaben hinaus bestand. Über den Umweg des Haushaltsvermerks wurden damit nicht flexibilisierte Ausgabemittel in den Bereich der flexibilisierten Personalausgaben umgeschichtet. Die umgeschichteten Mittel wurden teilweise zur Erbringung der Effizienzrendite eingesetzt. Aus den dann noch verbliebenen Minderausgaben wurden Ausgabereste gebildet, die im Folgejahr ohne Einsparauflage zur Verfügung standen. Die von den Verwaltungsbehörden praktizierte Inanspruchnahme der Deckungsmöglichkeiten über den Haushaltsvermerk im Kapitel 60 02 war in den Haushaltsjahren 1998 und 1999 durch entsprechende Haushaltsführungsregelungen des Bundesministeriums zugelassen.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium auf die Umschichtung von nicht flexibilisierten Ausgabeermächtigungen in den flexibilisierten Bereich sowie auf die Möglichkeit zur Bildung von Ausgaberesten und ihrer Inanspruchnahme ohne die sonst übliche Einsparauflage hingewiesen. Er hat die Auffassung geäußert, dass wegen der bei den Personalausgaben entstandenen Minderausgaben kein haushaltswirtschaftliches Bedürfnis für den Einsatz von Personalverstärkungsmitteln bestanden habe.

Darüber hinaus hat der Bundesrechnungshof empfohlen, die in den Jahren 1998 und 1999 durch Umschichtungen aufgrund des Haushaltsvermerks bei Kapitel 60 02 entstandenen Anteile an Ausgaberesten bei den Personalausgaben zu ermitteln und in Abgang zu stellen.

Das Bundesministerium hat den Hinweis des Bundesrechnungshofes aufgenommen und in seinem Haushaltsführungsschreiben 2000 angeordnet, dass eine Deckung von Personalmehrausgaben im jeweiligen Einzelplan außerhalb der flexibilisierten Ausgaben erst dann zulässig ist, wenn alle Deckungsmöglichkeiten innerhalb der Personalausgaben eines flexibilisierten Verwaltungskapitels ausgeschöpft sind.

Das Bundesministerium sieht sich vor dem Hintergrund der in den Haushaltsführungsregelungen der Jahre 1998 und 1999 getroffenen Zusage, auch bei Minderausgaben die Deckungsmöglichkeiten aus Kapitel 60 02 in Anspruch nehmen zu können, nicht in der Lage, die aufgrund des Deckungsvermerks gebildeten Anteile an Ausgaberesten in Abgang zu stellen.

Mit der im Haushaltsführungsschreiben 2000 angeordneten Beschränkung der Deckungsfähigkeit hat das Bundesministerium dem Anliegen des Bundesrechnungshofes für die Gegenwart und Zukunft entsprochen.

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass sich das Bundesministerium an seine für die Haushaltsjahre 1998 und 1999 getroffenen Regelungen gebunden fühlt, die eine Umschichtung von nicht flexibilisierten Ausgaben in den Bereich flexibilisierter Personalausgaben nicht ausgeschlossen haben. Er ist jedoch der Auffassung, dass nach Wortlaut und Zweck des vom Haushaltsgesetzgeber beschlossenen Haushaltsvermerks im Kapitel 60 02 nur dann Umschichtungen durchgeführt werden durften, wenn bei den entsprechenden Personaltiteln auch tatsächlich ein Mehrbedarf entstanden war, der mit den veranschlagten Haushaltsmitteln nicht mehr aufgefangen werden konnte. Vor diesem Hintergrund sollte das Bundesministerium seine Auffassung auf die Vereinbarkeit mit dem Haushaltsvermerk hin überprüfen und mit den Ressorts darüber verhandeln, die gebildeten Anteile an Ausgaberesten in Abgang zu stellen.

3.6 Übertragbarkeit

3.6.1 Überjährige Verfügbarkeit von Haushaltsmitteln

Die Lockerung des Grundsatzes der Jährlichkeit durch die volle überjährige Verfügbarkeit nicht in Anspruch genommener Haushaltsmittel für Verwaltungsausgaben mit dem gleichzeitigen Verzicht auf Einsparungen im Folgejahr aus dem betroffenen Einzelplan sind das Kernstück der Haushaltsflexibilisierung. Damit ist den Verwaltungsbehörden ein überjähriger Gestaltungsspielraum für ein wirtschaftliches und sparsames Ausgabeverhalten in der Erwartung eröffnet worden, dem so genannten Dezemberfieber zu begegnen.

Das Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz hat für die Ausweitung der überjährigen Verfügbarkeit die gesetzlichen Grundlagen geschaffen. Auf dieser gesetzlichen Basis ist in § 5 Abs. 4 des Haushaltsgesetzes 1998 (HG 98) für die Ausgaben der Hauptgruppe 4 sowie des Großteils der sächlichen Verwaltungsausgaben die Übertragbarkeit zugelassen. Darüber hinaus sind wie bisher die Ausgaben der Gruppe 711 (kleine Baumaßnahmen) sowie der Hauptgruppe 8 (Sonstige Ausgaben für Investitionen) übertragbar. Das Bundesministerium hat erstmals im Haushaltsführungsschreiben 1999[9)] festgelegt, dass Ausgabereste, die im Rahmen der Anwendung der Flexibilisierungsinstrumente gebildet worden sind, gegen Deckung im Gesamthaushalt in Anspruch genommen werden können (Verzicht auf Einsparauflage). Die Einwilligung zur Inanspruchnahme gemäß § 45 Abs. 3 BHO wurde allgemein erteilt.

3.6.2 Jährliches Ausgabeverhalten („Dezemberfieber“)

Der Bundesrechnungshof hat für die beiden Haushaltsjahre 1995 und 1998[10)] die monatlichen Ausgaben der Verwaltungsbehörden ausgewertet und die Ausgaben der Monate Januar bis Oktober sowie November und Dezember gegenübergestellt, um Aufschluss über den jährlichen Ausgabenverlauf zu erhalten (vgl. ***Übersicht 4***). Im Haushaltsjahr 1995 lagen danach die kumulierten Gesamtausgaben flexibilisierter Titel in den Monaten November und

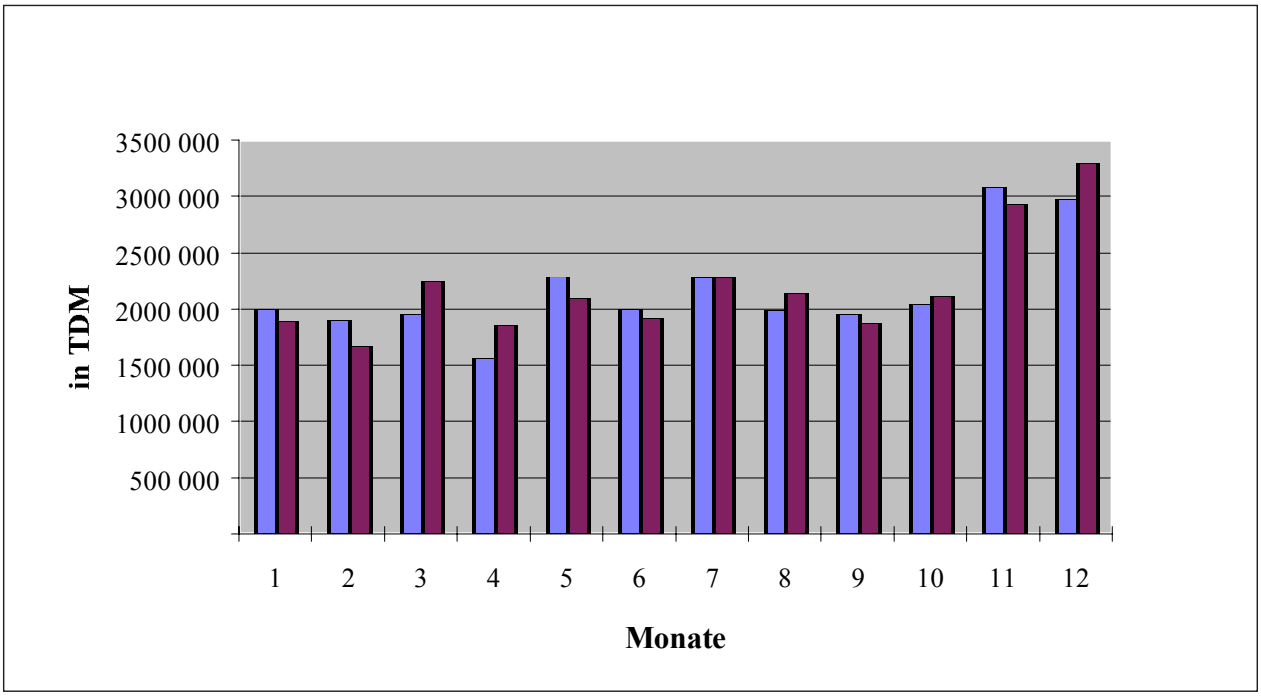
---

9) BMF-Schreiben vom 9. Juni 1999, II A 2 – H 1200 – 14/99, Nr. 3.3.

10) Das Jahr 1995 wurde als Vergleichjahr ausgewählt, weil in den Haushaltsjahren 1996 und 1997 Haushaltssperren angeordnet und Globale Minderausgaben ausgebracht wurden, die erheblichen Einfluss auf die Ausgabenentwicklung der Verwaltungskapitel hatten.

Übersicht 4

Gesamtausgaben flexibilisierter Titel in den Jahren 1995 und 1998



Anmerkung: Die linken Balken des Diagramms beziehen sich auf das Jahr 1995, die rechten Balken auf das Jahr 1998

Dezember mit rd. 6,0 Mrd. DM um rd. 1,7 Mrd. DM (rd. 40 %) über dem Zweimonatsdurchschnitt der ersten 10 Monate von rd. 4,3 Mrd. DM. Eine entsprechende Entwicklung ist jedoch auch für das Jahr 1998 zu beobachten: Die Ausgaben von rd. 6,2 Mrd. DM in den Monaten November und Dezember lagen um rd. 1,8 Mrd. DM (rd. 41 %) über dem fast identischen Zweimonatsdurchschnitt von rd. 4,4 Mrd. DM in den Monaten Januar bis Oktober. In beiden Haushaltsjahren ist damit die prozentuale Steigerungsrate der Ausgaben der Monate November und Dezember im Vergleich zu den Gesamtausgaben in etwa gleich geblieben.

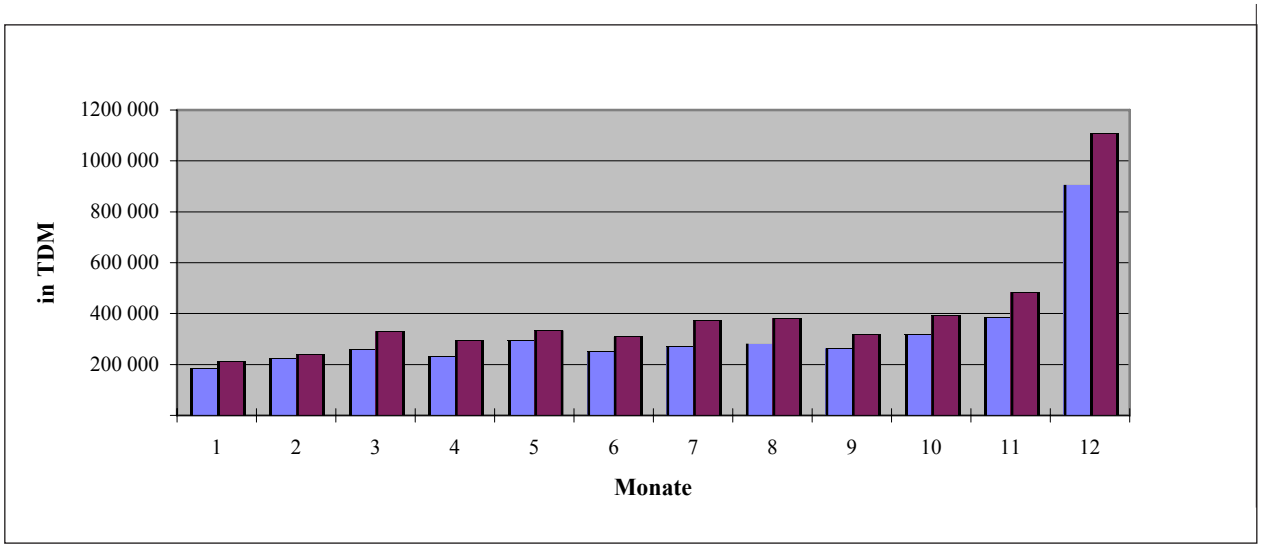
Dabei ist zu berücksichtigen, dass in den Ausgaben der Monate November und Dezember die jährlichen Sonderzuwendungen für tariflich bezahlte Bedienstete und Beamte in den Gesamtausgaben enthalten sind.

Vergleicht man die unterjährige Ausgabenentwicklung bei den übrigen flexibilisierten Verwaltungsausgaben (ohne Personalausgaben) in den Haushaltsjahren 1995 und 1998, so ist vor allem für den Monat Dezember ebenfalls ein deutlicher Anstieg der Ausgaben festzustellen (vgl. ***Übersicht 5***). So erreichten in beiden Haushaltsjahren die jeweiligen Dezemberausgaben mit rd. 900 Mio. DM (1995) bzw. rd. 1,1 Mrd. DM (1998) fast das dreifache Volumen der durchschnittlichen Ausgaben der übrigen Monate (rd. 320 Mio. DM im Jahre 1995 bzw. rd. 400 Mio. DM im Jahre 1998). Im Haushaltsjahr 1998 als erstem Jahr der Flexibilisierung sind die Dezemberausgaben demzufolge mit rd. 710 Mio. DM absolut noch stärker und anteilig nur etwas geringer (um rd. 175 %) angestiegen als im herangezogenen Vergleichsjahr 1995 (rd. 580 Mio. DM oder rd. 181 %). Die prozentualen Steigerungsraten sind auch bezogen auf die Gesamtausgaben in etwa gleich geblieben.

Diese Ausgabenentwicklung im ersten Jahr der Einführung der flexiblen Haushaltsinstrumente lässt noch keine Anzeichen für ein gleichmäßigeres Ausgabeverhalten erkennen. Der Bundesrechnungshof weist in diesem Zusammenhang auf folgenden Gesichtspunkt hin: Von dem „echten“ unwirtschaftlichen Dezemberfieber, bei dem Haushaltsmittel allein wegen des drohenden Mittelverfalls verausgabt werden, ist das „unechte“ Dezemberfieber zu unterscheiden, bei dem die Steigerung von Ausgaben gegen Jahresende auf sachlich begründete Ursachen zurückzuführen ist, wie z. B. auf den Abschluss von Beschaffungsverfahren oder die bereits erwähnte Sonderzuwendung. Eine Abgrenzung kann nicht mit der erforderlichen Eindeutigkeit vorgenommen und ein entsprechender Nachweis daher nicht geführt werden. Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes sollte aber in den kommenden Haushaltsjahren mit zunehmender Praxiserfahrung der Bewirtschafter im Umgang mit der erweiterten Übertragbarkeit von Ausgabemitteln das „echte“ Dezemberfieber zugunsten eines gleichmäßigeren und wirtschaftlicheren Ausgabeverhaltens zurückgehen.

Übersicht 5

Ausgaben flexibilisierter Titel (ohne Personalausgaben) in den Jahren 1995 und 1998



Anmerkung: Die linken Balken des Diagramms beziehen sich auf das Jahr 1995, die rechten Balken auf das Jahr 1998

3.6.3. Entwicklung der Ausgabereste/übertragbaren Ausgaben

Zum Ende des Haushaltsjahres 1998 sind bei den flexibilisierten Titeln Ausgabereste in Höhe von rd. 962 Mio. DM in das Haushaltsjahr 1999 übertragen worden. Zum Ende des Haushaltsjahres 1999 waren flexibilisierte Ausgaben in Höhe von rd. 1,86 Mrd. DM übertragbar (vgl. ***Übersicht 6***).

Die in das Haushaltsjahr 2000 übertragbaren flexibilisierten Verwaltungsausgaben waren damit bereits zwei Jahre nach Einführung der flexiblen Haushaltsinstrumente auf rd. 1,86 Mrd. DM angewachsen. Davon wurden zwischenzeitlich rd. 259 Mio. DM in Abgang gestellt (vgl. Nr. 3.6.5), sodass sich Ausgabereste in einer Höhe von rd. 1,6 Mrd. DM ergeben.

Von den übertragbaren Ausgaben entfielen rd. 835 Mio. DM (rd. 45 %) auf den investiven Bereich (Baumaßnahmen und sonstige Investitionsausgaben). Bei den sächlichen Verwaltungsausgaben waren Ausgaben in Höhe von rd. 535 Mio. DM (rd. 29 %) in das Jahr 2000 übertragbar. Rund 472 Mio. DM oder ein Viertel der Ausgabereste entstanden bei den Personalausgaben. Ohne die Personalausgaben, die wegen der Bindung an gesetzliche oder tarifrechtliche Bestimmungen bzw. an Planstellen und Stellen den Verwaltungsbehörden nur einen geringen Gestaltungsspielraum für die Verwendung innerhalb der entsprechenden Hauptgruppe eröffnen, beliefen sich die übertragbaren Ausgaben auf rd. 1,39 Mrd. DM.

Bezogen auf die Soll-Ansätze in den einzelnen Ausgabegruppen (vgl. ***Übersicht 2***) war mit rd. 43 % der Anteil der übertragbaren Ausgaben bei den investiven Ausgaben (Baumaßnahmen und sonstige Investitionsausgaben) besonders hoch. Bei den sächlichen Verwaltungsausgaben betrug der Anteil der in das Jahr 2000 übertragbaren Ausgaben rd. 15 % der Sollansätze 1999, bei den Personalausgaben lag dieser Anteil bei rd. 2 %.

3.6.4 Deckung der Ausgabereste

Zur haushaltsmäßigen Gegenfinanzierung der aus Titelansätzen des Haushaltsjahres 1998 gebildeten und im Jahre 1999 in Anspruch genommenen Ausgabereste waren im Haushalt 1999 „Ausgabemittel zur Restedeckung“ bei Kapitel 60 02 Titel 971 02 in Höhe von 500 Mio. DM veranschlagt. Damit hat das Bundesministerium der Finanzen erstmals von der gemäß § 19 Abs. 2 Satz 1 BHO immer schon bestehenden Möglichkeit der Veranschlagung zusätzlicher Deckungsmittel Gebrauch gemacht. Daneben besteht gemäß § 19 Abs. 2 Satz 2 letzter Halbsatz BHO – wie bisher – die Möglichkeit, die Ausgabereste bei ihrer Inanspruchnahme kassenmäßig einzusparen.

Nach der Jahresrechnung für das Haushaltsjahr 1999 wurden die veranschlagten Deckungsmittel in Höhe von 500 Mio. DM zur Gegenfinanzierung der Ausgabereste nicht benötigt. Da erfahrungsgemäß in den Einzelplänen zum Jahresende ausreichend Minderausgaben entstehen (so genannter Bodensatz), die zur kassenmäßigen Einsparung verwendet werden können, musste nicht auf die in Kapitel 60 02 veranschlagten Restemittel zurückgriffen werden. Erst wenn die Ausgabereste nicht durch diese kassenmäßigen Einsparungen zu finanzieren gewesen wären, wäre die Inanspruchnahme der ausgebrachten Deckungsmittel erforderlich geworden.

Die Höhe der tatsächlich gegen kassenmäßige Einsparungen im jeweiligen Einzelplan in Anspruch genommenen flexibilisierten Ausgabereste konnte der Bundesrechnungshof nicht ermitteln, da diese in der Jahresrechnung

Übersicht 6a und b

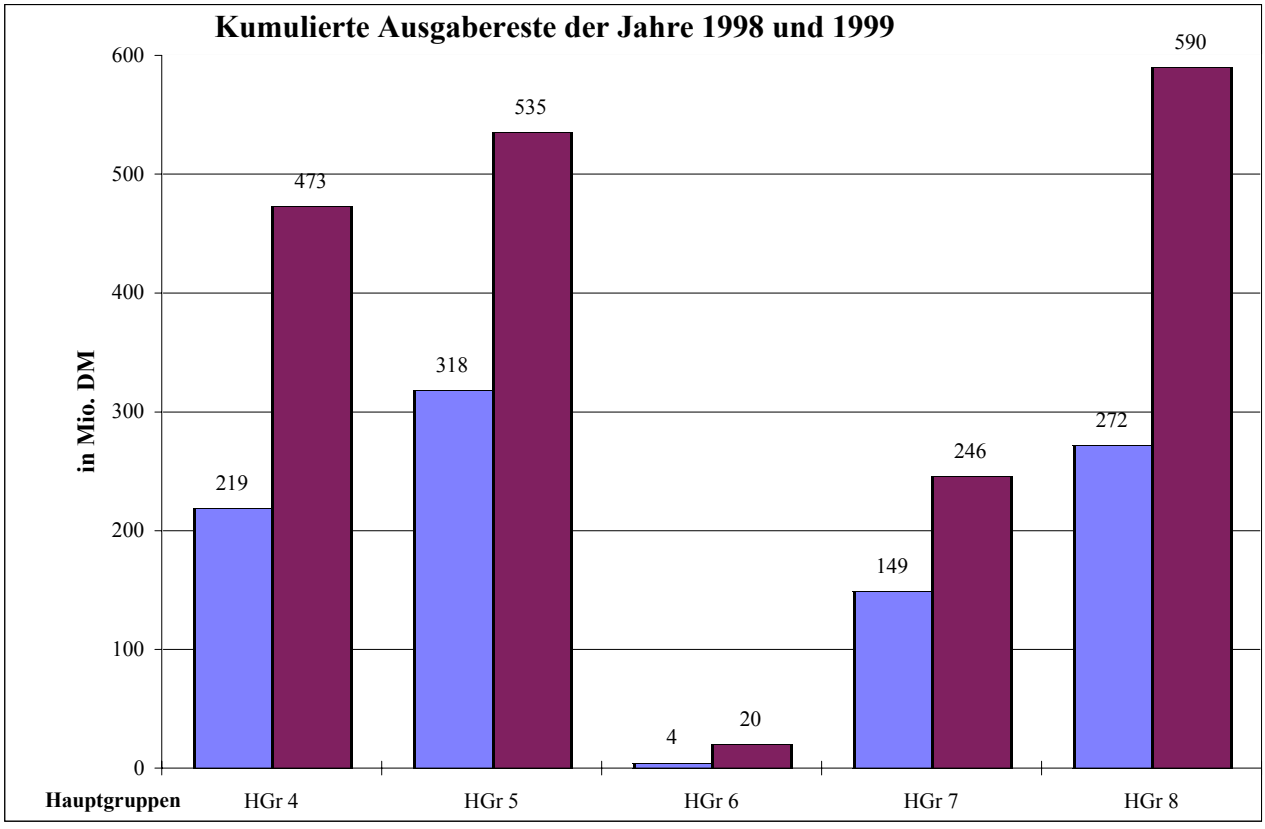
Verteilung der übertragenen und übertragbaren Ausgaben[1)] auf die Ausgabegruppen

a)

Übertragene/Übertragbare Ausgaben 1998 und 1999			Anteil an den Gesamtausgaberesten	
	1998	1999	1998	1999
	Mio. DM		%	
Personalausgaben	**218,7**	**472,5**	**22,7**	**25,4**
sächliche Verwaltungsausgaben	**318,3**	**535,0**	**33,1**	**28,7**
Zuweisungen und Zuschüsse	**4,4**	**19,6**	**0,5**	**1,1**
Baumaßnahmen	**148,8**	**245,7**	**15,5**	**13,2**
Sonstige Ausgaben für Investitionen	**271,6**	**589,7**	**28,2**	**31,7**
Insgesamt	**961,8**	**1 862,4**	**100**	**100**

1) In der Jahresrechnung 1999 sind nicht die tatsächlich übertragenen, sondern die übertragbaren Mittel ausgewiesen. Die tatsächliche Bildung von Ausgaberesten wird das Bundesministerium erst in der Jahresrechnung 2000 darlegen.

b)



Anmerkung: Die linken Balken des Diagramms beziehen sich auf das Jahr 1998, die rechten Balken auf das Jahr 1999

1999 nicht gesondert ausgewiesen sind. Die auch im Jahre 1999 bei den flexibilisierten Verwaltungsausgaben wieder entstandenen hohen kassenmäßigen Minderausgaben (vgl. ***Übersicht 1***) sowie die erhebliche Steigerung der in das Haushaltsjahr 2000 übertragbaren Ausgaben (von 0,96 Mrd. DM zum Ende des Jahres 1998 auf 1,86 Mrd. DM) lassen auf eine geringe Inanspruchnahme von Ausgaberesten im Haushaltsjahr 1999 schließen. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Ressorts bei flexibilisierten Ausgaben alle im jeweiligen Einzelplan entstandenen Minderausgaben zur Deckung der Ausgabereste heranziehen können, was die kassenmäßige Deckung erheblich erleichtert.

Vor der Einführung der Haushaltsflexibilisierung durften nach den bisherigen Bewirtschaftungsvorgaben des Bundesministeriums zur Deckung von Ausgaberesten nicht verwendet werden:

- gesperrte Ausgaben, wobei Art und Grund der Sperre unerheblich sind,
- Ausgaben, die auf gesetzlicher Verpflichtung beruhen,
- Investitionsausgaben; es sei denn, bei dem in Anspruch zu nehmenden Rest handelt es sich ebenfalls um Investitionsausgaben.

Diese Verfügungsbeschränkungen gelten nicht für die Deckung von Ausgaberesten bei flexibilisierten Ausgaben, weiterhin aber bei nichtflexibilisierten Ausgaben.

Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass die in das Haushaltsjahr 2000 übertragenen Ausgabereste nicht vollständig innerhalb eines Haushaltsjahres von den Behörden in Anspruch genommen werden. Zumindest im Haushaltsjahr 2000 dürften noch ausreichend hohe Minderausgaben in den jeweiligen Einzelplänen entstehen, die zur Deckung der Ausgabereste herangezogen werden können. Allerdings führt die Finanzierung der Ausgabereste aus den Minderausgaben („Bodensatz“) im Ergebnis zu höheren Ist-Ausgaben am Jahresende und dementsprechend zu einer höheren Belastung des Bundeshaushalts in dem entsprechenden Haushaltsjahr.

Bei einem weiteren Ansteigen der Ausgabereste ist zudem mittelfristig damit zu rechnen, dass die Inanspruchnahme dieser Ausgabereste zu Mehrausgaben in einer Größenordnung führt, die es erforderlich machen wird, die im Einzelplan 60 veranschlagte Ausgabenreserve zur Deckung zu verwenden. Um diese haushaltswirtschaftlichen Auswirkungen beurteilen zu können, hält es der Bundesrechnungshof für erforderlich, dass die Inanspruchnahme der flexibilisierten Ausgabereste in der Jahresrechnung vom Bundesministerium in geeigneter Form ausgewiesen wird.

3.6.5 Bildung von Ausgaberesten

Das Verfahren zur Bildung und Inanspruchnahme von Ausgaberesten richtet sich weiterhin nach § 45 Abs. 2 und 3 BHO und den dazu ergangenen Verwaltungsvorschriften. Die Bildung der Ausgabereste muss danach auf ein sachliches Bedürfnis zurückzuführen sein. Ein solcher Bedarf im Sinne der Haushaltsflexibilisierung ist anzunehmen, wenn der überjährige Gestaltungsspielraum gezielt zur Nutzung wirtschaftlicher Vorteile für den Bund eingesetzt oder Vorsorge für einen im Folgejahr zu erwartenden Mehrbedarf getroffen wird, der im Rahmen der Haushaltsaufstellung nicht berücksichtigt werden konnte.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass in den meisten Verwaltungskapiteln die Ausgabereste schematisch in Höhe der Differenz zwischen den Soll- und Ist-Ausgaben unter Abzug von Deckungsmitteln oder Mitteln zur Erbringung der Effizienzrenditen gebildet wurden. Behördenspezifische Konzepte für die überjährige Nutzung von flexibilisierten Ausgabemitteln oder Dokumentationen über Grund, Höhe und vorgesehene Verwendung der Übertragungen waren – von Ausnahmen abgesehen – nicht vorhanden. Nur in Einzelfällen konnten die Verwaltungsbehörden auf Nachfrage darlegen, dass durch die überjährige Verfügbarkeit der Haushaltsmittel gezielt Zahlungsfristen genutzt wurden oder Vergaben ohne Zeitdruck zu wirtschaftlicheren Ergebnissen für den Bund geführt haben.

Das Bundesministerium hat angesichts des Volumens der in das Jahr 1999 übertragenen Ausgabereste in einem Ressortrundschreiben vom 23. November 1999 darauf hingewiesen, dass eine Bildung von Ausgaberesten ohne Bedarfsprüfung in Höhe nicht in Anspruch genommener Haushaltsmittel im Widerspruch zu den Zielen der Haushaltsflexibilisierung und den rechtlichen Vorgaben für die Bildung von Ausgaberesten stehe. Ein sachliches Bedürfnis zur Bildung von Ausgaberesten könne daher regelmäßig dann nicht angenommen werden, wenn

- Minderausgaben auf dem dauerhaften Wegfall von Aufgaben beruhen,
- Minderausgaben im Bereich zugestandener Sondertatbestände anfallen, die planmäßig oder außerplanmäßig für die Zukunft anfallen,
- Minderausgaben bei großen[11)] oder kleinen Baumaßnahmen oder größeren Beschaffungen darauf beruhen, dass diese ganz oder teilweise auf Dauer nicht durchgeführt oder auf unbestimmt Zeit verschoben werden.

Das Bundesministerium hat darüber hinaus in einem Rundschreiben vom 29. März 2000 an die Ressorts um erneute Bedarfsprüfung für die aus dem Jahre 1999 in das Jahr 2000 übertragenen Ausgabereste aus flexibilisierten Titeln gebeten. Gegenüber dem Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium die Notwendigkeit einer Bedarfsprüfung durch die Verwaltungsbehörden bei der Bildung der Ausgabereste betont, die im Rahmen des Haushaltsaufstellungsverfahrens 2001 auf Schlüssigkeit hin überprüft werde. Würden Ausgabereste nicht im Sinne des Flexibilisierungsgedankens gebildet, so solle zur Verhinderung einer wachsenden „Bugwelle“

[11)] Große Baumaßnahmen soweit sie durch ausgebrachten Haushaltsvermerk in die Flexibilisierung einbezogen wurden.

- der Titelansatz für 2001 bis zur Höhe der nicht bedarfsgerecht gebildeten Ausgabereste nach unten angepasst werden oder
- ein „Einvernehmen“ über das In-Abgang-Stellen eines bestimmten Anteils der „angesammelten“ Ausgabereste Ende 2000 hergestellt werden bei ansonsten bedarfsgerechter Veranschlagung.

Als Ergebnis der Bedarfsprüfung im Rahmen des Haushaltsaufstellungsverfahren 2001 hat das Bundesministerium mitgeteilt, dass Einvernehmen mit den Ressorts erzielt werden konnte, von den in das Haushaltsjahr 2000 übertragenen Ausgaberesten in Höhe von rd. 1,862 Mrd. DM einen Anteil von rd. 259 Mio. DM (rd. 14 %) in Abgang zu stellen. Die in das Jahr 2000 tatsächlich übertragenen Ausgabereste betragen damit rd. 1,603 Mrd. DM. Dabei hätten die Einzelpläne 06 (Bundesministerium des Innern) – 100 Mio. DM –, 08 (Bundesministerium der Finanzen) – 57 Mio. DM –, 20 (Bundesrechnungshof) – 45 Mio. DM – und 09 (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie) – 25 Mio. DM – die größten Teile der flexiblen Ausgabereste in Abgang gestellt.[12)]

Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass das Bundesministerium Konsequenzen aus den Hinweisen des Bundesrechnungshofes gezogen hat und – anders als für die Ausgabereste des Jahres 1998 – eine Prüfung des Bedarfs auf Schlüssigkeit durchgeführt hat. Damit wurden im Rahmen der Haushaltsaufstellung für das Jahr 2001 im Einvernehmen mit den Ressorts Ausgabereste in Höhe von rd. 259 Mio. DM nicht gebildet. Es bleibt abzuwarten, ob auf diesem Wege eine dauerhafte Begrenzung der Ausgabereste erreicht werden kann.

Der Bundesrechnungshof teilt die Auffassung des Bundesministeriums, dass die Titelansätze bis zur Höhe nicht bedarfsgerecht gebildeter Ausgabereste im Rahmen der Haushaltsaufstellung des Folgejahres nach unten angepasst werden sollten. Er verweist jedoch darauf, dass die Ausgaben der Verwaltungskapitel im Haushaltsentwurf 2001 gegenüber der alten Finanzplanung 1999 bis 2003 nur um rd. 200 Mio. DM von 27,7 Mrd. DM auf 27,5 Mrd. DM abgesenkt wurden.

3.6.6 Empfehlungen des Bundesrechnungshofes für künftige Haushaltsjahre

Angesichts des relativ kurzen Zeitraumes seit der Einführung der flexiblen Haushaltsinstrumente hält der Bundesrechnungshof eine abschließende Bewertung gerade im Hinblick auf die Entwicklung der Ausgabereste für verfrüht.

Das Bundesministerium sollte jedoch zur Minderung des Finanzierungsrisikos von flexibilisierten Ausgaberesten und zur Beschränkung der zu erwartenden Mehrausgaben in künftigen Haushaltsjahren nachfolgende, mit der Grundkonzeption der Haushaltsflexibilisierung zu vereinbarenden Maßnahmen in seine Überlegungen zur weiteren Behandlung der Ausgabereste einbeziehen.

3.6.6.1 Zeitliche Verfügbarkeit von Ausgaberesten

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium auf die zeitlich begrenzte Verfügbarkeit von Ausgaberesten gemäß § 45 Abs. 2 BHO hingewiesen. Nach dieser Vorschrift bleiben Ausgabereste für die jeweilige Zweckbestimmung bis zum Ende des auf die Bewilligung folgenden zweitnächsten Haushaltsjahres – also für weitere zwei Haushaltsjahre – verfügbar. Bei Bauvorhaben beginnt die Verfallsfrist von zwei Jahren mit dem Haushaltsjahr, in dem der Bau in seinen wesentlichen Teilen in Gebrauch genommen wird. Werden die Ausgabereste innerhalb des Verfügungszeitraumes nicht in Anspruch genommen, sind sie in Abgang zu stellen.

Nach Kenntnis des Bundesrechnungshofes werden derzeit Ausgaben zuerst zu Lasten vorhandener Ausgabereste verbucht, bevor die für das laufende Haushaltsjahr bewilligten Mittel in Anspruch genommen werden (so genannte FiFo-Prinzip)[13)]. Diese Haushaltspraxis hat zur Folge, dass bei übertragbaren Ausgaben die Ausgabereste immer innerhalb des gesetzlichen Verfügungszeitraums aufgebraucht werden. Die vom Gesetzgeber vorgesehene zeitliche Verfügungsbeschränkung von Ausgaberesten kommt bei dieser Art der Verbuchung nicht zum Tragen. Denn aus den zum Jahresende entstandenen Minderausgaben können jeweils wieder „neue“ Ausgabereste gebildet werden, die dann über mehrere Haushaltsjahre ohne zeitliche Beschränkung anwachsen.

Das Bundesministerium hat eingeräumt, dass im Haushaltsvollzug nicht ausgeschlossen werden könne, dass Ausgaben in der Regel zuerst zulasten vorhandener Ausgabereste verbucht werden, bevor die für das laufende Haushaltsjahr bewilligten Mittel aufgebraucht sind. Bejahe man die Flexibilisierung als ein Instrument, um die wirtschaftliche Verwendung von Haushaltsmitteln im Rahmen größerer Eigenverantwortung zu fördern und um gleichzeitig Vereinfachungen im Verwaltungsverfahrensablauf zu erzielen, so sei die „FiFo-Methode“ zwar nicht das Ziel, könne aber das Ergebnis der praktischen Umsetzung sein. Andernfalls würde man z. B. die Vorsorge für konkreten Mehrbedarf erschweren und letztlich wieder vermehrt Verfahren zur Einwilligung in überplanmäßige Ausgaben veranlassen. Jahresübergreifende Prioritätenänderungen wären ebenfalls beeinträchtigt.

Diese Bewirtschaftungspraxis sei nach seiner Auffassung im Rahmen der Flexibilisierung von Verwaltungsausgaben zu tolerieren, ohne die zeitlichen Verfügungsbeschränkungen des § 45 Abs. 2 BHO in unvertretbarer Weise einzuschränken. Eine buchungstechnische Kontrolle der vom Bundesrechnungshof vorgeschlagenen Bewirtschaftung von Ausgaberesten sei zudem technisch zu auf-

[12)] Die Bereinigung der Ausgabereste erfolgt durch die Ressorts im Rahmen der Jahresrechnung für das Haushaltsjahr 2000. Bis dahin handelt es sich um ein vorläufiges Ergebnis.

[13)] First In – First Out.

wendig. Das Bundesministerium sieht in der von ihm durchgeführten Bedarfsprüfung und den Ansatzkürzungen im Haushaltsaufstellungsverfahren geeignetere Möglichkeiten, dem Anwachsen von Ausgaberesten wirksam zu begegnen.

Die Ausführungen des Bundesministeriums können die Bedenken gegen die bisherige Haushaltspraxis bei der Bildung von Ausgaberesten nicht ausräumen. Die vom Bundesministerium angeführten Schwierigkeiten einer buchungstechnischen Kontrolle bei der Bewirtschaftung von Ausgaberesten können nicht als Rechtfertigung dienen, dass eine klare gesetzliche Regelung im Ergebnis wirkungslos bleibt.

Der Bundesrechnungshof verweist in diesem Zusammenhang auch auf die Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zum Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz. Dort hatte die Bundesregierung zu Recht ausgeführt, dass eine zeitlich unbegrenzte Verfügbarkeit übertragbarer Haushaltsmittel den Grundsatz der Jährlichkeit, der der Sicherung des parlamentarischen Budgetrechts dient, aushöhlen würde.[14)] Der zeitlich begrenzte Verfügungsrahmen stellt nach Auffassung des Bundesrechnungshofes – neben anderen – ein geeignetes Instrument dar, dem Anwachsen von Ausgaberesten zu begegnen.

Den Einwand, durch die zeitlich befristete Verfügbarkeit werde die Vorsorge für einen konkreten Mehrbedarf erschwert sowie vermehrte Anträge auf überplanmäßige Ausgaben veranlasst, teilt der Bundesrechnungshof nicht, weil auch nach den zeitlichen Verfügungsbeschränkungen des § 45 Abs. 2 BHO Ausgabereste mindestens noch bis zum Ende des auf die Bewilligung folgenden zweitnächsten Haushaltsjahres verfügbar bleiben.

Vor diesem Hintergrund sollte das Bundesministerium nochmals prüfen, welche – vom verwaltungsmäßigen Aufwand her vertretbaren – Möglichkeiten bestehen, den gesetzlich vorgesehenen Verfügbarkeitszeitraum von Ausgaberesten buchungstechnisch zu kontrollieren.

3.6.6.2 Einschränkungen bei der Bildung von Ausgaberesten

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sollte zudem bereits bei der Bildung von Ausgaberesten angesetzt werden. Dazu hat der Bundesrechnungshof empfohlen, die Finanzausstattung der Verwaltungsbehörden im Rahmen der Haushaltsaufstellung kritisch zu überprüfen. Die Höhe der Ausgabereste deutet darauf hin, dass trotz der haushaltsmäßig einzusparenden Effizienzrendite noch genügend Minderausgaben entstehen, aus denen Ausgabereste gebildet werden können. So bestehen nach Auffassung des Bundesrechnungshofes insbesondere bei der Veranschlagung von Personalausgaben erhebliche Kürzungsmöglichkeiten. Die Personalminderausgaben in den Jahren 1998 und 1999 allein führten zu kumulierten Ausgaberesten in Höhe von rd. 472,5 Mio. DM.

Einer kritischen Überprüfung sollten auch die insbesondere im Rahmen des Umzugs von Parlament und Regierung zugestandenen, aber nicht oder nicht in dem veranschlagten Umfang ausgabewirksamen Sondertatbestände unterzogen werden. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sollten die in der Finanzplanung vorgesehenen Ansätze sowie gebildete Ausgabereste für künftig nicht mehr haushaltswirksam werdende Sondertatbestände in Abgang gestellt werden.

Der Bundesrechnungshof hat zudem empfohlen zu prüfen, ob die Bildung von Ausgaberesten in den einzelnen Hauptgruppen in dem bisherigen Umfang weiter zugelassen werden soll. Insbesondere bei den Personalausgaben, die in ihrer Höhe durch besoldungs- und tarifrechtliche Vorschriften sowie durch Planstellen- und Stellenpläne weitgehend festgelegt sind, besteht für die Verwaltungsbehörden kein größerer Gestaltungsspielraum für die Verwendung flexibilisierter Ausgabereste innerhalb der Hauptgruppe. Der Bundesrechnungshof hält daher Abschläge der gebildeten Ausgabereste bei den Personalausgaben z. B. von 50 % oder mehr für erwägenswert. Demgegenüber besteht bei den sächlichen Verwaltungsausgaben und Investitionen ein weitaus größerer Gestaltungsspielraum für ein wirtschaftliches und sparsames Ausgabeverhalten im Haushaltsvollzug. Bei diesen Hauptgruppen erscheint die Bildung von flexibilisierten Ausgaberesten vertretbar, wenn ein entsprechender Bedarf besteht.

Nach Auffassung des Bundesministeriums erscheine – angesichts der Vorgaben an die Ressorts, die Mehrausgaben der Tarif- und Besoldungserhöhungen, Leistungszulagen, Altersteilzeit etc. aus den Personalausgaben leisten zu müssen – eine Diskussion über eine Begrenzung der Ausgaberestebildung bei Personalausgaben derzeit noch nicht angezeigt. Es biete sich an, insoweit unter Berücksichtigung der getroffenen Regelungen zur Deckung von Personalmehrausgaben über den Haushaltsvermerk des Kapitels 60 02 noch Erfahrungen zu sammeln.

Der Bundesrechnungshof stimmt der Auffassung des Bundesministeriums zu, dass es noch zu früh sei, abschließend über Modifikationen der Regelungen zur Flexibilisierung des Haushaltsrechts zu befinden. Seine Empfehlungen, die vom Bundesministerium teilweise bereits umgesetzt wurden, sollen Anregungen geben, um unerwünschte Auswirkungen zu vermeiden oder zu begrenzen. Bei einer entsprechenden bedarfsgerechten Veranschlagung, einer wirksamen Durchsetzung der gesetzlichen Verfallsfrist sowie einer nach Verwendungsarten differenzierten Behandlung dürfte die Gefahr weiter anwachsender Ausgabereste und der damit verbundenen Belastung künftiger Haushaltsjahre nach Auffassung des Bundesrechnungshofes wirksam eingedämmt werden, ohne das Erreichen der Ziele der Flexibilisierung zu beeinträchtigen.

[14)] Vgl. Drucksache 13/8293 Anlage 3 (Gegenäußerung zu Nr. 2).

Teil II

Feststellungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung

Bundeskanzler und Bundeskanzleramt
(Einzelplan 04)

4 Vergabe von Zuwendungen zur Förderung von Inter Nationes e.V.

4.0

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Organisation von Inter Nationes neu zu gestalten und die Aufgabenwahrnehmung zu verbessern. Außerdem sollten längerfristig die gesamten Aufgaben des Vereins in das Goethe-Institut verlagert werden. Die Zuwendungsgeber des Vereins haben die empfohlene Neustrukturierung unter Hinweis auf die Einschaltung eines externen Beraters und auf eine vorgesehene Vereinigung der beiden Einrichtungen zurückgestellt. Die Empfehlungen lassen sich in weiten Teilen jedoch unabhängig von einem Zusammenschluss beider Vereine umsetzen. Hierdurch könnte der Bundeshaushalt bereits jetzt um mehrere Millionen DM entlastet werden.

4.1

Der Verein Inter Nationes e.V. (Inter Nationes) soll nach der Vereinssatzung die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Ausland im Sinne friedlicher Zusammenarbeit festigen und das Verständnis für Deutschland im Ausland vertiefen. Das Auswärtige Amt (Bundesministerium) und das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Amt) fördern im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeit Inter Nationes durch die Gewährung von Zuwendungen.

Zu den Tätigkeiten, die Inter Nationes im Bereich der Auswärtigen Kulturpolitik für das Bundesministerium ausführt, gehören die Vorbereitung, Herausgabe, Herstellung, Beschaffung und Verbreitung von Büchern, Zeitschriften, Drucksachen, Dokumentationen, Filmen, Fernsehproduktionen und von Bild- und Tonträgern. Im Bereich der Politischen Öffentlichkeitsarbeit Ausland übernimmt Inter Nationes für das Amt insbesondere die Betreuung ausländischer Gäste sowie die Produktion und die Verbreitung von Informationsmaterialien.

Im Jahre 1998 erhielt Inter Nationes vom Bund Zuwendungen in Höhe von insgesamt 47,42 Mio. DM. Hiervon entfielen auf Zuwendungen des Bundesministeriums 24,77 Mio. DM (ausnahmslos Projektförderung) und des Amtes 22,59 Mio. DM (hiervon 14,66 Mio. DM institutionelle Förderung). Da Inter Nationes keine nennenswerten eigenen Einnahmen erzielt, finanziert der Bund über 99 % des Haushalts von Inter Nationes.

Im Bereich der Auswärtigen Kulturpolitik ist auch das Goethe-Institut zur Pflege der deutschen Sprache im Ausland und zur Förderung der internationalen kulturellen Zusammenarbeit e.V. (Goethe-Institut) tätig. Es erhält ebenfalls Zuwendungen des Bundesministeriums.

4.2

Der Bundesrechnungshof untersuchte, wie sich die bisher von Inter Nationes wahrgenommenen Aufgaben zukünftig wirtschaftlicher erledigen lassen und welche Auswirkungen sich hieraus auf die Organisationsstruktur ergeben.

Der Bundesrechnungshof hat im Wesentlichen empfohlen:

- Inter Nationes kann auf die kostenintensive Eigenherstellung von Materialien mit kulturellem Inhalt verzichten, wenn es entsprechende Produkte bereits auf dem Markt gibt (z. B. bei den landeskundlichen Materialien, den Dokumentarfilmen und den Printmedien).
- Inter Nationes sollte von seiner angebotsorientierten Aufgabenerledigung abrücken und seine „Kunden“ im Ausland nachfrageorientiert beliefern.
- Die dezentrale Bestellbearbeitung und Lagerhaltung sollte aufgegeben werden.
- Die Personalausstattung im Besucherdienst und die Struktur der Außenbüros sollten der rückläufigen Entwicklung bei der Zahl der Besucherreisen angepasst werden.
- Einige Publikationen im Bereich der Politischen Öffentlichkeitsarbeit Ausland sind entbehrlich.

Der Bundesrechnungshof hat es für erforderlich gehalten, die Organisation von Inter Nationes neu zu gestalten.

Er hat empfohlen, längerfristig die gesamten Aufgaben von Inter Nationes in das Goethe-Institut zu verlagern. Diese Übertragung hätte zur Folge, dass sich die von beiden Einrichtungen wahrgenommenen Aufgaben in den Bereichen Politische Öffentlichkeitsarbeit Ausland und Auswärtige Kulturpolitik mit deutlich weniger Mitteln als zurzeit erfüllen ließen.

4.3

Inter Nationes und das Goethe-Institut haben ihre Absicht angekündigt, sich zu einer Einrichtung zusammenzuschließen. Unterschiedliche Auffassungen bestehen zur Art der Verschmelzung. Die Mitgliederversammlung von Inter Nationes hat sich für eine gemeinsame neue Institution ausgesprochen, in der beide Einrichtungen aufgehen. Die Mitgliederversammlung des Goethe-Instituts hat demgegenüber für eine Aufnahme von Inter Nationes in das Goethe-Institut gestimmt. Aufgrund dieser Meinungsverschiedenheiten haben die beiden Vereine durch einen externen Berater ein Vereinigungskonzept erarbeiten lassen und im März 2000 die Struktur des Fusionsprojektes im Detail festgelegt. Ein Beschluss beider Mitgliederversammlungen zur Vereinigung wird für September 2000 angestrebt.

4.4

Das Bundesministerium und das Amt haben angekündigt, den Zusammenschluss der beiden Vereine zu unterstützen. Beide Zuwendungsgeber gehen davon aus, dass sich zahlreiche Kritikpunkte und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes durch den angestrebten Zusammenschluss erledigen würden. Auch müsse im Rahmen der Fusionsverhandlungen neu überlegt werden, wie die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes am wirkungsvollsten in den von der Vereinigung betroffenen Bereichen umzusetzen wären. Konkrete Einsparmöglichkeiten könnten erst nach Vorliegen der Empfehlungen des externen Beraters beziffert werden. Eine unabhängig oder parallel zu diesem Prozess durchgeführte „Verschlankung" von Inter Nationes erscheine nicht zweckdienlich. Im Rahmen der Fusion werde angestrebt, die durch den Zusammenschluss erzielten Einsparungen für Reformen der operativen Bereiche zu verwenden.

Unabhängig davon hätten das Bundesministerium und das Amt einige Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zur Optimierung der operativen Arbeitsbereiche von Inter Nationes aufgegriffen. So verzichte Inter Nationes seit Anfang des Jahres 2000 auf Eigenproduktionen im Bereich der Auswärtigen Kulturpolitik, soweit es geeignete Materialien bereits auf dem Markt gebe. Außerdem solle die Lagerhaltung durch eine Auslagerung des Vertriebes soweit wie möglich vermindert werden. Die Personalausstattung in den Außenbüros sei an die rückläufige Entwicklung der Besucherreisen angepasst worden. Schließlich seien zwei Publikationen im Bereich der Politischen Öffentlichkeitsarbeit Ausland eingestellt worden.

4.5

Der Bundesrechnungshof begrüßt die Absicht der beiden Vereine, sich zusammenzuschließen. Er weist jedoch darauf hin, dass die vorgeschlagenen Empfehlungen zur Verbesserung der Aufgabenwahrnehmung von Inter Nationes und die beabsichtigte Vereinigung der beiden Kulturmittler in weiten Teilen unabhängig voneinander in Angriff genommen werden können. Das Bundesministerium und das Amt haben bisher nur wenige Vorschläge des Bundesrechnungshofes umgesetzt.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes können von den ermittelten Einsparmöglichkeiten von rd. 6,4 Mio. DM bereits jetzt – unabhängig von einer Vereinigung – rd. 4,4 Mio. DM an Personalausgaben und Projektmitteln erzielt werden, davon im Bereich der Politischen Öffentlichkeitsarbeit Ausland rd. 1,5 Mio. DM und im Bereich der Auswärtigen Kulturpolitik rd. 2,9 Mio. DM. Um diese Einsparungen erbringen zu können, müssen die Empfehlungen des externen Beraters nicht abgewartet werden.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, insoweit auch seine weiteren Vorschläge unverzüglich umzusetzen, die Zuwendungen an Inter Nationes entsprechend zu vermindern und dadurch bereits kurzfristig zur Entlastung des Bundeshaushalts beizutragen.

Die verbleibenden Einsparungsvorschläge, die sich im Wesentlichen auf die Straffung der Verwaltung beziehen, können zweckmäßigerweise im Rahmen des Zusammenschlusses aufgegriffen werden. Ob die durch die Vereinigung erzielbaren Einsparungen „für Reformen im operativen Bereich" verwandt oder – wie vom Bundesrechnungshof empfohlen – dem Bundeshaushalt zugute kommen, hat der Haushaltsgesetzgeber zu entscheiden.

5 Gemeinsame Kulturförderung durch Bund und Länder
(Kapitel 04 05 Titel 684 21 und 685 11)

5.0

Der Bundesrechnungshof stellte bei der gemeinsamen Kulturförderung durch Bund und Länder erhebliche Mängel fest, die am Beispiel von zwei Zuwendungsempfängern dargestellt werden.

Über Zuwendungen an die „Ständige Konferenz Mitteldeutsche Barockmusik" haben sich der Bund und die beteiligten Länder in grundsätzlichen Fragen des Vergabeverfahrens nicht abgestimmt. Unterschiedliche Finanzierungsarten und verschiedene Praktiken bei der Weiterleitung der Zuwendungen führten zu erheblichem Verwaltungsaufwand.

Der Bund gewährt Zuschüsse an die Kulturstiftung der Länder, der nach einem Abkommen aus dem Jahre 1987 die Förderung von Kunst- und Kulturvorhaben mit nationaler Bedeutung als eigene Aufgabe obliegt. Obwohl sich der Bund durch das Abkommen auf die Beteiligung über den Stiftungsrat festgelegt hat, greift er in die inhaltliche Prüfung der Förderung ein. Diese Verfahrensweise ist verwaltungsaufwendig, unwirtschaftlich und führt zu Doppelarbeiten.

5.1 Vorbemerkung

Der Bundesrechnungshof prüfte Zuwendungen des Beauftragten der Bundesregierung für Angelegenheiten der Kultur und der Medien (Beauftragter der Bundesregierung), die dieser gemeinsam mit einzelnen oder allen Ländern gewährt. Die Förderung beläuft sich jährlich auf mehrere 100 Mio. DM. Der Bundesrechnungshof greift nachfolgende Fälle beispielhaft auf.

5.2 Zuwendungen an die Ständige Konferenz Mitteldeutsche Barockmusik

5.2.1

Die Ständige Konferenz Mitteldeutsche Barockmusik (Konferenz) wurde im Jahre 1995 als eingetragener Verein gegründet. Sie hat sich u. a. zum Ziel gesetzt, die europäische Bedeutung der Barockmusik und ihre Entwicklung im mitteldeutschen Raum darzustellen und zur Geltung zu bringen. Weiterhin will sie die vielfältigen Zeugnisse und Leistungen der Barockmusik bewahren und dokumentieren sowie ihre Verbreitung unterstützen. Zuwendungsgeber der Konferenz sind der Beauftragte der Bundesregierung und die Länder Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen, die auch im Kuratorium des Ver-

eins mit je einer Stimme vertreten sind. Das Kuratorium tritt mindestens einmal im Jahr zusammen und entscheidet über alle Fragen, die „sich aus seiner Kompetenz durch die Bereitstellung von Fördermitteln ergeben“. Der Konferenz ist vom Bund die Befugnis verliehen, Zuwendungen im eigenen Namen zu bewilligen und weiterzuleiten (Beleihung). Derzeit gewährt der Bund der Konferenz jährliche Zuwendungen in Höhe von etwa 1 Mio. DM.

5.2.2

Der Bundesrechnungshof untersuchte das Förderverfahren der Konferenz in den Jahren 1995 bis 1997. Er stellte bei seiner Prüfung zahlreiche Mängel fest, die zu vermeidbarem Verwaltungsaufwand führten:

- Es bestanden unterschiedliche Finanzierungsarten (Fehlbedarfsfinanzierung, Anteilfinanzierung) sowohl bei der Förderung länderübergreifender Projekte als auch von Projekten, für die der Bund und das jeweils betroffene Land Zuwendungen gewähren.
- Die Weiterleitung der Zuwendungen war unterschiedlich ausgestaltet (Beleihung der Konferenz, Weiterleitung durch Zuwendungsvertrag oder Zuwendungsbescheid, Direktzahlung an Letztempfänger).
- Für die Vorlage der Verwendungsnachweise legten die Zuwendungsgeber unterschiedliche Termine und Empfänger fest.

Der Bundesrechnungshof hat aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung eine Vereinheitlichung der Finanzierungsarten und der Verwendungsnachweise sowie eine Neuregelung der Zuständigkeiten für die Prüfung gefordert. Gemäß Nr. 1.4 der Vorläufigen Verwaltungsvorschriften zu § 44 BHO (Vorl. VV-BHO) haben die Zuwendungsgeber bereits vor der Bewilligung u. a. Einvernehmen über die Finanzierungsart und den Verwendungsnachweis herbeizuführen. Unterschiedliche Finanzierungsarten sind möglichst auszuschließen, da dies bei der Rückerstattung von Zuwendungen zu erheblichem Verwaltungsaufwand führt. Darüber hinaus sollte der Beauftragte der Bundesregierung künftig für eine einheitliche und korrekte Weiterleitung der Zuwendungsmittel sorgen. Die Beleihung der Konferenz durch den Bund sollte überprüft werden, da die Anforderungen an die Konferenz bezüglich haushalts- und verfahrensrechtlicher Kenntnisse nicht erfüllt sind.

5.2.3

Der Beauftragte der Bundesregierung hat ausgeführt, dass sich Bund und beteiligte Länder für das Jahr 1999 erstmals darauf verständigt hätten, für die Bewilligung der länderübergreifenden Projekte einheitlich Bundesrecht anzuwenden. Damit verbunden soll in der Regel eine anteilige Fehlbedarfsfinanzierung vorgesehen werden. Die vom Bundesrechnungshof angemahnte Vereinheitlichung soll in den kommenden Jahren über eine entsprechende Verwaltungsvereinbarung gewährleistet werden. Auch für die übrigen Projekte sollen die unterschiedlichen Festlegungen der beteiligten Länder zu Finanzierungsarten und Weiterleitung der Mittel mit der vorgesehenen Verwaltungsvereinbarung vereinheitlicht werden. Durch Erlass vom 9. Juni 1999 hat das Bundesverwaltungsamt die Prüfung der Verwendungsnachweise übernommen. Die Beleihung der Konferenz ist zum 31. Dezember 1999 ausgelaufen.

5.2.4

Der Bundesrechnungshof begrüßt die vom Beauftragten der Bundesregierung eingeleiteten Schritte zur Verringerung des Verwaltungsaufwandes. Er sollte bei gemeinsamen Finanzierungen im Kulturbereich künftig – wie in Nr. 1.4 Vorl. VV zu § 44 BHO vorgeschrieben – bereits vor Beginn der Förderung für eine einheitliche Vorgehensweise sorgen und bestehende Förderungen im Hinblick auf die aufgezeigten Mängel überprüfen.

5.3 Zuwendungen an die Kulturstiftung der Länder

5.3.1

Zur Förderung und Bewahrung von Kunst und Kultur nationalen Ranges errichteten die elf „alten“ Bundesländer zum 1. Januar 1988 die „Kulturstiftung der Länder“ (Kulturstiftung). Im Abkommen zur Errichtung der Kulturstiftung (Errichtungsabkommen) ist festgelegt, dass der Bund im Stiftungsrat mitwirkt und u. a. bei ihn betreffenden Vorhaben ein Stimmrecht hat. Das gleichzeitig in Kraft getretene Abkommen über die Mitwirkung des Bundes an der Kulturstiftung (Mitwirkungsabkommen) regelt die Einbeziehung von Vorhaben des Bundes in die Förderung der Länderstiftung. Ferner bestimmt es, dass der Kulturstiftung die Förderung als eigene Aufgabe obliegt. Im Bundeshaushalt 1999 waren rd. 15 Mio. DM zur Förderung der Kulturstiftung vorgesehen.

Gemäß den Protokollnotizen anlässlich der Unterzeichnung der Abkommen sind sich die Regierungschefs von Bund und Ländern darüber einig, dass bei der Arbeit der Kulturstiftung unnötige Bürokratie zu vermeiden ist.

5.3.2

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass seit Gründung der Stiftung erhebliche Meinungsunterschiede zwischen Bund und Ländern über die Zuständigkeiten in der Kulturstiftung bestehen, die zu vermeidbarem Verwaltungsaufwand führen. Der Bund ist der Auffassung, die Kulturstiftung könne im Rahmen des Mitwirkungsabkommens wegen seines besonderen Interesses nicht autonom über Förderprojekte entscheiden. Er greift deshalb in die inhaltliche Prüfung einzelner Fördermaßnahmen ein. Diese Verfahrensweise ist verwaltungsaufwendig und führt zu Doppelarbeiten. Die Länder verweisen demgegenüber auf die Mitwirkung des Bundes im Stiftungsrat. Sie akzeptieren nicht, dass der Bund der Kulturstiftung lediglich eine „Zahlstellenfunktion“ einräumt, indem er dieser Mittel mit strikter Festlegung der zu fördernden Einrichtungen und Projekte zur Weiterleitung überweist.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass sich der Bund durch das Mitwirkungsabkommen auf die Beteiligung über den Stiftungsrat festgelegt hat, aber trotzdem in die inhaltliche Prüfung der Förderprojekte eingreift. Er hält diese Verfahrensweise für unwirtschaftlich und nicht

erforderlich, da der Kulturstiftung nach dem Mitwirkungsabkommen die Förderung als eigene Aufgabe obliegt. Der Einfluss des Bundes ist dabei durch das Einstimmigkeitsprinzip im Stiftungsrat hinreichend gewährleistet. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Bundesmittel künftig durch die Kulturstiftung nach § 44 Abs. 2 BHO treuhänderisch verwalten zu lassen. Auf diese Weise sei auch die Forderung aus den Protokollnotizen am besten zu erfüllen, dass bei der Arbeit der Kulturstiftung unnötige Bürokratie zu vermeiden ist. Sollte der Bund allerdings bei seiner bisherigen Auffassung bleiben, wäre es nach Ansicht des Bundesrechnungshofes aus Gründen der Wirtschaftlichkeit geboten, das Mitwirkungsabkommen zu kündigen und die Einrichtungen, soweit eine Bundeszuständigkeit gegeben ist, direkt zu fördern.

5.3.3

Der Beauftragte der Bundesregierung hat mitgeteilt, dass seit Bestehen der Bundesrepublik Deutschland zwischen den Ländern und dem Bund Meinungsunterschiede über die verfassungsrechtlichen Grenzen der Kompetenzen des Bundes und über ihre praktische Wahrnehmung in der Kulturpolitik bestehen. Aufgrund der Beteiligung des Bundes an der Kulturstiftung sei ein gewisser Ausgleich der divergierenden Interessen und damit auch eine pragmatische Kooperation gelungen. Die in langjähriger Förderpraxis entwickelten Verfahrensweisen, insbesondere die Mechanismen der Abstimmung, versuchten die kulturpolitischen Interessen des Bundes zu wahren. Dies sei durch die Vertretung allein im Stiftungsrat jedenfalls nicht zu gewährleisten. Aufgrund der neuen Akzente in der Kulturpolitik des Bundes werde das Zusammenwirken von Bund und Ländern in der Kulturstiftung sorgfältig überprüft. Diese Prüfung umfasse auch die einzelnen Fördertatbestände und werde noch geraume Zeit in Anspruch nehmen.

5.3.4

Die Ausführungen des Beauftragten der Bundesregierung widerlegen die Kritik des Bundesrechnungshofes nicht. Auch wenn Meinungsunterschiede über die Zuständigkeit für die Kulturpolitik zwischen Bund und Ländern bestehen, darf dies nicht dazu führen, dass unwirtschaftlich und mit vermeidbarem Verwaltungsaufwand gearbeitet wird. Ungeachtet der zugesagten Prüfung des Zusammenwirkens von Bund und Ländern in der Kulturstiftung bleibt der Beauftragte der Bundesregierung aufgefordert, eine Entscheidung über die Vereinfachung des Förderverfahrens zu treffen. Des Weiteren sollte er gemäß den Protokollnotizen anlässlich der Unterzeichnung der Abkommen handeln, wonach bei der Arbeit der Kulturstiftung unnötige Bürokratie zu vermeiden ist.

5.4 Abschließende Empfehlung

Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, dass bei der gemeinsamen Kulturförderung durch Bund und Länder die Fördermodalitäten – wie nach Nr. 1.4 Vorl. VV zu § 44 BHO vorgeschrieben – bereits im Vorfeld so festgelegt werden, dass die Fördermittel mit möglichst geringem Verwaltungsaufwand dem vorgesehenen Zweck zugeführt werden. Abkommen über eine gemeinsame Förderung sollten so eindeutig gefasst sein, dass sie die Wirtschaftlichkeit des Förderverfahrens nicht beeinträchtigen; andernfalls sollten sie entsprechend angepasst werden.

6 Zuwendungen an den Bund Deutscher Amateurtheater
(Kapitel 04 05 Titel 685 11)

6.0

Der Bund Deutscher Amateurtheater e.V. verwendete in den Jahren 1988 bis 1996 Zuwendungen des Bundes in Höhe von mindestens 500 000 DM zweckwidrig. Unter anderem leitete er einen Teil der Zuwendungen auf Konten eines Fördervereins um, dessen Leitung mit der des Bundes Deutscher Amateurtheater identisch war. Zur zweckwidrigen Verwendung der Mittel trug das unzureichend geregelte Förderverfahren bei, das zudem verwaltungsaufwendig und fehleranfällig ist. So wurden die Zuwendungen von drei verschiedenen Zuwendungsgebern gewährt und deren Verwendung von drei Institutionen geprüft. Die Leitung des Bundes Deutscher Amateurtheater konnte nach Belieben über die Weitergabe der Zuwendungen befinden.

6.1

Der Bund Deutscher Amateurtheater e.V. (Verein) ist ein gemeinnütziger Verein mit Sitz in Heidenheim/Brenz. Er betreut als Dachverband des organisierten deutschen Amateurtheaters über 1 700 Amateurbühnen, welche jährlich etwa 4 Mio. Zuschauer erreichen. Er soll das Amateurtheater in all seinen Erscheinungsformen pflegen, fördern und unterstützen sowie Bildungsmöglichkeiten in diesem Bereich anbieten. Der Verein erfüllt die Aufgaben einer zentralen Vergabestelle, indem er antragstellenden Bühnen und Verbänden die Gelder bewilligt, die ihm der Bund zur Verfügung stellt.

Der Verein erhielt in den Jahren 1988 bis 1996 Zuwendungen in Höhe von rd. 6,5 Mio. DM aus den Haushalten

- des Bundesministeriums des Innern, insbesondere für internationale Spielbegegnungen im Inland, die über die Kulturstiftung der Länder (Kulturstiftung) an den Verein flossen,
- des Auswärtigen Amtes, insbesondere für internationale Spielbegegnungen im Ausland, die über das Bundesverwaltungsamt zur Verfügung gestellt wurden, sowie
- des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, insbesondere für die Bundesjugendkonferenz und den Bundesaltenplan.

Die Zuständigkeit des Bundesministeriums des Innern ging im Jahre 1998 auf den Beauftragten der Bundesregierung über. Einzelne Anträge auf Zuwendungen wurden von den Zuwendungsempfängern an die Kulturstiftung, andere an das Bundesverwaltungsamt oder an das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und

Jugend gerichtet und dort ohne Kenntnis der jeweils anderen Stellen bearbeitet. Alle drei Institutionen prüften die Verwendungsnachweise nur hinsichtlich der eigenen zur Verfügung gestellten Fördermittel.

Nachdem bekannt geworden war, dass der Verein Zuwendungen des Bundes in Höhe von mindestens 500 000 DM zweckwidrig verwendet hatte, prüfte der Bundesrechnungshof dessen Haushalts- und Wirtschaftsführung, um die Ursachen der Unregelmäßigkeiten und Mängel festzustellen sowie Empfehlungen geben zu können.

6.2

Die Prüfung des Bundesrechnungshofes bestätigte die Zweckentfremdung von Bundesmitteln in den Jahren 1988 bis 1996. Er fand in den Akten manipulierte Teilnehmerlisten und gefälschte Belege über nicht stattgefundene oder doppelt abgerechnete Theatertreffen, gefälschte Unterschriften und Überweisungsträger sowie Abrechnungen über nicht entstandene Dienstreisekosten. Für die Akten wurden Zuwendungsbescheide mit Zuwendungsbeträgen erstellt, die die angeblich Begünstigten nie erreichten. Außerdem wurden unberechtigte Sonderzahlungen an Mitarbeiter geleistet und absichtlich falsch aufgegliederte Rechnungen gezahlt. Auch wurden Gehälter für den nach der Satzung ehrenamtlich tätigen Präsidenten sowie für Personen abgerechnet, die in keinem Arbeitsverhältnis mit dem Verein standen. Zudem leistete der Förderverein monatliche Mietzahlungen an ein Mitglied der Leitung des Vereins, obwohl dieses Mitglied eine mietfreie Überlassung seiner Wohnung für Zwecke des Fördervereins zugesagt hatte.

Darüber hinaus stellte der Bundesrechnungshof fest, dass der Verein einen Teil der Zuwendungen spätestens seit dem Jahre 1992 auf zwischenzeitlich zwanzig verschiedene Konten eines Fördervereins umleitete. Nur die Leitung des Vereins, die mit der des Fördervereins identisch war, konnte über die Konten des Fördervereins verfügen. Der Förderverein besaß ein erhebliches Vermögen, verteilt auf verschiedene Konten, die bislang nicht gesperrt wurden.

In einem Fall bewilligte der Verein einer Theatergruppe, die von einem nahen Angehörigen eines Mitglieds der Vereinsleitung geführt wurde, eine Zuwendung von 25 000 DM für eine Gastspielreise nach Chile und Brasilien. Die Theatergruppe hatte im Kostenplan nur einen Zuschuss von 15 000 DM beantragt, tatsächlich überwies ihr der Verein aber 36 000 DM. Die nicht verbrauchte Zuwendung in Höhe von 23 000 DM überwies die Theatergruppe als „Spende“ auf das Konto des Fördervereins.

Ohne Vorgaben aus dem Förderverfahren und unkontrolliert konnte die Leitung des Vereins nach Belieben Förderentscheidungen treffen und über die Weitergabe der Zuwendungen an die angeschlossenen Landesverbände oder Theatergruppen entscheiden.

Darüber hinaus verzichtete z. B. die Kulturstiftung bei der Prüfung der Verwendungsnachweise auf die Vorlage von Originalbelegen und akzeptierte Fotokopien, bei denen Unregelmäßigkeiten nicht auffielen. Ebenfalls unerkannt und unbeanstandet blieb bei der Abrechnung einer aus Mitteln des Beauftragten der Bundesregierung finanzierten Schulungsmaßnahme, dass die Teilnehmerliste einer anderen, zur selben Zeit in Japan abgehaltenen und vom Auswärtigen Amt bezuschussten Veranstaltung fotokopiert und auf ein Antragsformular des Vereins aufgeklebt worden war. Weiterhin ließ die Kulturstiftung entgegen den Vorschriften zu, dass die Verwendungsnachweise nicht von den Letztempfängern der Zuwendung, sondern vom Verein als Zuwendungsgeber selbst erstellt wurden. Die Verwendungsnachweise wurden zudem nicht zeitnah geprüft.

Gegen die frühere Leitung des Vereins wurde ein Strafverfahren eingeleitet.

6.3

Der Bundesrechnungshof hat den Beauftragten der Bundesregierung unter Hinweis auf das Vermögen des Fördervereins aufgefordert, die zweckwidrig verwendeten Zuwendungen des Bundes zurückzufordern. Dazu müssten Herkunft und Verwendung der auf den Bankkonten des Fördervereins gebuchten Beträge vollständig aufgeklärt werden.

Der Bundesrechnungshof hat die Unregelmäßigkeiten insbesondere auf das unzureichend geregelte Förderverfahren des Vereins zurückgeführt. Er hat deshalb gefordert, Fördermittel grundsätzlich nur aufgrund entsprechender Förderleitlinien zu gewähren. Außerdem sollte der inneren Revision geförderter Einrichtungen ein Leitfaden für die Prüfung zur Verfügung gestellt werden.

Der Bundesrechnungshof hat ferner die fehlende Transparenz des Förderverfahrens beanstandet. Zudem sei es im Hinblick auf den damit verbundenen Verwaltungs- und Beratungsaufwand unwirtschaftlich, drei unterschiedliche Förderwege zu verwenden. Er hat den Beauftragten der Bundesregierung deshalb aufgefordert, das Antragsverfahren, die Bewirtschaftung der Mittel und den Nachweis der Mittelverwendung erheblich zu vereinfachen. Dies könnte am besten dadurch erreicht werden, dass die Mittel – wie grundsätzlich vorgeschrieben – nur noch über einen einzigen Träger zur Verfügung gestellt und geprüft werden. Bei der Prüfung der Verwendungsnachweise sind künftig die dazu erlassenen Vorschriften zu beachten.

6.4

Der Beauftragte der Bundesregierung hat mitgeteilt, dass die Kulturstiftung und das Bundesverwaltungsamt bereits Rückforderungen in Höhe von rd. 540 000 DM geltend gemacht hätten. Darüber hinaus seien Klageverfahren beim Zivil- und Arbeitsgericht anhängig. Laut Mitteilung des Vereins habe hinsichtlich des beim Förderverein noch vorhandenen Vermögens im Januar 2000 eine Besprechung mit dem Vizepräsidenten des Fördervereins stattgefunden. Dieser werde versuchen, beim Förderverein die Konten zu sperren, da dies seitens des Vereins im Hinblick auf die ausschließliche Verfügungsgewalt der früheren Leitung nicht möglich sei.

Die vom Bundesrechnungshof angestellten Überlegungen zur Änderung des Verwaltungs- und Abrechnungsverfahrens würden vom Beauftragten der Bundesregierung als wichtige Hinweise für eine transparentere und effizientere Gestaltung der Förderung angesehen. Änderungen des Förderverfahrens müssten zwischen allen Beteiligten im Einzelnen abgestimmt und im Gesamtkontext des Zusammenwirkens von Bund und Ländern in der Kulturstiftung geprüft werden.

6.5

Der Beauftragte der Bundesregierung bleibt aufgefordert, auf die vollständige Rückführung der zweckwidrig verwendeten Zuwendungen hinzuwirken. Weiter sollte er das Förderverfahren so rasch wie möglich ändern, damit die aufgetretenen Unregelmäßigkeiten künftig vermieden werden.

Auswärtiges Amt
(Einzelplan 05)

7 Zuwendungen an den Deutschen Musikrat e.V.
(Kapitel 05 04 Titel 686 15, 686 17 und 686 47)

7.0

Das Bundesministerium sollte im Rahmen der Auswärtigen Kulturpolitik ein Gesamtkonzept zur musikalischen Auslandsarbeit erstellen, mit dem die bislang auf die Verbindungsstelle für Internationale Beziehungen und das Goethe-Institut verteilten Zuständigkeiten sowie die hierfür bereitgestellten Mittelzuweisungen gebündelt werden. Seine eigenen Projektaktivitäten in diesem Bereich sollte es grundsätzlich einstellen.

7.1

Das Bundesministerium finanziert seit dem Jahre 1957 die Verbindungsstelle für Internationale Beziehungen (Verbindungsstelle), eine aus sieben Mitarbeitern bestehende unselbstständige Arbeitseinheit des Deutschen Musikrates e.V. (Musikrat), mit Zuwendungen. Die Verbindungsstelle fördert im Bereich der musikalischen Auslandsarbeit Gastspiele deutscher Chöre, Amateur- und Jugendensembles sowie weitere musikkulturelle Aktivitäten. Hierfür erhielt sie im Jahre 1998 eine institutionelle Förderung von rd. 0,7 Mio. DM und Projektmittel in Höhe von rd. 3,3 Mio. DM.

Neben der Verbindungsstelle sind auch das Bundesministerium unmittelbar sowie das Goethe-Institut e.V. (Goethe-Institut) in diesem Programmbereich der Auswärtigen Kulturpolitik tätig:

So hatte sich das Bundesministerium in der Vergangenheit u. a. die Förderung von Auslandsgastspielen größerer professioneller Ensembles (mehr als 35 Personen) und von Gastspielensembles aus Entwicklungs- und Transformationsländern in Deutschland vorbehalten. Dabei bearbeitete es z. B. im Jahre 1998 185 Einzelprojekte mit einem Gesamtvolumen von rd. 4,2 Mio. DM. Vier Mitarbeiter waren ausschließlich mit Aufgaben der musikalischen Auslandsarbeit befasst.

Das Goethe-Institut finanziert aus den Zuwendungen des Bundesministeriums in erster Linie Gastspiele kleinerer professioneller Ensembles und Solisten im Ausland. Ihm standen im Jahre 1998 hierfür Projektmittel in Höhe von rd. 3,8 Mio. DM zur Verfügung. In seiner Zentrale sind zurzeit vier Mitarbeiter mit diesen Aktivitäten befasst.

Sowohl das Bundesministerium als auch die beiden Hauptmittler haben wiederholt auf „Schwierigkeiten in der Koordination der Förderungen und in der Abgrenzung der Zuständigkeiten“ hingewiesen. Insbesondere bei den Mittlern war von einem „Kampf um die Mittel“, einer „Konkurrenz um die Zuständigkeit“ und einer „Konfusion unter immer mehr Künstlern“ die Rede.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass das Bundesministerium weder die Ziele und Inhalte der Projektförderung in diesem Bereich noch die bevorzugten Zielgruppen, Regionen und Anlässe für die musikalische Auslandsarbeit festgelegt hatte. Außerdem wurden in der Praxis die oben genannten Zuständigkeitsabgrenzungen in vielfacher Weise durchbrochen.

7.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Aufspaltung der Förderaktivitäten auf zwei verschiedene Mittlerorganisationen und das Bundesministerium unwirtschaftlich und intransparent ist. Das Bundesministerium war zwar in den letzten Jahren um Verbesserungen bemüht, hat aber bisher noch kein sachgerechtes Gesamtkonzept auf dem Gebiet der musikalischen Auslandsarbeit entwickelt. Außerdem hat die nicht zweifelsfreie und im Ergebnis nicht zwingende Zuständigkeitsabgrenzung zwischen den handelnden Akteuren zu parallelen Vorgehensweisen und Doppelarbeit geführt.

Der Bundesrechnungshof hat deshalb vorgeschlagen:

- Das Bundesministerium sollte die musikalische Auslandsarbeit als Teilbereich der Auswärtigen Kulturpolitik im Rahmen eines mit den Beteiligten abgestimmten Gesamtkonzeptes neu strukturieren. Darin hat es sich – um seiner Verantwortung als Geldgeber gerecht zu werden – verstärkt mit den Zielen und Inhalten zu befassen und Vorgaben für Zielgruppen, Regionen und Anlässe für die musikalische Auslandsarbeit zu machen. In dem Konzept wäre auch über die Bündelung bisher verstreuter Zuständigkeiten zu entscheiden.

- Die Entscheidung über den Mitteleinsatz sollte – soweit die Ziele durch das Konzept hinreichend präzise vorgegeben sind – ein vom Bundesministerium bestelltes, diesem gegenüber verantwortliches Beschlussgremium unter Einbeziehung fachlicher Experten (z. B. Musikjournalisten, Künstler, Vertreter der Kulturmittler) treffen. Es wäre zu gewährleisten, dass das Bundesministerium dort angemessen vertreten ist und seine Zielvorgaben zur Auswärtigen Kulturpolitik erfüllt werden.
- Um größtmögliche Synergieeffekte erzielen zu können, sollten sämtliche Programmmittel bei einem der beiden Hauptmittler (Verbindungsstelle oder Goethe-Institut) gebündelt werden, der zukünftig die Entscheidungen des vorstehenden Beschlussgremiums vorbereitet und umsetzt. Parallele Arbeitseinheiten des anderen Mittlers wären abzubauen. Das Bundesministerium hätte sich – mit Ausnahme einzelner protokollarisch herausgehobener Veranstaltungen – vollständig aus der unmittelbaren Projektsachbearbeitung zurückzuziehen.
- Auslandsinstitute des Goethe-Instituts und Auslandsvertretungen des Bundesministeriums stehen den förderungswürdigen Vorhaben als Projektpartner zur operativen Umsetzung vor Ort zur Verfügung und sind rechtzeitig in die Planung einzubeziehen. Von ihnen sollen wie bisher Anregungen für regionale oder lokale Projekte ausgehen. Außerdem würde es sich anbieten, dass sie abschließend anhand geeigneter Evaluationsraster über Erfolg und Wirksamkeit der Maßnahmen berichten und so dem Bundesministerium ermöglichen, Erfolgskontrollen durchzuführen und ggf. Mittel umzuschichten.

7.3

In seiner Stellungnahme hat das Bundesministerium zum Ausdruck gebracht, es habe einige Empfehlungen des Bundesrechnungshofes – soweit intern oder unilateral möglich – bereits in die Praxis umgesetzt. Die Neuorganisation der Musikarbeit werde mit der Verbindungsstelle und dem Goethe-Institut diskutiert, in Kürze werde ein Konzept vorgelegt. Die Auslandsvertretungen und das Goethe-Institut sollten wie bisher aktiv und gleichberechtigt an der Konzeption, Projekt- und Ensembleauswahl sowie an der Planung der musikalischen Auslandsarbeit beteiligt werden, da die Programmakzeptanz und -resonanz vor Ort ein entscheidendes Programmgestaltungskriterium sei. Das Bundesministerium wolle sich künftig vorzugsweise darauf beschränken, den außenkulturpolitischen Rahmen vorzugeben (z. B. politische und regionale Prioritäten) und die Erfolgskontrolle zu verstärken. Die Verbindungsstelle solle sich der Sichtung und Bezuschussung von Anträgen Dritter widmen, das Goethe-Institut könne sich – mithilfe seiner Zweigstellen und der Auslandsvertretungen vor Ort – auf die Bedarfsabfrage und gezielte Positionierung der gemeinsam als geeignet eingestuften Vorhaben konzentrieren. Unabhängig hiervon würden in den Planungsbesprechungen für die Musikarbeit jeweils Gesamtkonzept, Einzelvorgaben des Bundesministeriums und Anregungen der Auslandsvertretungen eingebracht.

Das Bundesministerium hat erklärt, die Frage der Bündelung der Mittel bei einem der beiden Mittler intensiv prüfen zu wollen. Gleichzeitig hat es aber deutlich gemacht, dass es „die beiden wichtigsten Akteure seiner musikalischen Auslandsarbeit in ihrem Kern erhalten, deren Zuständigkeit jedoch klarer definieren und deren Zusammenarbeit verstärken möchte“. Relativ kurzfristig umsetzbar erscheine ihm lediglich eine umfassende gemeinsame Jahresplanung und ggf. ein gemeinsamer „beratender“ Fachbeirat zur qualitativen Beurteilung der Ensembles. Skeptisch beurteile es aufgrund des „Grundsatzes der Mittlerautonomie“ „kontrollierende Eingriffe in die Detailplanung der Mittler“ sowie die Einrichtung eines künstlerischen Fachbeirates, der die Planungshoheit des Bundesministeriums einschränken könnte.

Das Bundesministerium hat ferner angemerkt, dass es die direkt von ihm finanzierten Projekte in den vergangenen beiden Jahren bereits stark zurückgeschraubt habe und sich künftig verstärkt bemühen werde, bisher von ihm wahrgenommene Aufgaben auf die Mittler zu übertragen.

Eine völlige Abkehr von eigenen Projektaktivitäten hat das Bundesministerium nicht für sinnvoll gehalten, da es mit Blick auf die „fachliche Unabhängigkeit seiner Mittler“ nicht grundsätzlich auf eine „inhaltliche Gestaltungskompetenz“ verzichten könne, insbesondere im interkulturellen Dialog mit politisch besonders sensiblen Staaten.

7.4

Der Bundesrechnungshof begrüßt die grundsätzliche Bereitschaft des Bundesministeriums, die derzeitige Struktur der musikalischen Auslandsarbeit umfassend zu überprüfen und die Aufgabenprofile der Beteiligten stärker herauszustellen. Er erkennt an, dass das Bundesministerium zur besseren Koordinierung der Projektaktivitäten bereits erste Schritte eingeleitet hat. Er ist allerdings der Auffassung, dass eine nachhaltige Verbesserung nur durch eine Änderung der strukturellen und organisatorischen Rahmenbedingungen erzielt werden kann. Der Befund einer Aufgabenüberlagerung mit der Folge der Doppelarbeit bei den Mittlern ist zwar allen Beteiligten bekannt. Dennoch halten sie seit Jahrzehnten an den überkommenen Strukturen fest, um die jeweils eingenommenen „Erbhöfe“ gegenüber den so bezeichneten „Konkurrenten um die Fördermittel“ zu verteidigen. Diese Konkurrenzsituation aufzulösen, dürfte nur gelingen, wenn man die bislang getrennten Zuständigkeiten bei einem der Mittler zusammenführt.

So würde sich beispielsweise anbieten, die Verbindungsstelle aufgrund ihrer umfassenden musikalischen Fachkompetenz mit der Vorbereitung und organisatorischen Abwicklung aller Projektbereiche zu betrauen und die Programmmittel dort zu bündeln. Das Goethe-Institut mit seinen Auslandsinstituten könnte – gemeinsam mit den Auslandsvertretungen – die ausgewählten Maßnahmen vor Ort betreuen. Aufgrund seiner Verbindungen im Ausland kann es weiterhin Projektanstöße geben und gleichzeitig eine Plattform für die entsandten Musiker darstellen.

Da die Musikförderung im Rahmen der Auswärtigen Kulturpolitik ausschließlich aus Projektmitteln des Bundesministeriums finanziert wird, sind Steuerung und

Kontrolle der Maßnahmen durch die für die zweckentsprechende Verwendung der öffentlichen Mittel verantwortliche Exekutive zu gewährleisten. Der in diesem Zusammenhang vom Bundesministerium geäußerte Hinweis auf die „Autonomie der Mittler“ geht fehl, da sich deren Aktivitäten an dem mit der Hingabe des Geldes verfolgten Zuwendungszweck auszurichten haben. Die bisherige autonome Entscheidungsfindung der Mittler steht hiermit nicht im Einklang.

Der Bundesrechnungshof sieht die vordringliche Aufgabe des Bundesministeriums darin, in einem Gesamtkonzept zur musikalischen Auslandsarbeit und der Förderung von Inlandsgastspielen ausländischer Ensembles hinreichend präzise Vorgaben zu den Zielen der außenkulturpolitischen Aktivitäten und deren Umsetzung durch entsprechende Projekte zu machen. Solche Richtlinien wären für die Aufgabenerfüllung der Mittlerorganisationen verbindlich und würden es dem Bundesministerium gleichzeitig ermöglichen, die Übereinstimmung der Maßnahmen mit der Zielsetzung zu überwachen. In einem solchen Falle könnte sich dann die Tätigkeit eines Fachbeirates – wie vom Bundesministerium vorgeschlagen – auf eine rein beratende Funktion beschränken. Der Bundesrechnungshof sieht demgegenüber die vom Bundesministerium vorgetragene Einbringung konzeptioneller Gesichtspunkte als nicht ausreichend und angesichts des bislang eher informatorischen Charakters der Planungsbesprechungen als zu unverbindlich an.

Schließlich hält es der Bundesrechnungshof nicht für sinnvoll, einzelne Projektbereiche – von politisch begründbaren Einzelfällen abgesehen – auch weiterhin durch das Bundesministerium bzw. seine Auslandsvertretungen wahrnehmen zu lassen. Das Bundesministerium sollte sich auf seine ministeriellen Kernaufgaben konzentrieren und den beauftragten Mittlern klare Rahmen- und Zielvorgaben für den vorliegenden Programmbereich setzen. In diesem Sinne hatte sich bereits die Enquete-Kommission „Auswärtige Kulturpolitik“ im Jahre 1975 ausgesprochen. Auch sie hatte empfohlen, die Entscheidung über die Förderung von musikalischen Gastspielen beim Musikrat zu bündeln sowie diesem auch die bisher noch vom Bundesministerium wahrgenommenen Verwaltungsaufgaben zu übertragen (vgl. Drucksache 7/4121).

8 Urlaubsgewährung an Bedienstete mit Dienstorten im Ausland

8.0

Bedienstete des Auswärtigen Dienstes in außereuropäischen und ausgewählten europäischen Dienstorten erhalten zusätzlichen Erholungsurlaub sowie Reisetage für den Urlaub in Deutschland. Die Festlegung der Höhe des zusätzlichen Urlaubs durch das Auswärtige Amt ist weder systematisch noch verständlich. An Orten wie auf Gran Canaria oder Teneriffa, die mit mitteleuropäischen Lebensverhältnissen vergleichbar sind, werden den Bediensteten sechs zusätzliche Urlaubstage gewährt. Für Reisen von und nach Deutschland werden teilweise mehr Reisetage gewährt, als für die Abwicklung der Reise erforderlich sind.

8.1

Bedienstete des Auswärtigen Dienstes erhalten nach § 18 des Gesetzes über den Auswärtigen Dienst (GAD) i. V. m. der Heimaturlaubsverordnung in außereuropäischen und ausgewählten europäischen Dienstorten 6, 12 oder 18 zusätzliche Urlaubstage sowie für den Urlaub in Deutschland einen bis 6 Reisetage. Nach der amtlichen Begründung zu § 18 GAD sollen mit den zusätzlichen Erholungsurlaubs- und Reisetagen „die besonderen gesundheitlichen Belastungen an den Dienstorten abgemildert sowie Gelegenheit gegeben werden, Verbindungen zur Bundesrepublik Deutschland aufrechtzuerhalten“. Zur Auslegung insbesondere der „besonderen gesundheitlichen Belastungen“ stellte das Auswärtige Amt Kriterien auf, beispielsweise für die klimatischen Verhältnisse und die Gesundheitsversorgung. Seit dem Jahre 1990 ist auch die Entfernung nach Deutschland zu berücksichtigen.

8.2

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahre 1999 die Gewährung zusätzlicher Urlaubstage im Geschäftsbereich des Auswärtigen Amtes. Er stellte fest, dass sich die Zahl der Länder, in denen 18 Tage Zusatzurlaub gewährt wurde, vom Jahre 1972 bis zum Jahre 1999 von 12 auf 39 mehr als verdreifacht hat. Hierbei sind acht Schließungen und neun Neueröffnungen von Vertretungen berücksichtigt. Herabstufungen in die Kategorien mit weniger Urlaubstagen gab es seit dem Jahre 1972 nicht, obwohl einschlägige Hinweise der Inspekteure des Auswärtigen Amtes auf Verbesserungen der Lebensverhältnisse in einzelnen Ländern vorlagen. So ging das Auswärtige Amt selbst davon aus, dass die Eingruppierung von China in die Kategorie mit 18 Zusatzurlaubstagen nicht mehr zu rechtfertigen sei; dennoch wurde die Anzahl der Tage nicht vermindert. Ebenso war einem Bericht zu entnehmen, dass aufgrund der Verhältnisse vor Ort die Gewährung von sechs zusätzlichen Erholungsurlaubstagen in Bukarest nicht angemessen sei im Vergleich zu Sofia, wo kein Zusatzerholungsurlaub vorgesehen ist. Das Auswärtige Amt reagierte auch auf diesen Bericht nicht. In allen außereuropäischen Ländern erhalten die dort Beschäftigten mindestens sechs zusätzliche Erholungsurlaubstage. Dies gilt auch für Länder, die klimatisch und von den sonstigen Bedingungen her für Mitteleuropäer angenehm sind, wie zum Beispiel Gran Canaria und Teneriffa, die geographisch außerhalb Europas liegen.

Der Bundesrechnungshof stellte zusammenfassend fest, dass die zur Bewertung der einzelnen Dienstorte festgelegten Kriterien nur teilweise herangezogen oder für deren Gesamtbewertung nicht erkennbar gewichtet wurden. Es war nicht festgelegt, wann ein Kriterium erfüllt ist; Auslegungshilfen gab es ebenfalls nicht.

Die Heimaturlaubsverordnung sieht außerdem grundsätzlich für 12 angefangene Stunden Reisezeit von oder nach Deutschland je einen Reisetag für Hin- und Rückreise vor. Für zweimal 13 Stunden Reisezeit werden somit insgesamt vier Tage Urlaub für die Hin- und Rückreise gewährt. Bei Entfernungen bis 300 km ist jeweils ein Reisetag festgelegt.

Der Bundesrechnungshof prüfte für zehn zufällig ausgewählte Dienstorte, ob die Anzahl der festgesetzten Reisetage den Reisezeiten entsprach. Er stellte fest, dass bei mindestens der Hälfte der Dienstorte die festgesetzte Anzahl von Reisetagen nicht gerechtfertigt war.

8.3

Der Bundesrechnungshof hat die Festlegung der Höhe des zusätzlichen Urlaubs durch das Auswärtige Amt als nicht systematisch und nicht verständlich beanstandet. Sie hat zu willkürlichen und unwirtschaftlichen Eingruppierungen von Ländern geführt. Das Auswärtige Amt hat die Eingruppierungen der Länder nur überarbeitet, wenn Verschlechterungen in den dortigen Verhältnissen eine höhere Eingruppierung ergeben haben. Verbesserungen der Verhältnisse in anderen Ländern sind nicht berücksichtigt worden. Der Bundesrechnungshof hat auch die Gewährung von grundsätzlich mindestens sechs zusätzlichen Erholungsurlaubstagen außerhalb Europas nicht mehr für zeitgemäß gehalten. Es kann nicht unterstellt werden, dass an allen außereuropäischen Dienstorten Belastungen bestehen, die durch Zusatzurlaub ausgeglichen werden müssen. Die Lebensbedingungen sind vielmehr in zahlreichen Fällen denen in Deutschland vergleichbar oder teilweise sogar angenehmer.

Die Regelungen des Auswärtigen Amtes für Reisetage hat der Bundesrechnungshof für nicht gerechtfertigt gehalten. Sie sind deshalb ebenfalls anzupassen. Dies gilt insbesondere für die Vorschrift, dass schon bei geringfügiger Überschreitung der 12-Stunden-Grenze zwei weitere freie Tage gewährt werden. Der Bundesrechnungshof hat einen halben Reisetag für jeweils angefangene sechs Stunden als ausreichend erachtet.

8.4

Das Auswärtige Amt hat zugesagt, das System der Gewährung zusätzlichen Urlaubs zu überarbeiten und die Ergebnisse in transparenter Art und Weise darzustellen. Die Zunahme der als besonders schwierig eingestuften Dienstorte hat das Auswärtige Amt mit der gestiegenen Zahl der Auslandsvertretungen und der Verschlechterung der Lebens- und Arbeitsbedingungen in weiten Teilen der Welt begründet. Die vorgenommenen Inspektionen hätten auch in China im Jahre 1996 keinen Rückgang der Belastungen und somit keine hinreichenden Gründe für eine Änderung der Eingruppierung ergeben. In einem Inspektionsbericht aus dem Jahre 1998 sei zwar auf ein Missverhältnis zwischen Sofia und Bukarest hingewiesen und zugleich angeregt worden, über die unterschiedliche Behandlung „nachzudenken“; es sei aber „zz. kein Handlungsbedarf“ gesehen worden.

Die Tatsache, dass der Bundesrechnungshof seit dem Jahre 1991 keinen Fall gefunden habe, in dem die Inspekteure eine Höher- oder Herabstufung empfohlen hätten, spreche für die Richtigkeit der Festsetzungen des Auswärtigen Amtes und für das bisherige Verfahren. Dem Kriterium der Entfernung komme große Bedeutung für die zusätzlichen Urlaubstage zu. „Die Entfernung (sei) für die Aufrechterhaltung der Kontakte zum Inland ein entscheidendes Beschwernis“. An Orten, in denen die Lebensbedingungen mit denen im Inland weitgehend identisch seien, wie in den USA, Teneriffa oder Gran Canaria, sei der Assimilierungsdruck höher und auch im Zeitalter moderner Telekommunikation und rascher Reiseverbindungen sei die Aufrechterhaltung größtmöglicher Beziehungen zum Inland erforderlich.

Zur Anzahl der Reisetage hat das Auswärtige Amt eine umfassende Überprüfung zugesagt und die empfohlene Einführung einer Sechs-Stunden-Stufung für zweckmäßig erachtet.

8.5

Die Einlassungen des Auswärtigen Amtes, mit denen es die bestehenden Eingruppierungen rechtfertigt, vermögen nicht zu überzeugen. Es ist nicht einleuchtend, dass sich an keinem Ort der Welt die Lebensbedingungen verbessert haben sollen und deshalb Herabgruppierungen von Ländern nicht erforderlich gewesen sind. Die Güte der eigenen Bewertungen lässt sich nicht damit begründen, dass in zehn Jahren keine Änderungen stattfanden. Ebenso ist die Bedeutung der Entfernung für die Eingruppierung der Länder im Zeitalter der Globalisierung und der modernen Informations- und Kommunikationstechniken neu zu bewerten.

Der Bundesrechnungshof begrüßt im Übrigen die Bereitschaft des Auswärtigen Amtes zur Überarbeitung der Gewährung von Zusatzurlaub und von Reisetagen und wird die Neuregelung begleiten.

Bundesministerium des Innern
(Einzelplan 06)

9 Gültigkeitsverzeichnis für Verwaltungsvorschriften des Bundes

9.0

Seit dem Jahre 1989 gibt es Mindestanforderungen zur Gestaltung, Ordnung und Überprüfung von Verwaltungsvorschriften des Bundes. Dennoch ist der Bestand der geltenden Verwaltungsvorschriften des Bundes bis heute nicht vollständig erfasst. Die angestrebte Verwaltungsvereinfachung wird dadurch erschwert.

9.1

Erklärtes Ziel des Bundes ist es, das Recht zu vereinfachen, Überreglementierungen zu vermeiden und Entscheidungsprozesse zu beschleunigen. Hierzu sollen

die geltenden Verfahrensabläufe und Rechtsvorschriften im Interesse des Bürgers, der Wirtschaft und der Verwaltung überprüft, vereinfacht und die Regelungsdichte verringert werden. Mindestanforderungen hierfür sind in der „Richtlinie der Bundesregierung zur Gestaltung, Ordnung und Überprüfung von Verwaltungsvorschriften des Bundes“ (Richtlinie) aus dem Jahre 1989 festgelegt. Die Richtlinie soll dazu dienen, einem ausufernden Erlass von Verwaltungsvorschriften entgegenzuwirken und den Bestand so weit wie möglich zu verringern. Verwaltungsvorschriften, die auch bei strenger Prüfung noch als notwendig angesehen werden, sollen in einem Ordnungssystem (Gültigkeitsverzeichnis) erfasst werden, um am Arbeitsplatz und bei den Betroffenen rasch verfügbar und so einfach wie möglich anwendbar zu sein.

9.2

Der Bundesrechnungshof prüfte, ob und inwieweit die Richtlinie umgesetzt wurde. Er stellte fest, dass die Mindestanforderungen zur Gestaltung, Ordnung und Überprüfung der Verwaltungsvorschriften nicht erfüllt werden. So sind Verwaltungsvorschriften nach wie vor nicht in vollständigen und systematischen Verzeichnissen erfasst. Lediglich für Teilbereiche liegen gesonderte Vorschriftensammlungen vor, die auf einem aktuellen Stand gehalten werden (z. B. im Bereich der Steuerverwaltung). Vielfach besteht jedoch kein vollständiger Überblick über die gültigen Vorschriften. Auch wurden die Vorschriften nur selten auf Zweckmäßigkeit und Notwendigkeit hin überprüft. Teilweise sind sie erkennbar veraltet und werden in dieser Form nicht mehr angewendet (z. B. Verwaltungsvorschriften zur Durchführung des Gesetzes über die Errichtung der Verwaltungsbehörden der Kriegsopferversorgung). Zwar hatte sich das Bundesministerium in den vergangenen zehn Jahren mehrfach und intensiv darum bemüht, die Richtlinie zur Gestaltung, Ordnung und Überprüfung von Verwaltungsvorschriften des Bundes umzusetzen. Seine Anstrengungen waren jedoch wiederholt am Widerstand einzelner Ressorts gescheitert. Diese begründeten die Ablehnung des Vorhabens insbesondere mit dem damit für sie verbundenen Aufwand.

9.3

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass es noch nicht gelungen ist, die geltenden Verwaltungsvorschriften zu erfassen, überflüssige aufzuheben und die noch erforderlichen in einem Gültigkeitsverzeichnis zusammenzustellen. Er sieht es als unverzichtbar an, dass geltende Verwaltungsvorschriften für jeden Verwaltungsangehörigen rasch auffindbar sind, denn nur so ist ihre gleichmäßige Anwendung gewährleistet.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, den Bestand der Verwaltungsvorschriften des Bundes in den einzelnen Ressorts festzustellen, zu sichten, zu bereinigen und innerhalb absehbarer Zeit zumindest ressortinterne Gültigkeitsverzeichnisse zu erstellen. Hiermit wären wenigstens die Mindestanforderungen der Richtlinie erfüllt. Der Aufwand der Ressorts für diese Arbeiten wird durch die Vorteile mehr als ausgeglichen. Ohne zu verkennen, dass die Richtlinie kein ressortübergreifendes Gültigkeitsverzeichnis fordert, wäre es nach Ansicht des Bundesrechnungshofes sachgerecht, die Verwaltungsvorschriften schrittweise in ein Informationssystem einzubringen, um Verknüpfungen auch mit Gesetzen und Gerichtsentscheidungen unter Einsatz computerunterstützter Suchverfahren zu ermöglichen. Die einheitliche Anwendung des geltenden Rechts sowie die internen Arbeitsabläufe könnten durch diese Maßnahmen deutlich verbessert werden.

9.4

Das Bundesministerium stimmt mit dem Bundesrechnungshof darin überein, dass es notwendig ist, ein möglichst einheitliches Gültigkeitsverzeichnis für Verwaltungsvorschriften des Bundes zu schaffen. Es hat damit begonnen, in einem Pilotprojekt die dienstrechtlichen Vorschriften des Bundes zu erfassen und beabsichtigt, diese bis Ende des Jahres 2000 in ein Datenbanksystem einzustellen. Mit dessen Hilfe sollen Verwaltungsvorschriften nach Stichworten recherchiert und ständig in aktueller Fassung abgerufen werden können. Das Ergebnis des Pilotprojektes soll dem eigenen Haus und den anderen Ressorts mit dem Ziel vorgestellt werden, diese vom Nutzen eines entsprechenden Systems zu überzeugen und zu einer Beteiligung zu bewegen. Das Bundesministerium plant, ein ressortübergreifendes Datenbanksystem bis zum Ende des Jahres 2002 einzurichten.

9.5

Der Bundesrechnungshof begrüßt die Absicht des Bundesministeriums, ein möglichst einheitliches Gültigkeitsverzeichnis für Verwaltungsvorschriften des Bundes in Form einer Datenbank einzurichten. Dies würde die Leistungsfähigkeit der Verwaltung steigern und das Vertrauen der Bürger und Unternehmen in die Transparenz und Berechenbarkeit der Verwaltung stärken. Dabei ist als vorbereitende Maßnahme eine systematische Sichtung, Analyse und Bereinigung des Vorschriftenbestandes bei den Ressorts erforderlich. Angesichts der Erfahrungen der vergangenen zehn Jahre ist das Projekt unter Federführung des Bundesministeriums von den Ressorts mit mehr Nachdruck zu betreiben, um es bis zum Ende des Jahres 2002 verwirklichen zu können.

10 Überwachung von Zuwendungen

10.0

Aus dem Bundeshaushalt werden jährlich Zuwendungen in Milliardenhöhe an Hunderte von Zuwendungsempfängern verausgabt. Die zur Überwachung der Verwendung dieser Ausgaben gesetzlich vorgeschriebenen Übersichten werden vielfach in einer unwirtschaftlich-

en Verfahrensweise erstellt. Selbst innerhalb des Geschäftsbereiches eines Ministeriums werden manuelle und IT-gestützte Verfahren nebeneinander eingesetzt. Regelungen für eine einheitliche Verwaltung von Zuwendungsdaten bestehen nicht. Übergreifende Auswertungen zur Vorbereitung und Überwachung von Entscheidungen sind nur mit großem Verwaltungsaufwand möglich.

Der Bundesrechnungshof hält die bisherige Verwaltung der Zuwendungsdaten für unwirtschaftlich und empfiehlt eine Verknüpfung mit dem automatisierten Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes. Ein einheitliches Verfahren zur Datenverwaltung vermindert den bestehenden Verwaltungsaufwand und erhöht den Nutzen der Daten.

10.1

Aus dem Bundeshaushalt werden jährlich Zuwendungen in Milliardenhöhe an Hunderte von Zuwendungsempfängern verausgabt. Die Verwendung der Zuwendungen hat die Verwaltung nach Nr. 9 der Vorläufigen Verwaltungsvorschriften zu § 44 BHO (Vorl. VV-BHO) zu überwachen. Für jedes Haushaltsjahr ist dazu eine besondere nach Titeln gegliederte Übersicht über Empfänger, Art, Höhe und Zweck der Zuwendungen des Bundes zu führen. Aus der Übersicht müssen auch die zur Zahlung angewiesenen oder vom Zuwendungsempfänger angeforderten Beträge sowie die eingegangenen Verpflichtungen ersichtlich sein. Schließlich sind der vorgeschriebene Zeitpunkt für die Vorlage des Verwendungsnachweises, dessen Eingang, der Zeitpunkt der Prüfung durch die Verwaltung und die Abgabe an die rechnungslegende Stelle aufzunehmen. Der Bundesrechnungshof hat die Praxis der Verwaltung von Zuwendungsdaten exemplarisch in den Geschäftsbereichen des Bundesministeriums des Innern (Bundesministerium) und des Beauftragten der Bundesregierung für Angelegenheiten der Kultur und der Medien (Beauftragter der Bundesregierung) geprüft.

10.2

Die Geschäftsbereiche des Bundesministeriums und des Beauftragten der Bundesregierung vergeben jährlich zusammen über 2 Mrd. DM Zuwendungen direkt oder über zwischengeschaltete Einrichtungen an über 350 einzelne Zuwendungsempfänger. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die jeweils verantwortlichen Stellen die vorgeschriebenen Zuwendungsübersichten in sehr unterschiedlicher Art und Weise und zum Teil mit erheblichem Verwaltungsaufwand handhaben. Sie werden sowohl in manueller Form auf Papier, IT-gestützt als Tabellenkalkulation oder auch als fachbereichsspezifische Datenbankanwendung erstellt und geführt. Selbst innerhalb eines Geschäftsbereiches sind in verschiedenen Abteilungen und Referaten unterschiedliche Verfahrensweisen vorzufinden.

Im Geschäftsbereich des Bundesministeriums werden z. B. im Arbeitsbereich „Hilfen für die deutschen Minderheiten in den Herkunftsgebieten“ zwei unterschiedliche Datenbankanwendungen eingesetzt, die nicht aufeinander abgestimmt sind. So verwendet die Fachabteilung im Bundesministerium eine durch ein externes Unternehmen erstellte Anwendung, während das mit der Umsetzung eines Teils der Bewilligungen beauftragte Bundesverwaltungsamt (BVA) seine Zuwendungsdaten über eine eigene Datenbankanwendung verwaltet. Ein IT-gestützter Datenaustausch zwischen beiden Stellen findet nicht statt. Vielmehr teilt das BVA dem Bundesministerium schriftlich seine Förderdaten mit. Dieses wiederum erfasst teilweise manuell erneut die Daten in der dort vorhandenen Datenbank.

Die so erstellten Zuwendungsdaten sind aufgrund der uneinheitlichen Datenführung schon innerhalb des Geschäftsbereichs des Bundesministeriums nicht kompatibel. Damit ist die Zusammenführung der für die Gesamtsteuerung von Förderprogrammen benötigten Informationen infolge der mehrfachen manuellen Dateneingaben fehleranfällig. Übergreifende Auswertungen von Zuwendungsdaten, wie sie zur Vorbereitung und Überwachung von Entscheidungen regelmäßig auch von anderen Bundesministerien, dem Bundesministerium der Finanzen und aus dem parlamentarischen Raum nachgefragt werden, sind daher besonders verwaltungsaufwendig und unwirtschaftlich. Die gewonnenen Erkenntnisse sind zudem in zeitlicher und inhaltlicher Hinsicht nur eingeschränkt aussagefähig. Ein weiterer Informationsbedarf, z. B. zum Aufzeigen von Entwicklungstendenzen, führt zu erneuten verwaltungsaufwendigen Recherchen. Über den Einzelfall hinausgehende oder regelmäßige übergreifende Auswertungen zur Steuerung und Kontrolle von Zuwendungen unterbleiben – nicht zuletzt deshalb – in der Regel.

10.3

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium, den Beauftragten der Regierung und das Bundesministerium der Finanzen darauf hingewiesen, dass die derzeit praktizierte dezentrale und uneinheitliche Sammlung und Verwaltung von Zuwendungsdaten den Informationsbedürfnissen zur Steuerung eines wirtschaftlichen Einsatzes von Fördermitteln des Bundes nicht gerecht wird. Nicht zusammenführbare Datenbestände und erheblicher Verwaltungsaufwand bei häufig erforderlichen übergreifenden Auswertungen führen zu einem unwirtschaftlichen Verwaltungsverfahren. Es besteht überdies die Gefahr, dass auch künftig Bundesmittel für neue „Insellösungen“ verausgabt werden, obwohl übertragungsfähige bewährte Programme bereits verfügbar sind.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Zuwendungsdaten in einer standardisierten zentralen Datenbankanwendung bei dezentraler Eingabe und entsprechenden Auswertungsmöglichkeiten für den gesamten Bundesbereich erstellen und verwalten zu lassen. Nur durch ein einheitliches Verfahren zur Datenverwaltung ist die optimale Nutzung der Zuwendungsdaten zu erreichen. Im Rahmen der Umsetzung sollen bereits bestehende ausgereifte Datenbankanwendungen auf eine entsprechende Verwendungsmöglichkeit überprüft werden. Durch die Anbindung eines zentralen Verfahrens an das automa-

tisierte Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundesministeriums der Finanzen lassen sich weitere Synergieeffekte erreichen. Auch wird sich der Datenerfassungsaufwand vermindern und die Datensicherheit erhöhen, ohne dass einzelne Bundesministerien ihre bereits im Einsatz befindlichen Anwendungen aufgeben müssen. Ferner bietet die heutige Datentechnik die Möglichkeit, bewährte Datenbankprogramme beizubehalten und deren Daten (auszugsweise) automatisch dem zentralen Datenbestand zur Verfügung zu stellen.

10.4

Das Bundesministerium der Finanzen unterstützt den Vorschlag des Bundesrechnungshofes und beabsichtigt, im Interministeriellen Koordinationsausschuss für Informationstechnik beim Bundesministerium eine mit allen Bundesministerien abgestimmte Entscheidung über die Aufnahme des Projektes in die Liste der „einer für alle“ Vorhaben herbeizuführen.

Das Bundesministerium und der Beauftragte der Bundesregierung haben mitgeteilt, dass sie die Erstellung eines zentralen Fachkonzeptes mit dezentralen Auswertungsmöglichkeiten für richtig halten und sich an der Erstellung und Umsetzung des Konzepts aktiv beteiligen werden.

10.5

Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass das Bundesministerium der Finanzen, der Beauftragte der Regierung und das Bundesministerium seine Anregungen positiv aufgenommen haben. Er erwartet, dass die erforderlichen Maßnahmen zur Umsetzung des Konzeptes einer einheitlichen Verwaltung von Zuwendungsdaten zügig in Angriff genommen werden. Er hält dabei eine entsprechende Konkretisierung der hierzu in den Vorl. VV-BHO enthaltenen Regelungen für angezeigt. Das vom Bundesrech-nungshof angeregte neue Verfahren wird den bestehenden Verwaltungsaufwand vermindern und gleichzeitig den Nutzen der Daten bei der Steuerung der Zuwendungen sowie der Vorbereitung von Entscheidungen erhöhen.

11 Dienst- und Fachaufsicht über die Villa Massimo in Rom
(Kapitel 04 05 Titel 686 51)

11.0

Die Deutsche Akademie Villa Massimo in Rom fördert deutsche Künstler, indem sie ihnen Studienaufenthalte in Rom ermöglicht. Das zuständige Bundesministerium beaufsichtigte bis Ende des Jahres 1998 die Leitung der Villa Massimo unzureichend. Seit mehr als fünf Jahren waren ihm unerledigte Arbeiten, Verstöße gegen arbeitsrechtliche Verpflichtungen und Illoyalität der Leitung der Villa Massimo gegenüber dem aufsichtsführenden Bundesministerium bekannt. Konsequenzen zog es daraus jedoch nicht. Der Bundesrechnungshof stellte des Weiteren erhebliche Mängel in der Haushalts- und Wirtschaftsführung fest, die das Bundesministerium ebenfalls kannte, aber nicht abstellte.

11.1

Die Deutsche Akademie Villa Massimo in Rom (Villa Massimo) soll deutschen Künstlern in Rom Unterkunft gewähren und ihnen Anregungen und Hilfen vermitteln, die für ihre künstlerische Arbeit und Fortentwicklung dienlich sein können. Die Villa Massimo ist eine unselbstständige Anstalt des öffentlichen Rechts nunmehr im Geschäftsbereich des Beauftragten der Bundesregierung für Angelegenheiten der Kultur und der Medien (Beauftragter der Bundesregierung). Bis Ende des Jahres 1998 lag die Zuständigkeit beim Bundesministerium des Innern.

Im Frühjahr 1994 ordnete das Bundesverwaltungsamt einen Beamten für sechs Monate zur Villa Massimo ab, um die Arbeitsplätze und die Arbeitsabläufe zu überprüfen. Dieser stellte u. a. Verstöße gegen kassenrechtliche Bestimmungen, insbesondere gegen das „Vier Augen Prinzip“, fest. Im März 1995 leitete das Bundesministerium dem Direktor der Villa Massimo aufgrund dieser Untersuchung einen Organisationserlass zur Stellungnahme zu. Hierzu äußerte sich der Direktor in der Sache nicht. Das Bundesministerium stellte den Vorgang dann zurück, da es nach dem Ausscheiden der ersten Verwaltungskraft die Neubesetzung abwarten wollte. Auch nach der Neueinstellung verfolgte das Bundesministerium die Angelegenheit nicht weiter. In einem Prüfbericht vom Juni 1998 legte es die organisatorischen Mängel nochmals dar. Auch im Jahre 1999 reagierte die Leitung der Villa Massimo nicht auf die Beanstandungen. Nach wie vor wurde gegen das „Vier Augen Prinzip“ verstoßen.

Das Fachreferat wies seit mehr als fünf Jahren immer wieder auf unerledigte Arbeiten, Verstöße gegen arbeitsrechtliche Verpflichtungen und die Illoyalität der Leitung der Villa Massimo gegenüber dem aufsichtführenden Bundesministerium hin. Das Bundesministerium zog daraus jedoch keine Konsequenzen. Im Oktober 1995 wies das Fachreferat gegenüber dem Abteilungsleiter Kultur darauf hin, dass der Direktor die „alte“ Forderung nach einem Nutzungskonzept der Villa nicht erfülle. Das Papier, das er vorgelegt habe, enthalte keine konzeptionellen Ansätze, sondern bestehe nur aus einer Ansammlung von Einzelkommentierungen mit zum Teil unsachlichen bis polemischen Ausfällen. Die längst überfällige Herausgabe einer Informationsschrift habe der Direktor abgelehnt.

In einer Vorlage vom Juli 1997 wies der zuständige Unterabteilungsleiter die Leitung des Bundesministeriums darauf hin, dass der Direktor seit Jahren der Bitte der Abteilung nicht nachkomme, sein Konzept über die Leitung der Villa und die Schwerpunkte der Tätigkeit darzulegen, und regte eine förmliche Abmahnung an. Diesem Vorschlag folgte die Leitung jedoch nicht.

Im September 1997 teilte das Fachreferat der Leitung des Bundesministeriums mit, dass nach der nun erfolgten Verlängerung des Vertrages mit dem Direktor bis Ende des Jahres 2000 weitere Ermahnungen seitens des Fachreferates keine Aussicht auf Erfolg versprächen. Es werde deshalb in Zukunft davon absehen, die Erledigung überfälliger dienstlicher Angelegenheiten anzumahnen, und lehne insoweit jede Verantwortung ab. Anfang Dezember 1997 teilte das Personalreferat dem Fachreferat mit, dass auf Weisung des Staatssekretärs das Referat auch weiterhin für die Villa zuständig sei, der Kontakt zum Direktor jedoch ausschließlich über den Abteilungsleiter Kultur und die Abteilung Z erfolgen solle. Die Referatsleitung erwiderte schriftlich, dass sie nun keine Möglichkeit mehr sehe, die ihr übertragene Fachaufsicht wirksam durchzusetzen.

Der Bundesrechnungshof stellte bei seiner Prüfung ebenfalls erhebliche Mängel in der Haushalts- und Wirtschaftsführung fest. So verstieß die Leitung der Villa Massimo in vielen Fällen gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, indem sie z. B. die Bestimmungen über die Ausschreibung von Leistungen jahrelang missachtete.

11.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Bundesministerium die Mängel in der Haushalts- und Wirtschaftsführung seit Jahren kannte, aber nicht abstellte. Trotz der zahlreichen Vermerke, Schreiben und Vorlagen des Fachreferates zog es keine angemessenen Konsequenzen. Stattdessen verlängerte es den Vertrag mit dem Direktor, ohne dies näher zu begründen. Die Leitung der Villa Massimo konnte den Eindruck gewinnen, ihr Handeln werde vom Bundesministerium grundsätzlich gebilligt. Schreiben des Fachreferates nahm sie deshalb nicht ernst; eine wirksame Zusammenarbeit auf der Arbeitsebene fand nicht mehr statt. Durch die mehr als fünf Jahre bestehenden Streitpunkte entstanden erhebliche Reibungsverluste und vermeidbarer Verwaltungsaufwand.

Der Bundesrechnungshof hat den Beauftragten der Bundesregierung aufgefordert, die Mängel unverzüglich abzustellen und angemessene Konsequenzen zu ziehen.

11.3

Der Beauftragte der Bundesregierung hat die festgestellten Mängel in der Haushalts- und Wirtschaftsführung sowie in den organisatorischen Abläufen inzwischen beseitigt. Zudem hat er das Arbeitsverhältnis mit dem Direktor der Villa Massimo vorzeitig beendet.

Das früher zuständige Bundesministerium hat mitgeteilt, dass die pflegliche Behandlung des Direktors der Villa Massimo ein besonderes Anliegen der Leitung des Bundesministeriums gewesen sei. Diese hätte offenbar den Eindruck gewonnen, dass die Arbeitsebene den besonderen künstlerischen Belangen der Villa Massimo nicht ausreichend Rechnung getragen und alle Angelegenheiten unangemessen bürokratisch behandelt habe. Deshalb habe die Leitung dem Direktor der Villa Massimo nur noch bestimmte Kontaktpersonen innerhalb des Bundesministeriums als Ansprechpartner benannt. Dadurch wollte sie verhindern, dass der Direktor durch unangemessenes und verständnisloses Agieren der Arbeitsebene verärgert werde.

11.4

Die Ausführungen des früher zuständigen Bundesministeriums können nicht begründen, warum es die seit Jahren bekannten Mängel in der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Villa Massimo nicht abstellte. Der Bundesrechnungshof kann keine unangemessen bürokratische Verfahrensweise darin erkennen, wenn das zuständige Fachreferat auf die Einhaltung des Haushaltsrechts und die Erledigung von Aufträgen achtet. Dies kann auch nicht von der möglichen Verärgerung des Leiters einer Einrichtung abhängen. Ungeachtet der zwischenzeitlich übergegangenen Zuständigkeit für die Villa Massimo sollte das Bundesministerium bei Einrichtungen in seinem Zuständigkeitsbereich künftig darauf hinwirken, dass diese das Haushaltsrecht beachten. Festgestellten Verfehlungen in der Haushalts- und Wirtschaftsführung sollte es unverzüglich entgegentreten.

12 Ausgaben für die Vergütung von Bundestrainern
(Kapitel 06 02 Titel 684 11)

12.0

Der Bund unterstützt die Vergütung von Bundestrainern mit über 30 Mio. DM pro Jahr. Seit dem Jahre 1997 legt das Bundesministerium die auf die einzelnen Verbände entfallenden Bundesmittel im Rahmen einer neu erarbeiteten Konzeption als Pauschalen fest, ohne deren Notwendigkeit und Angemessenheit zu dokumentieren. Weiter berücksichtigte das Bundesministerium bei der Bemessung der Eigenleistung der Sportverbände deren Eigeninteresse und finanzielle Leistungskraft nicht im gebotenen Maße. Zudem könnte es das Verwaltungsverfahren für die Zuwendungen straffen und so den Aufwand vermindern.

12.1 Vorbemerkung

Der Bundesrechnungshof prüfte die Zuwendungen für die Vergütung von haupt- und nebenamtlichen Bundestrainern, die jährlich über 30 Mio. DM betragen. Aufgrund einer Forderung von Berichterstattern des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages vom September 1996 erarbeitete das Bundesministerium in Zusammenarbeit mit dem Deutschen Sportbund (Sportbund) eine Konzeption zur Trainerförderung des Bundes. Die Konzeption zielte auf eine bessere Verbandstrainerförderung ab und sollte mit der Einführung einer Pauschalierung der Fördermittel auch das Verwaltungsverfahren vereinfachen.

Neben diesen Mitteln erhalten die Verbände weitere Mittel im Rahmen der so genannten „Jahresplanung“ und der „Finanzierung der hauptamtlichen Führungskräfte“. Diese Mittel erreichten im Jahre 1999 eine Höhe von rd. 40 Mio. DM.

12.2 Pauschalen für die Vergütung von Bundestrainern

12.2.1

Die Trainerpauschalen sollen den Verbänden die Anstellung der aus sportfachlicher Sicht notwendigen Anzahl von Bundestrainern ermöglichen. Die Festlegung der Pauschalen für die Dauer des jeweiligen olympischen Zyklus liegt in der Verantwortung des Bundesministeriums, das den Sportbund als sportfachlichen, neutralen Gutachter um entsprechende Voten bittet. Nach Angaben des Sportbundes folgt das Bundesministerium den ihm unterbreiteten Vorschlägen. Das Bundesverwaltungsamt bewilligte den Verbänden die Trainerpauschalen auf der Grundlage ihrer mit dem Sportbund abgestimmten Trainerstrukturen. Die Verbände sollten die Pauschalen für die Vergütung von Trainern verwenden, ohne dabei an eine bestimmte vom Bundesministerium gebilligte Vergütungsordnung gebunden zu sein.

Nach der neu erarbeiteten Trainerkonzeption aus dem Jahre 1996 galten insbesondere folgende Kriterien für die Bemessung der Pauschalen:

- die vorgesehene Trainerausstattung des Verbandes,
- Größe und Leistungsstand des Bundeskaders,
- die Zahl der anerkannten Bundesstützpunkte,
- sportartspezifische Besonderheiten (z. B. umfangreiches Auslandstraining) und
- die Gesamthöhe der verfügbaren Bundesmittel für Trainer.

Aussagen zur Anwendung dieser Kriterien sowie Begründungen zur Notwendigkeit und Angemessenheit der Bundeszuwendung konnte der Bundesrechnungshof aus den Akten nicht entnehmen. Eine feststehende Berechnungsmethode gab es nicht.

So hielt z. B. das Bundesverwaltungsamt zum Festsetzen der Trainerpauschale für den Deutschen Kanu-Verband in einem Aktenvermerk im Wesentlichen Folgendes fest: Der Vertreter des Bundesministeriums eröffnete die Verhandlung mit dem Verband und bezifferte die jährliche Trainerpauschale auf 1 280 000 DM. Einen Teilbetrag in Höhe von 50 000 DM für das Training im Bereich Kanuslalom machte er davon abhängig, dass die Sportart weiterhin olympische Disziplin bleibt. Andernfalls würde die Pauschale auf 1 230 000 DM gekürzt. Der Vertreter des Sportbundes erklärte hierzu, dass dieser Betrag nicht realistisch sei, vielmehr würden 1 300 000 DM, mindestens jedoch 1 250 000 DM benötigt. Das Bundesministerium setzte die Trainerpauschale für den olympischen Zyklus daraufhin mit 1 280 000 DM einschließlich eines Teilbetrags für Kanuslalom von 30 000 DM fest.

12.2.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass keiner der vom Bundesministerium zur Verfügung gestellten Verwaltungsvorgänge zu den Bewilligungsjahren 1997 bis 2001 eine Bemessung der jeweiligen Trainerpauschale nach objektiven Kriterien enthielt. Auch der Sportbund verfügte über keine schriftlichen Aufzeichnungen zur Bemessung der einzelnen Pauschalen. Nach den vorhandenen Unterlagen beruhten die verbandsspezifischen Pauschalen im Wesentlichen auf Verhandlungsergebnissen.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, die Festsetzung der Pauschalen nach den schon vorhandenen Kriterien für das Parlament und die Zuwendungsgeber transparent zu gestalten und zu dokumentieren.

12.2.3

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, dass es in künftigen Bewilligungsverfahren die Kriterien für die Bemessung der Trainerpauschale verständlich darstellen wolle. Eine der entscheidenden Grundlagen für die Bemessung seien die Empfehlungen des Sportbundes zur Bundestrainervergütung vom November 1996. Dieser habe die Pauschalen für hauptamtliche Trainer auf der Basis einer Vergütung von 80 000 bis 100 000 DM pro Jahr und Trainer errechnet. Darüber hinaus habe das Bundesministerium Besitzstandsansprüche von Trainern, abgeleitet aus ihren Altverträgen, berücksichtigen müssen. Deshalb stellten die verbandsspezifischen Pauschalen kein subjektives Verhandlungsergebnis dar, sondern beruhten ausschließlich auf Fakten.

12.2.4

Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass das Bundesministerium das Bewilligungsverfahren transparenter gestalten will. Es bleibt jedoch aufgefordert darzulegen, auf welche Art und Weise es die Bemessungskriterien anwenden will. Im Übrigen räumen seine Ausführungen die Kritik des Bundesrechnungshofes nicht aus, dass die Festsetzung der Trainerpauschalen für Dritte nicht verständlich ist. Das Bundesministerium kann seine Behauptung, die Höhe der Trainerpauschale beruhe ausschließlich auf Fakten, nicht belegen. Abgesehen davon sagt die Höhe der Jahresvergütung für die Trainer noch nichts über das Zustandekommen und die Höhe der Pauschale aus.

12.3 Eigenanteil der Verbände

12.3.1

Das Bundesministerium setzte im Jahre 1997 gegenüber zehn Verbänden Eigenanteile an der Trainerfinanzierung zwischen 5 000 DM und 600 000 DM fest. Kriterien für das Festsetzen des Eigenanteils konnte der Bundesrechnungshof den Verwaltungsvorgängen des Bundesministeriums nicht entnehmen. Die von ihm befragten Verbände gaben an, dass die Höhe der angerechneten Eigenmittel vom Verhandlungsgeschick des jeweiligen Verbandes

abhängig sei. Dies stellte auch der Bundesrechnungshof fest, als er informell an Verhandlungen im Bundesministerium teilnahm.

Das Bundesministerium forderte auch nicht in allen Fällen den ursprünglich festgesetzten Eigenanteil ein. So steuerte der Deutsche Schützenbund statt des festgesetzten Betrages von 179 230 DM lediglich 150 000 DM als Eigenbeitrag bei. Der Verband gab gegenüber dem Bundesrechnungshof an, dass ihm die Bemessungsgrundlage hierfür nicht bekannt sei; die Summe von 150 000 DM habe ihm das Bundesministerium mitgeteilt.

Bei der Trainerfinanzierung im Jahre 1998 unterblieb eine gesonderte Eigenmittelfestsetzung. In seiner Benachrichtigung über die zu erwartenden Förderbeträge für die Jahre 1999 bis 2001 legte das Bundesministerium dann Eigenmittelanteile bei 29 Verbänden fest, die inzwischen verbindliche Bestandteile der entsprechenden Zuwendungsbescheide des Bundesverwaltungsamtes sind. Die Beträge an Eigenmitteln entnahm das Bundesministerium einer „statistischen Abfrage“ bei den Verbänden. Dabei akzeptierte es ungeprüft Fehlanzeigen. In anderen Fällen ließ es gemeldete Eigenmittel bei der Bemessung der Zuwendung unberücksichtigt.

Bei der Neufestsetzung der Trainerpauschalen für die Wintersportverbände nahm das Bundesministerium höhere Eigenmittel nicht zum Anlass, die Bundeszuwendung für die Dauer des neuen olympischen Zyklus zu vermindern. So blieb die Trainerpauschale für den Deutschen Ski-Verband im Jahre 1998 unverändert bei 4,3 Mio. DM, während sich dessen Eigenmittel im Vergleich zum Vorjahr mit 1,9 Mio. DM mehr als verdreifacht hatten. Erst auf ausdrückliche Bitten des Bundesministeriums beantragte der Verband auch für die Jahre 2000 und 2001 Trainerpauschalen in gleicher Höhe, obwohl er aufgrund erheblicher Mehreinnahmen aus dem Verkauf von Fernsehübertragungsrechten aus der Förderung ausscheiden wollte.

12.3.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Verfahrensweise des Bundesministeriums bei der Festsetzung der Eigenanteile der Verbände haushalts- und zuwendungsrechtlichen Vorgaben widersprach. Die Höhe der festgesetzten Eigenanteile war nicht begründet. Zudem hätte das Bundesministerium für jeden Einzelfall prüfen müssen, ob die finanzielle Situation des jeweiligen Verbandes mit einer Förderung überhaupt noch vereinbar war. Insbesondere hätte das Bundesministerium für die Jahre 1999 bis 2001 nicht ohne weitere Prüfung Fehlanzeigen der Verbände hinsichtlich ihrer Eigenmittel akzeptieren dürfen. Dadurch nahm es in Kauf, dass sich Verbände trotz ggf. vorhandener finanzieller Leistungsfähigkeit nicht an der Finanzierung ihrer Trainer beteiligten. Das Bundesministerium hätte auch gestiegene Eigenmittel bei der Bemessung der Förderung berücksichtigen müssen. Durch seine Verfahrensweise berücksichtigte es das Eigeninteresse und die Leistungskraft der Zuwendungsempfänger nicht angemessen.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, künftig die Eigenanteile im Rahmen eines haushaltsrechtlich korrekten und für die Verfahrensbeteiligten transparenten Bemessungsverfahrens festzulegen.

12.3.3

Das Bundesministerium hat ausgeführt, dass es die Eigenmittel in jährlichen Strukturgesprächen mit den Verbänden in einer Gesamtsumme festlege. Anschließend teile es die Mittel auf einzelne Bereiche wie die Trainerfinanzierung auf. Wegen der unterschiedlichen Strukturen und Finanzausstattungen der einzelnen Verbände könne es kein einheitliches Schema für das Festlegen der Eigenanteile geben. Sämtliche Einnahmen und Ausgaben eines Verbandes würden gegenübergestellt. Sei hierbei eine deutliche Erhöhung der Eigenmittel gegenüber dem Vorjahr festzustellen, würden infolge dieser Mehreinnahmen die Eigenanteile für den Hochleistungsbereich angemessen angehoben. Die Bundeszuwendung falle entsprechend niedriger aus, da diese nur den Fehlbedarf abdecke. Habe das Bundesministerium höhere Eigenmittel nicht schon bei der Trainerfinanzierung angerechnet, so würde es diese bei der Jahresplanung berücksichtigen. Künftig würden jedoch die Eigenmittel nur noch bei der Jahresplanung der Verbände festgesetzt.

Das Bundesministerium habe den Eigenmittelanteil des Deutschen Schützenbundes wegen nicht vorhersehbarer, außergewöhnlicher Belastungen des Verbandes verringert. Der Deutsche Ski-Verband habe Fördermittel anfordern sollen, da die Eigenmittelsituation des Verbandes ab dem Jahre 2003 nicht gesichert sei. Es bestehe keine Gewähr, dass das Parlament bei einer notwendigen Wiederaufnahme der Förderung zusätzliche Mittel bewillige. Inzwischen habe es aber die Trainerpauschale für den Deutschen Ski-Verband von 4,3 Mio. DM auf 3,4 Mio. DM abgesenkt.

12.3.4

Die Einlassung des Bundesministeriums steht nicht im Einklang mit den Feststellungen des Bundesrechnungshofes in den geschilderten Einzelfällen. Das Bundesministerium bleibt deshalb aufgefordert, die Eigenanteile künftig in einem für die Verfahrensbeteiligten durchschaubaren Bemessungsverfahren festzulegen und zu dokumentieren. Der Bundesrechnungshof wertet es jedoch als einen Schritt in die richtige Richtung, dass das Bundesministerium die Leistungsfähigkeit eines Verbands nur noch bei der Jahresplanung der Verbände – ohne Verteilung auf einzelne Bereiche – berücksichtigen will.

12.4 Verwaltungsvereinfachung

12.4.1

Das Bundesministerium lässt die Pauschalen für die Trainervergütung und die Bundesmittel für die Jahresplanung sowie für die hauptamtlichen Führungskräfte der mehr als 40 geförderten Verbände in getrennten Zuwendungsver-

fahren durch das Bundesverwaltungsamt bewilligen. Das Verwendungsnachweisverfahren war noch nicht auf die Besonderheiten der neuen Trainerkonzeption ausgerichtet und erforderte daher in der Praxis umfangreiche Zuordnungs- und Prüfungsmaßnahmen. Zudem behielt sich das Bundesministerium zu viele Entscheidungen vor.

12.4.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Bundesministerium das Verwaltungsverfahren nicht gestrafft und vereinfacht hat, indem es die Anzahl der Bewilligungsverfahren verminderte. Er hat vorgeschlagen, die Förderung nach den Vorgaben des Bundesministeriums über einen einzigen Zuwendungsvertrag oder Globalbescheid und über nur einen Projektträger abzuwickeln. Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes hat sich auch das bisherige Verfahren beim Nachweis der Verwendung der Mittel nicht bewährt, zumal es mit erheblichem Verwaltungsaufwand verbunden ist. Der Bundesrechnungshof hat Vorschläge zur Vereinfachung unterbreitet und das Bundesministerium aufgefordert, seine Vorgehensweise zu überprüfen. Schließlich hat der Bundesrechnungshof eine Verlagerung von Aufgaben zum Bundesverwaltungsamt gefordert. Auch dadurch ließen sich Verwaltungsausgaben einsparen.

12.4.3

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, dass für die Trainerfinanzierung ein Bescheid für den gesamten olympischen Zyklus, für die Jahresplanung hingegen jährlich erstellt werde. Deshalb könne es die Zuwendungsbescheide nicht einfach zusammenfassen. Auch handele es sich um unterschiedliche Finanzierungsarten. Eine Bündelung würde zu einer Beeinträchtigung der sportpolitischen Einflussmöglichkeiten führen oder aber ein so dichtes Netz von Vorgaben erfordern, dass Rationalisierungseffekte nicht ersichtlich wären. Zum Nachweis der Verwendung der Mittel teilt das Bundesministerium die Auffassung des Bundesrechnungshofes und will seinen Vorschlag aufgreifen. Hinsichtlich der Verlagerung von Aufgaben vom Bundesministerium auf das Bundesverwaltungsamt hat das Bundesministerium ausgeführt, dass es Überlegungen organisatorischer und personeller Art gebe, die jedoch noch nicht abgeschlossen seien. Auf jeden Fall werde es künftig auf einen besseren Informationsfluss und eine direkte Zusammenarbeit zwischen ihm und dem Bundesverwaltungsamt achten.

12.4.4

Die Argumente des Bundesministeriums gegen die Vereinfachung des Förderverfahrens vermögen nicht zu überzeugen. Der Bundesrechnungshof geht bei seinen Vorschlägen davon aus, dass das Bundesministerium das Förderverfahren insgesamt neu überdenkt. Die Gefahr einer Beeinträchtigung der sportpolitischen Einflussmöglichkeiten oder zu enger Vorgaben vermag der Bundesrechnungshof dabei nicht zu erkennen. Auch künftig gilt der Grundsatz der „Autonomie des Sports“; die sportfachliche Beratung und Vorbereitung der Entscheidungen durch den Sportbund steht nicht infrage. Der Bundesrechnungshof begrüßt die Überlegungen, das Verfahren zum Nachweis der Verwendung zu vereinfachen. Das Bundesministerium sollte jedoch seine Überlegungen zur Verlagerung von Aufgaben so rasch wie möglich abschließen, um damit Einsparungen zu erzielen.

12.5 Abschließende Empfehlung

Aufgrund der Mängel und Beanstandungen hält es der Bundesrechnungshof für erforderlich, dass das Bundesministerium das gesamte Verfahren der Trainerfinanzierung weiter vereinfacht und für das Parlament und die Zuwendungsempfänger transparenter gestaltet.

13 Einrichtung von fünf Aus- und Fortbildungszentren beim Bundesgrenzschutz

13.0

Mit der Neuorganisation des Bundesgrenzschutzes im Jahre 1998 wurde für jedes der fünf Bundesgrenzschutzpräsidien ein Aus- und Fortbildungszentrum eingerichtet. Aufgrund der verschiedenen Personalstärken der Präsidien sind die Zentren unterschiedlich stark mit Fortbildungsaufgaben belastet.

Durch ein flexibleres Aus- und Fortbildungskonzept und den Verzicht auf ein Aus- und Fortbildungszentrum ließe sich das Lehrpersonal gleichmäßiger auslasten und ein bundesweit ausgewogenes Fortbildungsangebot erreichen. Außerdem eröffnet dies Einsparmöglichkeiten im Personalbereich von jährlich mindestens 3 Mio. DM, macht Bauausgaben von ca. 7 Mio. DM entbehrlich und lässt einen Veräußerungserlös für die rd. 14 ha große Liegenschaft erwarten.

13.1

Der Bundesgrenzschutz (BGS) wurde im Jahre 1998 neu organisiert. Das Aus- und Fortbildungskonzept sieht für jedes der fünf Bundesgrenzschutzpräsidien ein Aus- und Fortbildungszentrum vor. (s. ***Schaubild*** S. 105) Die Zentren befinden sich noch im Aufbau. Teilweise sind an den Standorten noch in größerem Umfange Bau- und Umbaumaßnahmen durchzuführen, um die für den Lehrbetrieb erforderliche Infrastruktur zu schaffen.

Die Hauptaufgaben der Aus- und Fortbildungszentren bestehen in der Laufbahnausbildung des mittleren und teilweise auch des gehobenen Polizeivollzugsdienstes sowie der Fortbildung aller Polizeivollzugsbeamten der Bundesgrenzschutzpräsidien. Daneben nehmen die Bundesgrenzschutzämter und die zentrale Grenzschutzschule in

Schaubild

Grenzschutzpräsidium	Nord	Ost	Mitte	Süd	West	
Aus- und Fortbildungszentrum	Walsrode	Neustrelitz	Eschwege	Oerlenbach	Swisttal	Gesamt
Fortbildungslehrpersonal	19	19	19	19	19	95
Zahl der Polizeivollzugsbeamten im Grenzschutzpräsidium	5 791	8 536	4 466	6 124	5 621	30 538

Lübeck Aus- und Fortbildungsaufgaben wahr. Bei allen Bundesgrenzschutzpräsidien sind außerdem Zentren für einsatzbezogene Fortbildung eingerichtet.

13.2

Der Bundesrechnungshof prüfte das Aus- und Fortbildungskonzept des BGS. Er untersuchte insbesondere die getroffenen Standortentscheidungen und die Belastung des Lehrpersonals.

Er stellte fest, dass das Konzept eine weitgehend einheitliche Organisationsstruktur und Personalausstattung der Aus- und Fortbildungszentren festlegt. Von den jeweils rd. 260 Dienstposten entfallen 79 auf das Lehrpersonal, davon 60 für Ausbildungs- und 19 für Fortbildungsaufgaben.

Während die Anwärter des mittleren Polizeivollzugsdienstes gleichmäßig auf alle Aus- und Fortbildungszentren verteilt werden sollen, bezieht sich der Fortbildungsauftrag auf die Polizeivollzugsbeamten des jeweiligen Bundesgrenzschutzpräsidiums. Dies sind zwischen rd. 4 500 und 8 500 Beamte.

Die Fortbildungsintervalle für die Polizeivollzugsbeamten liegen nach den Feststellungen des Bundesrechnunghofes je nach Bundesgrenzschutzpräsidium zwischen 3,0 und 5,7 Jahren.

13.3

Der Bundesrechnungshof hat in der deutlich unterschiedlichen Belastung des Lehrpersonals und in den unterschiedlichen Fortbildungsintervallen einen erheblichen Mangel der neuen Aus- und Fortbildungskonzeption gesehen. Er hat die Auffassung vertreten, dass ein bundesweit einheitlicher Fortbildungsstandard im BGS nicht gewährleistet ist und empfohlen, die bisherige präsidiumsbezogene Konzeption zugunsten einer flexibleren Aufgabenverteilung aufzugeben.

Der Bundesrechnungshof hat vorgeschlagen, das am geringsten belastete Aus- und Fortbildungszentrum in Eschwege aufzulösen und das dortige Lehrpersonal gleichmäßig auf die vier übrigen Zentren zu verteilen. Der Fortbildungsauftrag könnte von den Aus- und Fortbildungszentren in Walsrode, Oerlenbach und Swisttal übernommen werden.

Die verbleibenden vier Aus- und Fortbildungszentren können danach annähernd gleich mit Fortbildungsaufgaben ausgelastet werden.

Der Bundesrechnungshof hat geschätzt, dass sich durch den Verzicht auf das Aus- und Fortbildungszentrum in Eschwege mindestens 30 Dienstposten mit jährlichen Personalkosten in Höhe von rd. 3 Mio. DM einsparen lassen. Neben den Einsparungen im Personalbereich würden Ausgaben in Höhe von rd. 7,25 Mio. DM für anstehende Baumaßnahmen entbehrlich. Außerdem wäre ein Veräußerungserlös für die rd. 14 ha große Liegenschaft zu erzielen.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, die noch nicht abgeschlossene Aufbauphase zu nutzen, um das Aus- und Fortbildungskonzept grundlegend zu überprüfen, die Zuständigkeiten der Aus- und Fortbildungszentren präsidiumsübergreifend neu zu verteilen und den Standort Eschwege aufzugeben.

13.4

Das Bundesministerium hat sich gegen den Vorschlag des Bundesrechnungshofes ausgesprochen.

Es hat angeführt, der unterschiedlichen Fortbildungsbelastung werde bereits durch die Einrichtung der Aus- und Fortbildungssachgebiete auf Ebene der Bundesgrenzschutzämter sowie der Zentren für einsatzbezogene Fortbildung Rechnung getragen. Ein zusätzlicher Ausgleich könne erreicht werden, indem die Organisation der Praktika des Studiengangs gehobener Polizeivollzugsdienst und Aufgaben der Aufstiegsausbildung für den gehobenen Polizeivollzugsdienst in geringer ausgelastete Aus- und Fortbildungszentren verlagert würden.

Das Bundesministerium hat weiter darauf hingewiesen, der Verzicht auf ein Aus- und Fortbildungszentrum wirke sich nachhaltig auf die Verantwortung des betroffenen Bundesgrenzschutzpräsidiums aus. Dieses könne beispielsweise bei „Großlagen“ nicht mehr umfassend für ein Fehlverhalten von Beamten, die nicht selbst aus- und fortgebildet wurden, verantwortlich gemacht werden. Ausschlaggebend für den Erhalt aller fünf Zentren sei, dass das Aus- und Fortbildungszentrum ein unverzichtbares Instrument der Personalentwicklung und der optimalen Aufgabenerfüllung für jedes Bundesgrenzschutzpräsidium darstelle.

Das Bundesministerium hat jedoch zugesagt, im Jahre 2000 in Eschwege nur begonnene Baumaßnahmen abzuschließen oder zwingend notwendige Baumaßnahmen durchzuführen, um die Entscheidung über den Erhalt des Aus- und Fortbildungszentrums nicht zu präjudizieren.

13.5

Die Ausführungen des Bundesministeriums überzeugen den Bundesrechnungshof nicht. Zwar stimmt er mit dem Bundesministerium überein, dass die einsatz- und praxisbezogenen Teile der Fortbildung vorrangig durch die Bundesgrenzschutzämter sowie die Zentren für einsatzbezogene Fortbildung abzudecken sind. Der Auftrag der Aus- und Fortbildungszentren, die Grund- und Weiterqualifizierung der Beamten nach der Ausbildung sicherzustellen, bleibt davon jedoch unberührt. Dazu ist es notwendig, allen Polizeivollzugsbeamten ein Fortbildungsangebot auf einheitlichem Niveau zu bieten. Hierfür ist zunächst der Fortbildungsbedarf eingehend zu analysieren und darauf aufbauend das Fortbildungsangebot nach Art, Umfang und Turnus festzulegen.

Im Übrigen lassen sich nach Auffassung des Bundesrechnungshofes durch eine teilweise Verlagerung der Praktika und der Aufstiegsausbildung die deutlichen Belastungsunterschiede zwischen den Zentren nicht ausgleichen. Mit der Organisation der Praktika ist lediglich der Zentralbereich der Aus- und Fortbildungszentren befasst, nicht jedoch das Lehrpersonal. Die Maßnahmen für die Aufstiegsausbildung belasten vorwiegend das Ausbildungs- und nicht das Fortbildungspersonal. Außerdem sind sie z. T. nur befristet bis Ende des Jahres 2004 durchzuführen.

Der Bundesrechnungshof vermag bei Auflösung eines Aus- und Fortbildungszentrums keine Änderungen der Verantwortung des betroffenen Bundesgrenzschutzpräsidiums zu erkennen. Bei „Großlagen“ unterstehen diesem bereits heute regelmäßig Beamte, die nicht in seinem Zuständigkeitsbereich aus- oder fortgebildet wurden.

Auch das Argument des Bundesministeriums, die Aus- und Fortbildungszentren seien als Instrument der Personalentwicklung und der optimalen Aufgabenerfüllung für jedes Präsidium unentbehrlich, vermag nicht zu überzeugen. Selbst wenn einzelne Präsidien sich in Aufgabenschwerpunkten unterscheiden, so haben sie doch grundsätzlich die gleichen Aufgaben zu erfüllen. Insofern ist auch der Aus- und Fortbildungsauftrag identisch und nicht durch regionale Besonderheiten der Präsidien geprägt.

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass im Aus- und Fortbildungszentrum Eschwege vorläufig keine weiteren Baumaßnahmen durchgeführt werden. Er hält es für angezeigt, den sich dadurch ergebenden zeitlichen Spielraum für eine grundlegende Überprüfung des Aus- und Fortbildungskonzepts zu nutzen und die Zahl der Aus- und Fortbildungszentren auf vier zu verringern.

14 Tankstellen des Bundesgrenzschutzes (Kapitel 06 25)

14.0

Der Bundesgrenzschutz betreibt für neun seiner elf Einsatzabteilungen eigene Tankstellen. Das Bundesministerium hat den Neubau und die Sanierung von Tankstellen des Bundesgrenzschutzes in den Standorten der Einsatzabteilungen geplant oder ausführen lassen, ohne die Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen zu untersuchen.

Der Bundesrechnungshof hält die Versorgung von Dienstfahrzeugen des Bundesgrenzschutzes über eigene Tankstellen grundsätzlich für unwirtschaftlich. Auch bei polizeilichen Großlagen, Lieferschwierigkeiten und in Krisen kann die Kraftstoffversorgung anderweitig sichergestellt werden.

14.1

Um die Dienstfahrzeuge des Bundesgrenzschutzes (BGS) stets einsatzbereit zu halten, ist es notwendig, die Versorgung mit Kraftstoff jederzeit und an jedem Ort sicherzustellen. Der polizeiliche Einzeldienst, dem rd. 65 % der insgesamt rd. 30 000 Kräfte des BGS zugeordnet sind, betankt seine Fahrzeuge grundsätzlich an gewerblichen Tankstellen oder nutzt in geringem Umfang Tankstellen benachbarter BGS-Einsatzabteilungen sowie anderer öffentlicher Stellen mit.

Neun der elf Einsatzabteilungen des BGS betreiben eigene Tankstellen. Die beiden übrigen Einsatzabteilungen versorgen sich an gewerblichen Tankstellen mit Kraftstoffen.

Das gewerbliche Tankstellennetz im Bundesgebiet umfasst derzeit rd. 16 000 Tankstellen. Allein die Nutzung der Tankkarten zweier flächendeckend vertretener Mineralölgesellschaften ermöglicht das Tanken an 2 482 Stationen, davon 1 123 mit 24-Stunden-Service.

Verschärfte Bestimmungen zum Schutz der Umwelt, höhere Anforderungen an die Sicherheitstechnik sowie der allgemeine bauliche Zustand machten in den letzten Jahren erhebliche Investitionen für den Weiterbetrieb der Tankstellen des BGS erforderlich. So beliefen sich in den Haushaltsjahren von 1994 bis 1998 die Ausgaben für den Neubau einer Tankstelle auf rd. 1,8 Mio. DM und für die Sanierung von zwei Tankstellen auf rd. 580 000 DM.

Für die notwendige Sanierung einer weiteren Tankstelle sind Ausgaben in Höhe von 950 000 DM geplant. Ferner beabsichtigt der BGS, für die Einsatzabteilungen ohne eigene Kraftstoffversorgung zwei neue Tankstellen mit Baukosten von jeweils rd. 1,6 Mio. DM zu errichten. Für keines dieser Bauvorhaben führte der BGS eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durch.

14.2

Das Prüfungsamt des Bundes (Prüfungsamt) Magdeburg untersuchte im Auftrag des Bundesrechnungshofes die Wirtschaftlichkeit des Betriebs eigener Tankstellen bei vier Einsatzabteilungen. Dabei zeigte sich, dass trotz des Preisvorteils beim Kraftstoffeinkauf infolge der Abnahme größerer Mengen (rd. 0,20 DM pro Liter) nur bei einer Tankstelle die einmaligen und laufenden Kosten des Eigenbetriebs aufgefangen wurden. Bei den übrigen

ergaben sich Mehrkosten zwischen rd. 19 000 DM und 159 000 DM jährlich.

14.3

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass der BGS in den letzten Jahren erhebliche Beträge in die Sanierung und den Neubau eigener Tankstellen investierte, ohne die in § 7 Abs. 2 BHO vorgeschriebenen angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Er hat die Auffassung vertreten, dass die vom Prüfungsamt durchgeführten Berechnungen deutliche Hinweise auf die Unwirtschaftlichkeit des Tankstellennetzes des BGS geben, denen das Bundesministerium nachgehen sollte.

Der Bundesrechnungshof hat darauf verwiesen, dass aufgrund des dichten gewerblichen Tankstellennetzes grundsätzlich alle Fahrzeuge des BGS an gewerblichen Tankstellen mittels Tankkarten betankt werden können. Er hat ferner vorgeschlagen, einen „Tankatlas“ zu erarbeiten, in dem alle Tankstellen der öffentlichen Hand (Bund, Länder, Kommunen) verzeichnet sind, die vom BGS mitgenutzt werden können.

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, keine zusätzlichen Tankstellen zu bauen und in bestehende Anlagen nur noch zu investieren, wenn die Wirtschaftlichkeit durch angemessene Untersuchungen belegt ist.

14.4

Das Bundesministerium hat eingeräumt, der Betrieb von Tankstellen bei den Einsatzabteilungen des BGS sei unwirtschaftlich und unter normalen Umständen sei die Kraftstoffversorgung durch das gewerbliche Tankstellennetz gesichert und ausreichend. Es hat jedoch eingewandt, bei polizeilichen Groß- und Einsatzlagen könnten Versorgungsengpässe auftreten, die nicht durch gewerbliche Tankstellen aufgefangen werden könnten. Außerdem gebe es nicht selten Einsatzlagen, in denen die Einsatzkräfte unter größtmöglicher Geheimhaltung zusammengezogen werden müssten. Die Betriebsstoffversorgung über private Tankstellen würde den angestrebten Überraschungseffekt fraglich machen. Ferner seien das Betanken geschlossener Verbände und die mobile Kraftstoffversorgung ohne ein eigenes Tankstellennetz praktisch nicht organisierbar.

Das Bundesministerium hat weiter darauf hingewiesen, dass es bei weltpolitischen Krisen zu Lieferengpässen kommen könne. Der BGS müsse, falls das Bundesleistungsgesetz oder die Mineralölbewirtschaftungs-Verordnung angewendet würden, größere Kraftstoffmengen in eigenen Tanks aufnehmen können. Schließlich sei zu berücksichtigen, dass die Einsatzabteilungen logistische Zentren für die Dienststellen des Einzeldienstes im Einzugsbereich seien. Die mangelnde Wirtschaftlichkeit des Tankstellenbetriebes sei hinzunehmen, dennoch sei man bemüht, die Tankstellen möglichst wirtschaftlich zu führen.

Das Bundesministerium hat die Ansicht vertreten, ein Tankatlas sei nur bei Versorgungsengpässen von Bedeutung. Dennoch habe es gegenüber den Ländern angeregt, alle polizeieigenen Tankstellen zu erfassen. Es beabsichtige, nach Vorliegen der Ergebnisse seinen Standpunkt zu überprüfen.

Das Bundesministerium hat weiter mitgeteilt, die Planung einer neuen Tankstelle sei vorerst zurückgestellt.

14.5

Der Bundesrechnungshof hält die vom Bundesministerium vorgebrachten Argumente nicht für überzeugend. Der Einwand des Bundesministeriums, bei polizeilichen Groß- und Einsatzlagen könnten Versorgungsengpässe auftreten, ist nicht stichhaltig. Durch das dichte gewerbliche Tankstellennetz, die technische Ausrüstung der Fahrzeuge mit einer Reichweite von ca. 500 km und die mobile Kraftstoffversorgung auf entsprechend ausgerüsteten Lkw sind Versorgungsengpässe nicht zu erwarten.

Auch das vom Bundesministerium angeführte Bedürfnis nach größtmöglicher Geheimhaltung bei einem bundesweiten Zusammenziehen von Einsatzkräften macht keine eigenen Tankstellen erforderlich. Da Einsatzfahrzeuge stets vollgetankt abgestellt werden, sind sie jederzeit einsatzbereit. Wenn die Fahrzeuge auf dem Weg zum Einsatzort nach Fahrstrecken von ca. 500 km betankt werden müssen, sind sie nicht aufgrund des Tankens an gewerblichen Tankstellen, sondern aufgrund der Fahrzeugbewegungen auf den öffentlichen Straßen erkennbar.

Der Bundesrechnungshof teilt nicht die Auffassung des Bundesministeriums, für Zeiten krisenhafter Zuspitzungen sei vorsorglich das eigene Tankstellennetz weiter vorzuhalten. National werden Kraftstoffe für 90 Tage vorgehalten und die Versorgung ist bei Bedarf auch staatenübergreifend sichergestellt. Die besonderen Maßnahmen nach dem Bundesleistungsgesetz, der Mineralölbewirtschaftungs-Verordnung sowie die Vereinbarung zur logistischen Unterstützung durch die Bundeswehr gestatten eine Kraftstoffversorgung des BGS auch ohne eigene Tanks. Im Übrigen hat das Bundesministerium aufgrund der Veränderungen im Ost-West-Verhältnis im Bereich des Zivilschutzes die Betriebsstoffmittelbevorratung für die Kraftfahrzeuge des Technischen Hilfswerks und die Fahrzeuge des erweiterten Katastrophenschutzes aufgegeben.

Der Hinweis des Bundesministeriums auf die Einsatzabteilungen als logistische Zentren für den Einzeldienst vermag ebenfalls nicht zu überzeugen, da die Fahrzeuge des polizeilichen Einzeldienstes grundsätzlich ohnehin an gewerblichen Tankstellen des Einsatzraumes tanken.

Der Bundesrechnungshof hält insgesamt eine unverzügliche Überarbeitung des Konzepts zur Kraftstoffversorgung des BGS für erforderlich. Das Bundesministerium sollte auf Tankstellenneubauten verzichten und sonstige Investitionen in die Tankstellen nur noch vornehmen, wenn sie nach dem Ergebnis angemessener Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen gerechtfertigt sind.

Bundesministerium der Finanzen
(Einzelplan 08)

15 Erlass oder Änderung von Finanzvorschriften bei über- und zwischenstaatlichen Einrichtungen, deren Mitglied die Bundesrepublik Deutschland ist

15.0

Vor der Änderung von Finanzvorschriften bei internationalen Organisationen ist eine Anhörung des Bundesrechnungshofes vorgesehen (§ 103 Abs. 3 BHO). Durch zu kurze Beteiligungsfristen seitens der Organisationen oder der Bundesministerien werden die Ressorts und der Bundesrechnungshof bei der Wahrnehmung von Mitgliedschaftsrechten häufig beeinträchtigt. Dies kann für die Mitgliedstaaten zu finanziellen Nachteilen und zu einer ungünstigen Verschiebung der Kräfteverhältnisse gegenüber den Organisations-Sekretariaten führen.

15.1

Deutschland ist Mitglied in einer Vielzahl von internationalen Organisationen. Die deutschen Leistungen betragen insgesamt jährlich mehr als 6 Mrd. DM. Die Haushalte der Organisationen belaufen sich im Einzelfall auf mehr als 1 Mrd. US-Dollar. Der deutsche Anteil beträgt durchschnittlich rd. 10 %. Die Mitgliedschaftsrechte nimmt das jeweils federführende Bundesministerium in Absprache mit den anderen betroffenen Ressorts wahr. Die Finanzvorschriften dieser Organisationen sind völkerrechtlich verbindlich. Sie enthalten u. a. detaillierte Regelungen zur Haushaltsaufstellung und -abwicklung, Beitragshöhe, Beitragszahlung – auch zu Nachtragshaushalten – sowie zur Verteilung und Erstattung von Haushaltsüberschüssen an die Mitgliedstaaten. Es handelt sich durchweg um umfangreiche und komplexe Regelwerke. Die zuständigen Leitungsebenen internationaler Organisationen sind über die Finanzvorschriften anderer Organisationen informiert und stellen insoweit Vergleiche an.

Vor dem Erlass oder der Änderung von Vorschriften über das Haushaltswesen einschließlich der Rechnungsprüfung bei diesen Einrichtungen soll der Bundesrechnungshof vom zuständigen Bundesministerium angehört werden (§ 103 Abs. 3 BHO).

15.2

Der Bundesrechnungshof nahm im Zeitraum von 1999 bis Anfang 2000 – mitunter auch mehrfach – zu Änderungsvorschlägen von Finanzregeln bei neun internationalen Einrichtungen Stellung. Dem Bundesrechnungshof blieb häufig weniger als eine Woche Zeit zur Stellungnahme. Die Fristen waren so kurz, weil die Organisationen oft nur wenig Zeit zur Prüfung und Abstimmung der Vorschläge einräumten. Dies haben die Bundesministerien in der Regel hingenommen und nur selten, meist auf Initiative des Bundesrechnungshofes, auf eine Fristverlängerung bei den Organisationen gedrängt. Aber auch spät versandte Dokumente – sowohl von den betreffenden Ressorts als auch bereits von den internationalen Organisationen – haben zu knappen Fristen beigetragen.

Die folgenden Beispiele verdeutlichen die mit der Wahrnehmung solcher Mitgliedschaftsrechte verbundenen Schwierigkeiten:

Das federführende Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen beteiligte den Bundesrechnungshof regelmäßig bei den Verhandlungen zur Überarbeitung der Finanzordnung der Europäischen Organisation zur Sicherung der Luftfahrt (EUROCONTROL). Allerdings erreichte die konsolidierte Fassung der Änderungsvorschläge den Bundesrechnungshof erst an dem Tag, an dem der Termin für eine Stellungnahme ablief. Trotz der sehr knappen Frist für den Bundesrechnungshof gelang es aufgrund seiner Hinweise, zwei konkurrierende Rechnungsprüfungsinstanzen bei EUROCONTROL miteinander zu verschmelzen. Es wäre ansonsten zu unklaren Berichts- und Entscheidungswegen, zu Doppelarbeit und insgesamt zu erheblichen Reibungsverlusten gekommen. Unter maßgeblicher deutscher Beteiligung konnten die bestehenden Prüfungsinstanzen schon ab dem Prüfungsjahr 2000 zu einer externen Rechnungskontrolle mit umfassender Aufgabenstellung vereinigt werden. Damit wurde für klare Verhältnisse gesorgt.

Zur Begutachtung der Finanzordnung der Europäischen Molekularbiologiekonferenz (EMBC) blieb dem Bundesrechnungshof ebenfalls nur ein Tag. Aber schon dem federführenden Bundesministerium für Bildung und Forschung, das die Unterlagen verteilte, hatte das Sekretariat der EMBC die umfangreichen Unterlagen erst zehn Arbeitstage vor den Verhandlungen in der EMBC-Finanzberatungsgruppe zugänglich gemacht. Mit seiner Stellungnahme forderte der Bundesrechnungshof, u. a. finanztechnisch und durch geeignete Beschlussverfahren sicherzustellen, dass die EMBC beim Haushaltsvollzug keine Verluste macht, da diese letztlich zulasten der Mitgliedstaaten gehen würden.

Nachdem diese wichtigen Anliegen nicht ausreichend berücksichtigt werden konnten, wurde die Revision der EMBC-Finanzordnung auf Drängen der deutschen Delegation verschoben, um eine ausführliche Beratung zuzulassen. Das Ergebnis ist noch offen.

Bei den Finanzregeln der Europäischen Sternwarte (ESO) bestand das Risiko, die Finanzierung von Haushaltsdefiziten aus einem abgelaufenen Haushalt den Mitglieds-

beiträgen für das Folgejahr hinzuzurechnen. In diesem Fall wären höhere Beiträge für die Mitgliedstaaten die Folge. Neben dieser Zusatzbelastung für die Mitgliedstaaten hätten bei der Organisation auch der Anreiz und Zwang gefehlt, sparsam zu haushalten. Erst einen Tag vor der Beratung im ESO-Finanzausschuss erreichten den Bundesrechnungshof diese Änderungsvorschläge, gegen die er sich in einer kurzfristigen Stellungnahme aussprach. Das federführende Bundesministerium für Bildung und Forschung hatte daraufhin eine entsprechende Änderung beantragt. Die ESO-Verwaltung und die übrigen ESO-Mitgliedstaaten lehnten den deutschen Vorschlag jedoch ab. Diese Information erreichte den Bundesrechnungshof wiederum erst sehr spät mit der gleichzeitigen Bitte um erneute Stellungnahme für die nächste Sitzung der Arbeitsgruppe, die unmittelbar bevorstand. Auch hier steht der endgültige Ausgang noch nicht fest.

Die Weltgesundheitsorganisation (WHO) legte eine fast vollständige Neufassung ihrer umfangreichen und komplexen Finanzordnung vor. Die Mitwirkungsrechte der Mitgliedstaaten sollten eingeschränkt, gleichzeitig die Befugnisse der WHO-Generaldirektorin ausgeweitet werden. Vorgesehen war u. a., die Haushaltsflexibilisierung so auszudehnen, dass damit die Budgethoheit und die richtunggebenden Vorgaben der Mitgliedstaaten unterlaufen werden könnten. Als Ausnahme im System der Vereinten Nationen sollte zudem ein bislang separater Überbrückungsfonds für Liquiditätsengpässe nun aus dem regulären WHO-Haushalt finanziert werden mit vielfältigen negativen Folgen für den Bundeshaushalt.

Zur Begutachtung der umfangreichen Änderungsvorschläge verblieb dem Bundesrechnungshof ein Tag. Das Übersendungsschreiben des für die WHO federführenden Bundesministeriums für Gesundheit enthielt keine eigene Bewertung. Das Bundesministerium für Gesundheit nahm auch zu keinem späteren Zeitpunkt eine eigene Analyse im Verlauf oder in Vorbereitung der weiteren Beratungen in WHO-Gremien vor, obwohl der Bundesrechnungshof hierauf mehrfach schriftlich hingewiesen hatte. Zwischen dem Erscheinungsdatum des Änderungsentwurfs der WHO und der vorbestimmenden Beratung im WHO-Rat sah das WHO-Sekretariat keine ausreichende Zeit für die Beteiligung der Mitgliedstaaten vor. Der Bundesrechnungshof schloss in seiner detaillierten Stellungnahme nicht aus, dass die WHO die Mitgliedstaaten bewusst unter Zeitdruck gesetzt hat. Die gleiche Ansicht vertrat das Bundesministerium der Finanzen. Erst aufgrund der Stellungnahme des Bundesrechnungshofes unternahmen das Bundesministerium für Gesundheit und das Auswärtige Amt erkennbare Anstrengungen, um eine kurzfristige Beschlussfassung durch die WHO-Gremien aufzuhalten und das Beratungsverfahren zeitlich so zu strecken, dass die Mitwirkungsrechte der Mitgliedstaaten wirksam wahrgenommen werden konnten. Auf deutsche Forderung hin richtete die WHO eine besondere Arbeitsgruppe ein, die die Vorbehalte der Mitgliedstaaten aufgreifen sollte. Die Vertreter anderer Mitgliedstaaten unterstützten die Anliegen der deutschen Delegation dort jedoch nur unzureichend.

Beim Weltbevölkerungsfonds (UNFPA) gelang es nach einem Hinweis des Bundesrechnungshofes dem federführenden Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit u. a. sicherzustellen, dass über die Annahme von so genannten „Beiträgen“ von Nichtregierungsorganisationen – in der Regel Spendengelder – ab einer bestimmten Höhe berichtet werden muss. Damit behalten die Geberländer den Überblick, ob ihre Politikvorgaben an das UNFPA nicht durch solche anderweitigen Finanzierungen inhaltlich unterlaufen werden.

15.3

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass er und zum Teil auch die Bundesministerien selbst vor den Änderungen von Finanzregeln nur selten ausreichend Zeit hatten, die komplexen Regelwerke angemessen zu beurteilen. Allein schon wegen der teilweise merklichen Auswirkungen der Finanzvorschriften auf den Bundeshaushalt kann auf eine vertiefte Würdigung jedoch nicht verzichtet werden. Der Bundesrechnungshof hat die Bundesministerien deshalb, schon im Interesse ihrer sachgerechten Wahrnehmung der Mitgliedschaftsrechte, aufgefordert, auf ausreichende Bearbeitungsmöglichkeiten bei sich und beim Bundesrechnungshof zu dringen.

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesministerien zudem empfohlen, sich bereits im Vorfeld der Beratungen auf internationaler Ebene mit den Fachressorts anderer Staaten abzustimmen. Denn hierdurch wäre in vielen Fällen besser als bisher gewährleistet, dass der Sachverstand von Fachleuten in die – oft nicht mit Finanzexperten besetzten – Ausschüsse der Organisationen einfließen kann.

Der Bundesrechnungshof hat zudem darauf hingewiesen, dass durch die unzureichende Zeit, auf solche Änderungsvorschläge abgestimmt reagieren zu können, nachteilige Regelungen mit präjudiziellen Wirkungen auch für andere Einrichtungen entstehen können. Dies liegt daran, dass sich die Haushaltschefs der Organisationen gegenseitig informieren, welche Änderungen der Finanzvorschriften von den Mitgliedstaaten in den einzelnen Organisationen akzeptiert werden. Naturgemäß konzentrieren sich die Organisationen dabei vor allem auf Änderungen, die für sie von Vorteil sind, die häufig aber gleichzeitig die Beteiligungsmöglichkeiten der Mitgliedstaaten einschränken. Haben die Mitgliedstaaten aufgrund mangelnder Abstimmung einmal einer unerwünschten Neuregelung bei einer Organisation zugestimmt, haben sie es schwerer, entsprechende Nachahmungseffekte in anderen Einrichtungen abzuwehren. Dadurch kann eine Spirale in Gang gesetzt werden, an deren Ende die für die internationalen Organisationen vorteilhaftesten und für die Mitgliedstaaten nachteiligen Finanzvorschriften stehen.

15. 4

Die Bundesministerien haben mitgeteilt, dass sie sich des Problems zu kurzer Bearbeitungszeiten für die Begutachtung von Änderungen bei Finanzvorschriften internationaler Organisationen bewusst seien. Es bestehe

die grundsätzliche Bereitschaft, auf eine Verbesserung der gegenwärtigen Situation hinzuwirken. Das umfassend eingebundene Bundesministerium der Finanzen hat der Auffassung und den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes nahezu vollständig zugestimmt und Unterstützung zugesagt.

Im Einzelnen haben die Bundesministerien auf Folgendes hingewiesen:

Das Bundesministerium für Bildung und Forschung will die grundsätzlichen Empfehlungen des Bundesrechnungshofes für ein verbessertes Verfahren künftig berücksichtigen. Im Falle der EMBC und der ESO will es weiterhin darauf drängen, dass die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes umgesetzt werden. Das Bundesministerium befände sich dabei gegenüber den Organisationen, vor allem gegenüber der ESO wegen des dort geltenden Prinzips der Einstimmigkeit, in einer starken Position.

Hinsichtlich der WHO hat das Auswärtige Amt in Abstimmung mit dem federführenden Bundesministerium für Gesundheit die Meinung vertreten, dass das Beispiel der WHO wenig geeignet sei, die grundsätzlich richtigen Äußerungen des Bundesrechnungshofes über kurze Vorlaufzeiten zu verdeutlichen. Die WHO-Dokumente seien unverzüglich nach Erhalt übermittelt worden. Damit sei aber eine interne Befassung nicht möglich gewesen. Durch die „kurzfristige Einschaltung des Bundesrechnungshofes“ und das anschließende Tätigwerden des Bundesministeriums für Gesundheit und des Auswärtigen Amtes sei Schlimmeres verhütet worden. So sei es möglich gewesen, die Bedenken des Bundesrechnungshofes geltend zu machen und durch gemeinsame Anstrengungen mit dem Auswärtigen Amt eine kurzfristige Beschlussfassung durch die WHO-Gremien aufzuhalten. Diese beschleunigte Vorgehensweise sei sinnvoller gewesen als eine ungeprüfte Ablehnung der Änderungsvorschläge.

15.5

Der Bundesrechnungshof begrüßt die grundsätzliche Bereitschaft der Ressorts, seine Anregungen aufzugreifen. Er teilt jedoch nicht die Einschätzung des Auswärtigen Amtes und des Bundesministeriums für Gesundheit hinsichtlich des Vorgehens bei der WHO. Der Bundesrechnungshof hat nicht die unverzügliche Weiterleitung der WHO-Dokumente durch das Ressort infrage gestellt, sondern darauf verwiesen, dass das WHO-Sekretariat keine ausreichende Zeit für die Beteiligung der Mitgliedstaaten vorgesehen hatte. Allerdings bleibt festzuhalten, dass sowohl das federführende Bundesministerium für Gesundheit als auch das Auswärtige Amt erst dann erkennbar auf die unzureichenden Beteiligungsmöglichkeiten reagierten und sich für eine zeitliche Streckung der Verhandlungen einsetzten, nachdem sie der Bundesrechnungshof und das Bundesministerium der Finanzen dazu aufgefordert hatten. Erst dann und insoweit wurde „Schlimmeres verhütet“. Der Bundesrechnungshof sieht, dass dem Bundesministerium für Gesundheit angesichts der kurzfristigen Weiterleitung der Dokumente kaum Gelegenheit blieb, zuvor noch eine eigene Bewertung vorzunehmen. Andererseits war der Bundesrechnungshof gezwungen, innerhalb eines Tages auf die umfangreichen und bedeutsamen Änderungsvorschläge zu reagieren. Das für die WHO federführende Ressort hatte dagegen trotz mehrfacher Anregung auch mehrere Monate nach Weiterleitung der Unterlagen keine eigene Analyse erstellt und zugänglich gemacht.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt den Bundesministerien, sich mit Nachdruck dafür einzusetzen, dass den Ressorts und dem Bundesrechnungshof ausreichende Zeit zur Bearbeitung von Änderungsvorschlägen zur Verfügung steht. Er fordert die jeweils federführenden Ressorts außerdem dazu auf, sich stärker inhaltlich mit den Finanzvorschriften auseinander zu setzen. Des Weiteren sollten sich die Ressorts bereits im Vorfeld der Beratungen auf internationaler Ebene stärker als bislang mit den anderen Mitgliedstaaten abstimmen. Dadurch ließen sich die deutschen Mitwirkungsrechte bei internationalen Organisationen im Bereich der Finanz- und Haushaltsvorschriften wirksamer wahrnehmen.

16 Mietpreisbildung und -anpassung bei Bundesmietwohnungen

(Kapitel 08 07 Titel 124 02)

16.0

Die Bundesvermögensverwaltung verlangte für die rd. 78 000 Bundesmietwohnungen bisher häufig deutlich unter dem Marktniveau liegende Mieten. Dazu trug maßgeblich bei, dass das Bundesministerium bis 1996 bewusst niedrig gehaltene Orientierungsgrößen vorgegeben hatte. Auch ließen die Bundesvermögensämter bei der Mietfestlegung häufig die mietsteigernde Wirkung örtlicher oder objektbezogener Gegebenheiten außer Acht. Die Bundesvermögensverwaltung legte zudem die Kosten von Modernisierungsmaßnahmen wegen unzureichender Zusammenarbeit mit der ausführenden Bauverwaltung nicht ausreichend schnell und umfassend auf die Mieten um. Dem Bund entgingen damit in den untersuchten Fällen Mieteinnahmen in Höhe von mehreren Millionen DM.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, für angemessene Einnahmen aus der Vermietung bundeseigener Wohnungen zu sorgen. Die vom Bundesministerium veranlassten Maßnahmen müssen nun in konkretes Verwaltungshandeln umgesetzt werden.

16.1

Im Allgemeinen Grundvermögen des Bundes befanden sich Ende 1999 ca. 78 000 zur Vermietung bestimmte Bundeswohnungen. Nach internen Auswertungen des Bundesministeriums waren etwa 44 % dieser Wohnungen im Rahmen der Wohnungsfürsorge an Bundesbedienstete vermietet. Der restliche Bestand wurde – bei einem Leerstand von knapp 13 % – überwiegend anderweitig vermie-

tet. Die Verwaltung der Wohnungen einschließlich der Festsetzung und Anpassung der Mietzahlungen obliegt der Bundesvermögensverwaltung. Diese hat sich dabei sowohl an den allgemein gültigen Regelungen des Miethöhegesetzes als auch an speziellen Vorgaben des Bundesministeriums zu orientieren. Im Haushaltsjahr 2000 sind Mieteinnahmen in Höhe von 464 Mio. DM geplant, denen Ausgaben für Bewirtschaftung und Investitionen sowie weitere Personalausgaben und kalkulatorische Kosten gegenüberstehen.

16.2

Der Bundesrechnungshof prüfte unter Mitwirkung von fünf Prüfungsämtern des Bundes im Jahre 1998, ob der Bund aus der Vermietung seiner Wohnungen angemessene, den Marktbedingungen entsprechende Einnahmen erzielt. Er untersuchte dazu die Verfahren der Bundesvermögensverwaltung für Mietpreisbildung und -anpassung.

Der Bundesrechnungshof stellte dabei fest, dass den Mieten für bundeseigene Wohnungen in den alten Ländern bewusst Orientierungsgrößen zugrunde gelegt wurden, die oftmals deutlich unterhalb des Marktniveaus lagen. Dieses Marktniveau lässt sich zumeist aus allgemein zugäng-lichen Daten über örtliche Vergleichsmieten ablesen. Nach den – vom Haushaltsausschuss im Jahre 1994 gebilligten – Vorgaben des Bundesministeriums sollten die Mieten die Untergrenze der örtlichen Vergleichsmiete nicht überschreiten. War diese Untergrenze nicht zu ermitteln, konn-te die Miete 10 % unter dem Mittelwert der örtlichen Vergleichsmiete liegen.

Neben den Vorgaben des Bundesministeriums führte auch die mangelhafte Umsetzung auf Verwaltungsebene dazu, dass die möglichen Mieteinnahmen nicht erzielt wurden. In manchen Standorten ohne Mietspiegel orientierte sich die Bundesvermögensverwaltung beispielsweise an den niedrigsten erzielten Mieten, ohne Ausstattungs- und Qualitätsunterschiede ausreichend zu berücksichtigen. Zudem wurden oftmals Mietzuschläge für qualitätssteigernde Merkmale einzelner Bundesmietwohnungen nicht erhoben.

Selbst das vom Bundesministerium angestrebte ermäßigte Niveau wurde in den alten Ländern im Jahre 1998 nur bei etwa ¾ der Bundesmietwohnungen erreicht. Ausschlaggebend hierfür war, dass das Bundesministerium bis zum März 1996 für die alten Länder nur in größeren Zeitabständen und engen prozentualen Grenzen Mietanpassungen vorgesehen hatte. Diese führten in Verbindung mit dem niedrigen Ausgangsniveau dazu, dass die Mieten von Bundeswohnungen mit dem allgemeinen Mietanstieg nicht Schritt halten konnten. Das Bundesministerium setzte zudem die anstehenden Mieterhöhungen für das Jahr 1998 ungeachtet entgegenstehender Wirtschaftlichkeitsüberlegungen aus. So konnte auch die seit dem Jahre 1996 vom Bundesministerium vorgesehene, die gesetzlichen Kappungsgrenzen ausschöpfende Mietsteigerung nicht vollständig umgesetzt werden. Ferner trugen von der Verwaltung zu vertretende Verzögerungen dazu bei, dass mögliche Mietanhebungen nur verspätet durchgesetzt wurden.

Der Bundesrechnungshof stellte weiter fest, dass die Anpassung der Mieten für bundeseigene Wohnungen nach Modernisierungsmaßnahmen durch Mängel in der Aufgabenwahrnehmung und der Zusammenarbeit der beteiligten Behörden verzögert und eingeschränkt wurden. Die für die Durchführung von Modernisierungsmaßnahmen zuständige Finanzbauverwaltung belegte in vielen Fällen die Modernisierungskosten nicht im Einzelnen und grenzte sie nicht ausreichend gegenüber Instandhaltungsaufwendungen, die nicht auf die Miete umlegbar sind, ab. Häufig informierte sie erst mit erheblicher zeitlicher Verzögerung die Bundesvermögensverwaltung über die Höhe der entstandenen Kosten der Modernisierungsmaßnahmen. Diese unternahm ihrerseits oftmals keine ausreichenden Anstrengungen, um diese mangelhafte Informationsgrundlage zu verbessern. Zwischen Modernisierungsabschluss und Wirksamwerden der Mieterhöhung lagen im Extremfall Zeiträume von über drei Jahren. Die Bundesvermögensverwaltung versäumte es zudem, die bei ihr im Zusammenhang mit Modernisierungsmaßnahmen entstandenen Verwaltungs- und Planungskosten in die umlagefähigen Kosten mit einzubeziehen. Allein für die in die Prüfung des Bundesrechnungshofes aufgenommenen ca. 2 800 Bundesmietwohnungen führte die unzureichende Weitergabe von Modernisierungskosten in den letzten Jahren zu finanziellen Nachteilen des Bundes in einer Größenordnung von mehreren Millionen DM.

16.3

Der Bundesrechnungshof hat auf die erheblichen finanziellen Nachteile hingewiesen, die dem Bund durch die zum Zeitpunkt der Prüfung angewandte Praxis der Mietpreisgestaltung für bundeseigene Wohnungen entstehen. Die vom Bundesministerium bewusst in Kauf genommenen Mindereinnahmen durch Orientierung an einem unterdurchschnittlichen Mietniveau sind mit dem haushaltsrechtlichen Gebot einer vollständigen und am vollen Wert orientierten Einnahmeerzielung nicht vereinbar. Dies gilt auch für die Verluste, die durch Mängel in den Verwaltungsabläufen der beteiligten Behörden entstanden sind.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium empfohlen, alle Regelungen aufzugeben, die eine marktgerechte Mietpreisbildung für bundeseigene Wohnungen einschränken. Er hat die vom Bundesministerium verfügte Aussetzung der Mietpreisanpassung für das Jahr 1998 bemängelt und die umgehende Rückkehr zu einer zeitnahen Mietanpassung gefordert. Der Bundesrechnungshof hat es zudem für notwendig erachtet, die Bedeutung einer vollständigen und zeitnahen Erhebung der Einnahmen aus der Vermietung von bundeseigenen Wohnungen stärker in das Bewusstsein der Bundesvermögensverwaltung zu rücken. Auch muss das Bundesministerium in den zuständigen Behörden ein Verhalten sicherstellen, das sich an den haushaltsrechtlichen Vorgaben orientiert (z. B. durch klarstellende Hinweise und durch organisatorische Maßnahmen).

Im Hinblick auf die Mängel bei der Umlage von Modernisierungskosten auf die Mieten hat der Bundesrechnungshof angemahnt, dass das Bundesministerium gemeinsam mit dem für die Bauverwaltung zuständigen Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen die Verfahren für die Erfassung und Abgrenzung von Modernisierungskosten verbessert. Durch eine intensivere Zusammenarbeit zwischen Bauverwaltung und Bundesvermögensverwaltung können Hindernisse für eine rasche und umfassende Umlegung der Kosten abgebaut und die Verwaltungsabläufe in der Bundesvermögensverwaltung beschleunigt werden.

16.4

Das Bundesministerium hat in seiner Stellungnahme eingeräumt, dass Fehler und Versäumnisse bei der Mietpreisbildung und -anpassung vorgekommen seien. Es hat dabei die Bedeutung besonderer Erschwernisse für die Tätigkeit der Bundesvermögensverwaltung (Aufbau einer neuen Verwaltung in den neuen Ländern, hohe Personalfluktuation) hervorgehoben. Es hat ferner darauf hingewiesen, dass marktorientierte Wirtschaftlichkeitsüberlegungen für die Vermietung seiner Wohnungen beim Bund erst allmählich gegenüber dem früher vorherrschenden Ziel der Wohnungsfürsorge an Bedeutung gewonnen hätten. Dabei seien im Interesse der Bediensteten Mietanpassungen nur maßvoll und stufenweise umgesetzt worden. Als letzten Schritt habe es die Bundesvermögensverwaltung inzwischen im Februar 1999 mit einem Erlass angewiesen, bei der Mietgestaltung die gesetzlichen Möglichkeiten auszuschöpfen und eine Angleichung an die ortsüblichen Vergleichsmieten anzustreben. Das Bundesministerium äußerte ferner die Absicht, mit weiteren Hinweisen und Klarstellungen die Bundesvermögensverwaltung dazu anzuhalten, Mängel bei der sachgerechten Ermittlung von Vergleichsmieten abzustellen.

Zu den ebenfalls eingeräumten Mängeln bei der Feststellung und Erhebung von Modernisierungsumlagen hat das Bundesministerium mitgeteilt, es habe inzwischen mit dem Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen einen Leitfaden für die Zusammenarbeit zwischen Bundesvermögens- und Bauverwaltung erarbeitet.

16.5

Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass das Bundesministerium für die Mietgestaltung bei bundeseigenen Wohnungen eine klare, auf Wirtschaftlichkeitsüberlegungen beruhende Neuorientierung eingeleitet hat. Diese gilt es nun in der Verwaltungspraxis rasch und vollständig umzusetzen. Nach einer Statistik des Bundesministeriums war Ende Oktober 1999 das im Erlass vom Februar 1999 angekündigte Ziel, die Miete an die örtlichen Vergleichsmieten heranzuführen, erst bei ca. 60 % der vermieteten Wohnungen erreicht. Auch wenn dieser Anteil sich inzwischen weiter erhöht haben dürfte, sollte das Bundesministerium der raschen Mietanpassung für den verbleibenden Wohnungsbestand hohe Priorität beimessen.

Der Bundesrechnungshof weist auch darauf hin, dass das Bundesministerium das Risiko einer fehlerhaften Herleitung der Vergleichsmiete zum finanziellen Nachteil des Bundes nicht unterschätzen sollte. Eine kürzlich in einigen Liegenschaften in Berlin durchgeführte Kontrollerhebung hat gezeigt, dass in Einzelfällen weiterhin auf eine vollständige Berücksichtigung von gebrauchswertsteigernden Wohnungsmerkmalen und der im Mietspiegel hierfür vorgesehenen Zuschläge verzichtet wird. Als Begründung wurde angeführt, der Mietspiegel müsse angesichts möglicher Risiken für die Vermietbarkeit „pragmatisch“ gehandhabt werden. Dies gefährdet nach Auffassung des Bundesrechnungshofes die notwendige Funktion der Vergleichsmiete als objektive Bezugsgröße für die Mietfestlegung. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass eine sachgerecht ermittelte Vergleichsmiete als Spiegelbild der örtlichen Marktgegebenheiten auch zu nachfragegerechten Ergebnissen führt. Soweit im Einzelfall konkrete Anhaltspunkte dafür sprechen, dass die Vermietbarkeit von Wohnungen dennoch nur durch eine Unterschreitung der Vergleichsmiete möglich ist, sollte dies durch gesondert ausgewiesene und begründete Abschläge erreicht werden. Das Bundesministerium sollte sicherstellen, dass die Ermittlung der Vergleichsmieten sich in Zukunft ausschließlich an örtlichen Vergleichswerten orientiert, um mögliche einzelfallbezogene sachfremde Erwägungen auszuschließen. Dazu sollten auch stichprobenartig interne Kontrollen vorgesehen werden.

Die erkannten Mängel in der Zusammenarbeit zwischen Bundesvermögens- und Bauverwaltung sollten jetzt auf der Grundlage der gemeinsam mit dem Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen erarbeiteten Vorgaben abgestellt und die Voraussetzungen für eine sachgerechte Umlage von Modernisierungskosten geschaffen werden. Im aktuellen Haushaltsplan sind für Instandsetzungs- und Modernisierungsmaßnahmen bei Bundesmietwohnungen mehr als 200 Mio. DM veranschlagt. Dies verdeutlicht die finanzielle Bedeutung rascher und wirksamer Fortschritte in diesem Bereich.

17 Finanzierung von Maßnahmen zur Wirtschaftsförderung und Strukturentwicklung durch ein Beteiligungsunternehmen des Bundes

17.0

Der Lausitzer und Mitteldeutschen Bergbau-Verwaltungsgesellschaft mbH oblagen Aufgaben des Auslaufbergbaus sowie die bergrechtliche Sanierung und Verwertung hierbei in Anspruch genommener Liegenschaften. Die Gesellschaft ergriff mit einem Tochterunternehmen risikobehaftete Maßnahmen zur Entwicklung von Liegenschaften.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Geschäftstätigkeit der Unternehmen auf ihre ursprünglichen Kernaufgaben zurückzuführen und das Tochterunternehmen aufzulösen.

17.1

Die Lausitzer und Mitteldeutsche Bergbau-Verwaltungsgesellschaft mbH (Gesellschaft) nahm im Januar 1995 ihre Tätigkeit als mittelbares Beteiligungsunternehmen des Bundes auf. Zu den Aufgaben der Gesellschaft gehörten nach dem Gesellschaftsvertrag neben dem Auslaufbergbau im Einzelnen

- das Betreiben des Sanierungsbergbaus in den Revieren Lausitz und Mitteldeutschland als bergrechtlich verantwortlicher Projektträger im Rahmen der nach den Abschlussbetriebsplänen notwendigen Sanierungsarbeiten und die Ausschreibung, Vergabe und Abnahme der Sanierungsarbeiten,
- die Nutzung und Verwertung von Liegenschaften, um Ersatzarbeitsplätze zu schaffen und Geschäftsfelder auszugründen, sowie
- die Privatisierung von Tochter- und Beteiligungsgesellschaften.

Die Gesellschaft war nach dem Gesellschaftsvertrag weiter berechtigt, Geschäfte vorzunehmen und Maßnahmen zu ergreifen, die mit dem vorstehenden Gegenstand des Unternehmens zusammenhingen oder ihm förderlich erschienen.

Dabei sollten die Verwaltung und Verwertung der sanierten und rekultivierten Flächen sowie die Verwaltung der erzielten Erlöse nach den Verwaltungsabkommen des Bundes mit den Braunkohleländern (VA-Altlastenfinanzierung und VA-Braunkohlesanierung) eine gesonderte Aufgabe bilden.

Die Gesellschaft gründete im Oktober 1999 ein Tochterunternehmen, die Lausitzer und Mitteldeutsche Immobilienentwicklungsgesellschaft mbH, und beauftragte dieses mit der Entwicklung von Liegenschaften der Gesellschaft zur Gewerbe- und Industrieansiedlung.

17.2

Der Bundesrechnungshof prüfte die Tätigkeit der Gesellschaft und ihres Tochterunternehmens unter anderem daraufhin, ob sie bei der Verwaltung und Verwertung der Liegenschaften die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beachtet haben.

Die Gesellschaft verfügte innerhalb ihres Liegenschaftsbestandes über 120 Altstandorte (ehemalige Kraftwerke, Brikettfabriken, Tagesanlagen der Tagebaue und Werkstätten). Davon befand sich der überwiegende Teil noch in der Sanierung, die im Jahre 2000 weitgehend abgeschlossen sein sollte. 60 dieser Altstandorte konnten nach Ansicht der Gesellschaft aufgrund ihrer bisherigen Nutzung, Lage und Verkehrsanbindung industriell oder gewerblich genutzt werden. 19 Altstandorte waren zur vorrangigen Bearbeitung vorgesehen.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Gesellschaft selbst und ihr Tochterunternehmen Maßnahmen zur Entwicklung von Liegenschaften im Umfang von rd. 100 Mio. DM begonnen haben.

Als Pilotprojekte für die Entwicklung und Erschließung wählte die Gesellschaft mit Zustimmung des Bundesministeriums der Finanzen (Bundesministerium) vier im Land Brandenburg gelegene Standorte aus. Die Vorhaben erforderten rd. 100 Mio. DM. Davon sollte der überwiegende Teil mit Mitteln aus der von Bund und Ländern getragenen Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ finanziert werden. Der von den Projektträgern der Entwicklungsmaßnahmen, den jeweiligen „Belegenheitskommunen“, aufzubringende Eigenanteil in Höhe von rd. 19 Mio. DM sollte von der Gesellschaft übernommen werden. Da diese nicht über die notwendigen Mittel verfügte, sagte das Bundesministerium im Sommer 1999 zu, ihr den Betrag als verzinsliches Darlehen zur Verfügung zu stellen.

Die Entwicklungsmaßnahmen plante die Gesellschaft bzw. deren zunächst mit Personal der Gesellschaft zu führendes Tochterunternehmen als Dienstleister im Auftrage der Kommunen. In diesem Zusammenhang verpflichtete sich die Gesellschaft in städtebaulichen Rahmenverträgen gegenüber den Kommunen, die Ausarbeitung der städtebaulichen Grundlagen und des Bebauungsplans sowie die Erschließungsplanung zu organisieren, die Erschließungsmaßnahmen durchzuführen und öffentliche Infrastruktureinrichtungen nach den anerkannten Regeln der Technik und Baukunst sowie nach den Anforderungen der künftigen Betreiber in enger Kooperation mit diesen zu planen und zu errichten. Daneben übernahm die Gesellschaft jeweils die Pflicht, auf eigenes Risiko das gesamte Erschließungsgebiet zu vermarkten und Investoren zu akquirieren. Ihre Aufwendungen, die Vergütung ihrer Dienste, die von ihr vorfinanzierte Eigenbeteiligung der Kommune zuzüglich Zinsen sowie der Verkehrswert ihrer Grundstücke vor der Erschließung sollen der Gesellschaft aus den Veräußerungserlösen gezahlt werden. Als Gegenleistung schaffen die Kommunen das Bauplanungsrecht und unterstützen dessen Vorbereitung durch die Gesellschaft. Die Kommunen tragen ihre dabei entstehenden Verwaltungskosten selbst und betrachten die Pflicht der Gesellschaft zur Leistung von Erschließungsbeiträgen als erfüllt. Den von der Gesellschaft gestellten Finanzierungsanteil müssen die Kommunen in keinem Falle erstatten.

In den Jahren 1998 und 1999 nahm die Gesellschaft im Zusammenhang mit den Projekten Beraterleistungen für rd. 3,6 Mio. DM in Anspruch.

17.3

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass sich die Gesellschaft und ihr Tochterunternehmen mit den Entwicklungsmaßnahmen ein neues Geschäftsfeld erschließen, auf dem sie bisher nicht tätig waren. Er hat weiter darauf hingewiesen, dass sich die Gesellschaft auf diese Weise von ihren wesentlichen – auf Beendigung gerichteten – Kernaufgaben, der bergrechtlichen Liegenschaftssanierung und -verwertung, entfernt. Daneben hat er auf die in dem neuen Geschäftsfeld liegenden Risiken verwiesen. Außerdem hat er bezweifelt, dass die

Gesellschaft und ihr Tochterunternehmen über genügend eigenes Know-how verfügen, um derart umfangreiche Maßnahmen durchzuführen.

Der Bundesrechnungshof hat auch die Übernahme des kommunalen Eigenanteils der Kommunen an der Finanzierung durch die Gesellschaft für bedenklich gehalten. Hierdurch werden die im System der Gemeinschaftsaufgabe gewollte Risikobeteiligung der Kommunen sowie der damit beabsichtigte Anreiz zum sparsamen Umgang mit öffentlichen Mitteln nicht erreicht. Bereits im Januar 1999 hatte der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages eine Bemerkung des Bundesrechnungshofes, in der er u. a. die Leistung des an sich dem Investor obliegenden Eigenanteils aus Bundesmitteln beanstandet hatte, zustimmend zur Kenntnis genommen (Protokoll Nr. 3 vom 22. Januar 1999).

17.4

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, dass für eine erfolgreiche Verwertung der Flächen deren Entwicklung notwendig sei. Da die Gesellschaft nach dem Gesellschaftsvertrag berechtigt sei, alle Geschäfte vorzunehmen und Maßnahmen zu ergreifen, die mit dem Gegenstand des Unternehmens zusammenhingen oder ihm förderlich erschienen, seien die beabsichtigten Maßnahmen vom Gesellschaftszweck gedeckt. Entwicklungsträger dieser wirtschaftsnahen kommunalen Infrastrukturmaßnahmen seien die betreffenden Kommunen.

Das Bundesministerium hat weiter erklärt, die Kommunen finanzierten die Maßnahmen mit Mitteln aus der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ und über die Erhebung von Gebühren bei den Eigentümern der betroffenen Grundstücke. Während die Mittel aus der Gemeinschaftsaufgabe rd. 80 % der förderfähigen Kosten deckten, sei der Rest durch den Eigentümer und die jeweilige Kommune zu erbringen. Die sich aus der Entwicklung ergebende Wertsteigerung ihrer Grundstücke komme der Gesellschaft beim Verkauf bis zur Höhe ihres Eigenanteils zugute. Für sie verbleibe lediglich das geringe Risiko, bei einem Verkauf die Wertsteigerung in Höhe des Eigenanteils nicht erzielen zu können. Durch die verbesserte Veräußerungsmöglichkeit sei eine dauerhafte Reduzierung des Verwaltungs- und Unterhaltsaufwandes zu erwarten. Außerdem würden durch die Vermarktung der entwickelten Grundstücke die Chancen erhöht, in der Region neue Arbeitsplätze anzusiedeln. Als Auftragnehmerin der Kommunen erwirtschafte die Gesellschaft zudem Deckungsbeiträge.

17.5

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht, dass eine projektorientierte Liegenschaftserschließung und -entwicklung im Einzelfalle grundsätzlich geeignet sein kann, die Verwertungsmöglichkeiten zu verbessern. Nach seiner Auffassung plant die Gesellschaft zahlreiche Liegenschaftsentwicklungen, die mit erheblichen Risiken für die Gesellschaft verbunden sind. Der Bundesrechnungshof vermisst hierfür einen angemessenen Risikoausgleich, weil selbst bei erfolgreicher Vermarktung die Gesellschaft nicht an evtl. Veräußerungsgewinnen beteiligt ist. Sie erhält lediglich ihre vorfinanzierte Eigenbeteiligung nebst Zinsen sowie den Verkehrswert ihrer Grundstücke vor der Erschließung zurück.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sollten sich die Aktivitäten der Gesellschaft auf ihre ursprünglichen Kernaufgaben beschränken. Der Bundesrechnungshof hält es deshalb für geboten, dass sich die Gesellschaft möglichst sozialverträglich aus der Liegenschaftsentwicklung im geplanten Umfange zurückzieht und ihr Tochterunternehmen auflöst.

18 Beendigung der Beteiligungs-Management-Gesellschaft Berlin mbH
(Kapitel 08 20)

18.0

Das Bundesministerium hatte geplant, die Liquidation der Beteiligungs-Management-Gesellschaft Berlin mbH, einer Nachfolgeeinrichtung der Treuhandanstalt, zum 31. Dezember 1997 einzuleiten. Davon abweichend führte es die Gesellschaft bis in das Jahr 2000 fort. Dies hatte vermeidbare Mehrkosten zur Folge. In seinem Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages legte das Bundesministerium diesen Sachverhalt nicht offen.

Das Bundesministerium stimmte ferner einem Sozialplan für tarifvertraglich beschäftigte Mitarbeiter der Gesellschaft zu. Dieser sah höhere Abfindungszahlungen vor, als bei der anderen Treuhandnachfolgerin, der Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben, üblich. Das Bundesministerium verhinderte nicht, dass die Gesellschaft Abfindungen an Mitarbeiter zahlte, die sie anschließend weiterbeschäftigte.

18.1 Weiterführung der Gesellschaft

18.1.1

Die Beteiligungs-Management-Gesellschaft Berlin mbH (Gesellschaft) wurde am 1. Dezember 1994 als eine der Nachfolgegesellschaften der Treuhandanstalt gegründet. Alleingesellschafterin war zunächst die Treuhandanstalt. Mit Wirkung zum 30. Dezember 1994 wurden alle Geschäftsanteile auf den Bund übertragen. Unternehmensgegenstand der Gesellschaft war die Erfüllung der auf das Bundesministerium übertragenen unternehmensbezogenen Aufgaben der Treuhandanstalt, insbesondere die Sanierung und Privatisierung ihrer Beteiligungsunternehmen.

Nachdem die Gesellschaft ihre Aufgaben weitgehend erfüllt hatte, entschied das Bundesministerium im Jah-

re 1996, ihre operative Tätigkeit im Jahre 1997 zu beenden. Das Bundesministerium entwickelte ein Konzept für die anderweitige Erledigung der Restaufgaben und plante, das Liquidationsverfahren zum 31. Dezember 1997 einzuleiten. Die Liquidationsmannschaft sollte zunächst aus acht Mitarbeitern bestehen und dann kontinuierlich abgebaut werden. Für eine weitere Aufgabe (Controlling der so genannten Projektgesellschaften) waren vier Beratermannjahre für eine Übergangsphase von einem Jahr eingeplant.

Im Dezember 1997 entschied das Bundesministerium kurzfristig, die Gesellschaft fortzuführen, ohne die dadurch entstehenden Zusatzkosten abzuschätzen und zu bewerten. Der Gesellschaft wurden Aufgaben und liquide Mittel in Höhe von rd. 240 Mio. DM belassen. Von den bis zum 31. Dezember 1997 verbliebenen und zum Ablauf dieses Termins gekündigten 32 Mitarbeitern beschäftigte die Gesellschaft 25 ab dem 1. Januar 1998 – meist in der bisherigen Funktion – weiter. Die verbliebenen Privatisierungsaufgaben ließ die Gesellschaft gleichwohl größtenteils durch ein neu gegründetes Beratungsunternehmen ihres zum 31. Dezember 1997 ausgeschiedenen zweiten Geschäftsführers erledigen. An Personal-, Berater- und Sachkosten entstanden der Gesellschaft in den Jahren 1998 und 1999 rd. 10 Mio. DM.

Die Bundesregierung erklärte im Jahresbericht zum Stand der Deutschen Einheit im Mai 1998, die Gesellschaft habe zum Ende des Jahres 1997 ihre Geschäftstätigkeit eingestellt. Das Bundesministerium berichtete dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages noch im Mai 1998, die Gesellschaft habe ihre Kernaufgaben erfüllt und befinde sich seit dem 1. Januar 1998 in „stiller Liquidation“. Tatsächlich bestand die Gesellschaft noch bis in das Jahr 2000 fort.

18.1.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Fortführung der Geschäftstätigkeit der Gesellschaft vermeidbare Kosten in erheblicher Höhe verursachte. Er hat weiter darauf hingewiesen, dass die Bundesregierung in ihrem Jahresbericht zum Stand der Deutschen Einheit 1998 unzutreffend über eine Einstellung der Geschäftstätigkeit der Gesellschaft berichtete. Auch ließ das Bundesministerium in seinem Abschlussbericht den Haushaltsausschuss mit der Bezeichnung „stille Liquidation“ im Unklaren über die tatsächlichen Gegebenheiten.

18.1.3

Das Bundesministerium hat die Auffassung vertreten, die Gesellschaft habe nicht formell liquidiert werden können, da sie als Mantel für eine damals gewünschte Altlastengesellschaft vorgehalten werden sollte. Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages habe die Planung einer Altlastengesellschaft erst im Juni 1999 endgültig verworfen. Erst ab diesem Zeitpunkt sei klar gewesen, dass die Gesellschaft nicht mehr benötigt werde.

Das Bundesministerium hat weiter darauf hingewiesen, dass bereits im Jahre 1997 ein erheblicher Personalabbau stattgefunden habe und die zum 31. Dezember 1997 noch vorhandenen Mitarbeiter lediglich wegen des Bedarfs im Jahre 1998 noch beschäftigt wurden. Die Mitarbeiter der Gesellschaft hätten ab dem Jahre 1998 neben der Beteiligungsführung der Projektgesellschaften im Wesentlichen die Liquidation der Gesellschaft betrieben. Die vom Bundesrechnungshof genannten vermeidbaren Kosten wären zum größeren Teil auch bei einer offenen Liquidation angefallen.

Auf den Bericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit ist das Bundesministerium nicht eingegangen. Zu seinem Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages hat es die Auffassung vertreten, aus dem Begriff „stille Liquidation“ ergebe sich keine Unklarheit.

18.1.4

Der Bundesrechnungshof hält die Argumente des Bundesministeriums nicht für überzeugend. Die Verknüpfung des Schicksals der Gesellschaft mit der Neugründung einer Altlastengesellschaft war nicht zwingend. Nur um über den Mantel einer GmbH zu verfügen, hätte die Gesellschaft keiner Aufgaben und keines Personals bedurft. Auch nach Einleitung einer Liquidation im Dezember 1997 hätte über einen einfachen Fortsetzungsbeschluss des Bundesministeriums der GmbH-Mantel gegebenenfalls für eine Altlastengesellschaft zur Verfügung gestanden.

Das Bundesministerium hat nicht dargelegt, weshalb eine deutlich höhere Anzahl von Mitarbeitern, Beratern und Sachverständigen als ursprünglich geplant erforderlich war, obwohl die Restaufgaben der Gesellschaft – abgesehen von der Betreuung der Projektgesellschaften – nur noch in typischer Liquidationstätigkeit bestanden. Die hierdurch entstandenen Mehrkosten waren nach Auffassung des Bundesrechnungshofes vermeidbar.

Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes gaben der Jahresbericht zum Stand der Deutschen Einheit und der Bericht gegenüber dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages kein zutreffendes Bild über Art und Umfang der „stillen Liquidation“ der Gesellschaft.

18.2 Abfindungen nach dem Sozialplan

18.2.1

Im Hinblick auf die geplante Liquidation zum 31. Dezember 1997 hatte die Gesellschaft in Abstimmung mit dem Bundesministerium und dem Betriebsrat im März 1997 einen Interessenausgleich/Sozialplan geschlossen. Dieser wurde mit der Zustimmung des Bundesministeriums wirksam.

Der Bundesrechnungshof verglich die sich nach diesem Sozialplan ergebenden Abfindungszahlungen für ausscheidende Mitarbeiter mit denen der Nachfolgerin der Treuhandanstalt, der Bundesanstalt für vereinigungsbe-

dingte Sonderaufgaben (Bundesanstalt). Er errechnete hierzu für sieben Gehaltsstufen (von 4 000 DM bis 10 000 DM Monatsgehalt) und jeweils sieben Altersstufen (von 30 bis 60 Lebensjahren) auf Basis einer unterstellten Betriebszugehörigkeit von sechs Jahren die Abfindungshöhe. Dabei zeigte sich, dass die Abfindungsbeträge nach dem Sozialplan der Gesellschaft mindestens um 18 % und höchstens um 100 % über den Vergleichszahlen der Bundesanstalt lagen. Der ungewichtete Schnitt der Überschreitungen lag bei 44 %.

Die Gesellschaft hatte im Hinblick auf die geplante Liquidation sämtlichen noch verbliebenen Mitarbeitern bis spätestens zum 31. Dezember 1997 gekündigt und zahlte Abfindungen nach dem Sozialplan. Abfindungszahlungen erhielten auch diejenigen Mitarbeiter, die anschließend (zumindest befristet) weiter beschäftigt wurden. In einzelnen Fällen wurde das befristete Arbeitsverhältnis später wieder in ein unbefristetes verwandelt oder bestanden Arbeitsverhältnisse bis ins Jahr 2000 weiter. Bei Auszahlung der Abfindungen berücksichtigte die Gesellschaft steuerliche Freibeträge nach § 3 Nr. 9 Einkommenssteuergesetz (EStG) und den reduzierten Steuersatz nach §§ 24, 34 EStG.

18.2.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die sich nach den Vereinbarungen der Gesellschaft ergebenden und auch tatsächlich ausbezahlten Abfindungen deutlich über denen der Bundesanstalt lagen. Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes war es Aufgabe des Bundesministeriums, dafür zu sorgen, dass die Sozialplanregelungen einzelner Nachfolgeeinrichtungen der Treuhandanstalt nicht gravierend, bzw. nicht ohne sachlichen Grund voneinander abwichen. Das Bundesministerium hätte den diesen Anforderungen nicht genügenden Vereinbarungen seine Zustimmung verweigern sollen.

Ferner hat der Bundesrechnungshof grundsätzliche Bedenken geäußert, Mitarbeitern erhebliche steuerbegünstigte Abfindungen für den Verlust ihres Arbeitsplatzes zu zahlen, wenn dieselben Mitarbeiter anschließend zu unverändertem Gehalt weiter beschäftigt werden.

18.2.3

Das Bundesministerium hat den Vergleich des Sozialplans der zuwendungsfinanzierten Bundesanstalt mit dem einer mitbestimmten GmbH prinzipiell für problematisch gehalten.

Weiter ergäben die Berechnungen des Bundesrechnungshofes nicht, dass die Gesamtleistungen des Sozialplans der Gesellschaft höher seien als die der Bundesanstalt. Es hätten nicht nur die Abfindungen, sondern auch sämtliche sonstigen Elemente des Sozialplans in den Vergleich einbezogen werden müssen.

Ferner sei die vom Bundesrechnungshof angestellte abstrakte Vergleichsberechnung hinsichtlich der Sozialplanabfindungen nicht aussagekräftig. Für einen belastbaren Vergleich hätte eine Berechnung der Abfindungen für alle bei der Gesellschaft betroffenen Personen unter Berücksichtigung individueller Merkmale durchgeführt werden müssen. Hierbei dürfte sich eine deutlich geringere Abweichung im Vergleich zur Bundesanstalt ergeben.

Weiter habe die Kündigung der Mitarbeiter zum 31. Dezember 1997 lediglich die Liquidation der Gesellschaft erleichtern sollen und eine unmittelbare Weiterbeschäftigung nicht ausgeschlossen. Aus einkommenssteuerlicher Sicht (§ 3 Nr. 9 EStG) sei die Vorgehensweise nicht zu beanstanden. Ein Dienstverhältnis werde auch dann im Sinne des § 3 Nr. 9 EStG aufgelöst, wenn Arbeitgeber und Arbeitnehmer anschließend ein neues Arbeitsverhältnis zu unter Umständen geänderten Bedingungen eingingen. Sämtliche betroffenen Arbeitnehmer hätten bis 31. Dezember 1997 in unbefristeten Arbeitsverhältnissen gestanden, seien aber ab dem 1. Januar 1998 lediglich befristet wieder eingestellt worden. Zu einem späteren Zeitpunkt sei es dann tatsächlich zur Beendigung auch dieses befristeten Arbeitsverhältnisses gekommen. Eine Auflösung des Dienstverhältnisses habe also auch tatsächlich stattgefunden.

18.2.4

Der Bundesrechnungshof sieht weiterhin keine sachliche Rechtfertigung für erhebliche Abweichungen des Sozialplanes der Gesellschaft gegenüber den Regelungen der Bundesanstalt allein aufgrund der anderen Rechtsform. Auch bei der Gesellschaft handelte es sich um eine Treuhandnachfolgerin, die sich zulasten des Bundeshaushalts finanzierte und deren Personal überwiegend aus der ehemaligen Treuhandanstalt stammte. Hinzu kommt, dass bei der konkreten Bemessung der Abfindungen ihres Personals nach dem Sozialplan in der Regel die vorangegangene Betriebszugehörigkeit zur Treuhandanstalt – wie auch beim Personal der Bundesanstalt – überwog. Bereits deshalb erscheint eine ungleiche Berechnung der Abfindung unangemessen.

Der Bundesrechnungshof hat sich ausschließlich auf die Höhe der Abfindungen als finanziell bedeutsamsten Posten des Sozialplans bezogen. Die Kritik des Bundesministeriums, die Berechnung des Bundesrechnungshofes erlaube keine Aussage über die Gesamtleistungen des Sozialplans, entbehrt somit der Grundlage. Bei den Sozialplanregeln zur Berechnung der Abfindungsleistungen handelt es sich naturgemäß um abstrakte Regelungen, die somit auch im Wege einer abstrakten Berechnung zu vergleichen sind.

In seiner Beurteilung der Abfindungen sieht sich der Bundesrechnungshof insbesondere durch Beschlüsse des Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (RPA) bestätigt. Danach sollte das Bundesministerium

- auf Vergütungsregelungen nach einheitlichen Grundsätzen bei allen Nachfolgeorganisationen der Treu-

handanstalt hinwirken (RPA 11. Sitzung vom 22. November 1995, Protokoll S. 43),

- mit Nachdruck dafür sorgen, dass im Lohn- und Nebenleistungssystem von Nachfolgeunternehmen der Treuhandanstalt u. a. die grundsätzlich gebotene Gleichbehandlung aller Mitarbeiter im Nachfolgebereich der Treuhandanstalt beachtet wird (RPA 46. Sitzung vom 6. Mai 1998, Protokoll S. 24), und
- dafür Sorge tragen, dass die Nachfolgeeinrichtungen der Treuhandanstalt beim Beenden von Arbeitsplätzen angemessen vorgehen und dabei keinesfalls großzügigere Abfindungsregelungen als die Bundesanstalt vereinbaren (RPA 9. Sitzung vom 1. Oktober 1999, Protokoll S. 28).

Der Bundesrechnungshof hält es außerdem für bedenklich, zulasten des Bundeshaushalts Abfindungen an Arbeitnehmer für den Verlust des Arbeitsplatzes zu zahlen und sie anschließend weiter zu beschäftigen. Auch hält er seine steuerrechtlichen Bedenken in diesen Fällen aufrecht. Das Bundesministerium hat darauf abgestellt, dass auch diese Arbeitsverhältnisse letztlich tatsächlich beendet worden seien. Abgesehen davon, dass dies nicht in allen Fällen zutraf, mögen in den Fällen der (befristeten) Weiterbeschäftigung möglicherweise die Voraussetzungen des § 3 Nr. 9 EStG erfüllt sein, worauf das Bundesministerium seine Argumentation reduziert hat. Die Gesellschaft hat jedoch die Abfindungen darüber hinaus einem reduzierten Steuersatz (§§ 34, 24 EStG) unterworfen. Dieser setzte u. a. voraus, dass es sich bei den Abfindungen um Entschädigungen als Ersatz für entgangene oder entgehende Einnahmen oder für die Aufgabe oder Nichtausübung einer Tätigkeit handelte. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes fehlten diese Voraussetzungen jedenfalls bei nicht nur kurzfristiger Weiterbeschäftigung mit unverändertem Gehalt.

18.3 Vergütung des Geschäftsführers

Der Vertrag des Geschäftsführers, der ursprünglich zum Liquidator der Gesellschaft bestellt werden sollte, lief zum 31. Dezember 1997 aus. Nach der Entscheidung des Bundesministeriums gegen die Einleitung einer Liquidation sollte der Geschäftsführer im Amt bleiben. Das Bundesministerium hatte zunächst angesichts des mit der nachlassenden Geschäftstätigkeit der Gesellschaft stark reduzierten Aufgabenumfangs eine Reduzierung des bisherigen Jahresgehalts um rd. 50 % angeregt, stimmte aber letztlich einer Absenkung der Vergütung um 20 % zu. Zugleich schlug es jedoch vor, die Absenkung der Vergütung intern durch andere Zahlungen der Gesellschaft an den Geschäftsführer bis zur Höhe der ursprünglichen Vergütung zu kompensieren. Hierbei handelte es sich um Honorare für eine Beratertätigkeit, die der Geschäftsführer im Rahmen seiner Tätigkeit für die Gesellschaft bereits seit September 1997 ausgeübt hatte. Vertragspartner des Beratungsvertrages und Gläubigerin des Beratungshonorars war die Gesellschaft selbst.

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass die Geschäftsführervergütung lediglich nach außen hin reduziert und durch interne Zahlungen kompensiert wurde.

Das Bundesministerium hat zunächst erklärt, eine Absenkung des Gehalts des Geschäftsführers sei nur einvernehmlich möglich gewesen. Anderenfalls hätte eine Kündigung ausgesprochen werden müssen, die möglicherweise im Aufsichtsrat zu Schwierigkeiten geführt hätte. In einer weiteren Stellungnahme hat es eine einvernehmliche Festlegung der Konditionen des Anstellungsverhältnisses mit dem Geschäftsführer für zumindest gerechtfertigt bezeichnet, um eine gewisse Kontinuität in der Geschäftsführung zu gewährleisten. Vor dem Hintergrund des Aufgabenrückganges sei die Übernahme neuer Aufgaben durchaus sinnvoll gewesen. Der Vergütung der Beratertätigkeit entgegenstehende Gründe seien nicht ersichtlich.

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest. Die Beratungsaufgabe war nicht neu, sondern bereits Bestandteil der bisherigen Tätigkeit und nicht zum Ausgleich für die Absenkung des Geschäftsführergehalts gesondert zu vergüten. Da der Anstellungsvertrag auslief, war eine Kündigung entbehrlich. Die vom Bundesministerium zunächst beschriebenen Schwierigkeiten für eine Gehaltsreduzierung waren nicht zu befürchten. Die gebotene Reduzierung der Geschäftsführervergütung hätte nicht durch anderweitige Zahlungen kompensiert werden dürfen.

19 Einsatz von Haushaltsmitteln für Baumaßnahmen im Ausland

(Ausgaben bei Kapitel 18 07, Titel 712 01 sowie Kapitel 05 03 und 05 04, Titel 739 11)

19.0

Das Bundesministerium der Finanzen ließ von einer privaten Baugesellschaft für rd. 100 Mio. DM 380 Wohnungen in Moskau umbauen oder instand setzen. 60 Wohnungen sollen dienstlich genutzt, die übrigen 320 an Dritte vermietet werden. Andere dringend notwendige Baumaßnahmen für die bauliche Sicherheit von Gebäuden des Auswärtigen Amtes an anderen Standorten sind u. a. wegen knapper Haushaltsmittel bisher zurückgestellt worden.

Der Bundesrechnungshof hält die Bauinvestition für die Wohnungen in Moskau für nicht bedarfsgerecht und für wirtschaftlich zweifelhaft. Er hat beanstandet, dass Haushaltsmittel einerseits über den Bedarf hinaus bereitgestellt werden, die andererseits für notwendige Baumaßnahmen zur baulichen Sicherheit fehlen. Bei der Bereitstellung von Haushaltsmitteln sollten nach Auffassung des Bundesrechnungshofes für alle Ressorts einheitliche Beurteilungsmaßstäbe angelegt werden. Dabei sollten Baumaßnahmen zur Vermeidung von Personen- und Sachschäden sowie zur Abwehr von Schadenersatzforderungen Vorrang haben.

19.1 Baumaßnahmen für fremdvermietete Wohnungen

19.1.1

Das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) ließ in den Jahren 1995 bis 1999 von einer privaten Baugesellschaft für rund 100 Mio. DM mehrere Gebäude der ehemaligen DDR-Liegenschaft Wernadskowo Prospekt in Moskau umbauen oder instand setzen. Aus ehemals 489 Wohnungen entstanden durch Zusammenlegung 380. Außerdem baute es ein Gebäude für Gemeinschaftseinrichtungen neu. Der Bund ist nicht Eigentümer des Grundstücks. Die Russische Föderation überließ es dem Bund zur Nutzung durch den diplomatischen Dienst.

Im Jahre 1992 gab das Auswärtige Amt die Wohngebäude zur Verwertung an das Bundesministerium ab, weil es für sich keinen Bedarf sah. Später erklärte es, 60 Wohnungen dienstlich nutzen und dafür die bisherigen Mietwohnungen der Auslandsvertretung kündigen zu wollen. Damit sollte der diplomatischen Zweckbestimmung entsprochen werden. Die übrigen über den amtlichen Bedarf hinausgehenden 320 Wohnungen werden durch die Baugesellschaft an Dritte vermietet.

Das Bundesministerium begründete seine Entscheidung u. a. mit der Erhaltung des Vermögenswertes für den Bund. Den damaligen Zeitwert der Wohngebäude schätzte es auf rd. 70 Mio. DM. Die Brandversicherung setzte den Versicherungswert mit 98,1 Mio. DM an. Alternativen, wie die Sanierung nur eines Teils der Liegenschaft, deren Rückgabe oder Tausch, untersuchte das Bundesministerium nicht. Zum Zeitpunkt der Entscheidung lag weder eine Wertermittlung vor, noch wurde eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt. Erst auf Nachfrage des Bundesrechnungshofes errechnete die Baugesellschaft eine mögliche Rendite für den Bund – bei langjähriger Vollvermietung – in Höhe von 4,6 %.

19.1.2

Der Bundesrechnungshof hat bei der Baumaßnahme für die Wohnungen und das Gebäude für Gemeinschaftseinrichtungen die nicht bedarfsorientierte Bauinvestition sowie das Fehlen von Wirtschaftlichkeits- und Alternativuntersuchungen kritisiert. Er hat unter anderem beanstandet, dass das Bundesministerium erheblich mehr Wohnungen umgebaut und instand gesetzt sowie errichtet hat, als benötigt werden. Dies verstößt gegen § 6 der Bundeshaushaltsordnung, wonach nur solche Ausgaben geleistet werden dürfen, die zur Erfüllung der Aufgaben des Bundes notwendig sind. Weiterhin hat das Bundesministerium gegen § 7 der Bundeshaushaltsordnung mit den dazu von ihm selbst herausgegebenen Verwaltungsvorschriften und Erlassen verstoßen. Danach ist jeder Investitionsentscheidung eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zugrunde zu legen.

19.1.3

Das Bundesministerium hat zu seiner Entscheidung über die Bauinvestition für die Wohnungen erklärt, dass es „alles Erforderliche veranlasst habe“ und die Maßnahme aus seiner Sicht wirtschaftlich sei. Es beabsichtige aber, die Wohnungen in Moskau insgesamt oder zum Teil zu verkaufen, sobald von der russischen Spite die rechtlichen Voraussetzungen dafür geschaffen seien. Der Wert der Gebäude sei heute erheblich höher anzusetzen als der derzeitige Versicherungswert.

19.1.4

Die Begründung des Bundesministeriums, den Vermögenswert der Liegenschaft für den Bund zu erhalten, ist nach Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht stichhaltig, weil die Liegenschaft für den Bund zu groß und nicht in seinem Eigentum ist. Ein Verkauf ist daher nach dem mit der Russischen Föderation geschlossenen Abkommen nicht möglich. Ein nur theoretischer Verkehrswert ist nach Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht zu realisieren.

Der Vorteil für den Bund könnte somit allenfalls in einer Rendite aus Vermietung liegen. Der Einsatz von Steuergeldern zu diesem Zweck ist aber nicht zulässig. Deshalb erübrigt sich eine Renditeberechnung.

19.2 Maßnahmen für die bauliche Sicherheit von Gebäuden

19.2.1

Das Auswärtige Amt nutzt in Moskau seit mehreren Jahren die ebenfalls von der ehemaligen DDR übernommene Liegenschaft Leninskij Prospekt für die Visa-Stelle der Botschaft und für das Goethe-Institut. Da die Gebäude für eine amtliche Nutzung zu groß sind, wird ein Teil als Bürofläche vermietet. Der bauliche Sicherheitszustand ist schlecht. Insbesondere der Brandschutz und die Elektroinstallation entspricht nicht den Sicherheitsvorschriften. Zudem sind die Gebäude mit Asbest belastet. Gegen die Befestigung der Fassadenplatten erhoben Fachleute bereits zu DDR-Zeiten statische Bedenken.

Für die Herstellung der baulichen Sicherheit stellte das Bundesministerium bisher rd. 15 Mio. DM bereit. Da dies nicht ausreichte, werden dafür weitere Haushaltsmittel in Höhe von mindestens 25 Mio. DM erforderlich. Die Gesamtkosten, einschließlich weiterer, über die Herstellung der baulichen Sicherheit hinausgehender bedarfsgerechter Umbaumaßnahmen schätzte das Bundesministerium auf rd. 90 Mio. DM. Über das weitere Vorgehen wurde noch nicht entschieden. Nach bisher vorliegenden Berechnungen der Verwaltung wären Neubauten der Visa-Stelle und des Goethe-Instituts mit geschätzten Baukosten von insgesamt 30 bis 40 Mio. DM kostengünstiger. Allerdings fehlen dafür zurzeit die Haushaltsmittel. Zudem müssten Interimsmaßnahmen für die Dauer der Baumaßnahmen finanziert werden.

Das Kanzleigebäude der Botschaft in Tokio konnte bisher nicht erdbebensicher umgebaut oder neu gebaut werden. Nach dem schweren Erdbeben im Jahre 1995 in Japan in der Region von Kobe wurden Gutachten zur Erdbeben-

sicherheit für die Botschaftsgebäude in Tokio erstellt. Danach ist die Baukonstruktion des Kanzleigebäudes erdbebengefährdet und entspricht nicht den in Japan geltenden baulichen Vorschriften zur Erdbebensicherheit. Seitdem wird nach einer wirtschaftlichen Lösung für die Herstellung der Erdbebensicherheit gesucht. Seit dem Jahre 1996 wurden Sanierungsmöglichkeiten (Baukosten rd. 17 Mio. DM) und mehrere Neubauvarianten (Baukosten rd. 45 Mio. DM) sowie zwei Angebotsvarianten eines Investors geprüft und verworfen. Der Investor bot beispielsweise an, gegen Überlassung eines Teilgrundstücks an anderer Stelle des Grundstücks unentgeltlich ein neues Kanzleigebäude zu bauen. Baumaßnahmen und eine Zwischenunterbringung des gefährdeten Personals wurden bisher wegen knapper Haushaltsmittel aufgeschoben. Jetzt soll das alte Kanzleigebäude abgerissen und durch einen Neubau ersetzt werden. Nach Angaben des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen soll dieser mit etwa 24 Mio. DM gegenüber einer risikobehafteten Sanierung wirtschaftlicher sein.

19.2.2

Der Bundesrechnungshof hat nach seiner Prüfung der Baumaßnahmen zum Leninskij Prospekt in Moskau die umgehende Herstellung eines Mindestmaßes an baulicher Sicherheit angemahnt, wenn die Liegenschaft weiterhin für die Visa-Stelle der Botschaft und das Goethe-Institut bis zu deren anderweitiger Unterbringung genutzt werden soll. Einen über die Sicherheitsmaßnahmen hinausgehenden Umbau der Gebäude hält der Bundesrechnungshof bei dem derzeitigen amtlichen Bedarf nicht für wirtschaftlich.

Er hat auch die Herstellung der Erdbebensicherheit des Kanzleigebäudes in Tokio und eine umgehende sichere Zwischenunterbringung des Personals gefordert. Ferner hält er einen Neubau langfristig für wirtschaftlich, weil Risiken bei einer Sanierung nicht auszuschließen sind.

In beiden Fällen hat der Bundesrechnungshof auf mögliche erhebliche Haftungsansprüche gegen den Bund für Personen- und Sachschäden hingewiesen, weil neben dem eigenen Personal auch zahlreiche Besucher und in Moskau auch Fremdmieter gefährdet sind. Er hat gefordert, Haushaltsmittel vorrangig für die Wiederherstellung der baulichen Sicherheit der vom Bund benötigten Gebäude einzusetzen. Er verkennt dabei nicht, dass die Voraussetzungen und die Unterlagen nach § 24 Bundeshaushaltsordnung für Baumaßnahmen von dem zuständigen Ressort unter Beteiligung der Bauverwaltung zu schaffen sind. Letztere hat auf die Dringlichkeit von Sicherheitsmaßnahmen besonders hinzuweisen. Fragen zur Wirtschaftlichkeit von Lösungsmöglichkeiten sind bei solchen Maßnahmen schneller als sonst üblich zu klären. Die Maßnahmen dürfen nicht wegen allgemein knapper Haushaltsmittel verzögert werden.

19.2.3

Das Bundesministerium hat die Auffassung vertreten, dass das Auswärtige Amt über seine dringend notwendigen Bauinvestitionen ausschließlich in eigener Verantwortung zu entscheiden habe. Die Bildung ressortübergreifender Prioritäten widerspräche dem Ressortprinzip nach Artikel 65 Grundgesetz. Demzufolge seien die Bautitel im Einzelplan 05 in Konkurrenz zu den übrigen Ausgabetiteln des Einzelplans 05 unter Würdigung der dortigen Prioritäten nach Haushaltslage und gegebenen Sparzwängen zu bemessen. Das Bundesministerium und das Auswärtige Amt seien bei den Referatsleiterverhandlungen zur Aufstellung des Einzelplans 05 für das Jahr 2001 bemüht gewesen, die Anregungen des Bundesrechnungshofes zu den Baumaßnahmen in Tokio und Moskau aufzugreifen und zügig umzusetzen.

19.2.4

Der Bundesrechnungshof kritisiert, dass das Bundesministerium unterschiedliche Maßstäbe für die Bereitstellung von Haushaltsmitteln für Baumaßnahmen anlegt. Dies ist besonders fragwürdig, wenn dadurch dringend notwendige Baumaßnahmen des Auswärtigen Amtes zur Abwehr von Gefahren für Personen und Sachen nicht ausreichend bei der Aufstellung des Haushalts berücksichtigt werden. Der Hinweis des Bundesministeriums auf das Ressortprinzip wird dessen haushaltsrechtlicher Verantwortung nicht gerecht. Er wird auch dadurch entkräftet, dass das Bundesministerium nach eigenen Angaben bemüht war, die Anregungen des Bundesrechnungshofes gemeinsam mit den beteiligten Ressorts aufzugreifen und umzusetzen.

Aufgrund der Kritik des Bundesrechnungshofes sind inzwischen Mittel für einen Neubau in Tokio veranschlagt.

19.3 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof hält die Prioritäten und die Beurteilungsmaßstäbe bei Entscheidungen über den Einsatz von Haushaltsmitteln für Baumaßnahmen im Ausland derzeit für nicht sachgerecht. Dies gilt insbesondere dann, wenn einerseits aus Renditeüberlegungen Haushaltsmittel über den Bedarf hinaus bereitgestellt werden, diese andererseits aber für notwendige Baumaßnahmen zur baulichen Sicherheit fehlen.

Beim Einsatz von Haushaltsmitteln sind nach Auffassung des Bundesrechnungshofes für alle Ressorts einheitliche Beurteilungsmaßstäbe anzulegen. Dabei sollten Baumaßnahmen zur Vermeidung von Personen- und Sachschäden sowie zur Abwehr von Schadenersatzforderungen Vorrang haben.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt daher, dass das Bundesministerium künftig folgende Punkte beachtet:

- Die Haushaltsmittel für seine Baumaßnahmen sind künftig bedarfsgerecht und wirtschaftlich einzusetzen.
- Bei der Bereitstellung von Haushaltsmitteln sollten ressortübergreifend gleiche Beurteilungsmaßstäbe für den Bedarf und die Wirtschaftlichkeit angelegt werden.

- Mit den zuständigen Ressorts sind die verfahrens- und haushaltsmäßigen Voraussetzungen für die Bereitstellung von Haushaltsmitteln für dringende Sicherheitsbaumaßnahmen zu schaffen.

20 Informationstechnische Unterstützung für das Immobilienmanagement des Bundesministeriums der Finanzen

20.0

Bei den Anfang 1993 begonnenen Arbeiten an einem IT-gestützten Liegenschaftsverwaltungssystem kam es zu erheblichen Verzögerungen. Diese sind in erster Linie auf eine mangelnde Ablauf- und Ressourcensteuerung sowie auf Qualifikationsdefizite der damit betrauten Projektgruppe des Bundesministeriums zurückzuführen. Das Liegenschaftsverwaltungssystem konnte nicht wie geplant im Jahre 1995 eingeführt werden. Es ließ sich bis zum Jahre 1999 nicht im vorgesehenen Umfang nutzen. Die Bundesvermögensverwaltung behalf sich deshalb mit vorwiegend selbst entwickelten, unkoordinierten IT-Insellösungen. Die dem System in Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen zugerechneten Einsparpotenziale in Höhe von über 30 % des Personals der Bundesvermögensämter ließen sich bislang nur in geringem Ausmaß realisieren.

20.1

20.1.1

Ende 1992 entschied sich das Bundesministerium, die bis dahin fast durchgängig manuell erledigten Aufgaben der Liegenschaftsverwaltung des Bundes durch Einsatz von Informationstechnik (IT) zu unterstützen. Da Standardprodukte des Softwaremarktes für die Bundesvermögensverwaltung nicht geeignet erschienen, sollten nach einer Ausschreibung im Frühjahr 1993 das Konzept zu einem „Liegenschaftsverwaltungssystem“ erstellt und bis Anfang 1995 eine eigene Datenbank für die Liegenschafts- und die Flurstücksdaten entwickelt sein. Eine Ablauf- und Ressourcenplanung, mit der der Auftraggeber den Fortgang der Arbeiten üblicherweise wirkungsvoll steuert, war in den Anfangsphasen des Projektes nicht vorhanden. Ein detaillierter Zeitplan für das Projekt wurde erst Mitte 1995 erstellt.

Knapp ein Jahr nach Beginn der Arbeiten zeigten sich erhebliche Mängel in den von einem Auftragnehmer erstellten Programmen, was zu langwierigen Auseinandersetzungen über Gewährleistungsansprüche führte. Trotz eines eigens eingeschalteten Sachverständigen konnten die Ursachen – ungenügende Vorgaben des Auftraggebers oder Verschulden des Auftragnehmers – nicht abschließend geklärt werden. Nach den Akten sah sich die Projektleitung „aus Mangel an Sachwissen außerstande, einen dv-technischen Disput mit dem Auftragnehmer zu führen“. Das Bundesministerium entschied sich deshalb, den Auftrag zur Anpassung des Liegenschaftsverwaltungssystems an die Anforderungen der Nutzer unter der Bezeichnung „Liegenschaftsdatenbank Version 2.0“ wieder an den vormaligen Auftragnehmer zu vergeben. Wegen der Verzögerungen konnte die Liegenschaftsdatenbank (Datenbank) nicht wie geplant nach zwei Jahren im Januar 1995, sondern nach umfangreichen Nachbesserungen erst nach sechs Jahren in der Fläche in Betrieb genommen werden.

Ende 1995 mussten die Bundesvermögensämter ein paar Grunddaten ihrer Liegenschaften mit einer nur für diesen Zweck erstellten „Erfassungsversion“ in eine Datenbank eingeben. Den Termindruck und die Notwendigkeit dieser Erfassungsversion konnte das Bundesministerium nicht begründen. Da die Daten weder fehlerfrei noch vollständig waren, ließen sie sich kaum nutzen. Zum 31. Januar 1998 sollten die Bundesvermögensämter ihre Liegenschaften erneut erfassen. Da differenziertere Daten als zwei Jahre zuvor gefordert wurden, musste nochmals jede Akte gezogen werden. Mangels genauer Vorgaben und wegen immer noch vorhandener Mängel wurde auch diese Datenbank nicht vollständig gefüllt. Die Daten brachten den Ämtern keinen zusätzlichen Nutzen.

20.1.2

Ungeachtet der fortdauernden Arbeiten zur Fehlerbeseitigung bei der Datenbank hatte das Bundesministerium im Jahre 1996 bereits eine weitere Projektstufe begonnen. Mit ihr verfolgte es das Ziel, das Liegenschaftsvermögen nicht nur zu erfassen, sondern auch zu verwalten und künftig durch Verkauf ggf. wirtschaftlich zu verwerten. Die Datenbank sollte mit dem als „Liegenschaftsmanagementsystem“ bezeichneten Vorhaben vollständig bis zum Jahre 2000 abgelöst werden. Zusätzlich zu diesen Arbeiten wurde die Projektleitung des Bundesministeriums Ende 1998 noch mit der Federführung einer ressortübergreifenden „Einer für alle“-Lösung für die Liegenschaftsverwaltung betraut, da sie das weitestgehende Konzept gehabt habe.

Die „Arbeitsgruppe Strukturplanung Bundesfinanzverwaltung“ empfahl dem Bundesministerium noch im Januar 2000, das Liegenschaftsmanagementsystem beschleunigt flächendeckend einzuführen. Das Bundesministerium teilte aber im Mai 2000 mit, dass die geplante Einführung in der Fläche nicht gelungen sei, da das vom Auftragnehmer bereitgestellte Produkt erneut Fehler gezeigt habe.

Die sich immer länger hinziehenden Arbeiten beeinträchtigten die Akzeptanz des Systems. Verschiedene Bundesvermögensämter, Oberfinanzdirektionen und auch Fachreferate des Bundesministeriums betrieben deshalb eine Vielzahl von eigenen IT-Entwicklungen. Mit ihnen wurden ebenfalls Liegenschaftsdaten erfasst, die Verwertung von Liegenschaften unterstützt sowie Daten zum Aufbau einer Kosten- und Leistungsrechnung eingegeben. Die unkoordinierten und mit dem Liegenschaftsverwaltungssystem kaum kompatiblen Lösungen reichten von Excel-Tabellen bis hin zu einer anspruchsvollen, von Externen programmierten Datenbank.

Die im Juli 1995 für das Liegenschaftsverwaltungssystem erstellte Wirtschaftlichkeitsbetrachtung nannte als wichtigste Nutzengrößen Arbeitszeiteinsparungen aus der möglichst vollständigen Unterstützung der bis dahin vorwiegend manuellen Tätigkeiten. Auf der Mitarbeiterebene der Ämter wurde eine Personaleinsparung von mindestens 60 % als dauerhafter Nutzen erwartet. Im Bereich der Sachbearbeiter wurde mit jährlichen Personaleinsparungen von mindestens 10 % gerechnet. Im Jahre 1998 sollten 982 Stellen und somit ein Drittel des Gesamtpersonals eingespart werden. Das Bundesministerium hob in seiner Wirtschaftlichkeitsbetrachtung hervor, dass die eingesparten Stellen auch tatsächlich abgebaut werden, sodass die prognostizierten Einsparungen als haushaltswirksam zu betrachten sind. Die im Mai 1996 fortgeschriebene Wirtschaftlichkeitsbetrachtung stellte diese Personaleinsparungen erneut als dauerhaften Nutzen des Liegenschaftsverwaltungssystems heraus.

20.2

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium auf die Qualifikationsdefizite des Projektmanagements hingewiesen. Diese haben dazu geführt, dass sich das Bundesministerium bei der Einführung des Liegenschaftsverwaltungssystems zu sehr auf Externe verlassen musste. Außerdem haben mangelhaft definierte fachliche Anforderungen zu Unstimmigkeiten bei der Fehlerklassifizierung und zur Nichtdurchsetzbarkeit von Gewährleistungsansprüchen geführt. Dies war letztlich auch der Grund für den „Vergleich“ mit dem Auftragnehmer.

Der Bundesrechnungshof hat weiter bemängelt, dass wegen unzulänglicher Zeitplanung und fehlenden Kontrollmechanismen Fehlentwicklungen nicht oder zu spät erkannt worden sind. Ungenügendes technisches Know-how der Projektgruppe des Bundesministeriums hat eine unerlässliche Qualitätssicherung behindert. Da das Projekt nicht nur durch immer wieder fehlerhafte Software, sondern auch durch unnötige neue Forderungen, wie „Zwangserfassungsaktionen“, erheblich belastet gewesen ist, sind Verzögerungen zwangsläufige Folge gewesen. Nach den Erfahrungen des Bundesrechnungshofes werden IT-Projekte, die länger als zwei Jahre dauern, zudem vom IT-technischen Fortschritt in der Regel bereits vor ihrem Abschluss überholt.

Die Projektleitung hat sich ungeachtet der fortdauernden Realisierungsprobleme und Verzögerungen für den Beginn der dritten Projektstufe entschieden. Stattdessen hätte sie zunächst auf eine rasche Umsetzung der Nutzeranforderungen und auf den Abschluss der Arbeiten an der Datenbank drängen sollen. Dies wäre zweckmäßig gewesen, da deren Datenbestand die Grundlage für das Liegenschaftsmanagementsystem bilden sollte.

Das Bundesministerium hätte nach Auffassung des Bundesrechnungshofes von Anfang an eine Bestandsaufnahme vorhandener Eigenentwicklungen vornehmen und auf deren wirtschaftlichen Einsatz hinwirken müssen. Dies hätte die Akzeptanz des Systems verbessert und ggf. auch zu zuverlässigeren Eingaben in die Datenbank geführt.

Der Bundesrechnungshof hat auch auf die optimistischen Aussagen in den Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen hingewiesen, die in den Jahren 1995 und 1996 erstellt worden sind. Die dort dargestellten Personaleinsparungen, mit denen die Wirtschaftlichkeit des Projektes begründet worden ist, sind durch die jahrelangen Zeitverzögerungen und die erheblichen Akzeptanzprobleme infrage gestellt.

20.3

Das Bundesministerium hat der Bewertung des Bundesrechnungshofes, die Umsetzung des IT-Projektes habe sich entscheidend verzögert, ausdrücklich zugestimmt. Es hat eingeräumt, dass

- die Projektarbeit insbesondere zu Beginn durch fehlendes IT-technisches Know-how gekennzeichnet gewesen sei,
- im Pflichtenheft aufgrund nicht ausreichender IT-technischer Kenntnisse das Gesamtprojekt nicht ausreichend technisch beschrieben worden sei,
- Informationen des Auftragnehmers für eine wirkungsvolle Projektsteuerung und rechtzeitige Korrekturen im Projektplan gefehlt hätten,
- bei der technischen Realisierung der Fachanwendung erhebliche Verständnisdefizite zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer aufgetreten seien und
- sich die Projektverantwortlichen auf Angaben des Auftragnehmers verlassen hätten, die sich später als unzutreffend erwiesen haben.

Durch eine vielleicht zu ehrgeizige Zielsetzung sei die Realisierung des Vorhabens mit Risiken behaftet gewesen, von denen einige im Projektverlauf auch durch Drittunterstützung nicht hätten ausgeräumt werden können. „Die eingetretenen Verzögerungen im Entwicklungsprozess der Datenbank seien Kernprobleme technischer Natur. Bei dem späteren Liegenschaftsmanagementsystem seien sie auf eine Fehleinschätzung der Komplexität der Aufgaben zurückzuführen. Aus Sicht der Bundesvermögensverwaltung stellen sie ein nach Lage der Dinge kaum vermeidbares Ereignis dar.“ Angesichts der hohen Erwartungen an das Projekt und der von den Projektbeteiligten aufgewandten Mühen erscheine es aber vertretbar, das Projekt nicht als gescheitert aufzugeben. Vielmehr lasse der heute erreichte Projektstand auf einen erfolgreichen Abschluss hoffen.

Das Bundesministerium hat weiter ausgeführt, dass die kleinen Software-Eigenentwicklungen der Anwender eine breite Akzeptanz der IT-Einführung in der Bundesvermögensverwaltung widerspiegelten. Zur sachgerechten Bewältigung aktueller Aufgaben seien sie durchaus hilfreich. Sie würden nunmehr einer umfassenden Qualitätssicherung unterzogen und einem breiten Anwenderkreis zugänglich gemacht. Die vom Bundesministerium an Externe vergebenen Softwareentwicklungen hätten vergleichsweise geringe Erstellungskosten verursacht. Sie stünden mit der verzögerten Bereitstellung des Gesamtsystems in keinem Zusammenhang.

Die in den Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen bezifferten Personaleinsparungen in Höhe von 982 Stellen sind nach Auffassung des Bundesministeriums zutreffend ermittelt. Davon seien bis zum Jahre 2000 Einsparungen in Höhe von 191 Stellen, überwiegend im Bereich des mittleren Dienstes der Bundesvermögensverwaltung, erbracht worden.

20.4

Der Bundesrechnungshof sieht sich durch die Ausführungen des Bundesministeriums in seiner Bewertung der zeitlichen Verzögerungen, der Qualifikationsdefizite in der Projektgruppe sowie der unkoordinierten Parallelentwicklungen zum Liegenschaftsverwaltungssystem im Wesentlichen bestätigt. Die aufgezeigten ungünstigen Rahmenbedingungen sind umgehend zu beseitigen. Das Bundesministerium wird insbesondere die Projektgruppe zu qualifizieren und den Abschluss der Arbeiten an dem System erheblich zu beschleunigen haben. Dabei wird das Bundesministerium auch den Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses vom 22. Januar 1999 zu berücksichtigen haben. Es wurde aufgefordert, möglichst rasch ein einheitliches Liegenschaftsmanagement des Bundes und die hierfür erforderlichen Instrumente zu schaffen.

Diejenigen Arbeitsabläufe der Bundesvermögensverwaltung, die durch IT-Einsatz unterstützt werden können, haben sich seit Beginn des Projektes nicht verändert und bedürfen deshalb besonderer Rationalisierungsbemühungen. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, ggf. bestehende Unsicherheiten über die durch den IT-Einsatz erzielbaren Personaleinsparungen durch eine Organisationsuntersuchung in der Bundesvermögensverwaltung nach vorangegangener Aufgabenkritik und durch eine anschließende Personalbedarfsermittlung mit anerkannten Methoden alsbald auszuräumen.

21 Erfassung und Auswertung von Ausfuhrdaten im IT-System KOBRA
(Kapitel 08 04 Titelgruppe 55)

21.0

Die zollamtliche Erfassung von Ausfuhrdaten sensibler Waren im IT-System „Kontrolle bei der Ausfuhr" (KOBRA) soll die illegale Ausfuhr dieser Waren verhindern. Der vom Bundesministerium hierfür bestimmte Warenkreis ist wegen seiner Bandbreite ungeeignet zur Ausfuhrüberwachung. Der Warenkreis wird auch nicht nach Bestimmungsländern aufgeschlüsselt. Ausfuhranmeldungen werden zu einem Großteil mit erheblicher zeitlicher Verzögerung, andere überhaupt nicht erfasst. Das Verfahren ist somit nicht zuverlässig. Die Überwachung der Ausfuhr sensibler Waren sollte deshalb neu geregelt werden.

21.1

Die Bundesregierung hatte im Jahre 1989 auf Initiative des Deutschen Bundestages beschlossen, wegen möglicher Beteiligungen Deutscher an der Giftgasproduktion in Libyen eine Erfassung von Ausfuhrdaten bei der Zollverwaltung aufzubauen. Diese soll die Zollstellen bei der Überwachung der Ausfuhren unterstützen. In der Anfangsphase sollte sich die Datenerfassung auf die besonders dringliche Beobachtung der Ausfuhren in bestimmte Länder sowie bei bestimmten Waren, z. B. Anlagen und Ausrüstungen in den Bereichen Kernenergie, Chemie, Biologie und Trägertechnologie, konzentrieren. Ein umfassendes Informationssystem für eine Überwachung der Ein- und Ausfuhren an den Außengrenzen der Europäischen Gemeinschaft sollte später erarbeitet werden.

Im April 1991 führte die Zollverwaltung zur Unterstützung der Ausfuhrabfertigung das IT-Verfahren KOBRA ein und begann, Ausfuhrdaten zu erfassen. KOBRA ermöglicht bei der Datenerfassung die automatische Ausgabe von sog. Warnhinweisen des Zollkriminalamts, die die Ausfuhrzollstellen bei der vorgeschriebenen Zulässigkeitsprüfung der Ausfuhr unterstützen sollen. Die Entscheidung, ob die im Warnhinweis genannten Waren anzuhalten sind, obliegt dann der Ausfuhrzollstelle.

Das Bundesministerium wies die Zollstellen an, einen in der Verordnung zur Durchführung des Außenwirtschaftsgesetzes (Außenwirtschaftsverordnung) genannten Warenkreis zu erfassen. Dieser Warenkreis umfasst einerseits weit mehr Waren als nur Erzeugnisse der Kernenergie, Biologie, Chemie und Trägertechnologie, da er Bezug nimmt auf bestimmte Abschnitte des „Harmonisierten Systems zur Bezeichnung und Kodierung von Waren" (u. a. Kunststoffe und Waren daraus sowie Waren aus Eisen, Stahl, Kupfer, Nickel oder Aluminium). Andererseits enthält er keine Differenzierung nach Bestimmungsländern.

Im Jahre 1998 waren 196 größere Zollstellen an KOBRA angeschlossen. 82 dieser Dienststellen haben keine Belegleser, was zeitaufwendige manuelle Erfassungen erforderlich macht. Zur Erfassung der Daten aus den Ausfuhranmeldungen sind mindestens 100 Arbeitskräfte gebunden.

Das Bundesministerium hat mit Erlass vom 6. September 1999 ein Automatisiertes Tarif- und Lokales Zollabwicklungssystem (ATLAS) als neues Überwachungssystem für den Zollverkehr eingeführt. Nach dem Zeitplan des Bundesministeriums soll das Ausfuhrverfahren im vierten Quartal des Jahres 2003 in ATLAS integriert werden.

21.2

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die an KOBRA angeschlossenen 196 Zollstellen Ausfuhranmeldungen mit erheblicher zeitlicher Verzögerung oder in zahlreichen Fällen überhaupt nicht erfasst haben. So vergingen bis zur Eingabe der Ausfuhrdaten aus Normalverfahren bis zu vier Tage, aus vereinfachten Ausfuhrverfahren, bei denen die Ausfuhranmeldung erst später und ggf. in globaler, periodischer oder zusammenfassender Art abzugeben ist und die bis zu 87 % des

Belegeanfalls ausmachten, bis zu 51 Tage seit der Ausfuhr. Die Erfassung der Ausfuhrdaten im KOBRA-Verfahren steht somit nicht mehr im zeitlichen Zusammenhang mit der Ausfuhr. Auch die Warnhinweise des Zollkriminalamts gehen ins Leere, weil sie erst durch die Datenerfassung aktiviert werden. Die Zollstellen werden daher in diesen Fällen bei der vorgesehenen Zulässigkeitsprüfung der Ausfuhren durch das IT-Verfahren KOBRA nicht unterstützt. Der Personalaufwand für die Dateneingabe steht in keinem Verhältnis zum Nutzen.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass wegen der Ausdehnung des Warenkreises zu einem großen Teil offensichtlich nicht sensible Waren (z. B. Eimer, Badewannen, Hygieneartikel, Haushaltsgeräte, Schrauben, Schlüsselanhänger, gebrauchte Kraftfahrzeuge, orthopädische Fußstützen) erfasst werden. Der Warenkreis ist zudem nicht nach Bestimmungsländern gegliedert. Die Bestimmung eines Warenkreises allein reicht zu einer wirksamen Ausfuhrkontrolle nicht aus. Je nach Bestimmungsland können sowohl alle Waren des „Harmonisierten Systems zur Bezeichnung und Kodierung von Waren“ außenwirtschaftsrechtlichen Verboten oder Beschränkungen unterliegen (z. B. Irak-Embargo) als auch nur einige der von der Außenwirtschaftsverordnung erfassten Waren. Um eine verschärfte Ausfuhrüberwachung durch Erfassungen im KOBRA-System zu erreichen, hätten – wie von der Bundesregierung vorgegeben – bestimmte Waren der Kernenergie, Biologie, Chemie und Trägertechnologie und eine Gliederung dieser Waren nach Bestimmungsländern festgelegt werden müssen.

21.3

Das Bundesministerium hat ausgeführt, es könne der Empfehlung nicht zustimmen, die verschärfte Überwachung der Ausfuhr sensibler Waren innerhalb des IT-Verfahrens KOBRA neu zu regeln. Zwar sei nicht zu verkennen, dass das Verfahren den hoch gesteckten Erwartungen nicht völlig gerecht werde. Wegen der geplanten Ablösung durch das IT-Verfahren ATLAS mit seinem Verfahrensteil „Ausfuhr“ komme eine Neuregelung nicht mehr in Betracht.

Das Bundesministerium hat geltend gemacht, es habe den Beschluss der Bundesregierung umgesetzt. Es sei schwierig gewesen, die sensiblen Waren zu definieren und „zollgerecht“ anzusprechen. Aufgrund der erforderlichen „Grobansprache“ habe sich leider nicht verhindern lassen, dass auch offensichtlich unsensible Waren vom definierten Warenkreis erfasst werden. Es sei jedoch beabsichtigt, die Befugnisse der Ausfuhrzollstellen zur Nichterfassung in eindeutigen Fällen zu erweitern. Eine Eingrenzung nach Bestimmungsländern sei von Anfang an nicht möglich gewesen, da fast jedes Land als Umgehungsland in ein kritisches Bestimmungsland in Betracht kommen und ein heute als unsensibel eingestuftes Land bereits morgen ein kritisches Land sein könne.

Es sei richtig, dass aufgrund der nicht vollständigen Ausstattung aller Ausfuhrzollstellen mit KOBRA sowie der bestehenden zahlreichen vereinfachten Verfahren der überwiegende Anteil der Ausfuhranmeldungen erst nach der Ausfuhr erfasst werde. Eine direkte Unterstützung der Ausfuhrzollstellen sei dann nicht möglich. Gleichwohl könnten auch bei der nachträglichen Erfassung Folgelieferungen durch die Ausfuhrzollstelle verhindert und für die Zukunft intensivere Beschaumaßnahmen durchgeführt werden.

Durch die beabsichtigte Umstellung auf den Verfahrensteil „Ausfuhr“ des IT-Verfahrens ATLAS sollen die bekannten Schwachstellen möglichst behoben werden (z. B. die geplante Ausstattung aller Zollstellen, IT-gestützte Abwicklung der vereinfachten Verfahren, Erfassung aller Waren).

21.4

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest, dass das IT-Verfahren KOBRA in seiner derzeitigen Ausgestaltung nicht geeignet ist, die Ausfuhr sensibler Waren in bestimmte Länder zu verhindern. Es ist nicht nachvollziehbar, aus welchen Gründen – wie von der Bundesregierung vorgeschlagen – eine Beschränkung der Überwachung auf bestimmte Waren möglich, dafür aber eine Erweiterung der Überwachung auf Angaben über Käufer- oder Bestimmungsländer nicht möglich sein sollte.

Die beabsichtigte Umstellung des Verfahrens von KOBRA auf den ATLAS-Verfahrensteil „Ausfuhr“ sollte – anders als bisher geplant – gezielt dazu genutzt werden, die Datenerfassung zur verschärften Überwachung der Ausfuhrsendungen durch die Ausfuhrzollstellen neu zu regeln. Die zu erfassenden Waren sollten auf den wesentlichen Kernbereich beschränkt werden, damit das Ziel der Überwachung erreicht wird, illegale Ausfuhren zu verhindern.

So brauchten die Ausfuhranmeldungen bestimmter Betriebe mit eindeutig unsensiblen Produkten (z. B. Fischhändler, Spielwarenhersteller, Möbelwerke) nicht erfasst zu werden. Dagegen wären Waren anderer Produktionsstätten und Handelsbetriebe (z. B. Rüstungsbetriebe, Computerhersteller) vollständig zu erfassen, weil bei diesen Unternehmen die Ausfuhr sensibler Waren auch unter harmlosen Bezeichnungen möglich ist. In der Gruppe der Herstellungs- und Handelsbetriebe, die sowohl sensible als auch nicht sensible Waren exportieren können (z. B. pharmazeutische und andere chemische Werke, Export- und Importhandelsunternehmen), sollten die Prüfungsdienste der Zollverwaltung (Betriebsprüfer, Außenprüfer) feststellen, ob die einzelnen Betriebe regelmäßig bestimmte Warenarten ggf. in bestimmte Länder exportieren und deshalb alle oder keine Waren zu erfassen sind.

22 Abgabenerhebung für nicht ordnungsgemäß erledigte Versandverfahren
(Kapitel 08 04)

22.0

Im Versandverfahren können Waren unter zollamtlicher Überwachung ohne Erhebung der entsprechenden

Abgaben befördert werden. Kann eine Zollstelle ein Versandverfahren nicht ordnungsgemäß erledigen, schließt sich ein Such- und Mahnverfahren an, um zu ermitteln, wo die Ware verblieben ist. Die Zollstellen fertigten die Abgabenbescheide nach Beendigung des Such- und Mahnverfahrens nicht fristgerecht. Die Verzögerung der Abgabenerhebung kann zu Sanktionen der Kommission der Europäischen Gemeinschaften führen, der die Zolleinnahmen überwiegend zustehen.

22.1

22.1.1

Das Versandverfahren dient dazu, Waren unter zollamtlicher Überwachung ohne Erhebung der entsprechenden Abgaben zwischen zwei im Zollgebiet der Gemeinschaft liegenden Orten oder im Verkehr mit den EFTA- (Island, Liechtenstein, Norwegen, Schweiz) und Visegrád-Ländern (Polen, Ungarn, Slowakische Republik, Tschechische Republik) zu befördern. Es ist nach Auffassung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften in hohem Maße betrugsanfällig. Zur Überwachung der ordnungsgemäßen Abwicklung des Versandverfahrens wird als Kontrollinstrument das Einheitspapier verwendet. Es enthält den Versandschein und den Rückschein. Der Rückschein ist bei Beendigung des Versandverfahrens vom Bestimmungszollamt an das Abgangszollamt zurückzusenden und dient als Nachweis der ordnungsgemäßen Beendigung des Versandverfahrens. Die Abgangsstelle kann damit das Versandverfahren abschließen.

Für alle nicht erledigten Versandverfahren wird von den dazu bestimmten Hauptzollämtern das Such- und Mahnverfahren eingeleitet. Hierbei wird der Ort der Zuwiderhandlung und damit das für die Abgabenerhebung sowie die Ahndung zuständige Land ermittelt. Im Versandverfahren kann eine Pflichtverletzung, z. B. die Entziehung der Waren aus der zollamtlichen Überwachung, zur Entstehung der Zollschuld führen. Als Zollschuldner kommen der Hauptverpflichtete – im Regelfall eine Spedition – als Ausführender des Versandverfahrens und außerdem der Warenversender oder der Warenempfänger in Betracht.

Zur Zentralisierung der Sachbearbeitung im Such- und Mahnverfahren und des sich ggf. anschließenden Besteuerungsverfahrens wurden Zentralstellen bei Hauptzollämtern eingerichtet, die überbezirklich für andere Hauptzollämter tätig werden.

22.1.2

Die Zolleinnahmen stehen mit Ausnahme eines Erhebungskostenanteils von derzeit 10 % der Europäischen Union (EU) als eigene Einnahmen zu. Nach den Vorschriften der EU gilt dieser Anspruch als festgestellt, sobald die Bedingungen der Zollvorschriften für die buchmäßige Erfassung des Abgabenbetrages – die der Fertigstellung des Steuerbescheides entspricht – und dessen Mitteilung an den Abgabenschuldner erfüllt sind. Nach Art. 218 Abs. 3 Zollkodex der Gemeinschaften ist die buchmäßige Erfassung des der Zollschuld entsprechenden Abgabenbetrages spätestens am zweiten Tag „nach dem Tag, an dem die Zollbehörden in der Lage sind, den betreffenden Abgabenbetrag zu berechnen und den Zollschuldner zu bestimmen“, vorzunehmen. Diese Frist kann bei Vorliegen besonderer Voraussetzungen bis auf 14 Tage verlängert werden. Hierbei kann es sich um Gründe handeln, die mit der Verwaltungsorganisation der Mitgliedsländer zusammenhängen, oder wenn besondere Umstände vorliegen, die die Zollbehörden an der Einhaltung der genannten Frist hindern. Erfüllt ein Mitgliedstaat diese Verpflichtung nicht, drohen Sanktionen durch die Kommission für nicht rechtzeitig abgeführte Einnahmen.

22.2

Der Bundesrechnungshof prüfte bei acht Hauptzollämtern 252 Fälle. Er stellte dabei fest, dass die im Zollkodex genannten Fristen von zwei oder 14 Tagen in der überwiegenden Zahl der untersuchten Fälle überschritten waren. So lagen zwischen dem Eingang der letzten Antwort der Hauptverpflichteten oder Empfänger in den Versandverfahren und der Erstellung der Abgabenbescheide bei einem Hauptzollamt durchschnittlich 29 Wochen. Gründe für diese Verzögerungen waren aus den Vorgängen nicht ersichtlich. In zwei Einzelfällen vergingen bis zur Fertigung des Abgabenbescheides sogar knapp zwei Jahre.

22.3

Im Prüfungsverfahren hatte das Bundesministerium noch die Auffassung vertreten, dass die Zollstellen grundsätzlich die nach dem Zollkodex mögliche 14tägige Frist für sich in Anspruch nehmen könnten. Nunmehr hat es vorgetragen, es stimme der vom Bundesrechnungshof vertretenen Auffassung grundsätzlich zu, dass eine Zollschuld aus einem nicht erledigten Versandverfahren innerhalb von zwei Tagen nach dem Tag buchmäßig zu erfassen sei, an dem die Zollbehörden in der Lage sind, den betreffenden Abgabenbetrag zu berechnen und den Zollschuldner zu bestimmen.

Es teile jedoch nicht die Auffassung des Bundesrechnungshofes, der Eingang einer Antwort des Hauptverpflichteten oder des Warenempfängers sei der Zeitpunkt, von dem an die Frist von zwei Tagen zu laufen beginne. Diese Frist beginne erst, wenn die Zentralstelle unter Einbeziehung der Antworten der Beteiligten feststellen konnte, dass eine Zuwiderhandlung begangen, der Zollschuldner bestimmt sowie die konkreten zolltariflichen und zollwertrechtlichen Bemessungsgrundlagen ermittelt worden seien. Es stimme jedoch dem Bundesrechnungshof zu, dass nicht hingenommen werden könne, wenn die buchmäßige Erfassung ohne aus den Unterlagen zu entnehmenden Gründen erst Wochen bzw. Monate nach Eingang der Antwort des Hauptverpflichteten oder des Warenempfängers erfolgt. Die Zentralstellen würden künftig den Zeitpunkt besser dokumentieren, zu dem sie in der Lage waren, die Einfuhrabgaben buchmäßig zu erfassen. Das Datum werde durch Gesprächsnotizen und

andere Vermerke über durchgeführte Ermittlungen hinsichtlich der Abgabenschuldner, der Bemessungsgrundlagen und der Abgabenberechtigung in den Vorgängen aktenkundig gemacht.

22.4

Der Bundesrechnungshof teilte die Auffassung, dass die buchmäßige Erfassung des Abgabenbetrags beim Versandverfahren regelmäßig innerhalb der Frist von zwei Tagen nach dem Tag vorzunehmen ist, an dem die Zollbehörden in der Lage sind, den Abgabenbetrag zu berechnen und den Zollschuldner zu bestimmen.

Die Frist beginnt aber bereits dann, wenn der Sachverhalt geklärt ist, der zu einem Besteuerungsverfahren führt. Dies ist dann als gegeben anzusehen, wenn die letzte Antwort des Hauptverpflichteten oder des Warenempfängers bei der für die Abgabenerhebung zuständigen Zollstelle eingegangen ist und sie den Abgabenbescheid fertigen kann. Für die Auswertung des Antwortschreibens sowie zur Fertigung des Abgabenbescheids verbleiben der Zollstelle nur zwei Tage.

Das Bundesministerium wird deshalb die Zentralstellen anzuweisen haben, Antwortschreiben von Hauptverpflichteten oder Warenempfängern sofort auszuwerten. Falls keine Rückfragen mehr erforderlich sind, ist das Besteuerungsverfahren grundsätzlich innerhalb von zwei Tagen nach Eingang des Antwortschreibens bei der zuständigen Stelle durchzuführen.

Zur ausstehenden Regelung der Zuständigkeiten von Hauptzollämtern hat das Bundesministerium keine Stellungnahme abgegeben. Der Bundesrechnungshof erwartet deshalb den baldigen Erlass der bereits Ende 1998 zugesagten Neufassung der Rechtsverordnung.

23 Kontrolltätigkeit der Mobilen Kontrollgruppen der Zollverwaltung
(Kapitel 08 04)

23.0

Seit dem Wegfall der Grenzkontrollen innerhalb der Europäischen Union im Jahre 1993 hat die Zollverwaltung Mobile Kontrollgruppen aufgebaut. Sie sind mit einer Vielzahl unterschiedlicher Kontrollaufgaben betraut. Das Ziel, eine einheitliche und gleichmäßige Kontrolltätigkeit unter Berücksichtigung regionaler Besonderheiten im gesamten Bundesgebiet zu gewährleisten, wurde noch nicht erreicht. So nehmen z. B. einzelne Mobile Kontrollgruppen überdurchschnittlich viele Gasölkontrollen (Missbrauch von Heizöl für Kraftstoffzwecke) vor, obwohl hier die mittlere Beanstandungsquote unter 1 % liegt. Das Bundesministerium hat es versäumt, Kriterien vorzugeben, an denen der Erfolg der Kontrollen gemessen werden kann. Bisher hat es keine Auslastungsprüfung des eingesetzten Personals durchgeführt.

23.1

Das Bundesministerium richtete im Jahre 1993 – nach Wegfall der innergemeinschaftlichen Grenzkontrollen infolge des Binnenmarktes – Mobile Kontrollgruppen der Zollverwaltung als neues Kontrollinstrument ein. Sie wurden aus den aufgelösten Kraftstoffkontrolltrupps der Zollverwaltung gebildet, die den Missbrauch von Heizöl als Kraftstoff bekämpfen sollten. Derzeit bestehen 41 Kontrollgruppen, denen rd. 370 Personen angehören.

Den Kontrollgruppen sind Überwachungsaufgaben übertragen:

- im Verkehr mit Nichtgemeinschafts- und Gemeinschaftswaren,
- im Verkehr mit verbrauchsteuerpflichtigen Waren,
- beim Warenverkehr, der bestimmten Verboten und Beschränkungen unterliegt (z. B. Betäubungsmittel, Kriegswaffen, Abfälle) sowie
- in besonderen Kontrollbereichen (z. B. Sozialversicherungsausweise im Personen- und Güterbeförderungsgewerbe, Bekämpfung der illegalen Beschäftigung, Autobahnbenutzungsgebühr für schwere Lastkraftwagen, ausländische Kraftomnibusse im Personenverkehr, grenzüberschreitender Bargeldverkehr).

23.2

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass das Bundesministerium den Mobilen Kontrollgruppen keine Vorgaben z. B. hinsichtlich der Kontrollzahlen, Ermittlung von Bezirksgrößen, Verkehrsaufkommen aufgegeben hat. Es gibt keine Aussagen dazu, wann eine angemessene Kontrolldichte mit ausreichender Präventivwirkung gegeben ist. Damit fehlen Mindestvoraussetzungen zur Bewertung von Wirksamkeit und Nutzen der Mobilen Kontrollgruppen. Sach- und Personalbedarf lassen sich ebenfalls nicht genau bestimmen.

Die Mobilen Kontrollgruppen erstellen monatliche Nachweisungen über Umfang und Ergebnisse ihrer Kontrollen aufgeschlüsselt nach 24 Kontrollbereichen. Der Begriff „Kontrolle“ ist jedoch in den entsprechenden Verwaltungsvorschriften nicht eindeutig bestimmt. Die einzelnen Mobilen Kontrollgruppen legen ihn unterschiedlich aus. Einzelne erfassten z. B. bereits die Absicht des Kontrollbeamten, nach Waren zu forschen, die Verboten und Beschränkungen unterliegen, als Kontrolle (Erfassen der Kontrollabsicht). Andere erfassten nur Kontrollen, bei denen die vorgefundenen Waren Überlegungen in Richtung auf Verbote und Beschränkungen erforderten (Erfassen nach Kontrollgegenständen). Die Nachweisungen sind hierdurch in ihrer Aussagefähigkeit und Vergleichbarkeit erheblich eingeschränkt.

Das für die Mobilen Kontrollgruppen im Bundesministerium zuständige Fachreferat prüfte diese Nachweisungen nur auf Schlüssigkeit. Es führte sie in monatlichen Übersichten sowie einer jährlichen Gesamtübersicht

zusammen und übersandte sie zehn betroffenen Fachreferaten zur Kenntnisnahme und Auswertung. Fachspezifische Auswertungen nahmen nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes nur die beiden für die Milchkontrollen und die Umsatzsteuer für ausländische Kraftomnibusse zuständigen Fachreferate vor. Allein Letzteres konnte schriftliche Unterlagen über gewonnene Erkenntnisse vorlegen.

Entgegen dem Ziel, unter Berücksichtigung regionaler Besonderheiten eine einheitliche und gleichmäßige Kontrolltätigkeit im gesamten Bundesgebiet zu gewährleisten, haben sich die von den einzelnen Mobilen Kontrollgruppen vorgenommenen Kontrollen sehr unterschiedlich verteilt. Dies gilt sowohl für die Verteilung der Kontrollen auf die einzelnen Kontrollbereiche als auch innerhalb einzelner Kontrollbereiche. So lag der Anteil der Überwachungsmaßnahmen beim Warenverkehr, der Verboten und Beschränkungen unterliegt, bei einzelnen Mobilen Kontrollgruppen zwischen 0 % und 68 % aller Kontrollen. Im Kontrollbereich „Verbrauchsteuern“ (Beförderung verbrauchsteuerpflichtiger Waren, Gasölkontrollen, Reiseverkehr) führte im Jahre 1997 eine Mobile Kontrollgruppe 83, eine andere 12 670 Kontrollen durch. Vier Mobile Kontrollgruppen beschränkten sich in diesem Bereich allein auf Gasölkontrollen. Der Anteil der Gasölkontrollen in diesem Kontrollbereich betrug im Durchschnitt aller Kontrollgruppen 83 %. Eine Mobile Kontrollgruppe hat sogar 49 % ihrer gesamten Kontrollen als Gasölkontrollen durchgeführt. Die mittlere Beanstandungsquote in dem Bereich des Heizölmissbrauchs beträgt 0,6 %.

Für die zum Teil erheblichen Unterschiede in der Häufigkeit von Kontrollen und bei ihrer Verteilung auf die einzelnen Kontrollbereiche haben sich keine oder nur unzureichende sachliche Erklärungen finden lassen. Ein Einfluss auf die Verteilung durch regionale oder lokale Besonderheiten war nicht feststellbar. Der Bundesrechnungshof hat auch keine Anhaltspunkte dafür gefunden, dass die Kontrolltätigkeiten auf der Grundlage nachvollziehbarer Risikoanalysen ausgeübt wurden. Es drängt sich der Eindruck auf, dass die Verantwortung für die Auswahl der Kontrollen nach Kontrollbereichen im Wesentlichen den Mobilen Kontrollgruppen überlassen wurde. Diese haben unter Vernachlässigung von Sachkriterien nach Gefühl und subjektiver Erfolgseinschätzung gehandelt. Eine wirkungsvolle Kontrolle durch die Aufsichtsbehörden hat der Bundesrechnungshof mit Ausnahme einer Oberfinanzdirektion nicht festgestellt. Eine Steuerung, die sich am Ergebnis orientiert und bei Fehlentwicklungen – deutliche Vernachlässigung von Kontrollaufgaben in bestimmten Bereichen oder deren Übergewichtung – eingreift, ist nicht erkennbar gewesen. Die Ursache hierfür sieht der Bundesrechnungshof in der fehlenden systematischen Auswertung der Kontrollergebnisse.

Nachhaltige Erfolge aufgrund der individuellen Schwerpunktsetzung durch die Mobilen Kontrollgruppen, die das vorgenannte gefühlsmäßige Vorgehen rechtfertigen könnten, hat der Bundesrechnungshof nicht festgestellt. Eine Ausnahme gilt nur für die Mobilen Kontrollgruppen an der deutsch/holländischen und deutsch/belgischen Grenze. Hier wurden unter Beachtung regionaler und lokaler Bedürfnisse mit Erfolg Schwerpunkte im Bereich der Betäubungsmittelüberwachung gesetzt und entsprechend dokumentiert. Die anderen Kontrollbereiche blieben trotzdem angemessen berücksichtigt.

Die Sollstärke der mobilen Kontrollgruppen hatte das Bundesministerium in den Jahren 1993 bis 1995 nach der Arbeitsplatzmethode (Setzung) ermittelt. Laut „Handbuch für Organisationsplanung“ des Bundesministeriums des Innern ist diese Methode für bestimmte neugegründete Arbeitsbereiche zulässig. Sie ist jedoch innerhalb eines angemessenen Zeitraumes durch eine Auslastungsprüfung zu ergänzen. Eine derartige Prüfung wurde nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes bisher nicht vorgenommen

23.3

Der Bundesrechnungshof hat eine einheitliche Führung der Nachweisungen für die Kontrolltätigkeit gefordert. Die Nachweisungen sollten Erkenntnisse über die Notwendigkeit und den Erfolg der Kontrollen, über Tendenzen und Entwicklungen innerhalb der einzelnen Kontrollbereiche sowie über räumliche Besonderheiten und Schwerpunkte liefern, um das Konzept des Bundesministeriums weiterentwickeln zu können. Der Bundesrechnungshof sieht es deshalb als notwendig an, diese Erkenntnisquelle stärker zu nutzen und auszuwerten.

Auch hat er es für dringend geboten gehalten, die Kontrollergebnisse der Mobilen Kontrollgruppen untereinander zu vergleichen und zu analysieren. Hierdurch lassen sich frühzeitig Entwicklungen erkennen und gegenüberstellen sowie Fehlentwicklungen vermeiden.

Ergänzend zu diesen Maßnahmen hält der Bundesrechnungshof es für erforderlich, zur Überprüfung des Personalbedarfs eine Auslastungsprüfung durchzuführen.

23.4

Das Bundesministerium hat Folgendes ausgeführt:

- Es verkenne nicht, dass auch im Bereich der Mobilen Kontrollgruppen zukünftig zielorientierte Steuerungs- und Controllingmechanismen eingesetzt werden müssen. Dabei sollten die Ergebnisse des laufenden Untersuchungsauftrages „Ermittlung analytischer Bemessungswerte für die Prüfungsdienste“ ebenso berücksichtigt werden wie die Erfahrungen aus dem laufenden Projekt „Pilotgruppe Controlling“ beim Zollkriminalamt. Diese beiden Arbeitsbereiche ließen erwarten, dass für den vergleichbaren Arbeitsbereich der Mobilen Kontrollgruppen Kriterien abgeleitet werden können, durch die sich die Forderungen des Bundesrechnungshofes erfüllen ließen. Ergebnisse aus den angeführten Untersuchungsbereichen seien für das Jahr 2000 zu erwarten. In diesem Zusammenhang würden auch Fragen des Gesamtkonzeptes sowie der Aufbau- und Ablauforganisation des Arbeitsbereichs der Mobilen Kontrollgruppen zu

entscheiden und der veränderten Situation anzupassen sein.

- Die Oberfinanzdirektionen, in deren Zuständigkeitsbereich Defizite in einem Kontrollbereich festgestellt wurden, hätten zwischenzeitlich Maßnahmen eingeleitet, damit Kontrollen in diesem Aufgabenbereich in dem gebotenen Umfang durchgeführt werden.

23.5

Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass das Bundesministerium nunmehr zielorientierte Steuerungs- und Controllingmechanismen im Bereich der Mobilen Kontrollgruppen einzusetzen beabsichtigt und hierzu erste Ergebnisse im Jahr 2000 zu erwarten sind.

Es sollte auch eine „Auslastungsprüfung“ vorgenommen werden, die sicherstellt, dass das Personal gleichmäßig und zielorientiert nach zu bestimmenden Zielerreichungsgrößen eingesetzt wird und damit die festgestellten Fehlentwicklungen in einzelnen Kontrollbereichen abgestellt werden können.

24 Räumliche Konzentration der Binnenzollstellen
(Kapitel 08 04)

24.0

Zahlreiche Binnenzollstellen liegen in so geringer Entfernung voneinander, dass ein Teil von ihnen geschlossen werden kann. Den Anmeldern zu einem Zollverfahren ist das Ausweichen zu einer anderen Zollstelle mit vertretbarem Aufwand möglich. Einige dieser Zollstellen haben nur einen geringen Personalbedarf von bis zu fünf Arbeitskräften. Eine wirtschaftliche Aufgabenerledigung ist dort nicht möglich. Bei vielen Binnenzollstellen sind außerdem die Abfertigungsmöglichkeiten unzureichend, sodass zusätzlicher Personal- und Sachaufwand erforderlich wird. Es besteht daher keine Notwendigkeit, diese Zollstellen aufrechtzuerhalten.

24.1

Das Bundesministerium hat zur Konsolidierung des Bundeshaushalts in den Jahren 2000 bis 2003 – nach den gegenwärtigen Finanzplanungen – aus seinem Einzelplan 08 (Bundesfinanzverwaltung) einen Konsolidierungsbeitrag von insgesamt rd. 3 Mrd. DM zu erbringen. Eine Arbeitsgruppe „Strukturplanung Bundesfinanzverwaltung“ hat im Jahre 1999 wegen des hohen Anteils der Personalausgaben geprüft, inwieweit Sparbeiträge durch eine Veränderung der Struktur der Bundesfinanzverwaltung erbracht werden können. Nach dem Finanzplan des Bundes für die Jahre 2001 bis 2003 werden hieraus Haushaltsentlastungen in Höhe von insgesamt 700 Mio. DM erwartet. Das Strukturrahmenkonzept enthält zu den Binnenzollstellen lediglich den Hinweis auf die Forderung des Bundesrechnungshofes, die Zahl der Binnenzollstellen zu verringern. Allerdings sei dabei der Service- und Beratungsaspekt für die lokale und regionale Wirtschaft nicht außer Acht zu lassen.

In der Zollverwaltung bestanden im Jahre 1999 neben 162 Grenzzollämtern etwa 310 Binnenzollstellen, davon etwa 230 Binnenzollämter und etwa 80 Abfertigungsstellen. Grundsätzlich ist jeder in der Europäischen Gemeinschaft ansässige Anmelder berechtigt, bei einer deutschen Binnenzollstelle seiner Wahl Waren zu einem Zollverfahren anzumelden; lediglich das Ausfuhrverfahren ist bei der für den Sitz des Anmelders zuständigen Zollstelle zu eröffnen. Aber auch das Ausfuhrverfahren kann soweit vereinfacht werden, dass zu seiner Eröffnung der Anmelder keine Zollstelle aufzusuchen braucht.

24.2

Der Bundesrechnungshof hat schwerpunktmäßig untersucht, ob der Bestand von 43 Binnenzollstellen erforderlich ist, die weniger als 40 km von der nächsten Binnenzollstelle entfernt sind. Bewertungskriterien waren die Anzahl der zu erledigenden Vorgänge, die Verkehrserschließung und -belastung, die topographischen Verhältnisse, die sachgemäße Ausstattung der Zollstellen und die Zahl der jeweils ansässigen Zollanmelder. Er hat festgestellt, dass zahlreiche Binnenzollstellen sehr nahe beieinander liegen. So sind vier Zollstellen bis zu 10 km, 18 Zollstellen 11 bis 15 km und 14 Zollstellen 16 bis 20 km von einer anderen Zollstelle entfernt.

Der Bundesrechnungshof hat außerdem festgestellt, dass elf der untersuchten Zollstellen einen Personalbedarf von lediglich bis zu fünf Arbeitskräften hatten. Derart kleine Zollstellen arbeiten nicht wirtschaftlich. So ist ein straffer Verwaltungsablauf nicht möglich. Ferner sind Vorgesetzte mit ihren Leitungsaufgaben nicht ausgelastet und werden zum großen Teil unterwertig beschäftigt.

Des Weiteren waren bei 24 der 43 Zollstellen die Abfertigungsmöglichkeiten unzureichend. Ein Teil der amtlichen Abfertigungsplätze war mehrere hundert Meter von der Zollstelle entfernt. Auch verfügten sie nicht alle über eine Abfertigungsrampe. Bei einigen Binnenzollstellen war der Abfertigungsplatz oder die Rampe nicht zu nutzen. Diese Unzulänglichkeiten führen dort zu zusätzlichem Sach- und Personalaufwand.

Unter Berücksichtigung der verhältnismäßig geringen Entfernungen der untersuchten Binnenzollstellen untereinander, der örtlichen Verhältnisse, der Verkehrsinfrastruktur, der Größe der Dienststellen und der Entfernungen, die im Amtsbezirk ansässige Anmelder jeweils zu benachbarten Zollstellen zurückzulegen hätten, können 26 der 43 untersuchten Dienststellen geschlossen werden. Notwendige Zollbehandlungen können auch bei den noch verbleibenden Binnenzollstellen unter vertretbarem Aufwand der Zollanmelder durchgeführt werden. Der Bundesrechnungshof sieht daher kein öffentliches Interesse und damit keine Notwendigkeit für den Fortbestand dieser Zollstellen.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium vorgeschlagen, 26 der 43 untersuchten Binnenzollstellen aufzuheben und ihre Bezirke mit den Amtsbezirken benachbarter Binnenzollstellen zusammenzulegen. Hierdurch würden größere, wirtschaftlich arbeitende Zollstellen mit hinreichenden Abfertigungsmöglichkeiten geschaffen. Außerdem sollte das Bundesministerium in eigener Zuständigkeit die Notwendigkeit der vom Bundesrechnungshof nicht untersuchten Binnenzollstellen, die weniger als 40 km von der nächsten Zollstelle entfernt liegen, untersuchen.

24.3

Das Bundesministerium hat zugesagt, die Prüfungsfeststellungen des Bundesrechnungshofes im Rahmen seines Strukturrahmenkonzeptes für die Zollverwaltung zu berücksichtigen. Das Konzept werde auch die Zusammenlegung von Zollämtern und Abfertigungsstellen umfassen. Das Grobkonzept solle bis etwa Mitte 2000, das Feinkonzept bis zum Ende des Jahres 2000 erstellt werden. Mit einem Gesamtkonzept seien langwierige Standortdiskussionen zu vermeiden.

Das Bundesministerium hat die Auffassung vertreten, bei der Beurteilung der Notwendigkeit einer Zollstelle seien neben den Anmeldern, die ihren Sitz im Amtsbezirk der Zollstelle haben, auch die Anmelder zu berücksichtigen, die ihren Sitz nicht im Bezirk haben. Diese könnten nicht zur Abfertigung bei einer bestimmten Zollstelle gezwungen werden. Darüber hinaus seien aktuelle und bereits vorgenommene Straffungsmaßnahmen im Bezirk für den Fortbestand oder die Aufhebung einer Zollstelle maßgebend.

24.4

Der Bundesrechnungshof hält die Entwicklung einer Gesamtkonzeption für die Binnenzollstellen, die seine Feststellungen und Empfehlungen beachtet, aus Gründen der Wirtschaftlichkeit für geboten. Die Empfehlung, Binnenzollstellen aufzuheben, wenn die Anmelder mit vertretbarem Aufwand eine benachbarte Zollstelle aufsuchen können, berücksichtigt die Belange der Wirtschaft. Dem Service- und Beratungsaspekt für die lokale und regionale Wirtschaft wird durch den heutigen Entwicklungsstand der Telekommunikationstechnik Rechnung getragen. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das angekündigte Konzept des Bundesministeriums konkrete Aussagen zur Notwendigkeit der einzelnen Binnenzollstellen enthält.

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, dass Anmelder, die ihren Sitz nicht im Bezirk der Zollstelle haben, bei der Beurteilung des öffentlichen Interesses am Fortbestand einer Zollstelle nicht berücksichtigt werden sollten. Sie können ebenso gut jede andere Zollstelle mit vertretbarem Aufwand aufsuchen und sind nicht auf die zur Auflösung vorgeschlagene Zollstelle angewiesen. Er teilt auch nicht die Auffassung, bereits vorgenommene Straffungsmaßnahmen im Bezirk hätten maßgebende Bedeutung für den Fortbestand einer Zollstelle. Es besteht kein Grund, in diesen Fällen von einer Zusammenlegung von Zollstellen, die aus Gründen der Wirtschaftlichkeit geboten ist, abzusehen oder diese auf einen späteren Zeitpunkt zu verschieben. Bei der Erstellung des geforderten Gesamtkonzeptes für die Binnenzollstellen sollten nicht von vornherein bestimmte Bezirke ausgeschlossen werden.

25 Mineralölsteuerbefreiung für Schiffsbetriebsstoffe
(Kapitel 60 01 Titel 041 02)

25.0

Die gewerbliche Schifffahrt mit dem Unternehmenszweck, Personen oder Sachen zu befördern, ist im Inland von der Mineralölsteuer befreit. Diese Subvention erreicht einen Betrag von etwa 380 Mio. DM im Jahr. Die Anwendung der Befreiungsvorschriften ist kompliziert und ihre Überwachung schwierig. Dies erfordert eine besonders intensive Kontrolltätigkeit der Zollbehörden, um die missbräuchliche Inanspruchnahme der Steuerbefreiung zu verhindern. Die Zollbehörden kommen dieser Verpflichtung nur unzureichend nach.

25.1

Für Gasöle, die der Gruppe der Mineralöle zugerechnet werden, besteht zur Zeit ein Regelsteuersatz von 740 DM/1 000 l. Sie sind nach einer Richtlinie der Europäischen Gemeinschaften als Betriebsstoff für die gewerbliche Schifffahrt in Meeresgewässern der Gemeinschaft steuerbefreit und können auf Binnenwasserstraßen der Gemeinschaft steuerbefreit werden. Das deutsche Mineralölsteuergesetz hat hiervon Gebrauch gemacht. Es engt den Bereich der begünstigten Schifffahrt aber weiter ein als die Richtlinienregelung. Auf inländischen Wasserstraßen sind neben dem Werkverkehr mit Schiffen, der Bundesmarine, dem Seenotrettungsdienst sowie der Haupterwerbsfischerei nur die gewerbliche Schifffahrt und die damit verbundenen Hilfstätigkeiten befreit, soweit die Beförderung von Personen oder Sachen Unternehmenszweck ist. Nicht steuerbegünstigt sind damit Hotelschiffe, Schiffe von Bestattungsunternehmen und schwimmende Arbeitsgeräte wie Bagger, Kräne und ähnliche Wasserfahrzeuge, auch wenn sie gewerblich genutzt werden. Wird das Hotelschiff zur Personenbeförderung genutzt oder verbringt der Bagger das Baggergut auf eine Deponie, ist die einzelne Fahrt aber wieder steuerbegünstigt. Begünstigt werden dann nur der Motorenantrieb für die Fortbewegung, das Heizen sowie der Antrieb von typischen Hilfsgeräten. Hingegen ist der Betrieb von besonderen Arbeitsgeräten wie Kränen, Pumpen und Gebläsen nicht steuerbegünstigt.

Die Inanspruchnahme der Steuerbefreiung setzt eine Erlaubnis voraus. Kraft Gesetzes ist diese erteilt für die Ein-

fahrt in das Steuergebiet, die Durchfahrt und die unmittelbare seewärtige Ausfahrt aus einer Freizone, sofern keine Zubunkerung im Steuergebiet stattfindet. Sollen Betriebsstoffe im Steuergebiet bezogen werden, bedarf es einer förmlichen Erlaubnis. Sie kann für begünstigte Schiffe in drei Formen mit unterschiedlicher Ausgestaltung erteilt werden:

- Die „Schiffsbedarfsliste“ wird für Schiffe im Seeverkehr erteilt. In diesen Fällen sind auch die bei der Einfahrt mitgeführten Betriebsstoffe zu erfassen. Der Schiffsführer ist verpflichtet, die nicht verbrauchten Betriebsstoffe vor der Ausfahrt der zuständigen Zollstelle anzumelden und auf Verlangen vorzuführen. Bei der Ausfahrt prüft die Zollstelle die zweckgerechte Verwendung der Betriebsstoffe stichprobenweise.
- Die „Betriebsstoffliste“ gilt für auf Binnenwasserstraßen einfahrende Schiffe. Die Zollstelle prüft die Angaben über die mitgeführten Betriebsstoffe in der Liste. Sie erteilt durch Abfertigung die Erlaubnis, die Betriebsstoffe im Steuergebiet steuerfrei zu verwenden und zuzubunkern. Der Nachweis über ihre steuerfreie Verwendung ist über ein von der Zollstelle ausgehändigtes Mineralölverwendungsbuch und über ein Bezugsheft mit Abgabenachweis zu führen. Bei der Ausfahrt aus dem Steuergebiet ist das Schiff der zuständigen Zollstelle unter Vorlage der Betriebsstoffliste vorzuführen. Die Zollstelle ermittelt den Bestand und prüft anhand des Mineralölverwendungsbuches die zweckgerechte Verwendung. Sie erhebt bei etwaigen Fehlmengen die Mineralölsteuer. Die Ausgangszollstelle übersendet die Betriebsstoffliste mit dem zurückgegebenen Bezugsheft der Zollstelle, die die Einfuhrabfertigung vorgenommen hat.
- Die „förmliche Einzelerlaubnis“ kann in allen anderen Fällen auf Antrag des Verwenders vom zuständigen Hauptzollamt erteilt werden. Sie setzt u. a. den Nachweis einer amtlich vermessenen, mit dem Schiff fest verbundenen Tankanlage, die leichte Ermittlung des Tankinhalts und die Möglichkeit des Anlegens von amtlichen Verschlüssen sowie steuerliche Zuverlässigkeit voraus. Zudem ist der Verwender verpflichtet, ein Mineralölverwendungsbuch, ein Bezugsheft und ein Belegheft zu führen. Weiterhin umfasst diese Erlaubnis eine jährliche Verwendungsprüfung, die Durchführung von Steueraufsichtsmaßnahmen und Außenprüfungen, die Vorführung bei der Ein- und Ausfahrt aus einem oder in ein Drittland bei der zuständigen Zollstelle.

Die Steuerbefreiung führte im Jahr 1999 in der Bundesrepublik Deutschland zu einer Subvention der Binnenschifffahrt in Höhe von etwa 380 Mio. DM.

25.2

Der Bundesrechnungshof überprüft zusammen mit verschiedenen Prüfungsämtern des Bundes die Erteilung von Steuerbefreiungen für Schiffsbetriebsstoffe und die Überwachung ihrer ordnungsgemäßen Inanspruchnahme. Hierzu führte er bei zehn Hauptzollämtern örtliche Erhebungen durch. Zu den einzelnen Erlaubnisformen stellte er fest, dass häufig die jeweils erforderlichen Kontrollmaßnahmen nicht vorgenommen wurden:

- Bei der Überwachung der „Schiffsbedarfslisten“ wurde kein Bestandsvergleich der Betriebsstoffe vorgenommen. So wurden die Tankanlagen bei der Einfahrt nicht überprüft und Anfangsbestände auch dann nicht vermerkt, wenn die Liste ausdrücklich für Zwecke der Zubunkerung im Steuergebiet erteilt worden war.
- Bei den „Betriebsstofflisten“ wurden die Bestände bei Ein- und Ausfahrt (Steuergebiet) nicht ordnungsgemäß abgeglichen. Bei der Ausfahrt der Schiffe wurden in der Regel die Betriebsstofflisten durch die Ausgangszollstelle nicht überprüft und die Bezugshefte nicht eingezogen. Betriebsstoffmengen wurden nicht oder nur fehlerhaft berechnet und festgestellte Fehl- und Mehrmengen nicht hinreichend aufgeklärt. Steuerrechtliche Konsequenzen wurden – selbst wenn die Ausgangsabfertigungen durchgeführt wurden – hieraus nicht gezogen. In etlichen Fällen war die Betriebsstoffliste dem Schiffsführer nicht ausgehändigt worden, sodass die Ausgangszollstelle Bestand und Verbrauch sowie die zweckgerechte Verwendung der Kraftstoffe nicht überprüfen konnte. Die Erlaubnis durch Betriebsstoffliste wurde statt der förmlichen Einzelerlaubnis auch dann erteilt, wenn das Schiff nicht nur gelegentlich in das Steuergebiet einfuhr.
- Bei der „förmlichen Einzelerlaubnis“ waren die Antragsunterlagen unzureichend, insbesondere fehlten die Angaben über die Verbrauchstellen und amtlichen Tankvermessungen. Die Beschreibungen über die Sicherung der Messeinrichtungen und Tankanlagen befanden sich in vielen Fällen nicht in den Akten. Die Bezugshefte wurden nicht nur von der Bewilligungszollstelle oder ohne Vorlage des verbrauchten Heftes ausgegeben. Die Eintragungen in den Heften waren unvollständig und ließen somit keine Bestandskontrolle zu. Die Verwendungsprüfung fand vielfach nicht innerhalb des vorgeschriebenen Zeitraums und ohne Einhaltung der notwendigen Prüfungshandlungen statt. Ergaben Mengenberechnungen erhebliche Abweichungen, wurden hieraus nicht die notwendigen steuerlichen Konsequenzen gezogen. Sonderfälle wie Schlepper, Schubboote, Bagger und Tauchfahrzeuge, Behördenschiffe, Werkverkehr oder Fahrgastschiffe wurden häufig steuerlich nicht zutreffend behandelt.

25.3

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass häufig die Erlaubnis zur Steuerbefreiung erteilt wurde, ohne dass die gesetzlichen Voraussetzungen hierfür vorlagen. Auch wurde die Inanspruchnahme der Steuerbefreiung nur mangelhaft überwacht.

Sowohl die rechtliche Beurteilung der Sachverhalte, ob die Voraussetzungen für eine steuerfreie Verwendung von Mineralölen als Schiffsbetriebsstoffe vorliegen, wie auch die Überwachung der für die Besteuerung bedeutsamen Sachverhalte bereitet erhebliche Probleme. Die Rechts- und Fachaufsicht des Bundesministeriums ist daher im besonderen Maß gefordert. Das Bundesministerium ist dieser Aufgabe insoweit nachgekommen, als es die Verwaltungsvorschriften für die steuerfreie Verwendung von Schiffsbetriebsstoffen erlassen hat.

Die Feststellungen des Bundesrechnungshofes zeigen jedoch, dass die Rechtsanwendung sehr kompliziert ist. Dies hat zur Folge, dass auch die Kontrolle der berechtigten Inanspruchnahme der Steuerbefreiung sehr schwierig und nicht ausreichend ist. Bereits die Höhe der Subvention verlangt aber nach ihrer hinreichenden Überwachung. Der Bundesrechnungshof verkennt nicht, dass hierbei die unterschiedlichen Formen der Erlaubniserteilung und ihre sehr differenzierte Ausgestaltung in der praktischen Anwendung nicht leicht zu handhaben sind, wenn eine ausreichende Kontrolle gewährleistet sein soll.

Der Bundesrechnungshof ist deshalb der Auffassung, dass das Bundesministerium gesetzgeberische Vereinfachungsmaßnahmen innerhalb des von der Richtlinie der Europäischen Gemeinschaften vorgegebenen Rahmens prüfen sollte (z. B. schwimmende Arbeitsgeräte in die Steuerbegünstigung einzubeziehen), sofern aus grundsätzlichen Erwägungen die gesamte steuerliche Subvention nicht in Frage gestellt oder auf eine andere Form der Beihilfe umgestellt werden kann.

25.4

Das Bundesministerium hat ausgeführt, dass sich die Verwendung von Schiffsbetriebsstoffen einer wirksamen Kontrolle oder Prüfung aus folgenden Gründen verschließe:

- Die Verbrauchsmengen würden nicht gemessen, sondern aus Bestandsveränderungen errechnet.
- Durch Mehrverbräuche infolge sich ständig ändernder Betriebsbedingungen müssten erklärte missbräuchliche Entnahmen oder Verwendungen akzeptiert werden, wenn entsprechende Erklärungen nicht widerlegt werden könnten.
- Bei Aufträgen, bei denen sowohl begünstigte als auch nicht begünstige Arbeiten durchgeführt würden, sei eine Mengenberechnung nur durch Schätzung und damit nicht verbrauchsgerecht möglich.

Angesichts dieser Fehlerquellen halte das Bundesministerium eine deutliche Anhebung der Prüfungsintensität und einen damit zwangsläufig verbundenen Personalmehreinsatz für nicht vertretbar. Es verkenne nicht, dass unterschiedliche Rechtsanwendungen und teilweise mangelhafte Kontrollen einen unbefriedigenden Zustand darstellen. Es werde deshalb die Außenverwaltungen anweisen, die dazu vorhandenen Bestimmungen sorgfältiger anzuwenden. Gleichzeitig werde es prüfen, inwieweit durch gesetzgeberische Maßnahmen dieser Bereich im Rahmen der Richtlinie vereinfacht werden kann.

25.5

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, dass eine Subvention der Schiffsbetriebsstoffe in der vorgenannten Größenordnung, die sich einer wirksamen Kontrolle nach derzeitiger rechtlicher und tatsächlicher Ausgestaltung weitgehend entzieht, in dieser Form nicht fortgeführt werden sollte. Sofern es nicht gelingt, durch gesetzliche Vereinfachungsmaßnahmen und Umgestaltung der Kontrollmechanismen eine wirksame Überwachung zu erreichen, regt er an, anstelle der Steuerbefreiung eine andere EG-konforme Subvention in Erwägung zu ziehen.

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
(Einzelplan 09)

26 ERP-Darlehen zur Förderung von betrieblichen Ausbildungsplätzen
(ERP-Wirtschaftsplan)

26.0

Aus dem ERP-Sondervermögen sollen nach der Konzeption des Bundesministeriums Investitionen zur Schaffung zusätzlicher betrieblicher Ausbildungsplätze gefördert werden. Schwachstellen in der Gestaltung und der Durchführung dieses Programms führten dazu, dass die ausgereichten Fördermittel in großem Umfang nicht bestimmungsgemäß verwendet wurden.

26.1

Das Bundesministerium fördert über das ERP-Ausbildungsplätzeprogramm kleine und mittlere Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft sowie Angehörige der Freien Berufe, die zusätzliche Ausbildungsplätze einrichten. Für dieses Förderprogramm werden zinsverbilligte Darlehen über die Deutsche Ausgleichsbank (Ausgleichsbank) und die jeweiligen Hausbanken zur Verfügung gestellt. Im Wirtschaftsplan für das ERP-Sondervermögen war für die Jahre 1998 und 1999 jeweils ein Kreditvolumen von 200 Mio. DM angesetzt; im Jahre 1998 wurden davon rd. 189 Mio. DM, im Jahre 1999 rd. 121 Mio. DM ausgereicht.

Das heutige ERP-Ausbildungsplätzeprogramm ist Bestandteil des im Januar 1996 von der Bundesregierung

beschlossenen „Aktionsprogramms für Investitionen und Arbeitsplätze“. Ziel des Förderprogramms ist es, die Bereitschaft der Unternehmen zur betrieblichen Ausbildung in anerkannten Ausbildungsberufen durch zusätzliche Anreize zu erhöhen. Nach den Vergabebedingungen werden die Fördermittel zur „Finanzierung von Investitionen mit langfristigem Finanzierungsbedarf“ gewährt. Die geförderten Betriebe erhalten für jeden „zusätzlichen Ausbildungsplatz“ entweder ein Darlehen in Höhe eines so genannten „Regelbetrages“ von 30 000 DM oder bei Nachweis höherer Investitionskosten einen Betrag von bis zu 100 000 DM. Der weitaus größte Teil der Antragsteller nimmt den Regelbetrag in Anspruch.

Der Bundesrechnungshof prüfte die Fördermaßnahmen des Bundesministeriums bis hin zu den Darlehensnehmern. Er stellte u. a. Folgendes fest:

26.1.1

Die ausgereichten Darlehen wurden in den geprüften Fällen weitgehend nicht für investive Maßnahmen zur Schaffung eines neuen Ausbildungsplatzes verwendet. Häufig setzten die Unternehmen die Fördermittel zur Abdeckung des Finanzbedarfs für den laufenden Geschäftsbetrieb ein. Die folgenden Beispiele machen dies besonders deutlich:

- Eine Zahnärztin verwendete einen Teil der für zwei Ausbildungsplätze erhaltenen Fördermittel für Wartungsarbeiten, Entsorgungen (u. a. von Amalgam) und für Verbrauchsmaterialien; in geringer Höhe nachgewiesene Investitionen wurden zur Modernisierung der Praxis getätigt. Mehr als die Hälfte des Darlehens legte sie auf einem Geschäftskonto in der Absicht an, diese Mittel für die weitere Modernisierung der Praxis zu verwenden.
- In einem weiteren Fall nutzte ein Leasing-Unternehmen den weitaus größten Teil des ihm für einen Ausbildungsplatz gewährten Förderdarlehens für eine im gesamten Unternehmen genutzte, neue Datenverarbeitungsanlage.
- Ein Unternehmen verwendete mehr als zwei Drittel eines für die Einrichtung eines Ausbildungsplatzes für einen Bürokaufmann in einem Groß- und Außenhandelsunternehmen bestimmten Darlehens, um einen Leasing-Vertrag für einen Geschäftswagen abzulösen.

26.1.2

Schon bei der Bearbeitung der Förderanträge wurde auf Angaben verzichtet, die für die sachgerechte Beurteilung der Fördervoraussetzungen notwendig gewesen wären:

- So wurde nur in wenigen der geprüften Anträge das geplante Vorhaben konkret beschrieben. Vielfach verzichteten die Antragsteller auch auf Aussagen zum Investitionsplan und gaben als Verwendungszweck für die beantragten Fördermittel zumeist die „Einstellung von Auszubildenden“ an.
- Die Aufstellung eines Finanzierungsplanes, der einen Überblick über sämtliche eingesetzten Mittel geben und so die wirtschaftliche Beurteilung der geplanten Maßnahme ermöglichen soll, wurde von den Antragstellern nicht verlangt.
- Der Inhalt der geprüften Anträge beschränkte sich zumeist auf die durchschnittliche Zahl der Auszubildenden in den vergangenen drei Jahren und die Angabe der geplanten oder bereits vorgenommenen Einstellungen. Die Antragsteller nahmen in 98 % der Fälle den Regelbetrag von 30 000 DM für jeden zusätzlichen Ausbildungsplatz als Förderbetrag in Anspruch.

26.1.3

Auch in Fällen, in denen Unternehmen einen höheren als den Regelbetrag des Förderdarlehens beantragten, verzichteten Ausgleichsbank und Bundesministerium darauf, von den Antragstellern zu verlangen, den Umfang der Förderung präzise zu begründen. So beantragte ein Unternehmen, eine Investition von 800 000 DM für Ausbildungsplätze von fünf Lacklaboranten und drei Chemiejungwerkern zu fördern. Mit dem bewilligten Darlehen schaffte das Unternehmen dann eine Dosierstation für die Klarlackproduktion, ein PC-Netzwerk und ein Laborinformationssystem an.

26.1.4

Die Ausgleichsbank stellte Darlehen auch für solche Vorhaben zur Verfügung, mit denen die Unternehmen im Zeitpunkt der Antragstellung bereits begonnen hatten. In vielen Fällen hatte die Ausbildung bereits angefangen, als der Förderantrag gestellt wurde. Andererseits begründete eine Tischlerei ihren Förderantrag für die Einstellung von vier Auszubildenden mit einer Investition in Höhe von 864 000 DM für die Anschaffung neuer Maschinen und die Anmietung einer größeren Werkstatt, die sie in diesem Zeitpunkt bereits getätigt hatte.

26.1.5

Bei Inanspruchnahme des Regelbetrages verzichtete das Bundesministerium aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung auf den Nachweis der zweckgerechten Verwendung der Förderdarlehen. Dies führte in der Praxis z. B. dazu, dass ein Betrieb für Grundstücksverwaltung weder schlüssig erklären noch belegen konnte, wofür er ein entsprechendes Darlehen verwendet hatte.

26.1.6

Das ERP-Ausbildungsplätzeprogramm wurde mit einzelnen Förderprogrammen der Länder inhaltlich nicht abgestimmt. Der gleichzeitige Verzicht auf die Vorlage eines Finanzierungsplans bei der Antragstellung führte dazu, dass die Ausgleichsbank bei ihrer Entscheidung über die Bewilligung der Darlehen nicht der Frage nachgehen

konnte, ob für das geplante Vorhaben bereits Zuwendungen anderer Gebietskörperschaften oder sonstige öffentliche Fördermittel zur Verfügung standen.

Der Abgleich von Anträgen auf ERP-Darlehen mit Anträgen auf Förderung aus einem vergleichbaren Programm des Landes Sachsen führte zu dem Ergebnis, dass die Antragsteller in vier von zehn der stichprobenweise geprüften Fälle gleichzeitig Bundes- und Landesmittel erhielten. Das Land Sachsen fördert jeden zusätzlichen Ausbildungsplatz mit einem einmaligen Zuschuss in Höhe von 3 000 DM zu den laufenden Kosten, der unter bestimmten Voraussetzungen um weitere 3 000 DM erhöht und durch Investitionsdarlehen ergänzt werden kann. Die Förderrichtlinie für das Landesprogramm schließt die Bereitstellung von Landesmitteln bei gleichzeitiger Förderung aus dem Bundeshaushalt aus. Dennoch erhielt ein Leasing-Unternehmen in Dresden 30 000 DM aus ERP-Mitteln und 10 000 DM aus dem Landeshaushalt Sachsen für das gleiche Ausbildungsverhältnis.

26.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass bei der Durchführung des ERP-Ausbildungsplätzeprogramms die Grundsätze von Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit bisher nicht hinreichend beachtet wurden.

Der Verzicht auf konkrete Angaben zum Investitionsplan und zum Finanzierungsplan sowie die Festsetzung eines Regelbetrages für die Förderung ohne weiteren Nachweis der Verwendung lassen sich mit tragenden Grundsätzen des Zuwendungsrechts nicht vereinbaren. In der Praxis hat die Verfahrensweise dazu geführt, dass es weder dem Bundesministerium noch der Ausgleichsbank bei der Vergabeentscheidung möglich gewesen ist, die Angemessenheit der beantragten Förderung anhand der Zielsetzung des Programms zu überprüfen. Die festgestellte Nachfinanzierung bereits begonnener Vorhaben verstößt gegen die einschlägigen Vorschriften des ERP-Sondervermögens; sie verletzt den zuwendungsrechtlichen Subsidiaritätsgrundsatz und läuft im Regelfall auf eine Verletzung des Wirtschaftlichkeitsgebots hinaus.

Unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit darf auch nicht hingenommen werden, dass die ausbildenden Unternehmen die Fördermittel häufig zur Abdeckung des Finanzbedarfs für den laufenden Geschäftsbetrieb verwenden. Die Unternehmen haben die an sie ausgereichten Darlehen meist nicht für investive Maßnahmen zur Schaffung eines neuen Ausbildungsplatzes eingesetzt, sondern in verschiedenen Fällen vielmehr als willkommene Folge der ohnehin geplanten Einstellung eines Auszubildenden „mitgenommen“.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die bestehende Förderkonzeption zu überprüfen und dabei auch zu überlegen, das Förderprogramm in der heutigen Form einzustellen.

26.3

Das Bundesministerium hat erwidert, das Förderprogramm habe positive Anreize bei der Schaffung zusätzlicher betrieblicher Ausbildungsplätze bewirkt. Mit dem Programmverlauf und den Ergebnissen sei den – auch wirtschaftspolitisch geäußerten – Erwartungen Rechnung getragen worden. Für die weitere Durchführung des Programms seien die Hinweise des Bundesrechnungshofes bei Unternehmen, Hausbanken und Ausgleichsbank in der Praxis aufgegriffen worden; festgestellte Mängel und Schwachstellen habe man abgestellt.

Die genaue Beschreibung des Vorhabens und „der plausible Zusammenhang der Investition mit dem – zusätzlichen – Ausbildungsplatz“ seien inzwischen obligatorisch für die Prüfung und Entscheidung der Ausgleichsbank; es sei klargestellt worden, dass aus dem Programm nur materielle Investitionen gefördert werden. Die Hausbanken seien inzwischen angewiesen worden, sicherzustellen, dass mit dem Förderantrag ein Investitions- und Finanzierungsplan erstellt werde. Ferner bestehe Einvernehmen mit der Ausgleichsbank, Nachfinanzierungen künftig zu verhindern.

Das Bundesministerium hat im Übrigen mitgeteilt, dass zurzeit keine Überlegungen bestehen, die Förderkonzeption oder die Anforderungen an die Förderung zu verändern. Die weitere Frage zum Nachweis der Verwendung des Regelbetrages der Fördermittel müsse im Zusammenhang mit der generellen Entscheidung über die Weiterführung des Programms getroffen werden.

26.4

Der Bundesrechnungshof begrüßt die Maßnahmen, die das Bundesministerium infolge seiner Prüfung eingeleitet hat. Andererseits ist es dem Bundesministerium nicht gelungen, die in dem Prüfungsverfahren dargelegten konzeptionellen Zweifel auszuräumen, ob die Bereitstellung von Darlehen zur Finanzierung von Investitionen ein geeignetes Mittel ist, das betriebliche Angebot von Ausbildungsplätzen zu verbessern. Die in der Öffentlichkeit gegebene Darstellung, zum Zwecke der Förderung von 18 200 Ausbildungsplätzen seien ERP-Darlehen ausgereicht worden, darf nicht zu dem Missverständnis führen, dass es gelungen wäre, mit dem Förderprogramm Anreize für die Schaffung neuer Ausbildungsplätze in dieser Größenordnung zu geben. Dies machen die bei der Prüfung des Bundesrechnungshofes gewonnenen Erkenntnisse zur Verwendung der ausgereichten Fördermittel deutlich.

Der Bundesrechnungshof stellt nicht Fördermaßnahmen des Bundes zur Verbesserung der Ausbildungslage als solche infrage. Aufgrund seiner Prüfungserkenntnisse empfiehlt er dem Bundesministerium allerdings, die Art und Weise seiner Förderung zu überdenken und dabei auch die Erfahrungen der Länder mit der Förderung von Ausbildungsplätzen zu berücksichtigen.

27 Maßnahmen im Bereich der Außenwirtschaftsförderung
(Kapitel 09 02 Titelgruppe 08 Titel 686 82 und Kapitel 09 06)

27.0

Die Bundesstelle für Außenhandelsinformation steht in zunehmendem Wettbewerb mit privaten und öffentlichen Anbietern. Sie erwirtschaftet den ihr vorgegebenen Eigenfinanzierungsanteil bislang nicht.

Das Bundesministerium hat die geänderten Rahmenbedingungen im Bereich der Außenwirtschaft bisher nur unzulänglich berücksichtigt.

Die privatrechtlich organisierten Auslandshandelskammern sind in hohem Maße von öffentlichen Mitteln abhängig. Das Eigeninteresse der verfassten Wirtschaft an dem Erhalt des Kammernetzes wird bisher durch keinen angemessen Finanzierungsbeitrag nachgewiesen.

27.1 Vorbemerkung

Der Bund unterstützt mit bestimmten Maßnahmen das Bemühen inländischer Unternehmen, sich auf ausländischen Märkten zu betätigen. Neben verschiedenen Förderprogrammen (z. B. zur Teilnahme an Auslandsmessen) werden die Unternehmen in ihren außenwirtschaftlichen Aktivitäten durch die so genannten drei Säulen der Außenwirtschaftsförderung des Bundes begleitet. Hierbei handelt es sich um die im Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums angesiedelten

- Auslandshandelskammern (Kammern) sowie Delegiertenbüros und Repräsentanzen der deutschen Wirtschaft, die im Wege der Projektfinanzierung gefördert werden,
- die Bundesstelle für Außenhandelsinformationen (Bundesstelle) sowie
- die Auslandsvertretungen (z. B. Botschaften) des Auswärtigen Amtes.

Das Bundesministerium ist innerhalb der Bundesregierung für die Außenwirtschaftsförderung federführend zuständig. Zu seinen Aufgaben gehören die Koordinierung der verschiedenen Einrichtungen und Fördermaßnahmen auf der Ebene des Bundes sowie der Informationsaustausch mit den Bundesländern und der Europäischen Union.

Der Bundesrechnungshof untersuchte ausgewählte Fragen zur Koordinierung außenwirtschaftlicher Maßnahmen und betrachtete dabei insbesondere die Tätigkeit der Bundesstelle und die Finanzierung des Kammernnetzes.

27.2 Bundesstelle für Außenhandelsinformation

27.2.1

Die Bundesstelle arbeitet angebotsorientiert, d. h. sie stellt zur Erfüllung ihres Auftrags für Unternehmen volks- und finanzwirtschaftliche Informationen bereit. Dagegen sollen die Kammern nachfrageorientiert den Bedarf nach individueller Information und Beratung abdecken.

27.2.2

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Bundesstelle mit ihren Publikationen und elektronischen Medien nur einen Teil der in der Exportwirtschaft tätigen Unternehmen erreichte. Marketingmaßnahmen der Bundesstelle führten weder zu einer wesentlichen Erhöhung der Produktakzeptanz noch zu einer gesteigerten Gesamtkundenzahl, die im Zeitraum von 1996 bis 1998 mit rd. 26 000 belieferten Kunden nahezu konstant geblieben ist. Eine Vorgabe des Bundesministeriums der Finanzen, eine Eigenfinanzierungsquote in Höhe von 20 % bis zum 31. Dezember 1998 zu erwirtschaften, konnte die Bundesstelle nicht erreichen. Tatsächlich betrug der Anteil der Eigeneinnahmen im Jahre 1998 am Gesamthaushalt der Bundesstelle (rd. 42 Mio. DM) nur rd. 10 %. Nach eigener Einschätzung der Bundesstelle kann sie mit dem gegenwärtigen Leistungsangebot – innerhalb des Segments der ihr aufgrund ihres Auftrags gestatteten Tätigkeiten – die Eigenfinanzierungsvorgabe des Bundesministeriums der Finanzen nicht erfüllen. Sie beabsichtigt deshalb, auch individuelle Beratungs- und Informationsleistungen anzubieten.

Mit dem Ziel, den Bekanntheitsgrad und die Produktnutzung der Bundesstelle zu erhöhen, gab das Bundesministerium eine Organisationsuntersuchung in Auftrag. Im Rahmen des Gutachtens sollen insbesondere die bisherigen Aufgaben und das Dienstleistungsangebot, die Arbeitsweise und Organisation sowie die Weiterentwicklung der Aufgabenstellung der Bundesstelle untersucht werden. Eine eingehende Analyse des Bedarfs der exportinteressierten Unternehmen und des Umfangs der am Markt verfügbaren Informationen ist nicht Gegenstand der Untersuchung.

27.2.3

Der Bundesrechnungshof hat darauf aufmerksam gemacht, dass sich die Bundesstelle in einem sich stark entwickelnden Wettbewerbsumfeld bewegt; neben öffentlichen Institutionen bieten gewerbliche Dritte zunehmend außenwirtschaftliche Informationen an. Vor dem Hintergrund einer möglichen Neuausrichtung der Bundesstelle hat er eine eingehende Analyse des Bedarfs der exportinteressierten Unternehmen und des Umfanges der am Markt verfügbaren Informationen für notwendig erachtet, um das Angebot der Bundesstelle gegenüber den übrigen Marktteilnehmern abgrenzen zu können.

Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung vertreten, dass sich durch zusätzliche Dienstleistungen der Bundesstelle die ursprünglich insbesondere zwischen den Kammern und ihr festgelegte Aufgabenteilung verändert hat und Überschneidungen auftreten.

27.2.4

Das Bundesministerium hat entgegnet, dass eine umfassende Analyse der auf dem Markt verfügbaren Informationen die Aufgabenstellung des Gutachtens übersteige und zudem bald überholt sei. Das Angebot insbesondere über das Internet verändere sich ständig und neue (private) Akteure kämen hinzu. Allerdings sei beabsichtigt, künftig die Informationen auch an der Nachfrage auszurichten, um die interessierten Unternehmen zielgenauer und aktueller mit Informationen zu Märkten und Produkten zu versorgen. Diese Aufgabenerweiterung werde jedoch arbeitsteilig im Gesamtkonzept der Außenwirtschaftsförderung vorgenommen.

27.2.5

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass sich die Bundesstelle stärker als bisher den sich verändernden Wettbewerbsbedingungen anzupassen hat. Aus ordnungspolitischen Erwägungen hält es der Bundesrechnungshof für sachgerecht, dass die Bundesstelle mit ihrem Dienstleistungsangebot nur jene Bereiche abdeckt, in denen private und andere öffentliche Anbieter kein ausreichendes Angebot zur Verfügung stellen. Dies setzt aber entgegen der Auffassung des Bundesministeriums eine regelmäßige Beobachtung und Analyse des sich ständig ändernden Informationsmarktes sowie des Bedarfs der Unternehmen an außenwirtschaftlichen Informationen voraus.

Der Bundesrechnungshof sieht die Bundesstelle derzeit in einem Spannungsverhältnis zwischen ihrem sich aus dem Gründungserlass ergebenden begrenzten Informationsauftrag, der Vorgabe des Bundesministeriums der Finanzen, einen bestimmten Eigenfinanzierungsanteil zu erwirtschaften, und der hierfür nicht ausreichenden Produktakzeptanz bei deutschen Unternehmen. Vor diesem Hintergrund ist eine Entscheidung über die künftigen Aufgaben der Bundesstelle und deren Stellung im bisherigen dreigliedrigen System der Außenwirtschaftsförderung aus Sicht des Bundesrechnungshofes dringend geboten.

Im Zusammenhang mit der Neuausrichtung sollte das Bundesministerium auch untersuchen, ob das dreigliedrige System weiterhin gerechtfertigt ist (s. dazu auch Nr. 3).

27.3 Gesamtkonzept zur Außenwirtschaftsförderung

27.3.1

Im Jahre 1995 richtete die Bundesregierung den Interministeriellen Ausschuss Außenwirtschaft ein. In dem Ausschuss sind fünf Bundesressorts vertreten, die mit ihren Einrichtungen bzw. Programmen den Bereich der Außenwirtschaftsförderung berühren. Ziel des Ausschusses war, die Instrumente des Bundes konzeptionell aufeinander abzustimmen und zu koordinieren.

27.3.2

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass der Ausschuss jedoch nicht umfassend die Wirkungsweise aller außenwirtschaftlichen Instrumente der Bundesregierung überprüfte. Er befasste sich daher auch nicht mit einer gegebenenfalls notwendigen Anpassung der Aufgabenteilung zwischen den drei Säulen.

27.3.3

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium gebeten zu prüfen, ob und inwieweit die derzeitigen Instrumente der Außenwirtschaftsförderung des Bundes noch den Bedürfnissen von außenwirtschaftlich interessierten Unternehmen entsprechen und wie sich Überschneidungen vermeiden lassen. Außerdem hat er das Bundesministerium aufgefordert, die Instrumente im Hinblick auf die übrigen Träger der Außenwirtschaftsförderung anzupassen.

27.3.4

Das Bundesministerium hat die Ansicht vertreten, dass der Bundesrechnungshof nicht ausreichend die Eigenverantwortlichkeit der Ressorts für ihre jeweiligen Förderinstrumente berücksichtige. Man werde auch zukünftig im Rahmen der Koordinierungsfunktion das Ziel verfolgen, das Zusammenwirken der verschiedenen Akteure des Bundes sowie die Transparenz ihres Förderangebotes zu verbessern und die Effizienz der freiwilligen Zusammenarbeit zu erhöhen.

27.3.5

Der Bundesrechnungshof ist unverändert der Auffassung, dass das mit der Einrichtung des Ausschusses verfolgte Ziel noch nicht erreicht wurde. Es ist bislang nicht gelungen, über die Grenzen der einzelnen Ressorts hinweg außenwirtschaftliche Maßnahmen auf ihre Wirksamkeit zu prüfen, zu bündeln und aufeinander abzustimmen. Wegen der vom Bundesministerium angeführten Eigenverantwortlichkeit der Ressorts werden auch künftig Empfehlungen des Ausschusses für eine konzeptionelle Neuausrichtung der außenwirtschaftlichen Instrumente des Bundes nicht zu erwarten sein.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Bundesministerium daher, in einem ersten Schritt die in seinem Verantwortungsbereich liegende Bundesstelle und das Kammernetz auf der Grundlage der vom Bundesrechnungshof getroffenen Feststellungen einer kritischen Überprüfung zu unterziehen. Unter Federführung des Bundesministeriums sollte auf der Grundlage dieser Erkenntnisse das Konzept der Bundesregierung zur Außenwirtschaftsförderung fortgeschrieben werden.

27.4 Auslandshandelskammern

27.4.1

Die gegenwärtig 50 deutschen Kammern im Ausland beruhen auf freiwilligen Zusammenschlüssen von Unternehmen, Privatpersonen und Organisationen aus der Bundesrepublik Deutschland und dem jeweiligen Partnerland. Die Gesamtfinanzierung des Kammernetzes setzt sich

zusammen aus Eigeneinnahmen (Beiträge der Mitglieder, Entgelte aus Dienstleistungen und andere Einnahmen), aus Zuschüssen des Deutschen Industrie- und Handelstages (DIHT) und des Bundes.

Zwischen dem Bundesministerium und dem DIHT wurde bereits im Jahre 1973 festgehalten, dass die Finanzierungsbeiträge des Bundes zugunsten der Kammern begrenzt werden sollen. Die Bundeszuwendungen sollten das Dreifache der Zuschüsse des DIHT nicht übersteigen. Der Bundesrechnungshof wies bereits in seinen Bemerkungen 1987 (Drucksache 11/872 Nr. 9) darauf hin, dass das Verhältnis der Bundeszuwendungen zu den Zuschüssen des DIHT an die Kammern seinerzeit 7,4 zu 1 zum Nachteil des Bundes betrug. Daraufhin forderte im Jahre 1988 der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages das Bundesministerium auf, bei den vom Bund und dem DIHT gewährten Zuschüssen wieder ein Finanzierungsverhältnis von drei zu eins anzustreben. Des Weiteren bat er um eine Überprüfung der Finanzierungsart, da die angewandte Fehlbedarfsfinanzierung ohne betragsmäßige Höchstbegrenzung zu einer Ausweitung der Bundeszuschüsse geführt hatte.

Unter Beteiligung des Bundesministeriums der Finanzen und des Bundesrechnungshofes ersetzte das Bundesministerium das bisherige System der Fehlbedarfsfinanzierung für das Kammernetz ab dem 1. Januar 1996 durch ein gemischtes System von pauschaliertem Aufwendungsersatz und Zuwendungen, die im Wege der Anteilfinanzierung gewährt werden. Im Rahmen der Umstellung der Finanzierung sollten jene Kammern, die sich im Jahre 1994 selbst finanzierten bzw. bei denen die Bundeszuwendungen eine untergeordnete Bedeutung hatten, einen pauschalierten Aufwendungsersatz erhalten. Das verbleibende Kammernetz sollte dagegen im Wege der Anteilfinanzierung gefördert werden. Mit dieser Regelung sollte der Bundesanteil an der Finanzierung des Kammernetzes insgesamt auf 25 % bis zum Jahre 2000 zurückgeführt werden.

27.4.2

Der Bundesrechnungshof untersuchte, ob das vom Rechnungsprüfungsausschuss erwartete Finanzierungsverhältnis der Leistungen des Bundes zum DIHT in den Jahren 1990 bis 1999 erreicht wurde, oder ob zumindest eine deutliche Annäherung gelungen ist. Er stellte fest, dass in diesem Zeitraum das Verhältnis der Bundeszuwendungen zu den Zuschüssen des DIHT durchschnittlich rd. 28 zu 1 betrug. Für das Jahr 1999 ergab sich ein Verhältnis von rd. 26 zu 1 (40,9 Mio. DM zu 1,6 Mio. DM). Das Haushaltsvolumen des Kammernetzes insgesamt betrug im Jahre 1999 rd. 160 Mio. DM.

Darüber hinaus stellte der Bundesrechnungshof fest, dass der Anteil der Einnahmen aus öffentlichen Aufträgen in den Jahren 1996 und 1997 bei rd. 30 % der Eigeneinnahmen lag. Regelmäßige Auswertungen über die Gesamthöhe der öffentlichen Aufträge lagen dem Bundesministerium jedoch nicht vor.

27.4.3

Der Bundesrechnungshof hat die Ansicht vertreten, dass der Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses aus dem Jahre 1988 nicht annähernd umgesetzt worden ist. Er hat vom Bundesministerium Maßnahmen gegenüber dem DIHT erwartet, damit künftig das vom Rechnungsprüfungsausschuss gefordert Finanzierungsverhältnis sichergestellt wird.

Der Bundesrechnungshof hat ferner darauf aufmerksam gemacht, dass wegen des erheblichen Einnahmeanteiles der Kammern aus öffentlichen Aufträgen eine starke Abhängigkeit der Kammern von öffentlichen Mitteln besteht. Hieraus können sich Risiken für den Bundeshaushalt ergeben. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, dass sich das Bundesministerium zumindest im Rahmen der jährlichen Wirtschaftsplanverhandlungen das hierzu notwendige Zahlenmaterial vorlegen lässt.

27.4.4

Das Bundesministerium hat die Auffassung vertreten, dass es den Beschluss des Rechungsprüfungsausschusses umgesetzt habe. Nach seiner Ansicht seien bei der Berechnung der Finanzierungsanteile die Einnahmen der Kammern aus Dienstleistungen, Messegeschäft, Veröffentlichungen und dem Auskunftsdienst als Eigenbeitrag der Wirtschaft anzusehen und mit den Leistungen des DIHT als einem Dachverband der Wirtschaft zusammenzufassen. Nur so sei ein sachgerechter Vergleich zwischen Bundesleistungen und den Gesamtleistungen der Wirtschaft möglich. Einzelunternehmen der deutschen Wirtschaft und die verfasste Wirtschaft würden eine nicht trennbare Einheit bilden. Für das Jahr 2000 ergebe sich hiernach ein Förderanteil des Bundes an den Kammern von 24,87 %. In Anteilen umgerechnet betrage damit das Finanzierungsverhältnis zwischen Bundeszuwendung und Gesamtleistungen der Wirtschaft (einschließlich DIHT) 1 zu 3.

Im Übrigen werde es aber der Empfehlung des Bundesrechnungshofes folgen und sich insbesondere im Rahmen der jährlichen Wirtschaftsplanverhandlungen die Einnahmen der Kammern aus öffentlichen Aufträgen des Bundes vorlegen lassen. Die vom Bundesrechnungshof angeführten Risiken ließen sich grundsätzlich nicht ausschließen. Sollten diese Fälle eintreten, müssten gemeinsam mit dem DIHT und der deutschen Wirtschaft Lösungen gefunden werden.

27.4.5

Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass die Kammern aufgrund der von ihnen erzielten Einnahmen aus öffentlichen Aufträgen in einer erheblich höheren Abhängigkeit von öffentlichen Mitteln stehen als dies alleine durch die Höhe der Projektförderung des Bundes zum Ausdruck kommt. Bei der einseitigen Betrachtungsweise des Bundesministeriums zur Beurteilung des Eigenbeitrags der Wirtschaft werden der Wirtschaft und damit auch dem DIHT Einnahmeanteile der Kammern zugerechnet, die diese aus öffentlichen Aufträgen erzielen. Bei

dem hohen Einnahmeanteil aus öffentlichen Aufträgen an den Gesamteinnahmen ist davon auszugehen, dass nahezu die Hälfte des Gesamtfinanzierungsbedarfs der Kammern aus öffentlichen Haushalten gedeckt wird. Hinzu kommt, dass der Bund durch seine Botschaften einen zusätzlichen Aufwand für die Außenwirtschaft leistet.

Aufgrund dessen hält der Bundesrechnungshof an seiner Auffassung fest, dass nachteilige Entwicklungen im Bereich der Kammern (wie z. B. Rückgang der Eigeneinnahmen, kurzfristig notwendig werdende Investitionen) zu einem nicht gerechtfertigten Anteil zulasten des Bundeshaushalts gehen werden.

Vor diesem Hintergrund kommt der vom Rechnungsprüfungsausschuss 1988 geforderten gemeinsamen Finanzierungsverantwortung von Bund und DIHT auch weiterhin eine besondere Bedeutung zu. Zu deren Umsetzung sind jedoch angemessene Zuschüsse des DIHT notwendig. Tatsächlich hat sich der DIHT in den letzten Jahren aber aus seiner unmittelbaren Verantwortung an der Gesamtfinanzierung des Kammernetzes weitgehend zurückgezogen.

Zusammenfassend erwartet der Bundesrechnungshof daher, dass das Bundesministerium im Interesse einer sachgerechten Risikoverteilung bei der Finanzierung des Kammernetzes künftig die Finanzierungsanteile entsprechend ausweist. Das Eigeninteresse der verfassten Wirtschaft an dem Erhalt des Kammernetzes sollte durch einen angemessenen und damit deutlich höheren Finanzierungsbeitrag nachgewiesen werden.

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
(Einzelplan 10)

28 Ausgelagertes Rechenzentrum der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung
(Kapitel 10 04)

28.0

Die Bundesanstalt betreibt für ihre IT-Anwendungen neben Rechnersystemen an ihrem Hauptsitz noch ein ausgelagertes Rechenzentrum. Sie löste das Rechenzentrum nicht auf, obwohl ihr externe Berater dies aus Kostengründen mehrfach empfohlen hatten. Der Verzicht auf den Parallel-Betrieb an beiden Standorten eröffnet jährliche Einsparmöglichkeiten in Höhe von mehr als 1 Mio. DM.

28.1

Die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (Bundesanstalt) nutzt für ihre Aufgaben als Marktordnungsstelle der EU und Genehmigungsstelle für den grenzüberschreitenden Verkehr mit Erzeugnissen der Ernährungs-, Land- und Forstwirtschaft ganz unterschiedliche Hardware-Komponenten:

An ihrer Hauptstelle in Frankfurt/Main betreibt die Bundesanstalt für einige ihrer IT-Anwendungen eine aus verteilten, miteinander vernetzten Rechnern bestehende „Client-Server-Umgebung“. Für andere Anwendungen unterhält die Bundesanstalt in rd. 10 km Entfernung ein mit Frankfurt und den Außenstellen per Datenfernübertragung verbundenes Rechenzentrum für ihren zentralen Großrechner. An beiden Standorten hält die Bundesanstalt daher Personal für Arbeitsvorbereitung, Operating und Systemadministration vor. Allein in dem Rechenzentrum waren im Jahre 1998 acht Mitarbeiter tätig. Die damit verbundenen Personalausgaben betrugen jährlich rd. 1 Mio. DM. Seit dem Jahre 1997 hatten verschiedene externe Berater ohne Erfolg empfohlen, die Großrechneranwendungen abzulösen. Da die Bundesanstalt ihren Dienstsitz nach den ersten Planungen bereits kurz nach der Jahrtausendwende nach Bonn verlagern sollte, sah sie keinen Anlass, zumindest noch vor dem Umzug und der anschließenden Ablösung des Großrechners diesen zur Hauptstelle nach Frankfurt/Main zu verlegen. Der Umzug ist nunmehr für das Jahr 2004 vorgesehen.

Das ausgelagerte Rechenzentrum der Bundesanstalt belegt in einem Gebäude, das in einer Bürostadt Frankfurts zu Marktkonditionen angemietet werden musste, eine ganze Etage mit 370 Quadratmetern Grundfläche. Die Mietausgaben betrugen im Jahre 1999 monatlich mehr als 10 000 DM. Im April 1999 nahm die Bundesanstalt einen modernen, von der Stellfläche her mit rd. zwei Quadratmetern aber nur noch sehr kleinen „Großrechner“ in Betrieb. Damit änderte sich auch das Format der Magnetbandkassetten, die zur Langzeitspeicherung der vom Rechner verarbeiteten Daten dienen. Die Bundesanstalt legte daraufhin die Roboteranlage für die vollautomatische Arbeit mit mehreren tausend Bandkassetten des alten Großrechners still. Sie leitete aber die Entsorgung der Anlage nicht ein, die einen eigenen, fast 50 Quadratmeter großen, vollklimatisierten und als Tresor gesicherten Raum beansprucht.

Die Bundesanstalt nutzt die Fläche des Rechenzentrums seither kaum noch produktiv. In den Räumen lagern im Wesentlichen der stillgelegte Roboter, der außer Betrieb gesetzte alte Großrechner und wertloses Altmaterial. Um die Entsorgung der Altanlagen und -materialien bemühte sich die Bundesanstalt nicht. Die Magnetbandkassetten, auf denen die langfristig vorzuhaltenden Sicherungen von personenbezogenen und kassenrelevanten Daten gespeichert sind, bewahrte die Bundesanstalt zum Teil in Kartons auf. Mitarbeiter des Rechenzentrums legten diese Kassetten per Hand in die Lesestationen ein.

28.2

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass neben dem schon seit längerem aufgenommenen Betrieb der Client-Server-Umgebung in der Hauptstelle und des Rechenzentrums rd. acht Mitarbeiter im Rechenzentrum beschäftigt werden. Bei Verzicht auf das Rechenzentrum ließen sich, unter Berücksichtigung der Miet- und Nebenkosten, jährliche Einsparungen in Höhe von rd. 1,2 Mio. DM erzielen.

Der Bundesrechnungshof hat der Bundesanstalt empfohlen, unverzüglich den Großrechner an ihre Hauptstelle in Frankfurt/Main zu verlegen.

Der Bundesrechnungshof hat zudem beanstandet, dass sich die Bundesanstalt bisher nicht bemüht hat, den stillgelegten alten Großrechner und den Roboter für Magnetbandkassetten zu veräußern und das andere Altmaterial zu entsorgen. Die Bundesanstalt hat durch ihre Verhaltensweise nicht nur keinen Verkaufserlös erzielt, sondern hat wegen der stetig steigenden Gebühren für Sondermüll auch mit zukünftig höheren Ausgaben für die Entsorgung des übrigen Altmaterials zu rechnen.

Der Bundesrechnungshof hat ferner darauf hingewiesen, dass die Verwaltung der noch auf Magnetbandkassetten gespeicherten Altdaten sehr personalintensiv ist und außerdem ein unnötig hohes Risiko von unbemerktem Datenverlust einschließt. Er hat daher eine geordnete Archivierung der Kassetten gefordert.

28.3

Die Bundesanstalt hat in Abstimmung mit dem Bundesministerium erklärt, durch Verlegung des Großrechners zur Hauptstelle nach Frankfurt/Main sei keine Personalreduzierung möglich. Die großrechnerspezifischen Arbeiten würden auch in der Hauptstelle anfallen. Da einige der Mitarbeiter dort bereits jetzt fallweise eingesetzt seien, würden Doppelarbeiten vermieden. Im Jahre 1998 sei durch eine Unternehmensberatung festgestellt worden, dass bei Beibehaltung der IT-Gruppenstruktur der gegenwärtige, gesetzte Personalbestand im IT-Bereich „angemessen“ sei und eher noch zunehmen werde. Der Platzbedarf für das Rechenzentrum sei jedoch immer noch mit rd. 70 Quadratmetern für Großrechner und Peripherie zuzüglich der Mitarbeiterzimmer zu veranschlagen.

Bereits im Jahre 1996 sei die Entscheidung getroffen worden, den Großrechner abzulösen. Dies habe jedoch nicht umgesetzt werden können. Nunmehr sei eine im Zusammenhang mit der Prüfung des Bundesrechnungshofes im Juni 2000 durchgeführte neue Untersuchung zu dem Ergebnis gekommen, dass eine Verlagerung der Großrechner- und Roboteranlage nach Frankfurt nicht wirtschaftlich sei. Nach den Planungen des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung werde der erste Teilumzug der Bundesanstalt von Frankfurt nach Bonn im vierten Quartal 2001 stattfinden. Unmittelbar danach solle nunmehr der Großrechner direkt nach Bonn verlagert werden. Maßnahmen zur zeitnahen Realisierung dieser Planung würden eingeleitet.

Die Aussonderung und Entsorgung des stillgelegten Großrechners und weiterer Peripheriegeräte sei zwischenzeitlich „intern eingeleitet“ worden. Im Zusammenhang mit der Entsorgung sei auch wichtig, dass der Roboter erst nach seiner Außerbetriebsetzung Ende 1999 habe demontiert werden können. Eine geordnete Archivierung der Magnetbandkassetten werde vorbereitet.

28.4

Der Bundesrechnungshof ist unverändert der Auffassung, dass nach der Verlegung des Großrechners an den Standort in Frankfurt oder – wie nunmehr vorgesehen – nach Bonn die für beide Rechnersysteme gleichen Arbeitsgänge mit verringerter Mitarbeiterzahl ausgeführt werden können. Der fallweise Einsatz von Rechenzentrumsmitarbeitern in der Hauptstelle deutet bereits jetzt auf freie Personalkapazitäten im Rechenzentrum hin. Die wegen der unterschiedlichen Standorte erforderliche IT-Gruppenstruktur, mit der der gleich bleibende, nach Aussage der Bundesanstalt lediglich gesetzte Personalbedarf begründet worden ist, wäre künftig nicht mehr erforderlich.

Eine wirtschaftliche Entsorgung des Roboters hätte unmittelbar nach seiner Außerbetriebsetzung und Kündigung der Wartungsverträge eingeleitet werden müssen. Die Bundesanstalt sollte nunmehr die noch vorhandenen, aber nicht mehr benötigten Altanlagen und -materialien – so weit noch möglich – alsbald verwerten bzw. unverzüglich entsorgen.

Der Bundesrechnungshof fordert das Bundesministerium auf, mit Nachdruck darauf hinzuwirken, dass die im Frühstadium befindlichen Planungen zur Verlegung des Großrechners nach Bonn möglichst rasch konkretisiert und abgeschlossen werden. Zugleich sind alle erforderlichen Schritte einzuleiten, um den Großrechner unmittelbar nach dem ersten Teilumzug der Bundesanstalt im vierten Quartal 2001 nach Bonn umzusetzen. Weiterhin sollte sich die Bundesanstalt entweder für das Betriebssystem der Client-Server-Umgebung oder für das des Großrechners entscheiden. Die bestehende IT-Gruppenstruktur könnte dann aufgelöst werden.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, im Rahmen einer auf die betreffenden Einheiten beschränkten Organisationsuntersuchung kurzfristig den mit der Verlegung des Großrechners erforderlichen Personalbedarf der Bundesanstalt zu ermitteln. Die damit erwarteten Einsparungen, die aus heutiger Sicht jährlich mehr als 1 Mio. DM betragen, sind baldmöglichst zu realisieren.

29 Aufwendungen der landwirtschaftlichen Alterskassen bei der Bewilligung von Beitragszuschüssen
(Kapitel 10 02)

29.0

Seit dem 1. Januar 1997 versäumten es mehr als 54 800 Empfänger von Beitragszuschüssen der landwirtschaftlichen Alterskassen, die erforderlichen Einkommen-

steuerbescheide fristgerecht vorzulegen. Dadurch entstanden Überzahlungen durch den Bund in Höhe von rd. 64 Mio. DM, die die Alterskassen in aufwendigen Verwaltungsverfahren von den Landwirten zurückfordern mussten. Von diesem Betrag waren am 30. Juni 1999 rd. 14 Mio. DM noch nicht zurückgezahlt. Die Bundesregierung sollte eine Gesetzesänderung vorschlagen, um die Gleichbehandlung aller Empfänger von Beitragszuschüssen zu sichern sowie Einnahmeausfälle und zusätzlichen Verwaltungsaufwand bei den Alterskassen zu vermeiden.

29.1

In der Alterssicherung der Landwirte wird ein vom Einkommen der versicherten Landwirte unabhängiger Einheitsbeitrag erhoben. Die Landwirte können jedoch unter bestimmten Voraussetzungen zulasten des Bundes Zuschüsse zu ihren Beiträgen beziehen. Diese Zuschüsse sollen der unterschiedlichen Einkommenssituation in der Landwirtschaft Rechnung tragen und einkommensschwächeren Betrieben zugute kommen. Sie werden deshalb abhängig von der individuellen Einkommenshöhe der Landwirte gewährt.

Zur Feststellung des Leistungsanspruchs haben die landwirtschaftlichen Alterskassen (Alterskassen) regelmäßig das Jahreseinkommen des Landwirtes und seines Ehegatten zu ermitteln. Hierzu führte der Gesetzgeber mit Wirkung zum 1. Januar 1995 die Verpflichtung der Leistungsempfänger ein, rechtzeitig den jeweils aktuellen Einkommensteuerbescheid vorzulegen.

Die Leistungsbezieher müssen seitdem jeden Einkommensteuerbescheid spätestens zwei Kalendermonate, nachdem ihn das Finanzamt ausgefertigt hat, der Alterskasse vorlegen. Wird die Frist versäumt, ruht der gesamte Leistungsanspruch vom Beginn des Monats an, in dem der Bescheid noch fristgemäß hätte vorgelegt werden können, bis zu dem Zeitpunkt, zu dem der Einkommensteuerbescheid vorgelegt wird. Das Ruhen tritt unabhängig davon ein, ob die neuen Einkommensverhältnisse eine Leistungserhöhung oder -minderung zur Folge haben.

Das Durchsetzen der aus der Ruhensvorschrift resultierenden Rückforderung von Leistungen bereitet den Alterskassen Probleme, weil davon einkommensschwächere Betriebe betroffen sind. Darüber hinaus besitzen Widerspruch und Klage gegen die Rückforderungsbescheide aufschiebende Wirkung, sodass in diesen Fällen die Leistungen in der Regel verspätet zurückgezahlt werden.

29.2

Der Bundesrechnungshof hatte sich in der Vergangenheit bereits mehrfach mit der Gewährung von Zuschüssen zum Beitrag der Alterssicherung der Landwirte befasst.

In den Bemerkungen 1990 (Drucksache 11/7810 Nr. 13) hatte er bemängelt, dass sich die Alterskassen beim Gewähren von Beitragszuschüssen das für den Anspruch und die Höhe der Leistung maßgebende Einkommen nur in wenigen Fällen nachweisen ließen. Die Alterskassen überzahlten erhebliche Beträge und forderten zuviel gezahlte Zuschüsse nur mit deutlicher Verzögerung zurück. Nach dem Abschlussbericht der beiden Bundesministerien vom 28. März 1996 (Drucksache Nr. 99 des Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages) belief sich der Gesamtbetrag der in der Angelegenheit von den Leistungsempfängern zurückgezahlten Beitragszuschüsse auf rd. 30 Mio. DM.

Nach ergänzenden Prüfungsfeststellungen des Bundesrechnungshofes versäumten in den Jahren 1995 und 1996 wiederum rd. 30 000 Empfänger von Beitragszuschüssen, die maßgeblichen Einkommensteuerbescheide in der gesetzlich vorgegebenen Frist vorzulegen. Es wurden erneut Leistungen in Höhe von über 32 Mio. DM zu Unrecht gewährt, die die Alterskassen zurückzufordern hatten. Hierüber hatte der Bundesrechnungshof den Ausschuss unterrichtet.

Der Deutsche Bundestag hatte in seiner Sitzung am 15. November 1996 mit dem Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Alterssicherung der Landwirte beschlossen (Drucksache 13/4947 vom 18. Juni 1996), die Rechtsfolgen einer nicht rechtzeitigen Vorlage von Einkommensteuerbescheiden (Ruhen bzw. Rückforderung bereits ausgezahlter Beitragszuschüsse) nochmals befristet zulasten des Bundes bis zum 31. Dezember 1996 auszusetzen. Mit dem befristeten Verzicht auf eine Rückforderung zuviel gezahlter Leistungen sollte den Anlaufschwierigkeiten Rechnung getragen werden, die durch die Vielzahl neuer gesetzlicher Regelungen im Bereich der Alterssicherung der Landwirte zum 1. Januar 1995 entstanden waren.

Der Rechnungsprüfungsausschuss hatte den Bundesrechnungshof daraufhin gebeten, die Gewährung von Beitragszuschüssen auch künftig in seine Prüfungsvorhaben mit einzubeziehen und bei Bedarf erneut zu berichten.

29.3

Nach den jüngsten Prüfungserkenntnissen des Bundesrechnungshofes unterließen es seit dem 1. Januar 1997 nochmals mehr als 54 800 Leistungsempfänger, ihre Einkommensteuerbescheide innerhalb der maßgeblichen Frist vorzulegen. Dadurch zahlten die Alterskassen wieder zuviel Zuschüsse, die sie in aufwendigen Verwaltungsverfahren zurückfordern mussten. Das Rückforderungsvolumen belief sich auf insgesamt rd. 64 Mio. DM; die daraus am 30. Juni 1999 noch offenen Forderungen der Alterskassen gegenüber den Leistungsempfängern betrugen rd. 14 Mio. DM. Die Rückforderung der überzahlten Beitragszuschüsse verursachte bei den vom Bundesrechnungshof geprüften Alterskassen einen erheblichen Verwaltungsaufwand, weil in einer Vielzahl von Fällen die betroffenen Leistungsempfänger gegen die Rückforderungsbescheide Widerspruch einlegten und darüber hinaus teilweise Klage erhoben.

Der Bundesrechnungshof hat daraufhin die beiden Bundesministerien aufgefordert, im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen Maßnahmen zum Abbau der Überzahlungen und zum Vermeiden des bei den Alterskassen entstehenden unnötigen Verwaltungsaufwandes einzuleiten. Eine gesetzliche Vorschrift sollte nach

Auffassung des Bundesrechnungshofes die Finanzbehörden verpflichten, die Alterskassen rechtzeitig über den Zeitpunkt der Erteilung eines Einkommensteuerbescheides zu unterrichten.

29.4

Der Gesamtverband der landwirtschaftlichen Alterskassen (Gesamtverband) hat angeregt, dass die beiden Bundesministerien im Benehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen die Finanzbehörden in einer neu gefassten Vorschrift zur Übermittlung aller von den Alterskassen benötigten Einkommensdaten verpflichten sollten. Dabei könnte nach Auffassung des Gesamtverbandes nicht nur der Zeitpunkt der Erteilung eines Einkommensteuerbescheides, sondern auch die Höhe der zu versteuernden Einkünfte mitgeteilt werden. Eine solche Verfahrensweise würde die aus der Vorlagepflicht erwachsenden Probleme vollständig und von Grund auf lösen. Sie käme auch den datenschutzrechtlichen Belangen entgegen, weil die Übermittlung zielgenau auf exakt jene Daten begrenzt werden könne, die von den Alterskassen zum Erfüllen ihrer Aufgaben benötigt würden.

Der Gesamtverband verfüge bereits über umfangreiche Erfahrungen mit elektronischen Datenaustauschverfahren, die für den Aufbau eines maschinellen Verfahrens zur gezielten Übermittlung von Einkommensdaten genutzt werden könnten. Er halte es zudem für sinnvoll, ihn als „Kopfstelle“ für alle Alterskassen im automatischen Datenaustausch einzubeziehen.

Die beiden Bundesministerien haben angekündigt, im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen den gesetzgebenden Körperschaften eine Ergänzung des Gesetzes über die Alterssicherung der Landwirte vorschlagen zu wollen. Die Finanzbehörden sollten nach ihrer Vorstellung verpflichtet werden, die Alterskassen rechtzeitig über den Zeitpunkt der Erteilung eines Einkommensteuerbescheides zu unterrichten. Vor einer endgültigen Entscheidung habe jedoch – wegen der für eine Gesetzesänderung erforderlichen Zustimmung des Bundesrates – noch eine Abstimmung mit den Ländern zu erfolgen. Die Länder hätten aber bereits im Jahre 1997 anlässlich einer Tagung ihrer Arbeitsgruppe „Verbesserter Datentausch bei Sozialleistungen“ der Arbeits- und Sozialministerkonferenz die Bundesregierung aufgefordert, alle erforderlichen Schritte zum Verwirklichen eines verbesserten Datenaustausches bei Sozialleistungen in die Wege zu leiten.

Das Bundesministerium der Finanzen hat gegen die von den beiden Bundesministerien in Betracht gezogene Ergänzung der gesetzlichen Vorschrift keine Einwände erhoben. Die darüber hinausgehende Forderung, den Alterskassen auch die Höhe des zu versteuernden Einkommens mitzuteilen und den betroffenen Landwirten das Recht einzuräumen, dieser Mitteilung zu widersprechen, hält es dagegen für entbehrlich. Die Information über den Zeitpunkt der Bekanntgabe des Einkommensteuerbescheides in Verbindung mit den bereits bestehenden Sanktionsmöglichkeiten bei einer verspäteten Vorlage des Steuerbescheides reiche aus seiner Sicht aus, den Alterskassen die ordnungsgemäße Erledigung ihrer Aufgaben zu ermöglichen. Zudem beeinträchtige die von den beiden Bundesministerien erwogene Gesetzesänderung das Steuergeheimnis in geringerem Maße und verursache weniger Verwaltungsaufwand bei den Finanzbehörden.

29.5

Die den Landwirten im Jahr 1996 vom Gesetzgeber eingeräumte Amnestieregelung hat nicht den erwarteten Erfolg erbracht. Erneut sind zuviel Zuschüsse gezahlt worden. Deshalb hält es der Bundesrechnungshof für geboten, dass die Bundesregierung im Benehmen mit den Ländern den gesetzgebenden Organen die von ihr angekündigte Ergänzung der gesetzlichen Vorschriften vorschlägt.

Der Bundesrechnungshof hält in Übereinstimmung mit dem Bundesministerium der Finanzen die von den beiden Bundesministerien vorgeschlagene gesetzliche Neuregelung für ausreichend. Danach sollen die örtlich zuständigen Finanzbehörden verpflichtet werden, den Alterskassen den Zeitpunkt der Erteilung eines Einkommensteuerbescheides mitzuteilen. Damit können die Alterskassen ihre Aufgaben ordnungsgemäß erledigen und nach Ablauf der gesetzlich geregelten Vorlagefrist umgehend das Ruhen des Leistungsanspruchs in die Wege leiten. Wesentliche Überzahlungen entstehen dann nicht mehr.

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung
(Einzelplan 11)

30 Mitgliedschaft der Bundesausführungsbehörde für Unfallversicherung im Spitzenverband der Unfallversicherungsträger der öffentlichen Hand
(Kapitel 11 03 Titel 685 01)

30.0

Das Bundesministerium wies die Bundesausführungsbehörde für Unfallversicherung an, dem als Verein organisierten Spitzenverband der Unfallversicherungsträger der öffentlichen Hand beizutreten. Mit einer Mitgliedschaft sind schwer kalkulierbare finanzielle Risiken verbunden. Verluste des Bildungszentrums des Verbandes in Millionenhöhe, die auf unzureichenden Planungen beruhen, müssen aus dem Beitragsaufkommen und dem Verbandsvermögen beglichen werden.

Der Bundesrechnungshof hat vorgeschlagen, die Aufgaben des Spitzenverbandes auf eine öffentlich-rechtliche Einrichtung zu übertragen.

30.1

Die Bundesausführungsbehörde für Unfallversicherung (Bundesausführungsbehörde) ist eine Bundesoberbehörde mit begrenzter Selbstverwaltung im Geschäftsbereich des Bundesministeriums. Sie erledigt die Aufgaben des Bundes und der Bundesanstalt für Arbeit als Träger der gesetzlichen Unfallversicherung.

Die Bundesausführungsbehörde gehört dem als Verein organisierten Spitzenverband der Unfallversicherungsträger der öffentlichen Hand (Spitzenverband) als Mitglied an. Weitere Mitglieder sind derzeit 38 Unfallversicherungsträger des Bundes, der Länder und der Kommunen. Zu den Aufgaben des Spitzenverbandes gehört es, eine einheitliche Aus- und Weiterbildung der Bediensteten seiner Mitglieder sicherzustellen und die dazu notwendigen Bildungsveranstaltungen auszurichten. So organisiert er die Ausbildung des gehobenen Dienstes und der Sozialversicherungsfachangestellten der Unfallversicherungsträger sowie Weiterbildungsveranstaltungen.

30.2

Der Bundesrechnungshof hat die Bundesausführungsbehörde geprüft und sich dabei auch mit der Mitgliedschaft im Spitzenverband befasst.

Die Bundesausführungsbehörde gehörte dem Spitzenverband in den Jahren 1977 bis 1997 als Gastmitglied an. Der Mitgliedsbeitrag betrug zuletzt rd. 58 000 DM. Im Laufe des Jahres 1997 geriet der Spitzenverband infolge der Errichtung eines Bildungszentrums in eine wirtschaftlich schwierige Situation, die Zweifel an seiner Zahlungsfähigkeit aufkommen ließ. Die Bundesausführungsbehörde kündigte Mitte des Jahres 1997 – wie die Mehrzahl der übrigen Mitglieder – ihre Mitgliedschaft, insbesondere um im Falle einer Auflösung des Spitzenverbandes nicht für dessen Verbindlichkeiten einstehen zu müssen.

Im März 1998 wurde der Spitzenverband umbenannt und erhielt eine neue Satzung. Die Bundesausführungsbehörde trat ihm auf Weisung des Bundesministeriums, die mit Zustimmung des Bundesministeriums der Finanzen erging, im Jahre 1998 erneut bei.

Die Bundesausführungsbehörde gehört dem Spitzenverband seitdem als Vollmitglied an, da die neue Satzung die Möglichkeit einer Gastmitgliedschaft nicht mehr vorsieht. Die Bundesausführungsbehörde hat jährlich den weitaus höchsten Mitgliedsbeitrag zu entrichten. Er entspricht nahezu 10 % des gesamten Beitragsaufkommens. Im Jahre 1998 betrug der Mitgliedsbeitrag rd. 1 Mio. DM. Für die Jahre 1999 und 2000 sind rd. 0,9 und 1 Mio. DM vorgesehen.

Ursächlich für die finanziellen Schwierigkeiten des Spitzenverbandes waren Verluste des verbandseigenen Bildungszentrums. Im Dezember 1992 hatte die Mitgliederversammlung des Spitzenverbandes beschlossen, ein verbandseigenes Bildungszentrum einschließlich einer Fachhochschule mit 126 Betten zu errichten, obwohl er bereits im April 1992 eine Seminaranlage mit 60 Betten bis zum Jahr 2000 angemietet hatte.

Der Spitzenverband hatte die Entwicklung des von ihm bis zum Jahre 1995 zu deckenden Bildungsbedarfs auf der Grundlage einer Befragung seiner Mitglieder geschätzt. Nach dieser Schätzung war eine Kapazität von 186 Betten erforderlich. Der Verband nahm an, dass auch in den Folgejahren ein entsprechender Bedarf bestehen würde. Erhebungen über den Bildungsbedarf der Folgejahre hatte der Spitzenverband nicht angestellt. Die geschätzten Werte erwiesen sich bei weitem als zu hoch. Nach den Feststellungen einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft aus dem Jahre 1996 nahmen im Jahre 1995 täglich im Durchschnitt lediglich 45 Personen an Bildungsveranstaltungen teil. Nach Auffassung der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft hätte der Spitzenverband die Fehlerhaftigkeit seiner Prognose spätestens im Jahre 1994 erkennen können. Dennoch begann der Spitzenverband im August 1994 mit dem Bau des Bildungszentrums.

Das Bildungszentrum nahm im September 1996 den Betrieb auf. Seine Kapazitäten waren seit der Inbetriebnahme nur zu einem Teil mit verbandseigenen Aus- und Weiterbildungsveranstaltungen ausgelastet. So betrug die Auslastungsquote in den Jahren 1997 bis 1999 rd. 30 % bis 50 %. Freie Kapazitäten vermietete der Spitzenverband

zum Teil an Externe. Dabei konnte er kostendeckende Preise nur zum Teil durchsetzen.

Für den Bau des Bildungszentrums entstanden Ausgaben in Höhe von rd. 30 Mio. DM, die der Spitzenverband nahezu vollständig über Darlehen seiner Mitglieder finanzierte. Das Bildungszentrum arbeitete von Beginn an nicht kostendeckend. Ursächlich hierfür waren hohe Finanzierungslasten und Betriebskosten sowie zu geringe Einnahmen infolge einer weit hinter den Erwartungen zurückbleibenden Auslastung. Der Spitzenverband wies in seinen „Bilanzen und Jahresrechnungen" Verluste für das Jahr 1996 in Höhe von rd. 1,5 Mio. DM, für das Jahr 1997 in Höhe von rd. 0,03 Mio. DM und für das Jahr 1998 in Höhe von rd. 0,28 Mio. DM aus. Diese Ergebnisse lassen jedoch eine wirklichkeitsnahe Beurteilung der wirtschaftlichen Lage des Bildungszentrums nicht zu. So blieben insbesondere die dem Bildungszentrum zuzurechnenden Absetzungen für Abnutzung bei unbeweglichen und beweglichen Wirtschaftsgütern unberücksichtigt. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes entstanden unter Berücksichtigung der Grundsätze kaufmännischer Buchführung im Jahre 1996 Verluste in Höhe von rd. 2,6 Mio. DM, im Jahre 1997 Verluste in Höhe von rd. 6,7 Mio. DM [1)] und im Jahre 1998 Verluste in Höhe von rd. 1,3 Mio. DM. Auch im Jahre 1999 ist von Verlusten in beträchtlicher Höhe auszugehen, die durch Mitgliedsbeiträge und aus dem Verbandsvermögen auszugleichen sind.

Im Jahre 1998 beschloss die Mitgliederversammlung zur Konsolidierung der wirtschaftlichen Lage des Spitzenverbandes, u. a. die Darlehen zur Finanzierung des Bildungszentrums in den Jahren 1999 und 2000 durch zwei Sondertilgungen in Höhe von jeweils 5 Mio. DM vorzeitig abzulösen, um die Zinslast zu mindern. Die dafür erforderlichen Mittel wurden von den Mitgliedern im Wege einer Umlage erhoben. Hierdurch und durch eine weitere Umschuldung konnte die Zinslast von rd. 2,1 Mio. DM im Jahre 1997 auf rd. 0,8 Mio. DM im Jahre 1999 gemindert werden. Die Bundesausführungsbehörde musste im Jahre 1999 zu der Sondertilgung rd. 450 000 DM beitragen. An der für das Jahr 2000 vorgesehenen Sondertilgung soll sie sich mit einem Betrag in gleicher Höhe beteiligen.

30.3

30.3.1

Der Bundesrechnungshof hat die Entscheidungen des Bundesministeriums und des Bundesministeriums der Finanzen über den Beitritt der Bundesausführungsbehörde zum Spitzenverband beanstandet. Den Ressorts war bekannt, dass der Spitzenverband wegen seines defizitären Bildungszentrums wirtschaftlich angeschlagen ist. Sie haben in Kauf genommen, dass zumindest ein Teil des Mitgliedsbeitrages der Bundesausführungsbehörde dazu dient, die Defizite des Bildungszentrums auszugleichen, und zu seiner Konsolidierung weitere Sonderumlagen vorgesehen waren. Angesichts dieser finanziellen Lasten hätte zunächst geprüft werden müssen, ob das Bildungszentrum mittel- und langfristig kostendeckend zu betreiben ist.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes waren die Ursachen für die Defizite des Bildungszentrums offensichtlich. Die im Jahre 1992 erstellten Schätzungen über den künftig abzudeckenden Bildungsbedarf waren als Grundlage zur Ermittlung der Notwendigkeit einer verbandseigenen Bildungsstätte unzureichend. Sie hätten durch weitere Untersuchungen, auch zur mittel- und langfristigen Wirtschaftlichkeit des Vorhabens, überprüft werden müssen. Die Verluste des Bildungszentrums wären noch höher ausgefallen, wenn es dem Spitzenverband nicht gelungen wäre, zur Nutzung nicht benötigter Kapazitäten Externe zu gewinnen. Das Vertrauen auf eine Nutzung der Einrichtung durch Externe ist aber mittel- und langfristig mit nicht kalkulierbaren Risiken verbunden. Es ist nicht gewährleistet, dass Externe auch künftig in einem ausreichenden Umfang freie Kapazitäten belegen. Steigende Verluste des Bildungszentrums in der Zukunft können aber erneut Gefahren für die Zahlungsfähigkeit des Spitzenverbandes begründen.

Der Bundesrechnungshof hat daher vorgeschlagen, dass eine Beratungsgesellschaft die Sanierungsfähigkeit des Bildungszentrums untersucht und ein tragfähiges Konzept für seinen kostendeckenden Betrieb entwickelt. Für den Fall, dass die Sanierungsfähigkeit verneint wird, sollte aufgezeigt werden, wie die Bildungsveranstaltungen künftig anderweitig kostendeckend durchgeführt werden können.

30.3.2

Der Bundesrechnungshof sieht es als Mangel an, dass der – mit öffentlichen Geldern finanzierte – Spitzenverband nicht der Kontrolle durch eine Aufsichtsbehörde unterliegt. Eine angemessene Kontrolle könnte dadurch erreicht werden, dass die Aufgaben des Spitzenverbandes auf eine öffentlich-rechtliche Einrichtung übertragen werden. Die Kontrollbehörde hätte über die ordnungsgemäße Haushalts- und Wirtschaftsführung zu wachen; es könnten auch Genehmigungsvorbehalte für Investitionsvorhaben eingeräumt werden. Außerdem müsste die Aufsichtsbehörde der Festsetzung von Beiträgen und Umlagen zustimmen. Eine öffentlich-rechtliche Organisation von Spitzenverbänden findet sich im Übrigen seit langem im Bereich der gesetzlichen Krankenversicherungen.

30.4

Die beteiligten Bundesministerien haben sich zu den finanziellen Risiken der Mitgliedschaft der Bundesausführungsbehörde im Spitzenverband und zu den Fehlplanungen bei der Errichtung des Bildungszentrums im Einzelnen nicht geäußert.

Das Bundesministerium hat darauf hingewiesen, dass die Mitgliedschaft der Bundesausführungsbehörde in einem Spitzenverband aus rechtlichen und wirtschaftlichen

[1)] Hiervon entfielen rd. 3,9 Mio. DM auf die Ablösung der Verträge im Zusammenhang mit der im April 1992 angemieteten Seminaranlage.

Gründen notwendig sei. Es hat weiter mitgeteilt, dass der Spitzenverband keine weiteren Sonderumlagen plane.

Das Bundesministerium der Finanzen hat ausgeführt, es habe zunächst gegenüber dem Bundesministerium aus wirtschaftlichen Erwägungen Bedenken gegen den Beitritt der Bundesausführungsbehörde erhoben. Diese Bedenken hätten aber wegen der im Sozialgesetzbuch Siebtes Buch – gesetzliche Unfallversicherung – vorausgesetzten Mitgliedschaft der Bundesausführungsbehörde in einem Spitzenverband zurückgestellt werden müssen.

Das Bundesministerium und das Bundesministerium der Finanzen haben sich bereit erklärt, den Vorschlag des Bundesrechnungshofes zu unterstützen, die Sanierungsfähigkeit des Bildungszentrums durch eine Beratungsgesellschaft untersuchen zu lassen. Das Bundesministerium hat die Bundesausführungsbehörde inzwischen beauftragt, auf eine solche Untersuchung hinzuwirken.

Zu den Überlegungen des Bundesrechnungshofes, die Aufgaben des Spitzenverbandes der Unfallversicherungsträger der öffentlichen Hand auf eine öffentlich-rechtliche Einrichtung zu übertragen, hat das Bundesministerium die Ansicht vertreten, eine derartige Maßnahme müsse sich auch auf den Hauptverband der gewerblichen Berufsgenossenschaften und den Bundesverband der landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaften erstrecken. Die Bundesregierung habe es im Zusammenhang mit der Übernahme des Rechts der gesetzlichen Unfallversicherung in das Sozialgesetzbuch jedoch abgelehnt, für die Spitzenverbände der gesetzlichen Sozialversicherung eine öffentlich-rechtliche Rechtsform vorzusehen (vgl. Drucksache 13/2333 S. 18). Es bestehe kein Bedürfnis für ein unmittelbares aufsichtsrechtliches Eingreifen gegenüber den Spitzenverbänden, da ihre Mitglieder der staatlichen Aufsicht unterlägen. Den Spitzenverbänden seien eng begrenzte Querschnittsaufgaben übertragen, die eine reibungslose Durchführung der den einzelnen Trägern der Unfallversicherung obliegenden Aufgaben sicherstellen sollen. Bei der Rechtsanwendung gäben die Verbände Empfehlungen, die bei grundsätzlichen Fragen mit den Aufsichtsbehörden und dem Bundesministerium abgestimmt worden seien.

30.5

Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass das Bundesministerium die Bundesausführungsbehörde beauftragt hat, bei dem Spitzenverband auf eine Untersuchung der Sanierungsfähigkeit des Bildungszentrums hinzuwirken.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass eine öffentlich-rechtliche Organisation des Spitzenverbandes vorteilhaft ist. Er sieht sich in seiner Auffassung durch den Bundesrat bestätigt, der bereits im Jahre 1995 in seiner Stellungnahme zum Entwurf des Gesetzes zur Einordnung des Rechts der gesetzlichen Unfallversicherung in das Sozialgesetzbuch die Bundesregierung aufgefordert hatte, die Spitzenverbände der Unfallversicherung künftig als öffentlich-rechtliche Träger zu gestalten (vgl. Drucksache a. a. O. S. 3).

Die Bundesregierung hatte damals zwar keine Notwendigkeit gesehen, die Spitzenverbände der Unfallversicherung öffentlich-rechtlich zu organisieren, da sich ein Bedürfnis für ein unmittelbares aufsichtsrechtliches Eingreifen „bisher“ nicht ergeben habe; die staatlichen Aufsicht über die einzelnen Mitglieder reiche insoweit weiterhin aus (vgl. Drucksache a. a. O. S. 18).

Der Bundesrechnungshof hält ein solches Bedürfnis inzwischen für gegeben, zumindest den Spitzenverband der Unfallversicherungsträger der öffentlichen Hand als öffentlich-rechtliche Einrichtung zu organisieren. Wie seine Feststellungen zum Bildungszentrum bestätigen, konnte die staatliche Aufsicht über die Mitglieder die eingetretenen Fehlentwicklungen nicht verhindern. Der Bundesrechnungshof hält die Begründung einer Aufsicht über den Spitzenverband schon deshalb für geboten, weil der Verband öffentliche Gelder verwaltet und nicht durch ein Handeln im Wettbewerb zu einer wirtschaftlichen Haushaltsführung angehalten ist.

Entgegen der Auffassung des Bundesministeriums hätte eine Änderung der Rechtsform nicht zwingend zur Folge, dass auch die Rechtsform der Spitzenverbände der sonstigen Unfallversicherungsträger geändert werden muss. Im Bereich der gesetzlichen Krankenversicherung haben die Spitzenverbände ebenfalls keine einheitliche Rechtsform. Das Bundesministerium sollte daher untersuchen, wie künftig eine ordnungsgemäße Haushalts- und Wirtschaftsführung des Spitzenverbandes zu erreichen ist und weitere finanzielle Risiken für seine Mitglieder vermieden werden können. Dabei sollte es sich insbesondere mit dem Vorschlag des Bundesrechnungshofes auseinander setzen, die Aufgaben des Spitzenverbandes einer öffentlich-rechtlichen Einrichtung zu übertragen.

31 Hilfe zur stationären Pflege in der Kriegsopferfürsorge

(Kapitel 11 11 Titel 242 01 – bis 31.12.1997)
(Kapitel 11 10 Titel 242 02 – ab 01.01.1998)

31.0

Kriegsopfer, die in Alten- oder Pflegeheimen stationär untergebracht sind und Leistungen der Kriegsopferfürsorge nach dem Bundesversorgungsgesetz erhalten, müssen mit ihrem Alterseinkommen zur Deckung der Pflege- und Unterbringungskosten beitragen. Die Träger der Kriegsopferfürsorge haben die daraus erzielten Einnahmen zu 80 % an den Bund abzuführen, der auch 80 % der Kosten der Kriegsopferfürsorge trägt.

Ein örtlicher Träger der Kriegsopferfürsorge in Hessen nahm jahrelang die Alterseinkommen von Hilfeempfängern zugunsten des städtischen Sozialhilfehaushaltes ein, ohne den Anteil des Bundes abzuführen. Dadurch entstanden dem Bund Ausfälle in Millionenhöhe.

31.1

Leistungen der Kriegsopferfürsorge werden gewährt, wenn die Berechtigten nicht in der Lage sind, den anzuerkennenden Bedarf aus den übrigen, vorrangig zu erbringenden Leistungen nach dem Bundesversorgungsgesetz und aus dem sonstigen Einkommen und Vermögen zu decken. Berechtigte, die wegen einer Krankheit oder Behinderung hilfebedürftig sind, haben Anspruch auf Hilfe zur Pflege (§ 26 c Abs. 1 Bundesversorgungsgesetz). Die Hilfe kann auch als vollstationäre Pflege in Alten- oder Pflegeheimen gewährt werden. Die Gesamtkosten für die vollstationäre Pflege betragen im Einzelfall bis zu rd. 7 000 DM monatlich. Hiervon übernimmt die Pflegekasse einen nach dem Ausmaß der Pflegebedürftigkeit abgestuften Anteil zwischen 2 000 DM und 3 000 DM monatlich.

In Hessen ist die Zuständigkeit für die Bearbeitung der Hilfen zur stationären Pflege im Jahre 1993 vom Landeswohlfahrtsverband Hessen auf 33 kommunale Sozialämter übergegangen. Diese zahlen als örtliche Träger der Kriegsopferfürsorge den nach Abzug der Leistungen der Pflegekasse verbleibenden Betrag nach dem Bruttoprinzip an die Pflegeeinrichtung. Die Ansprüche der Hilfeempfänger auf Alterseinkommen – z. B. Altersruhegelder und Pensionen – leiten sie zur teilweisen Deckung der Pflege- und Unterbringungskosten auf sich über.

Der Bund trägt die Aufwendungen der Kriegsopferfürsorge zu 80 %. Entsprechend diesem Ausgabenanteil sind auch 80 % der Einnahmen aus den übergeleiteten Alterseinkommen der Hilfeempfänger an den Bund abzuführen.

31.2

Das Prüfungsamt des Bundes Köln (Prüfungsamt) hat die Leistungen der örtlichen Träger der Kriegsopferfürsorge im Land Hessen geprüft. Es stellte dabei fest, dass ein Sozialamt seit dem Jahre 1993 die übergeleiteten Alterseinkommen der Hilfeempfänger einbehielt, ohne den Bundesanteil abzuführen. Die finanziellen Auswirkungen werden am Beispiel eines Kriegsbeschädigten deutlich, der seit August 1995 in einem Pflegeheim untergebracht war. Das Sozialamt leitete das Alterseinkommen in Höhe von rd. 2 300 DM monatlich auf sich über. Im Zeitraum von August 1995 bis Dezember 1999 nahm das Sozialamt insgesamt 121 900 DM ein. Dem Bund entgingen Einnahmen in Höhe von rd. 97 500 DM.

Das Prüfungsamt prüfte 46 der 170 laufenden Hilfefälle umfassend. In zehn Fällen stellte es fest, dass ein Einnahmeanteil des Bundes von insgesamt rd. 1 Mio. DM nicht ordnungsgemäß abgeführt wurde. Nicht untersucht hat das Prüfungsamt die bereits abgeschlossenen Fälle. Die genaue Höhe der dem Bund insgesamt entgangenen Einnahmen lässt sich erst beziffern, wenn das Sozialamt alle Fälle, in denen seit 1993 Leistungen der Kriegsopferfürsorge bei vollstationärer Pflege gewährt wurden, abschließend überprüft hat.

31.3

Der Bundesrechnungshof und das Prüfungsamt haben als vorrangige Ursache der Mängel angesehen, dass die Mitarbeiter des Sozialamtes die Hilfe zur Pflege im Rahmen der Kriegsopferfürsorge vielfach nicht als eigenständige Leistung wahrnahmen, sondern als Sozialhilfeangelegenheit. Sie haben das fehlerhafte Verwaltungshandeln auch auf die nicht vorhandene fachliche Spezialisierung in den Bearbeitungsstellen sowie mangelnde Unterweisung und Überwachung der Sachbearbeiter zurückgeführt.

Das Prüfungsamt hat das Hessische Sozialministerium gebeten, im Rahmen seiner Fachaufsicht dafür Sorge zu tragen, dass das Sozialamt in den laufenden sowie den abgeschlossenen Hilfefällen die dem Bund zustehenden Anteile an den Einnahmen vollständig ermittelt und an diesen abführt.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium gebeten, im Rahmen seiner Rechtsaufsicht nach Artikel 84 Abs. 3 Satz 1 Grundgesetz darauf zu achten, dass die Einnahmen und Ausgaben der Kriegsopferfürsorge künftig ordnungsgemäß mit dem Bund abgerechnet werden. Ferner hat er angeregt, die Bearbeitung der Hilfen zur stationären Pflege in der Kriegsopferfürsorge fachlich ausreichend spezialisierten Organisationseinheiten zu übertragen.

31.4

Das Bundesministerium hat darauf hingewiesen, dass es gegenüber den das Bundesversorgungsgesetz als eigene Angelegenheit ausführenden Ländern keine fach- und dienstaufsichtsrechtlichen Befugnisse besitzt.

Es hat im Rahmen seiner Rechtsaufsicht dem Hessischen Sozialministerium mitgeteilt, es beabsichtige, die zu Unrecht einbehaltenen Beträge zurückzufordern. Es hat dazu gebeten, alle Leistungsfälle einschließlich der abgeschlossenen prüfen zu lassen und den auf den Bund entfallenden Anteil an den Einnahmen mitzuteilen. Ferner hat es gebeten, dafür zu sorgen, dass die Träger der Kriegsopferfürsorge ihre Mitarbeiter hinsichtlich der Hilfe zur Pflege in der Kriegsopferfürsorge schulen und das gesetzeskonforme Verwaltungshandeln überwachen. Das Bundesministerium hat diese Bitte auch an die zuständigen obersten Behörden der Länder gerichtet.

Das Hessische Sozialministerium hat das zuständige Regierungspräsidium als Aufsichtsbehörde gebeten, es über die Erledigung aller Beanstandungen in Kenntnis zu setzen und den Magistrat der betroffenen Kommune auf die Notwendigkeit besserer Schulungen seiner Mitarbeiter hinzuweisen. Es hat mitgeteilt, einer zentralen Bearbeitung der Hilfen zur stationären Pflege durch den Landeswohlfahrtsverband Hessen als überörtlichem Träger stehe es aufgeschlossen gegenüber.

Das Sozialamt hat die bei der Prüfung festgestellten Mängel eingeräumt und erklärt, aufgrund einer in der zweiten Jahreshälfte 1999 eingeführten neuen Organisationsstruktur könne davon ausgegangen werden, dass künftig Fehler minimiert, wenn nicht gar ausgeschlossen würden.

Das Sozialamt hat inzwischen alle laufenden Fälle überprüft. Es hat in 48 Fällen festgestellt, dass ein Bundesanteil von 1,61 Mio. DM nicht abgeführt wurde. Der Betrag ist inzwischen dem Bundeshaushalt zugeflossen. Das Sozialamt hat mitgeteilt, es werde in Kürze auch die bereits abgeschlossenen Fälle untersuchen.

31.5

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass alle Beteiligten bemüht sind, dem Bundeshaushalt die vorenthaltenen Beträge zuzuführen. Er erwartet, dass auch die Prüfung der abgeschlossenen Hilfefälle zügig zum Abschluss gebracht wird und das Bundesministerium den Ausgang des Verfahrens überwacht. Er befürwortet eine zentrale Bearbeitung der Hilfefälle.

Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass das Bundesministerium alle Länder gebeten hat, das gesetzeskonforme Verwaltungshandeln zu überwachen.

32 Personalbedarfsermittlung bei den Rentenversicherungsträgern (Kapitel 11 13)

32.0

Bei zahlreichen Landesversicherungsanstalten in den alten Bundesländern liegen nur für einen geringen Teil der insgesamt etwa 11 000 in die Prüfung einbezogenen Planstellen und Stellen aktuelle Personalbedarfsermittlungen vor. Eine sachgerechte Personalausstattung und zeitnahe Anpassung des Personalbedarfs an die Entwicklung der Arbeitsmengen ist nicht gewährleistet.

32.1

32.1.1

Die gesetzlich vorgegebenen Aufgaben der Rentenversicherungsträger bestehen im Wesentlichen in

- der Erhebung der Rentenversicherungsbeiträge und
- der Feststellung und Gewährung von Leistungen aus der gesetzlichen Rentenversicherung (Renten, Rehabilitationsleistungen) sowie aufgrund sonstiger gesetzlicher Grundlagen (z. B. Leistungen zur Kindererziehung).

Das bei der Wahrnehmung der Aufgaben jährlich anfallende Arbeitsaufkommen wird in erster Linie bestimmt durch

- die Zahl der aktiv Versicherten, für die z. B. Beiträge einzuziehen oder Beratungsleistungen zu erbringen sind,
- die Zahl der jährlich eingehenden und zu bearbeitenden Leistungsanträge (Rente, Rehabilitation) und
- die Höhe des Rentenbestandes, der Nacharbeiten notwendig machen kann, z. B. bei Änderungen der Sach- und Rechtslage nach Rentenbeginn.

Wesentliche Veränderungen dieser Größen ergeben sich in erster Linie aus den allgemeinen wirtschaftlichen, rechtlichen und demographischen Rahmenbedingungen für die gesetzliche Rentenversicherung. Sie sind von den einzelnen Versicherungsträgern nicht beeinflussbar.

32.1.2

Der Bundesrechnungshof prüfte bei sieben Landesversicherungsanstalten in den alten Bundesländern querschnittlich die Personalbedarfsermittlung. Er ging insbesondere der Frage nach, ob die Ermittlungen sachgerecht nach allgemein anerkannten und geeigneten Methoden durchgeführt werden, wie sie beispielsweise das Handbuch des Bundesministeriums des Innern für die Personalbedarfsermittlung in der Bundesverwaltung beschreibt.

Die Prüfung erstreckte sich auf die Hauptverwaltungen der Landesversicherungsanstalten mit insgesamt rd. 11 000 Planstellen und Stellen im Haushaltsjahr 1999. Sie erfasste damit rd. 38 % aller Planstellen und Stellen in der Arbeiterrentenversicherung. Die als Eigenbetriebe mit eigenem Wirtschaftsplan geführten Kliniken waren nicht einbezogen. Die Personalausgaben der geprüften Anstalten beliefen sich im Rechnungsjahr 1997 auf insgesamt rd. 870 Mio. DM. Ihr Anteil betrug rd. zwei Drittel an den im Wesentlichen aus den Beiträgen der Versicherten und dem Bundeszuschuss finanzierten gesamten Verwaltungsausgaben.

32.1.3

Der Bundesrechnungshof stellte im Wesentlichen Folgendes fest:

Zwei Landesversicherungsanstalten führten bisher keine systematischen Personalbedarfsermittlungen durch.

Soweit bei den übrigen Anstalten in Teilbereichen der Verwaltung in der Vergangenheit Ermittlungen durchgeführt wurden, bestanden erhebliche Unterschiede hinsichtlich des Umfangs und der Qualität der Untersuchungen. Teilweise wurden dabei Einsparpotenziale bis zu 48 % der in den untersuchten Bereichen vorhandenen Planstellen und Stellen aufgezeigt.

Die Anstalten aktualisierten die Ergebnisse einiger mit erheblichem Aufwand verbundenen Ermittlungen bei anschließenden Organisationsänderungen nicht; sie waren deshalb nicht mehr verwendbar.

Insgesamt war der Personalbedarf nur für rd. 300 Planstellen und Stellen (2,7 % des gesamten Bestandes) durch aktuelle Untersuchungen belegt.

Der von den Landesversicherungsanstalten für erforderlich erachtete Personalbedarf war weitgehend „gesetzt“ und wurde bei Änderungen des – nicht analysierten – Arbeitsaufkommens durch nicht hinreichend abgesicherte Schätzungen fortgeschrieben.

32.2

Der Bundesrechnungshof hat die fehlenden oder unzureichenden Personalbedarfsermittlungen beanstandet.

Er hat darauf hingewiesen, dass die sparsame und wirtschaftliche Veranschlagung und Verwendung der Haushaltsmittel es verlangt, nur in dem Umfang Planstellen und Stellen auszubringen, wie dies zur wirtschaftlichen Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben notwendig ist. Dies erfordert, das Arbeitsaufkommen systematisch zu analysieren, den Personalbedarf hinreichend abgesichert zu ermitteln und ihn entsprechend der Entwicklung der Arbeitsmengen zeitnah fortzuschreiben. Nach den Erfahrungen in anderen Verwaltungen und auch bei einigen der geprüften Landesversicherungsanstalten kann bei der erstmaligen systematischen Ermittlung des Personalbedarfs in der Regel ein Einsparpotenzial in der Größenordnung von 20 % bis 30 % aufgezeigt werden.

Der Bundesrechnungshof hat es angesichts eines Personalkörpers der Landesversicherungsanstalten von insgesamt rd. 29 000 Planstellen und Stellen für erforderlich gehalten, die haushaltsrechtlichen Bestimmungen für die Rentenversicherung zu ergänzen. Hierdurch sollten die Versicherungsträger dazu verpflichtet werden, Planstellen und Stellen nur auszubringen, soweit sie unter Anwendung angemessener Methoden der Personalbedarfsermittlung sachgerecht und nachvollziehbar begründet sind. Die in den Haushaltsplänen genehmigten Planstellen sind im Übrigen bei Änderungen des Arbeitsaufkommens regelmäßig zu überprüfen. Für die Bundesverwaltung ist eine entsprechende Verpflichtung bereits im Jahre 1996 in die Vorläufigen Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung aufgenommen worden.

32.3

Das Bundesministerium hat grundsätzlich die Notwendigkeit anerkannt, die Rentenversicherungsträger zu einer Personalbedarfsermittlung nach anerkannten Maßstäben zu verpflichten. Es sei allerdings fraglich, ob eine entsprechende Änderung der Verordnung über das Haushaltswesen in der Sozialversicherung von der gesetzlichen Ermächtigung in § 78 Sozialgesetzbuch Viertes Buch (SGB IV) noch gedeckt ist, nach der die Bundesregierung lediglich haushaltsrechtliche „Grundsätze“ regeln darf. Im Zuge einer bereits laufenden Gesetzesänderung seien außerdem angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für alle finanzwirksamen Maßnahmen der Rentenversicherungsträger vorgesehen. Die Möglichkeit und Notwendigkeit einer zusätzlichen Regelung bedürfe daher noch eingehender Prüfung.

32.4

Der Bundesrechnungshof sieht in einer Vorschrift, die die Rentenversicherungsträger verpflichtet, ihren Personalbedarf nach anerkannten Methoden zu begründen, eine grundsätzliche Regelung im Sinne des § 78 SGB IV. Er hält daher an seiner Forderung fest, eine ausdrückliche Verpflichtung zu Personalbedarfsermittlungen nach anerkannten Methoden festzuschreiben. Die Erfahrungen der letzten Jahre in der Bundesverwaltung haben gezeigt, dass die bisherigen Regelungen ein wirtschaftliches und sparsames Verhalten nicht sicherstellen. Erst nach entsprechenden Beschlüssen des Rechnungsprüfungsauschusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages und einer ausdrücklichen Regelung in den Vorläufigen Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung sind in größerem Umfange Personalbedarfsermittlungen eingeleitet worden.

Im Bereich der Rentenversicherung ist eine alle Versicherungsträger gleichermaßen bindende Regelung nur im Gesetzes- oder Verordnungswege möglich. Das Bundesministerium sollte daher seine rechtlichen Möglichkeiten ausschöpfen und den Erlass einer entsprechenden rechtlichen Verpflichtung mit Nachdruck vorantreiben.

33 Therapieplanung in den Rehabilitationskliniken der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte

(Kapitel 11 13)

33.0

Die Bundesversicherungsanstalt führte in den Jahren 1998 und 1999 in ihren 26 Rehabilitationskliniken ein Therapieplanungssystem ein. Die Kliniken nutzen das System bislang noch nicht in vollem Umfang. Bei einer konsequenteren Anwendung ließen sich eine größere Anzahl an Therapien durchführen und ggf. Personal einsparen.

33.1 Motive für das neue Therapieplanungssystem

Die Bundesversicherungsanstalt führte in den Jahren 1998 und 1999 in ihren 26 Rehabilitationskliniken (Reha-Kliniken) eine Software zur IT-gestützten Therapieplanung mit folgenden Erwartungen ein:

- Jederzeit abrufbare aktuelle Informationen über das Klinikgeschehen für die Klinikleitung, mit deren Hilfe sie Auslastungsspitzen feststellen und Gegenmaßnahmen einleiten kann.
- Bessere Informationen zur Dienstplanung der Therapeuten sowie zum Abgleich von verordneter und ausgeführter Therapie.
- Verbesserter Arbeitsablauf für die Therapeuten durch einen maschinell erstellten Tagesplan mit besonderen Hinweisen zu den Patienten.

Maschinelle Übernahme von Therapiedaten und Leistungen je Patient in den Entlassungsbericht sowie klarer Nachweis der Gesamtleistung.

33.2 Dienstplangestaltung mit dem Therapieplanungssystem

33.2.1

Der Bundesrechnungshof wertete im Jahre 1998 und 1999 stichprobenweise Daten des Therapieplanungssystems von drei Kliniken aus, die mit dem Planungssystem seit

seiner Einführung bereits Erfahrungen gesammelt hatten. Die für die zweite Jahreshälfte 1998 erfassten Daten bezogen sich auf Einzeltherapien wie die der Psychologischen oder der Krankengymnastischen Abteilung. Der Bundesrechnungshof betrachtete zum einen die Arbeitszeiten, die die Therapeuten für Therapien zur Verfügung stellten (Angebot), zum anderen die Nachfrage nach Therapien, die die Klinikärzte den Patienten verordnet hatten und schließlich die tatsächlich erbrachten Therapien (Verbrauch).

Als Angebot sollen die Therapeuten nach den Arbeitsrichtwerten der Bundesversicherungsanstalt 75 % ihrer Nettoarbeitszeit[1)] zur Verfügung stellen. In privaten Kliniken liegt dieser Wert bei 80 %. Tatsächlich boten die Therapeuten in den betrachteten Kliniken jedoch lediglich 40 % bis 70 % ihrer Nettoarbeitszeit für Therapien an. Im Durchschnitt lag die für Therapieangebote bereitgestellte Arbeitszeit der drei erfassten Kliniken deutlich unter der Vorgabe der Bundesversicherungsanstalt von 75 %.

So zeigten Stichproben des Bundesrechnungshofes, dass eine Abteilung einer Klinik zwar 633 Einzeltherapien anbot, von diesen aber nur 510 nachgefragt, d. h. von den Klinikärzten verordnet wurden. Die Therapeuten führten schließlich nur 482 Therapien durch, mit denen ihre Netto-Arbeitszeit lediglich zu rd. 42 % beansprucht war. Der Vergleich der verordneten Therapien mit der zur Verfügung stehenden Arbeitskapazität zeigte, dass die Klinik in dieser Abteilung rd. 50 % mehr Personal vorhielt als notwendig war.

In einer Abteilung einer anderen Klinik überstieg das Angebot an einzeltherapeutischer Krankengymnastik die Nachfrage um rd. 50 %. Tatsächlich befriedigt wurden jedoch nur rd. zwei Drittel der Nachfrage. Die Klinik lastete die vorhandenen Therapeuten nur zu rd. 30 % durch Einzeltherapien aus. Entsprechend geringe Auslastungsquoten des Personals stellte der Bundesrechnungshof in weiteren Bereichen fest. Vereinzelt gab es auch Bereiche, die die verordneten Therapieleistungen nur zum Teil erbringen konnten, weil das verfügbare Personal entsprechende Zeiten nicht anbot.

Die Therapeuten bestimmten das Angebot an Therapieleistungen in hohem Maße, indem sie dem Planungssystem ihre verfügbaren Arbeitszeiten und Termine selbst vorgaben. Sie boten denjenigen Zeitbedarf nicht für Therapien an, den sie für Verwaltungsarbeiten oder Berichte für erforderlich hielten. Dabei ließen sie die Vorgabe der Bundesversicherungsanstalt oft außer Acht.

33.2.2

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes haben die stichprobenweise verglichenen Arbeitszeiten der Therapeuten und die tatsächlichen Angebote an Therapien in einem unangemessenen Verhältnis gestanden. Dass Therapeuten Zeiten für Verwaltungstätigkeiten oder für Berichte freizügig selbst festlegen konnten, hat sich nach Meinung des Bundesrechnungshofes zulasten der angebotenen Therapien ausgewirkt.

Der Bundesrechnungshof hat der Bundesversicherungsanstalt empfohlen, die durch das Therapieplanungssystem erkennbar geringe Auslastung des Personals und mögliche Personaleinsparungen mit anerkannten Methoden der Personalbedarfsermittlung zu untersuchen. Überzählige Stellen sollten die Reha-Kliniken in ihren Haushalten durch „künftig wegfallend"-Vermerke mit klaren Terminvorgaben ausweisen.

Außerdem sollten die Kliniken im Therapieplanungssystem den gesamten Arbeitstag des Therapeuten als Planbasis vorsehen. Verwaltungstätigkeiten könnten die Therapeuten in Zeiten wahrnehmen, in denen ihnen das System keine Patienten zuweist. Die für Therapieleistungen bereitzuhaltende Nettoarbeitszeit sollte die Bundesversicherungsanstalt an diejenige privater Kliniken angleichen.

33.2.3

Die Bundesversicherungsanstalt wie auch das Bundesministerium haben das Missverhältnis zwischen Angebot, Nachfrage und Verbrauch von Therapieleistungen grundsätzlich eingeräumt. Allerdings seien Fälle besonders schlechter Auslastung der Therapeuten zum Teil damit zu erklären, dass die vom Bundesrechnungshof geprüften Kliniken die verabreichten Leistungen im neuen Therapieplanungssystem im zweiten Halbjahr 1998 noch nicht vollständig oder fehlerhaft dokumentiert und erst im Verlauf des Jahres 1999 ihre Eingaben spürbar verbessert hätten.

Hinsichtlich möglicher Personaleinsparungen hat die Bundesversicherungsanstalt mitgeteilt, dass sie beabsichtige, die Organisation, Wirtschaftlichkeit und den Personalbedarf der physikalischen Abteilung in ausgewählten Kliniken zu untersuchen. Zu den Therapieangeboten der Therapeuten hat sie erklärt, dass bestimmte Therapeuten wie die der Psychologie nur weniger als 75 % ihrer Nettoarbeitszeit für Therapien anbieten könnten. Sie benötigten verhältnismäßig lange Zeiten für „interne Kommunikation und Berichterstellung".

Die Bundesversicherungsanstalt hat angekündigt, die Klinikleitungen würden das Therapieplanungssystem nunmehr dazu nutzen, den Patienten freie Ressourcen zur Verfügung zu stellen. Die Kliniken würden das vorhandene therapeutische Personal dringend benötigen, müssten es aber noch besser einsetzen. So könnten sie beispielsweise wenig genutzte Therapieangebote ab- und stärker gefragte Therapieangebote aufbauen.

33.2.4

Der Bundesrechnungshof empfiehlt der Bundesversicherungsanstalt, bei der angekündigten Organisations- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchung auf eine repräsentative Auswahl der Kliniken und Therapiearten zu achten. Zu-

[1)] Wochenenden, Feiertage, Kuren, Dienstbefreiungen, Urlaub sowie durchschnittliche 20 Krankheitstage je Jahr usw. sind bereits berücksichtigt.

dem sollte sie den Bedarf an therapeutischem Personal in erster Linie aufgrund dessen Auslastung bei den Therapien ermitteln.

Der Bundesrechnungshof begrüßt die Zusage der Bundesversicherungsanstalt, dass die Klinikleitungen nunmehr verstärkt gehalten seien, das Therapieplanungssystem dazu zu nutzen, freie Ressourcen den Patienten zur Verfügung zu stellen. Dabei geht der Bundesrechnungshof davon aus, dass die Klinikleitungen mithilfe des Systems auch die Dienstpläne verbessern. Hierzu müssen sie den gesamten Arbeitstag der Therapeuten in das System einbeziehen.

33.3 Benchmarking der Reha-Kliniken unter Anwendung des Therapieplanungssystems

33.3.1

Die Verwendung des Therapieplanungssystems für ein Benchmarking der Reha-Kliniken hatte die Bundesversicherungsanstalt bislang nicht vorgesehen. Die Kenngrößen, mit denen die untersuchten Kliniken die verschiedenen Therapien im System erfassten, wichen erheblich voneinander ab. Für statistische Auswertungen und Vergleiche waren deshalb umfangreiche manuelle Nachbearbeitungen erforderlich. Das für Personalbemessung zuständige Dezernat der Bundesversicherungsanstalt konnte auf das Statistikmodul der einzelnen Kliniken nicht direkt zugreifen.

Den für Therapien notwendigen Zeitbedarf hatte die Bundesversicherungsanstalt ihren Reha-Kliniken in Form von Arbeitsrichtwerten vorgegeben. Die Kliniken erhöhten diese jedoch um individuelle Aufschläge von teilweise über 50 %, ohne dies stichhaltig zu begründen. Sie hielten die Aufschläge für zulässig, weil die Vorgaben der Bundesversicherungsanstalt nicht verbindlich wären.

33.3.2

Der Bundesrechnungshof hat die Bundesversicherungsanstalt darauf hingewiesen, dass sie durch Verzicht auf ein Benchmarking der Reha-Kliniken eine wesentliche Anwendungsmöglichkeit des Therapieplanungssystems bislang außer Acht ließ. Er hat empfohlen, die Voraussetzungen für Benchmarks zwischen den Kliniken bis auf die Ebene von einzelnen Therapieleistungen zu schaffen. Hierfür müsste die Bundesversicherungsanstalt den Kliniken einheitliche Kenngrößen im Therapieplanungssystem ebenso verbindlich vorgeben wie die Arbeitsrichtwerte. Außerdem sollte sie ihrem zuständigen Dezernat für Personalbemessung einen Zugriff auf das Statistikmodul ermöglichen. Dieses könnte dann die Kapazitätsauslastung der einzelnen Kliniken regelmäßig ohne großen Aufwand prüfen und ggf. personalwirtschaftliche Maßnahmen einleiten.

33.3.3

Die Bundesversicherungsanstalt hat erklärt, dass sie den Kliniken aufgrund der verschiedenen Indikationen, Patientenprofile und Krankheitsbilder einheitliche Kenngrößen nicht verbindlich vorgeben könne. Zu den Arbeitsrichtwerten seien weiterhin Zuschläge notwendig. Eine feste Vorgabe stehe im Widerspruch zu den Bemühungen der Bundesversicherungsanstalt, Entscheidungsbefugnis und Eigenverantwortung der Klinikleitungen zu stärken. Deren Handlungsspielraum wolle sie als Voraussetzung für effizientes Handeln nicht durch dirigistisches Verhalten einschränken. Aus diesen Gründen diene das Therapieplanungssystem auch nicht einer zentralen Kontrolle der Therapeuten. Jedoch beabsichtige die Bundesversicherungsanstalt, Klinikvergleiche – soweit möglich – durchzuführen.

33.3.4

Der Bundesrechnungshof hält daran fest, dass sich die Bundesversicherungsanstalt bemühen sollte, einheitliche Kenngrößen, verbindliche Arbeitsrichtwerte und Zuschläge einzuführen, mit denen sie sachgerechte Benchmarks zwischen den Kliniken erstellen kann. Nur so vermag sie zu erkennen, ob die Kliniken eine bestimmte Therapieart effizient durchführen.

Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass die Bundesversicherungsanstalt den Klinikleitungen eigenverantwortliches und effizientes Handeln ermöglichen möchte. Die Kliniken müssten bei zumindest gleich bleibender Qualität aber eine größere Anzahl an Therapien erbringen. Die Benchmarks sollten keineswegs einer zentralen Kontrolle der Therapeuten dienen. Vielmehr sollte die Bundesversicherungsanstalt über sie mit Blick auf die Patienten die Dienstpläne und Abläufe in den Kliniken verbessern und auf diese Weise deren Wirtschaftlichkeit erhöhen.

34 Kostenregelungen nach dem Sozialgerichtsgesetz
(Kapitel 11 13)

34.0

Die grundsätzliche Kostenfreiheit bei Klagen vor den Sozialgerichten führt bei den Rentenversicherungsträgern zu jährlichen Ausgaben in zweistelliger Millionenhöhe, die sich durch eine gesetzliche Umgestaltung des Kostenrechts erheblich reduzieren ließen.

34.1

Im sozialgerichtlichen Verfahren besteht für die Kläger und Beklagten grundsätzlich Gerichtskostenfreiheit. Nur Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts haben für Streitsachen, an denen sie beteiligt sind, für jeden Rechtszug eine Pauschalgebühr zwischen 100 DM und 20 DM zu entrichten (§§ 183 ff. Sozialgerichtsgesetz). Dies betrifft die Rentenversicherungsträger unabhängig davon, ob sie in Rechtsstreitigkeiten obsiegen oder verlieren.

Die grundsätzliche Kostenfreiheit unterscheidet die Sozialgerichtsbarkeit von allen übrigen Gerichtsbarkeiten.

34.2

Der Bundesrechnungshof untersuchte, welche Auswirkungen sich daraus für die Rentenversicherungsträger ergeben. Er stellte dabei insbesondere Folgendes fest:

Insgesamt wurden vor den Sozialgerichten im Jahre 1997 mehr als 260 000 Klagen eingereicht. Davon betrafen fast 100 000 Klagen Angelegenheiten der Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten. Allein die Zahl der in Rehabilitations-, Versicherungs- und Rentenangelegenheiten gegen die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (Bundesversicherungsanstalt) gerichteten Klagen erhöhte sich von 13 988 im Jahre 1991 auf 27 208 im Jahre 1997. In mehr als 75 % der Verfahren im Jahre 1997 obsiegte nach Angaben in ihrem Geschäftsbericht die Bundesversicherungsanstalt. Gegenüber dem Bundesministerium nannte die Bundesversicherungsanstalt für das Jahr 1997 eine Erfolgsquote von 66,7 % bis 70,6 %.

Für Gerichtsgebühren und außergerichtliche Kosten hatte die Bundesversicherungsanstalt im Jahre 1991 2,8 Mio. DM gezahlt. Im Jahre 1997 musste sie 4,4 Mio. DM, ein Jahr später 6,8 Mio. DM aufwenden. Diese Beträge erhöhten sich noch um die anteiligen Arbeitsplatzkosten, die der Bundesrechnungshof nach Auswertung interner Untersuchungen der Bundesversicherungsanstalt für das Jahr 1997 auf rd. 8 Mio. DM schätzte. Somit summierten sich die Ausgaben für sozialgerichtliche Verfahren allein bei der Bundesversicherungsanstalt auf einen zweistelligen Millionenbetrag jährlich.

Im Fortschrittsbericht über die Missbrauchsbekämpfung und Anpassung öffentlicher Leistungen an veränderte Rahmenbedingungen (Drucksache 12/8246 vom 7. Juli 1994) sah die Bundesregierung eine Änderung der Kostenregelungen als notwendig an und äußerte die Absicht, einen Gesetzentwurf in der 13. Wahlperiode vorzulegen. Hierbei ließ sie sich von der – auch unter den Rentenversicherungsträgern unstreitigen – Erkenntnis leiten, dass die Kläger oft wegen der Kostenfreiheit des Verfahrens auf eine Prozesschancenabwägung verzichteten und auch aussichtslose Verfahren betrieben. Außerdem bemängelte die Bundesregierung, dass die geltenden Regelungen zu einer niedrigen Kostendeckungsquote der Gerichte führten.

Das Bundesministerium bereitete eine Novellierung des Sozialgerichtsgesetzes vor, bei der auch die Kostenregelungen geändert werden sollten. Im Rahmen der Abstimmung konkreter Regelungsinhalte kam es zu Meinungsverschiedenheiten mit dem Bundesministerium der Justiz. Ein Gesetzgebungsverfahren wurde deshalb bis heute nicht eingeleitet.

34.3

Der Bundesrechnungshof hat die Verzögerungen bei der Neuregelung der Sozialgerichtskosten kritisiert. Er hat darauf hingewiesen, dass nach den in Jahrzehnten gewonnenen Erfahrungen der Rentenversicherungsträger das Prozessverhalten der Beteiligten in direktem Zusammenhang mit der Kostenfreiheit steht. Die Haushalte aller Rentenversicherungsträger werden inzwischen mit Aufwendungen in zweistelliger Millionenhöhe belastet, weil durch den Verzicht auf die sonst übliche Abwägung der Prozesschancen die Anzahl der Rechtsstreitigkeiten über Jahrzehnte hinweg kontinuierlich gestiegen ist.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, für alle Verfahrensbeteiligten gleichermaßen geltende pauschalierte Gerichtsgebühren einzuführen, welche die jeweils unterlegene Partei zu tragen hat. Für alle nicht vom Schutzzweck des sozialgerichtlichen Verfahrens erfassten Streitigkeiten wären streitwertbezogene Gerichtsgebühren angemessen. Die Kostenfreiheit sollte auf solche Personen beschränkt werden, die nach ihrer konkreten Einkommenssituation schutzbedürftig sind (Prozesskostenhilfe). Auf diese Weise ließe sich auch einem Missbrauch des Rechtsschutzes entgegenwirken.

34.4

Das Bundesministerium hat erklärt, es sehe angesichts der hohen Zahl der eingehenden Klagen ebenfalls die Notwendigkeit, Sozialversicherungsträger und Gerichte zu entlasten. Es prüfe in diesem Zusammenhang auch, ob eine Änderung der Kostenregelung notwendig sei.

Das Bundesministerium hat die Auffassung vertreten, dass sich die von den Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts unabhängig vom Prozessausgang zu entrichtenden Pauschalgebühren grundsätzlich bewährt hätten. Durch eine Anhebung auf das Dreifache und die Beseitigung zahlreicher Ermäßigungstatbestände könne die Kostendeckungsquote in der Sozialgerichtsbarkeit deutlich erhöht und an die Quoten in anderen Gerichtszweigen herangeführt werden.

34.5

Der Bundesrechnungshof begrüßt die grundsätzliche Bereitschaft des Bundesministeriums, eine Änderung der Kostenregelungen im Sozialgerichtsgesetz in die Wege zu leiten. Er hält allein eine Erhöhung der Pauschalgebühren für keinen geeigneten Weg, da sie die Rentenversicherungsträger sogar noch zusätzlich belastet und einem Missbrauch des Rechtsschutzes nicht entgegenwirkt. Die Rentenversicherungsträger hätten künftig für ihre gewonnenen Prozesse dreimal soviel zu zahlen. Dies belastet alle Beitragszahler.

Der Bundesrechnungshof fordert das Bundesministerium daher auf, das Kostenrecht im Sozialgerichtsverfahren grundsätzlich zu überprüfen und neu zu gestalten. Dabei sollte es auf eine – in den anderen Gerichtsbarkeiten bereits geltende – Regelung hinwirken, welche die Gerichtskosten der jeweils unterlegenen Partei auferlegt und einkommensschwache Personen über die Prozesskostenhilfe schützt.

35 Kranken- und Pflegeversicherung der Rentner
(Kapitel 11 13)

35.0

Der Zeitpunkt der Fälligkeit der Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung der Rentner bedarf einer eindeutigen gesetzlichen Regelung.

Zusammen mit der Abführung dieser Beiträge wickelt die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte für die Krankenversicherungsträger den Risikostrukturausgleich zahlungstechnisch ab. Bisher wurden die dadurch entstehenden Kosten nicht erstattet.

35.1

In der Kranken- und Pflegeversicherung sind rd. 18,95 Mio. Rentenbezieher pflichtversichert. Die Rentenversicherungsträger und die Rentenbezieher tragen die Beiträge je zur Hälfte. Der Bund finanziert die Hälfte der Beiträge über den allgemeinen Bundeszuschuss zur Rentenversicherung mit.

Bei den Zahlungen an die Krankenkassen werden zugleich die unterschiedlichen Risikostrukturen zwischen den einzelnen Krankenkassen berücksichtigt und in einem gesetzlich geregelten Verfahren ausgeglichen (Risikostrukturausgleich). Das Bundesversicherungsamt führt diesen Ausgleich monatlich und jährlich durch (§ 266 Sozialgesetzbuch Fünftes Buch, SGB V).

35.2

Der Bundesrechnungshof prüfte das von den Rentenversicherungsträgern angewandte Verfahren. Er stellte fest, dass die Krankenkassen die Gesamtbeiträge jeweils zu Beginn eines Rentenzahlmonats erhielten. Die Abwicklung des erforderlichen Zahlungsverkehrs hatte das Bundesversicherungsamt der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (Bundesversicherungsanstalt) übertragen. Die Bundesversicherungsanstalt erhielt die ihr durch das Verfahren entstehenden Verwaltungskosten nicht erstattet.

35.3

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Beiträge den Krankenkassen zu früh bereitgestellt werden und der Rentenversicherung dadurch jährlich Zinsverluste in Höhe von rd. 100 Mio. DM entstehen. Er hat das Bundesministerium darauf hingewiesen, dass die Fälligkeit der Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung nicht gesondert geregelt ist. Deshalb ist die allgemeine Bestimmung in § 23 Abs. 1 Sozialgesetzbuch Viertes Buch (SGB IV) anzuwenden. Danach sind Beiträge spätestens am 15. des Folgemonats fällig. Nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sind die Rentenversicherungsträger gehalten, die Beiträge erst zu diesem letztmöglichen Zeitpunkt den Krankenkassen zu leisten.

Der Bundesrechnungshof hat außerdem gefordert, dass die der Bundesversicherungsanstalt im Rahmen des Verfahrens entstehenden Verwaltungskosten erstattet werden. Er hat die Auffassung vertreten, dass die Bundesversicherungsanstalt mit der zahlungstechnischen Abwicklung des Risikostrukturausgleichs Aufgaben der Krankenkassen und damit anderer Versicherungsträger wahrnimmt. Die dem Rentenversicherungsträger dadurch entstehenden Kosten sind nach § 30 Abs. 2 SGB IV zu erstatten.

35.4

Das Bundesministerium, das Bundesministerium für Gesundheit und die Bundesversicherungsanstalt haben der Auffassung des Bundesrechnungshofes zur Fälligkeit der Beiträge widersprochen. Sie halten das angewandte Verfahren für rechtlich ausreichend abgesichert. Insgesamt werde jedoch nicht verkannt, dass der Fälligkeitszeitpunkt von Beiträgen zur Kranken- und Pflegeversicherung der Rentner sowie die Vergütung für Tätigkeiten der Bundesversicherungsanstalt im Zusammenhang mit dem Risikostrukturausgleich klärungsbedürftig seien. Daher prüfe die Bundesregierung, in welcher Form das gegenwärtig praktizierte Verfahren der Einbehaltung, Abführung und Verrechnung der Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge auf eine eindeutige und ausdrückliche gesetzliche Grundlage gestellt werden könne.

35.5

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass auch das Bundesministerium grundsätzlich Bedarf für eine eindeutige gesetzliche Regelung sieht. Es sollte alsbald eine Änderung des Sozialgesetzbuches veranlassen, die sich an der bereits bestehenden allgemeinen Fälligkeitsbestimmung orientiert und die Wirtschaftlichkeitsinteressen des Bundes beachtet. Das Bundesministerium sollte außerdem sicherstellen, dass die Kosten der Durchführung des Risikostrukturausgleichs der Bundesversicherungsanstalt erstattet werden.

36 Anwendung des Monatsprinzips auf die Vorschriften über die Anrechnung von Einkommen auf die Rente
(Kapitel 11 13)

36.0

Die Rentenversicherungsträger rechnen zur Rente hinzutretendes Einkommen erst ab dem folgenden Kalendermonat an, berücksichtigen einen Wegfall des Einkommens bei der Rentenhöhe jedoch tagegenau. Dies ist mit dem Ziel der Anrechnungsvorschriften nicht vereinbar und hat Überversorgungen zulasten der Rentenversicherung zur Folge.

36.1

Auf Renten werden Einkommen unter bestimmten Voraussetzungen angerechnet, um eine Überversorgung zu verhindern. Die dazu bestehenden gesetzlichen Anrechnungsvorschriften (§§ 89 bis 98 Sozialgesetzbuch Sechstes Buch, SGB VI) berühren weder den Rentenanspruch noch die Berechnung der Rente dem Grunde nach. Sie beeinflussen lediglich die Höhe des zu leistenden Zahlbetrags, sofern anzurechnendes Einkommen zeitgleich mit der Rente zusammentrifft.

Daneben bestimmt das Sozialgesetzbuch in einem anderen Unterabschnitt des Sechsten Buches, dass bei einer Änderung der Voraussetzungen für die Rentenhöhe, die Rente in der neuen Höhe erst von dem Kalendermonat an zu leisten ist, zu dessen Beginn die Änderung wirksam ist (Monatsprinzip, § 100 Abs. 1 SGB VI).

36.2

Der Bundesrechnungshof prüfte stichprobenweise Fälle des Zusammentreffens von Rente und Einkommen. Er stellte fest, dass die Rentenversicherungsträger beim Wegfall anzurechnenden Einkommens die Renten tagegenau anpassten und entsprechend erhöhten. Trat hingegen innerhalb eines Monats Einkommen zur Rente hinzu, wandten sie das Monatsprinzip an und rechneten dieses Einkommen erst ab Beginn des nächsten Kalendermonats an. Für den laufenden Monat ergaben sich dadurch entsprechende Überversorgungen zulasten der gesetzlichen Rentenversicherung.

Dem Verfahren lagen Vereinbarungen der Rentenversicherungsträger in den zuständigen Gremien des Verbands Deutscher Rentenversicherungsträger zugrunde. Im Jahre 1991 hatten diese sich zunächst darauf verständigt, das Monatsprinzip konsequent auf die Anrechnung von Einkommen anzuwenden. Dies führte teilweise zu sozialen Härten, wenn das anzurechnende Einkommen bereits nach dem Ersten eines Monats wegfiel, die Rente aber erst ab dem Folgemonat wieder erhöht wurde. Um diese Versorgungslücken zu vermeiden, beschlossen die Rentenversicherungsträger nach erneuten Beratungen im Jahre 1994, künftig den Wegfall von Einkommen tagegenau zu berücksichtigen.

Das Bundesministerium vertrat im Jahre 1992 zunächst die Auffassung, das Monatsprinzip habe uneingeschränkt zu gelten. Es hielt die beim Zusammentreffen von Rente und Einkommen während eines Kalendermonats je nach Lage des Falles entstehenden Überversorgungen oder Versorgungslücken im Interesse einer Verwaltungsvereinfachung für hinnehmbar. Es ging davon aus, dass sich die finanziellen Auswirkungen für die Rentenversicherung weitgehend ausglichen. Im Jahre 1994 änderte das Bundesministerium nach der erneuten Erörterung des Themas in den Gremien des Verbands Deutscher Rentenversicherungsträger jedoch seine Auffassung. Es hielt nunmehr aus rechtssystematischen Gründen das Monatsprinzip bei der Anrechnung von Einkommen generell nicht für anwendbar, da es nur bei Änderungen des Rentenanspruchs dem Grunde nach eingreife. Für eine gesetzliche Klarstellung sah das Bundesministerium im Hinblick auf die eindeutige Rechtslage keinen Anlass.

36.3

Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung vertreten, dass anzurechnendes Einkommen schon nach der derzeitigen Gesetzeslage immer tagegenau zu berücksichtigen ist, wenn es zeitgleich mit einer Rente zusammentrifft. Mit dem Sinn und Zweck der gesetzlichen Anrechnungsvorschriften ist es jedenfalls nicht vereinbar, wenn die Rentenversicherungsträger nur beim Hinzutreten von Einkommen das Monatsprinzip anwenden und dadurch eintretende Überversorgungen in Kauf nehmen, es im Übrigen jedoch außer Acht lassen.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, durch geeignete Maßnahmen bei den Rentenversicherungsträgern auf eine Änderung ihrer Rechtsposition hinzuwirken. Hierzu hat er empfohlen, die Aufsichtsbehörden anzuhalten, notfalls aufsichtsrechtliche Mittel zu ergreifen.

36.4

Das Bundesversicherungsamt hat die Auffassung des Bundesrechnungshofes nachhaltig unterstützt. Es hat die seiner Aufsicht unterstehenden bundesunmittelbaren Rentenversicherungsträger aufgefordert, die rechtswidrige Verfahrensweise unverzüglich einzustellen. Für den Fall, dass die Rentenversicherungsträger dieser Aufforderung nicht nachkommen, hat es den Erlass eines sofort vollziehbaren Verpflichtungsbescheides in Aussicht gestellt.

Das Bundesministerium hat darauf hingewiesen, dass die Rentenversicherungsträger an ihrem Verfahren festzuhalten gedenken und angekündigt haben, aufsichtsrechtliche Maßnahmen gerichtlich anzufechten. Entgegen seiner früheren Auffassung beabsichtigt es nunmehr, im Rahmen der Rentenstrukturreform eine gesetzliche Klarstellung zum Anwendungsbereich des Monatsprinzips herbeizuführen.

36.5

Der Bundesrechnungshof begrüßt die Absicht des Bundesministeriums und erwartet, dass es die angekündigte gesetzliche Änderung unverzüglich in die Wege leitet.

Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen
(Einzelplan 12)

37 Gebühreneinnahmen aus Flugwetterdienstleistungen des Deutschen Wetterdienstes
(Kapitel 12 14 Titel 111 01)

37.0

Der Deutsche Wetterdienst erbringt Flugwetterdienstleistungen, die Kosten in Höhe von jährlich rd. 150 Mio. DM verursachen. Davon werden bislang rd. 50 Mio. DM nicht durch Gebühreneinnahmen gedeckt, sondern aus dem Bundeshaushalt subventioniert. Das Bundesministerium beabsichtigt, die Berechnung der Gebühren zu ändern. Ziel ist eine Reduzierung der Subventionen aus dem Bundeshaushalt.

37.1

Der Deutsche Wetterdienst (Wetterdienst) erbringt aufgrund seines gesetzlichen Auftrages Leistungen zur meteorologischen Sicherung der Luftfahrt gemäß den Richtlinien und Empfehlungen der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation. Hierfür sind Gebühren nach der „Verordnung über die Erhebung von Kosten für die Inanspruchnahme von Streckennavigations-Diensten und Streckennavigations-Einrichtungen der Flugsicherung“ (Verordnung) zu erheben. Nach dieser Verordnung erhebt und zieht die Organisation EUROCONTROL für die Bundesrepublik Deutschland die gesamten Flugsicherungs-Streckengebühren ein. Vollständig nach Sichtflugregeln durchgeführte Flüge sind gemäß den – auf der Grundlage der „Mehrseitigen Vereinbarung über Flugsicherungs-Streckengebühren“ (Vereinbarung) – von EUROCONTROL erlassenen Anwendungsbedingungen von der Gebührenerhebung ausgenommen.

Der Wetterdienst ermittelt nach der Vereinbarung die Gesamtkosten der Flugwetterdienstleistungen auf Basis einer Vollkostenrechnung und teilt sie EUROCONTROL zum Zwecke der Gebührenberechnung und -erhebung mit. Dabei legt der Wetterdienst die Gesamtkosten von jährlich rd. 150 Mio. DM nach einem Verrechnungsschlüssel zu etwa zwei Dritteln (100 Mio. DM) auf gebührenpflichtige Instrumentenflüge um. Die übrigen Kosten in Höhe von jährlich rd. 50 Mio. DM werden den Sichtflügen zugerechnet und vom Bundeshaushalt getragen.

37.2

Der Bundesrechnungshof hat das derzeitige Verfahren zur Abrechnung von Flugwetterdienstleistungen beanstandet und darauf verwiesen, dass jährliche Kosten von rd. 50 Mio. DM aus dem Bundeshaushalt subventioniert werden. Er hat das Bundesministerium gebeten, durch geeignete Maßnahmen darauf hinzuwirken, die Kosten für Flugwetterdienstleistungen künftig möglichst verursachergerecht durch Gebühren zu finanzieren und die Inanspruchnahme von Mitteln aus dem Bundeshaushalt zu beenden.

37.3

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, es beabsichtige das Berechnungsverfahren zu ändern. Künftig sollen die Kosten für vorzuhaltende Flugwetterdienstleistungen den Instrumentenfliegern allein zugerechnet werden, da diese zur Inanspruchnahme der Leistungen verpflichtet seien. Die Gebühreneinnahmen würden dadurch um rd. 30 Mio. DM jährlich steigen.

Lediglich die verbleibenden Zusatzkosten für Wetterdienstleistungen für Sichtflieger wären dann noch aus dem Bundeshaushalt zu finanzieren. Diese Belastungen sollen durch Effizienzsteigerungen und Rationalisierungseinsparungen sowie durch zusätzliche jährliche Einnahmen von überschlägig geschätzt 3 Mio. DM, z. B. aus entgeltpflichtigen Telefondiensten, weiter vermindert werden.

Von weitergehenden Gebühren für Sichtflieger wolle man aus rechtlichen Gründen und insbesondere im Hinblick auf die Luftsicherheit auch künftig absehen, da diese nicht zwingend verpflichtet seien, Wetterdienstleistungen in Anspruch zu nehmen. Es müsse sonst befürchtet werden, dass Luftfahrzeugführer davon abgehalten werden könnten, sicherheitsrelevante Flugwetterdaten nachzufragen und zu nutzen. Zu bedenken sei auch, dass eine Verpflichtung der Sichtflieger zur Inanspruchnahme flugwetterdienstlicher Leistungen eine jederzeitige Zugangsmöglichkeit zu den meteorologischen Informationsquellen voraussetze. Der hierfür notwendige Infrastrukturaufwand, die Kosten für die Kontrolle des Einhaltens der Verpflichtung und der Verwaltungsaufwand für das Einziehen der Gebühren stünden in keinem annehmbaren Verhältnis zu den erzielbaren Einnahmen. Im Übrigen erfordere die Einführung einer Gebührenpflicht für Sichtflieger einen einstimmigen Beschluss der Ständigen Kommission von EUROCONTROL, womit nicht zu rechnen sei.

37.4

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das Bundesministerium die angekündigten Maßnahmen zügig umsetzt, damit die berechnete Steigerung der Einnahmen von jährlich rd. 30 Mio. DM bei den Instrumentenfliegern ab dem Jahr 2001 eintreten kann und der Bundeshaushalt entsprechend entlastet wird.

Nach Vollzug der vom Bundesministerium angekündigten Maßnahmen werden voraussichtlich Kosten in Höhe von

etwa 17 Mio. DM für Flugwetterdienstleistungen für Sichtflieger weiterhin nicht durch Gebühreneinnahmen gedeckt sein. Der Bundesrechnungshof fordert das Bundesministerium daher auf, in diesem Bereich die angekündigten Rationalisierungsmaßnahmen alsbald umzusetzen und das Angebot entgeltpflichtiger Einrichtungen (z. B. Telefondienste) auszubauen.

38 Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen des Deutschen Wetterdienstes (Kapitel 12 14)

38.0

Der Deutsche Wetterdienst ist nach gesetzlichen Vorgaben gehalten, nicht durch Einnahmen gedeckte Ausgaben möglichst gering zu halten und die Vergütungen für Leistungen auf der Grundlage betriebswirtschaftlicher Kalkulationsverfahren zu berechnen.

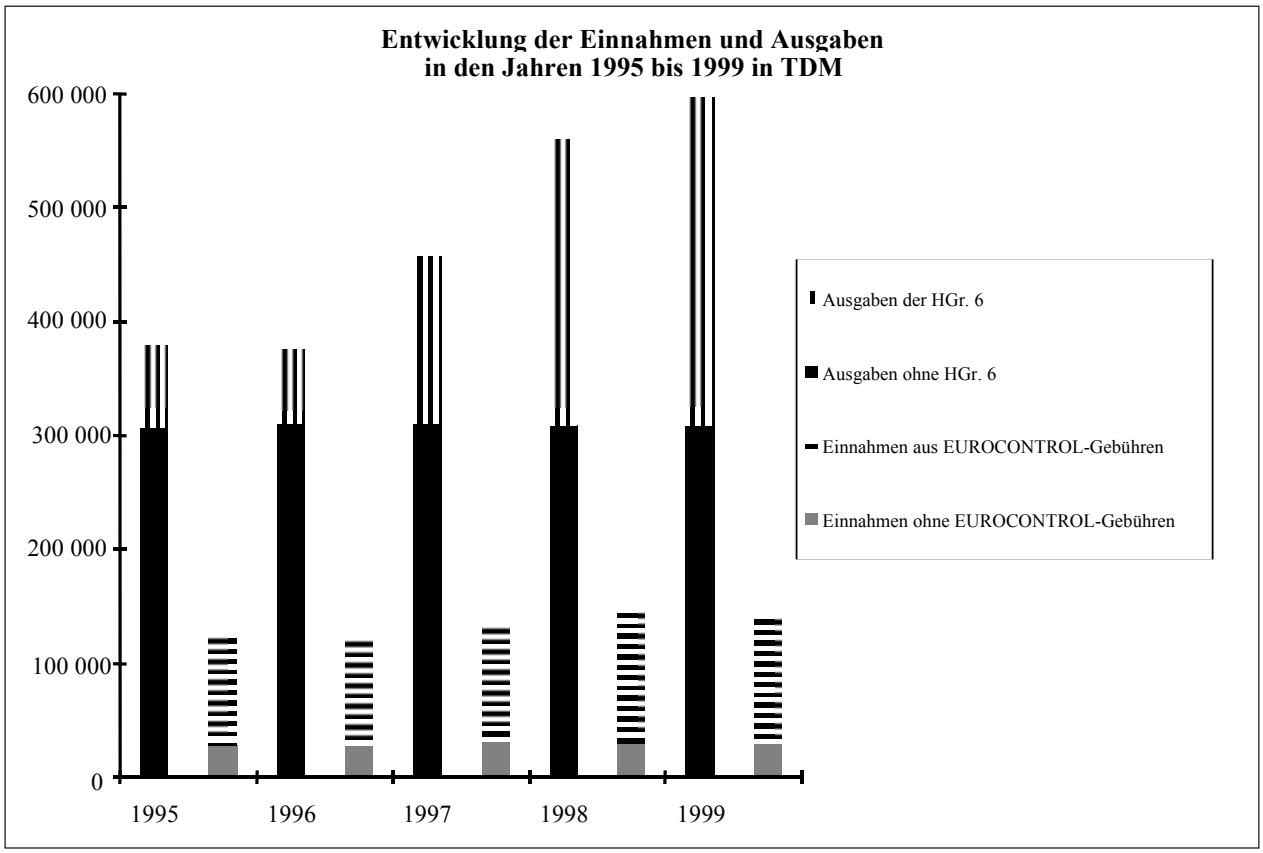
Im Jahre 1999 waren Ausgaben – einschließlich der Zuschüsse und Zuwendungen an internationale Organisationen – in Höhe von rd. 450 Mio. DM nicht durch Einnahmen gedeckt. Die Kosten- und Leistungsrechnung erfüllt nach mehrjähriger Projektdauer noch nicht betriebswirtschaftliche Anforderungen.

38.1

Aufgabe des Deutschen Wetterdienstes (Wetterdienst) ist es, meteorologische Daten auf den Gebieten Verkehr, Land- und Forstwirtschaft, gewerbliche Wirtschaft, Bau- und Gesundheitswesen, Wasserwirtschaft sowie Umwelt- und Naturschutz bereitzustellen und die meteorologische Unterstützung des See- und Luftverkehrs zu gewährleisten.

Mit der am 1. Januar 1999 in Kraft getretenen Neufassung des Gesetzes über den Deutschen Wetterdienst (DWD-Gesetz) wird beabsichtigt, den Bereich der vermarktbaren Wetterdienstleistungen wettbewerbsorientiert auszurichten. Der Wetterdienst „ist so zu führen, dass die nicht durch Einnahmen gedeckten Ausgaben so gering wie möglich zu halten sind“ (§ 6 Abs. 1 DWD-Gesetz). Nach der zugehörigen Gesetzesbegründung ist es ausdrückliches Ziel, „den Haushaltsanteil des Wetterdienstes, der aus Einnahmen gedeckt wird, zu erhöhen und damit den Bundeshaushalt zu entlasten.“ Die gesetzlichen Vorschriften schreiben hierzu vor, die Vergütungen für die Leistungen des Wetterdienstes auf der Basis betriebswirtschaftlicher Kalkulationsverfahren zu berechnen, die ggf. aufgrund des wirtschaftlichen Wertes erhöht oder wegen eines besonderen öffentlichen Interesses bzw. nach Maßgabe internationaler Vereinbarungen ermäßigt werden können.

Schaubild 1



38.2

Der Bundesrechnungshof prüfte, inwieweit die im Gesetz festgelegten Ziele und Vorgaben bisher erreicht wurden. Dabei stellte er fest, dass sich die Ausgaben und Einnahmen des Wetterdienstes in den Jahren 1995 bis 1999 unterschiedlich entwickelten (vgl. ***Schaubild 1***).

Die Ausgaben stiegen in diesem Zeitraum von 379 Mio. DM um 57 % auf 596 Mio. DM an (Zahlen jeweils gerundet). Im Jahre 1995 entfielen davon 72 Mio. DM auf Zuschüsse und Zuwendungen insbesondere an internationale Organisationen zur Nutzung meteorologischer Satelliten (Hauptgruppe 6), die sich bis zum Jahre 1999 um annähernd 300 % auf 287 Mio. DM erhöhten. Diese Zahlungen sind vom Wetterdienst nicht unmittelbar beeinflussbar, sondern werden auf der Grundlage internationaler Vereinbarungen festgelegt. Die übrigen Ausgaben des Wetterdienstes stiegen im Vergleichszeitraum von 307 Mio. DM auf 309 Mio. DM.

Die Einnahmen wuchsen in den Jahren 1995 bis 1999 von 126 Mio. DM um 14 % auf 143 Mio. DM. Zwei Drittel davon entfielen auf Gebühren für Flugwetterdienstleistungen, die nach besonderen internationalen Vereinbarungen mit EUROCONTROL berechnet und erstattet werden (im Einzelnen siehe hierzu auch Bemerkung Nr. 37). Diese stiegen von 98 Mio. DM im Jahre 1995 um 15 % auf 113 Mio. DM im Jahre 1999 an. Die Einnahmen aus dem Verkauf marktgängiger Produkte (z. B. Wettervorhersagen) nahmen im entsprechenden Zeitraum von 28 Mio. DM um 8 % auf 30 Mio. DM zu.

Insgesamt waren im Jahre 1995 Ausgaben in Höhe von 253 Mio. DM (67 %) nicht durch Einnahmen gedeckt und aus dem Bundeshaushalt zu finanzieren. Im Jahre 1999 betrug diese Belastung 453 Mio. DM (76 %).

Der Einsatz betriebswirtschaftlicher Kalkulationsverfahren – insbesondere einer Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) – mit denen die Vergütungen für Leistungen des Wetterdienstes berechnet werden sollten, war noch nicht weit fortgeschritten. Trotz intensiver Beraterunterstützung und Projektkosten von insgesamt rund 10 Mio. DM verfügte der Wetterdienst nach einer rund zehnjährigen Konzept- und Pilotphase erst über eine eingeschränkte Kostenrechnung. Der Produkt- und Kostenträgerplan befand sich zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen in einer vollständigen Neustrukturierung. Ferner war die Integration von Haushaltswesen und KLR noch nicht realisiert. Es entstand zusätzlicher Aufwand, da z. B. Belege für die KLR und das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen getrennt erfasst werden mussten.

38.3

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die mit der Neufassung des DWD-Gesetzes beabsichtigte Entlastung des Bundeshaushaltes bisher nicht eingetreten ist. Vielmehr ist die Schere zwischen den Einnahmen und den gesamten Ausgaben um 200 Mio. DM weiter auseinander gegangen. Der ständig steigende Finanzbedarf des Wetterdienstes ist nahezu ausschließlich auf den erheblichen Aufwuchs der Zuschüsse und Zuwendungen an internationale Organisationen zurückzuführen. Die leicht gestiegenen Einnahmen konnten dagegen keinen nennenswerten Beitrag zur Entlastung des Bundeshaushaltes leisten.

Die Prüfung hat gezeigt, dass bisher eine ausreichend leistungsfähige Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) als Grundlage für die Gebührenkalkulation und zur Planung und Kontrolle von Kosten und Leistungen nicht vorhanden ist. Ein weiterer wesentlicher Mangel besteht darin, dass die Führungsebene des Wetterdienstes die Einführung von KLR bislang nicht ausreichend fördert und begleitet.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium darauf hingewiesen, dass das Ziel, die nicht durch Einnahmen gedeckten Ausgaben möglichst gering zu halten, bisher nicht erreicht wurde. Er hat dem Bundesministerium daher empfohlen, grundsätzliche Überlegungen anzustellen, wie die Einnahmen im Rahmen der gesetzlich vorgegebenen Ermessensspielräume zu verbessern sind und die verschiedenen Nutzer des Wetterdienstes künftig zur Finanzierung herangezogen werden können. Ergänzend sollte es mittels einer Aufgabenkritik feststellen, ob alle bisher erbrachten Leistungen in gleicher Weise fortzuführen sind. Auf der Ausgabenseite wird insbesondere zu untersuchen sein, ob die Zuschüsse und Zuwendungen an internationale Organisationen zur Nutzung von meteorologischen Satelliten, die seit dem Jahre 1995 erheblich gestiegen sind, gesenkt oder zumindest in ihrem Wachstum begrenzt werden können. Dies schließt die Prüfung mit ein, wer welchen Nutzen aus der Mitgliedschaft in den internationalen Organisationen zieht und daher ggf. neben dem Wetterdienst an den Kosten zu beteiligen ist.

Der Bundesrechnungshof hält es für notwendig, die KLR weiterzuentwickeln, um der gesetzlichen Verpflichtung zu entsprechen, Gebühren auf der Grundlage betriebswirtschaftlicher Kalkulationsverfahren zu ermitteln und Vergütungen für Wetterdienstleistungen unter Berücksichtigung des wirtschaftlichen Wertes in einer Preisliste festzulegen. Ihre Akzeptanz ist zu verbessern und die Einführung schrittweise den gesetzten Zielen anzunähern. Darüber hinaus sollte die Integration der Haushaltsplanung und des Haushaltsvollzuges durch die KLR fortentwickelt werden. Insgesamt sollte sich die Führungsebene des Wetterdienstes für die Einführung der KLR verstärkt fördernd einsetzen.

38.4

Das Bundesministerium hat der vom Bundesrechnungshof aufgezeigten Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben des Wetterdienstes und dem ständig gestiegenen Finanzbedarf zulasten des Bundeshaushaltes nicht widersprochen. Es hat jedoch bekundet, dass die Steigerung der Ausgaben des Wetterdienstes und der zunehmende Finanzierungsbedarf aus dem Bundeshaushalt in den Jahren 1995 bis 1999 nahezu ausschließlich auf Zuschüsse und Zuwendungen an internationale Organisationen zurückzuführen sei, zu denen sich die Bundesregierung in Verträgen verpflichtet habe.

Zum Einsatz der betriebswirtschaftlichen Instrumente und der KLR hat das Bundesministerium ausgeführt, dass erhebliche Fortschritte erzielt werden konnten. So seien die Arbeiten zum Preis- und Leistungskatalog zum Abschluss gebracht worden. Inzwischen liege auch ein Konzept zur Integration von KLR und Haushaltsverfahren vor, das Doppelerfassungen vermeide und weitere Automatisierungen ermögliche.

38.5

Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, alle Möglichkeiten zur Senkung der Ausgaben und zur Steigerung der Einnahmen beim Wetterdienst zu nutzen, um die in den letzten Jahren gestiegene Inanspruchnahme von Mitteln aus dem Bundeshaushalt zu begrenzen oder zurückzuführen. Insbesondere der Aufwuchs der Zuschüsse und Zuwendungen an internationale Einrichtungen sollte überprüft werden. Dabei wird die Bundesregierung ihre sich aus der Mitgliedschaft in solchen Einrichtungen ergebenden Einflussmöglichkeiten vermehrt auszuschöpfen haben. Daneben wird zu untersuchen sein, ob und wie sich die Finanzierung des Wetterdienstes über den Verkauf von Leistungen intensivieren lässt. Auf der Grundlage betriebswirtschaftlicher Instrumente und Kalkulationsverfahren sind hierfür angemessene Vergütungen für Leistungen des Wetterdienstes festzulegen. Außerdem sind grundsätzliche Überlegungen anzustellen, wie die verschiedenen Nutzergruppen des Wetterdienstes zu behandeln sind.

39 Zuwendungen für Investitionen in das Bestandsnetz der Bundeseisenbahnen (Kapitel 12 22)

39.0

Der Bund gewährt den Bundeseisenbahnen Zuwendungen für Investitionen in das vorhandene Schienennetz (Bestandsnetz). Die Zuwendungsempfänger können die ordnungsgemäße Verwendung der Bundesmittel in einem vereinfachten Verfahren nachweisen, weil sie sich bereiterklärt hatten, jedes Vorhaben annähernd zur Hälfte aus Eigenmitteln zu finanzieren. Seit dem Jahre 1998 investierten sie jährlich rd. 2 Mrd. DM in das Bestandsnetz.

Die Eigenbeteiligung wurde inzwischen schrittweise auf 30 % abgesenkt, weil die Eigenmittel zunehmend durch Neubaumaßnahmen im Rahmen des Bedarfsplans gebunden sind. Im Interesse einer wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung der Bundesmittel sollten die Finanzierungsgrundsätze überprüft werden. Dabei sollte insbesondere darauf geachtet werden, dass die Kosten teurer Großprojekte nicht zulasten dringender Bestandsnetzinvestitionen gehen.

39.1

Der Bund gewährt für Investitionen in die Schienenwege des Bundes Zuwendungen. Nach den Zielsetzungen der Bahnreform soll die Deutsche Bahn AG, seit dem Jahre 1999 an ihrer Stelle die DB Netz AG und die DB Station & Service AG (Unternehmen), rentable Investitionen in die Schienenwege auf mittlere Sicht aus Betriebserträgen selbst finanzieren. Für derartige Investitionen, die im Interesse der Unternehmen liegen, werden die Zuwendungen grundsätzlich als zinslose Darlehen gewährt. Für investive Altlasten und soweit kein Eigeninteresse der Unternehmen besteht, leistet der Bund die Zuwendungen als nicht rückzahlbare Baukostenzuschüsse.

39.2

In einem Bericht nach § 88 Abs. 2 Bundeshaushaltsordnung stellte der Bundesrechnungshof im Jahre 1997 Unzulänglichkeiten bei der Verwendung der Bundesmittel durch die Deutsche Bahn AG in den Jahren 1994 bis 1996 fest. Die Aufteilung in zinslose Darlehen und Baukostenzuschüsse je nach der gegebenen Interessenlage bereitete Schwierigkeiten. Der Bundesrechnungshof beanstandete außerdem den unangemessen hohen Verwaltungsaufwand beim Eisenbahn-Bundesamt für die Kontrolle der eingesetzten Bundesmittel. Er empfahl, ein Finanzierungsverfahren zu erarbeiten, das mit geringerem Aufwand eine wirtschaftliche und sparsame Mittelverwendung sicherstellt.

Das Bundesministerium vereinbarte daraufhin mit der Deutschen Bahn AG, ab dem 1. Januar 1998 ein vereinfachtes Verfahren anzuwenden. Es sah vor, dass Investitionen in das vorhandene Schienennetz (Bestandsnetz) jeweils annähernd zur Hälfte durch Mittel des Bundes und durch Eigenmittel finanziert werden. Der hohe Eigenanteil sollte den wirtschaftlichen und sparsamen Einsatz der gleichzeitig verwendeten Bundesmittel sicherstellen. Statt der bisherigen Kontrollen durch das Eisenbahn-Bundesamt war die Bestätigung eines Wirtschaftsprüfers über die ordnungsgemäße Mittelverwendung vorgesehen.

Die Unternehmen investierten seit dem Jahre 1998 jährlich rd. 2 Mrd. DM Bundes- und Eigenmittel in das Bestandsnetz. In der jährlich mit dem Bund getroffenen „Globalvereinbarung“ zur Finanzierung war im Jahre 1998 eine Eigenbeteiligung in Höhe von 48 % vorgesehen. Dieser Anteil wurde für das Jahr 1999 auf 37 % und für das Jahr 2000 weiter auf 30 % abgesenkt.

Im März 2000 zeichnete sich ab, dass auch für diesen Anteil wegen unerwarteter von den Unternehmen zu tragenden Mehrkosten durch Großprojekte des Bedarfsplans (u. a. Neubaustrecke Köln-Rhein/Main, Knoten Berlin) kurzfristig keine ausreichenden Eigenmittel mehr zur Verfügung stehen.

Die Investitionen innerhalb des Bedarfsplans werden vollständig mit Baukostenzuschüssen finanziert.

Der Wirtschaftsprüfer äußerte in seinem Bericht über die ordnungsgemäße Mittelverwendung im Jahre 1998 Be-

denken hinsichtlich des Buchungssystems der Deutschen Bahn AG.

39.3

Der Bundesrechnungshof hat sich bereits Anfang des Jahres 1999 gegen die Absenkung des Eigenanteils der Unternehmen auf 37 % ausgesprochen. Er hat darauf verwiesen, dass nach seinen Erfahrungen aus vorangegangenen Verwendungsprüfungen selbst bei einer Eigenfinanzierungsquote von knapp 50 % der wirtschaftliche und sparsame Einsatz der Bundesmittel nicht zwangsläufig gewährleistet ist. Nach seiner Auffassung ist der Eigenanteil der Unternehmen von inzwischen nur noch 30 % mit den Zielsetzungen des neuen Finanzierungsverfahrens nicht mehr vereinbar. Die Bedenken des Wirtschaftsprüfers hinsichtlich des Buchungssystems sind geeignet, die Zweifel an der wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung der Bundesmittel zu verstärken.

39.4

Das Bundesministerium hat die Auffassung vertreten, dass auch ein Eigenmittelanteil von 30 % noch hinreichend Gewähr dafür biete, dass die Bundesmittel wirtschaftlich und sparsam eingesetzt werden. Es hat seine Einschätzung auf die aus seiner Sicht durchweg positiven Erfahrungen mit dem neuen Finanzierungsverfahren gestützt. Diese werde auch dadurch belegt, dass der Wirtschaftsprüfer eine weitestgehend fehlerfreie Handhabung des Finanzierungsverfahrens im Jahre 1998 bestätigt habe. Soweit dieser im Hinblick auf das Buchungssystem Verbesserungsmöglichkeiten aufgezeigt habe, seien diese von den Unternehmen aufgegriffen worden.

39.5

Der Bundesrechnungshof sieht seine Bedenken nicht widerlegt. Die allein im Jahre 1998 gewonnenen Erfahrungen können die deutliche Absenkung des Eigenmittelanteils nicht rechtfertigen. Der Bericht des Wirtschaftsprüfers bestätigt nur die grundsätzliche Tauglichkeit des Finanzierungsverfahrens im Jahre 1998, weist aber gleichzeitig auf systemeigene und kaum reduzierbare Risiken im Bereich der manuellen Datenerfassung hin.

Der Bundesrechnungshof hält es trotz der festgestellten Unzulänglichkeiten für verfrüht, von dem neuen Finanzierungsverfahren wieder abzugehen. Er sieht es aber als erforderlich an, die für Investitionen in das Bestandsnetz und in Bedarfsplanvorhaben geltenden Finanzierungsgrundsätze vor dem Hintergrund der veränderten Eigenmittelsituation der Unternehmen zu überprüfen. Dabei sollte im Vordergrund stehen, dass die Kosten teurer Großprojekte des Bedarfsplans nicht zulasten dringender Bestandsnetzinvestitionen gehen.

40 Vorhaltung von Schienenwegen des Bundes
(Kapitel 12 22)

40.0

Der Bund finanziert Investitionen in die Schienenwege des Bundes mit Zuwendungen an die Infrastrukturunternehmen. Die Unternehmen haben die Bahnanlagen bis zum Ablauf der bilanziellen Nutzungsdauer betriebsbereit vorzuhalten oder die Zuwendungen anteilig zurückzuzahlen. Ersatzinvestitionen vor Ablauf der bilanziellen Nutzungsdauer finanziert der Bund nur in besonders begründeten Ausnahmefällen.

Die Unternehmen erfüllten ihre Verpflichtungen nicht in allen Fällen. Das Eisenbahn-Bundesamt prüfte nicht immer, ob die Voraussetzungen für die Förderung von Ersatzinvestitionen vorlagen. Aufgrund der Feststellungen des Bundesrechnungshofes wurden bisher rd. 16,7 Mio. DM von den Unternehmen zurückgefordert.

40.1

Der Bund gewährt für Investitionen in die Schienenwege des Bundes Zuwendungen. Er schließt dazu mit der Deutschen Bahn AG und seit dem Jahre 1999 mit den Infrastrukturunternehmen DB Netz AG und DB Station & Service AG (Unternehmen) Finanzierungsvereinbarungen. Nach diesen Vereinbarungen haben die Unternehmen mit Bundesmitteln erstellte Anlagen auf ihre Kosten instand zu halten. Sie dürfen die Anlagen innerhalb der bilanziellen Nutzungsdauer nicht ohne Einwilligung des Bundes stilllegen, veräußern oder zweckentfremden. Wenn Anlagen während der zeitlichen Bindung nicht mehr entsprechend dem Zuwendungszweck vorgehalten werden, haben die Unternehmen den Bund zu unterrichten und die Zuwendungen anteilig sofort zurückzuzahlen. Der Bund finanziert Ersatzinvestitionen vor Ablauf der bilanziellen Nutzungsdauer nur in besonders begründeten Ausnahmefällen. Die Bewirtschaftung der Bundesmittel ist dem Eisenbahn-Bundesamt (Bundesamt) übertragen. Bei Investitionen in das vorhandene Schienennetz prüft seit dem Jahre 1998 ein Wirtschaftsprüfer die ordnungsgemäße Verwendung der Bundesmittel.

Nach dem Allgemeinen Eisenbahngesetz sind die Eisenbahnen verpflichtet, ihren Betrieb sicher zu führen und die Eisenbahninfrastruktur in betriebssicherem Zustand zu halten. Dem Bundesamt obliegt die Eisenbahnaufsicht. In diesem Rahmen überwacht es den sicheren Zustand der Betriebsanlagen und prüft, ob die Unternehmen ihre gesetzlichen Verpflichtungen erfüllen.

40.2

Das Prüfungsamt des Bundes Stuttgart (Prüfungsamt) stellte fest, dass 40 Anlagen, die der Bund mit insgesamt etwa 4 Mio. DM finanziert hatte, vor Ablauf der bilanziellen Nutzungsdauer stillgelegt, zweckentfremdet

oder zurückgebaut wurden. Das Bundesamt hatte davon keine Kenntnis.

Für den Ersatz von weiteren 33 Anlagen mit Gesamtkosten von rd. 13 Mio. DM beantragte die Deutsche Bahn AG im Jahre 1997 Zuwendungen des Bundes. Das Bundesamt entschied, dass die Ersatzinvestitionen vor Ablauf der bilanziellen Nutzungsdauer erforderlich seien. Es prüfte nicht im Einzelnen, ob es sich um einen besonders begründeten Ausnahmefall handelte, und ging auch nicht der Frage nach, worauf der schlechte bauliche Zustand der Anlagen zurückzuführen war.

Im Rahmen der Eisenbahnaufsicht erkannte das Bundesamt Mängel an Betriebsanlagen und stellte nach Auswertung seiner Erkenntnisse zusammenfassend einen „zunehmenden Verfall" der Anlagen fest. Schäden würden schleppend beseitigt und zahlreiche Mängel seien sicherheitsrelevant. Statistische Angaben über den Zustand der Anlagen waren beim Bundesamt aber nicht vorhanden.

40.3

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Bundesamt keine ausreichenden Informationen über nicht mehr betriebene Bahnanlagen hatte und nicht immer prüfte, ob Zuwendungen zurückzufordern sind.

Der Bundesrechnungshof hat ferner beanstandet, dass das Bundesamt bei der Förderung von vorzeitigen Ersatzinvestitionen nicht im Einzelnen prüfte, ob es sich um einen begründeten Ausnahmefall handelte, und Erkenntnisse über die teilweise mangelhafte Instandhaltung von Anlagen bei der Entscheidung nicht berücksichtigte. Er hat darauf hingewiesen, dass eine unzureichende oder nicht zeitgerechte Beseitigung von Schäden die Abnutzung der Anlagen beschleunigt und einen vorzeitigen Ersatz erforderlich machen kann.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium empfohlen, die Vereinbarungen über die Finanzierung vorzeitiger Ersatzinvestitionen zu konkretisieren. Er hat eine Regelung vorgeschlagen, welche die Unternehmen verpflichtet, ihre Anträge im Einzelnen zu begründen und die ordnungsgemäße Instandhaltung anhand der Inspektionsergebnisse früherer Jahre nachzuweisen.

Das Bundesamt sollte die Ergebnisse seiner Zustandsüberwachungen in geeigneter Weise aufbereiten, sodass verlässliche Aussagen über die vereinbarungsgemäße Instandhaltung der Betriebsanlagen möglich sind. Die gewonnenen Erkenntnisse sind bei den Entscheidungen über die finanzielle Förderung von Ersatzinvestitionen zu berücksichtigen.

40.4

Das Bundesministerium hat zugesagt, das Bundesamt werde alle nicht mehr betriebsbereit vorgehaltenen Anlagen erfassen und die Bundesmittel anteilig zurückfordern. Inzwischen seien Rückforderungen in Höhe von etwa 16,7 Mio. DM eingeleitet worden. Das Bundesamt erhalte jedoch nur bei Streckenstilllegungen automatisch Kenntnis. Wenn die Unternehmen ihrer Anzeigepflicht nicht nachkommen, sei es dem Bundesamt nur mit unvertretbar hohem Aufwand oder zufällig möglich, nicht mehr betriebsbereite Anlagen zu ermitteln.

Das Bundesministerium hat ferner zugesagt, der Frage der „angemessenen" Instandhaltung gutachterlich nachzugehen. Allerdings sei das betriebswirtschaftliche Handeln der Unternehmen nicht Gegenstand der Untersuchung. Der Bund sehe sich in seiner politischen Verantwortung als Moderator des Optimierungsprozesses zwischen Instandhaltung und Ersatzinvestition. Er greife auf dieser Basis die Anregungen des Bundesrechnungshofes auf.

Das Bundesministerium hat außerdem darauf verwiesen, der Wirtschaftsprüfer habe zur Mittelverwendung für das Jahr 1998 festgestellt, alle Ersatzinvestitionen vor Ablauf der bilanziellen Nutzungsdauer seien als begründete Sonderfälle anzuerkennen. Dabei seien aber ebenfalls Schwächen bei der Dokumentation und der Begründung festgestellt worden. Es habe daher in die neue Finanzierungsvereinbarung Bestimmungen aufgenommen, um diese Schwachstellen zu beheben. Die Unternehmen müssten nunmehr jede Ersatzinvestition vor Ablauf der bilanziellen Nutzungsdauer genau dokumentieren und begründen.

40.5

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist es nicht ausreichend darauf zu vertrauen, dass die Unternehmen die Stilllegung, Veräußerung oder die Zweckentfremdung der mit Mitteln des Bundes finanzierten Anlagen von sich aus anzeigen. Er hält es für erforderlich, dass das Bundesministerium durch einen entsprechend detaillierten Prüfauftrag an den Wirtschaftsprüfer dafür sorgt, dass solche Fälle bei der jährlichen Prüfung der Mittelverwendung erkannt werden.

Auch kann das Bundesministerium den Unternehmen mit dem Hinweis auf deren betriebswirtschaftliches Handeln die Entscheidung zwischen Instandhaltung und Erneuerung von Anlagen nicht überlassen. Solange der Bund die Investitionen überwiegend finanziert, hat er die notwendigen Rahmenbedingungen zu schaffen, sodass die Unternehmen ihren Instandhaltungsverpflichtungen nachkommen.

41 Zuwendungen an die Deutsche Bahn AG für die Berliner S-Bahn (Strecke von Berlin-Tegel bis Hennigsdorf)

(Kapitel 12 18 und 12 22)

41.0

Der Bund verpflichtete sich in einer Finanzierungsvereinbarung mit der Deutschen Bahn AG, die Grunderneuerung der Berliner S-Bahn zu 100 % zu finanzieren. Entgegen den Bestimmungen der Finanzierungsver-

einbarung finanzierte der Bund bei der Strecke von Berlin-Tegel bis Hennigsdorf auch Maßnahmen des Neu- und Ausbaus in vollem Umfang.

Aufgrund nicht ausreichender flankierender Infrastrukturplanungen wurden teilweise Provisorien geplant und ausgeführt, die später wieder zurückgebaut werden müssen.

41.1

Seit der Wiedervereinigung werden die unterbrochenen und stillgelegten S-Bahnstrecken in Berlin und zum Umland wieder aufgebaut und das Netz durch neue Strecken und Bahnhöfe den heutigen Verkehrserfordernissen angepasst. Der Wiederaufbau des Streckennetzes in dem am 12. August 1961 bestehenden Umfang nach dem heutigen Stand der Technik gilt dabei als „Grunderneuerung". Darüber hinausgehende Vorhaben gelten als „Neu- und Ausbau".

Der Bund gewährt für die Baumaßnahmen grundsätzlich Zuwendungen nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz in Höhe von bis zu 60 % der Gesamtkosten. Maßnahmen zur Grunderneuerung finanziert der Bund ergänzend nach dem Deutsche Bahn Gründungsgesetz zu insgesamt 100 %. Art und Umfang der finanziellen Förderung sind in Finanzierungsvereinbarungen zu regeln. Zur Grunderneuerung der S-Bahn Berlin besteht seit dem Jahre 1997 eine entsprechende Sammelvereinbarung zwischen dem Bund und der Deutschen Bahn AG. Diese sieht u. a. auch den eingleisigen Wiederaufbau der Strecke von Berlin-Tegel nach Hennigsdorf vor. Ein späterer zweigleisiger Ausbau ist darin ausdrücklich dem Neu- und Ausbau zugeordnet.

41.2

Das Prüfungsamt des Bundes Berlin untersuchte, ob die allgemeinen Finanzierungsgrundsätze beim Wiederaufbau der Strecke von Berlin-Tegel bis Hennigsdorf eingehalten wurden. Es stellte dabei insbesondere Folgendes fest:

Der Bund finanzierte nicht nur die Grunderneuerung sondern auch Neu- und Ausbaumaßnahmen zu 100 %. Dabei handelte es sich vor allem um vorgezogene Erd- und Brückenbaumaßnahmen für das zweite Gleis. Die Mehrkosten der vorgezogenen Maßnahmen ermittelte das Prüfungsamt mit rd. 17 Mio. DM. Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung lag nicht vor.

Außerdem wurden Teile der Grunderneuerung als Provisorien geplant und ausgeführt, die beim zweigleisigen Ausbau und im Rahmen der weiteren technischen Ausrüstung (u. a. mit elektronischen Stellwerken) wieder zu beseitigen sind. Das Prüfungsamt schätzte den finanziellen Umfang dieser Maßnahmen, die als verlorene Investitionen einzustufen sind, ohne die später noch anfallenden Rückbaukosten auf rd. 4 Mio. DM.

41.3

Der Bundesrechnungshof hat die volle Finanzierung der Baumaßnahmen für den späteren zweigleisigen Ausbau entgegen den Bestimmungen der Sammelvereinbarung beanstandet. Er hat die Erwartung geäußert, dass zukünftig Vorhaben des Neu- und Ausbaus bei der Berliner S-Bahn entsprechend den Bestimmungen im Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz nur bis zu 60 % durch den Bund finanziert werden.

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass bei ausgabenwirksamen Maßnahmen geeignete Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen und zu dokumentieren sind. Er hat ferner empfohlen, durch geeignete Planungen sicherzustellen, dass verlorene Investitionen weitestgehend vermieden werden.

41.4

Das Eisenbahn-Bundesamt hat bestätigt, dass auch Maßnahmen des Neu- und Ausbaus durch den Bund zu 100 % finanziert wurden. Zwar sei eine Wirtschaftlichkeitsberechnung nach der Kapitalwertmethode nicht angestellt, die Entscheidung jedoch unter wirtschaftlichen Überlegungen – auch um Verzögerungen bei der Realisierung des Vorhabens zu vermeiden – getroffen worden. Die Höhe der durch die vorgezogenen Maßnahmen entstandenen Kosten könne es nicht bestätigen.

Wegen noch nicht abgeschlossener Planungen seien Provisorien im Bereich der Sicherungstechnik unvermeidbar gewesen, um eine zeitnahe Inbetriebnahme der Strecke zu gewährleisten.

Das Bundesministerium hat ein formelles Abweichen von den Regelungen der Sammelvereinbarung eingeräumt. Es hat eine volle Finanzierung des Streckenabschnitts jedoch wegen der einzelfallbezogenen Besonderheiten dieses Lückenschlusses für vertretbar gehalten. Auch zukünftig könne man nicht für alle Einzelfälle ausschließen, dass von den getroffenen Regelungen unter Abwägung aller Fakten abgewichen werden müsse. Der Hinweis zur notwendigen Dokumentation von Wirtschaftlichkeitsberechnungen werde aufgenommen.

41.5

Der Bundesrechnungshof teilt die Ausführungen des Bundesministeriums und des Eisenbahn-Bundesamtes zur Zulässigkeit einer vollen Finanzierung dieser Strecken nicht. Er hält es für erforderlich, dass geltende Finanzierungsregelungen im Interesse einer sachgerechten und wirtschaftlichen Verwendung der Bundesmittel eingehalten werden. Es gibt auch keine Rechtsgrundlage, in Einzelfällen von den Finanzierungsregelungen abzuweichen. Dies gilt umso mehr, als auch wirtschaftliche Interessen der neuen Länder berührt sind. Er ist ferner der Auffassung, dass sich verlorene Investitionen weitgehend vermeiden lassen, wenn vor der Entscheidung über eine finanzielle Förderung von Baumaßnahmen die flankierenden Infrastrukturplanungen abschließend bestimmt sind.

42 Mittelbewirtschaftung bei der Finanzierung des Schienenwegeausbaus durch den Bund
(Kapitel 12 22)

42.0

Im Zeitraum 1994 bis 1997 stellte der Bund der Deutschen Bahn AG für Schienenwegeinvestitionen rd. 30 Mrd. DM an zinslosen Darlehen und Baukostenzuschüssen über die Bundeskasse zur Verfügung.

Ihre Konten über die zinslosen Darlehen führten Bundeskasse und Eisenbahn-Bundesamt teilweise ohne die erforderliche Abstimmung. Eine ordnungsgemäße Kontoführung wurde außerdem durch haushaltsmäßig unzulässige Verrechnungen zwischen Mittelanforderungen der Deutschen Bahn AG und Rückforderungen des Bundes beeinträchtigt. Dadurch war es dem Bund nicht möglich, zeitnah und präzise die Höhe seiner Darlehensforderung gegen die Deutsche Bahn AG festzustellen.

Auch nach einer zwischenzeitlichen Kontenabstimmung sind die Darlehen des Bundes bei der Bundeskasse immer noch nicht zutreffend ausgewiesen.

42.1

Für die Finanzierung des Schienenwegeausbaus durch die Deutsche Bahn AG sehen die Haushaltspläne des Bundes im Kapitel 12 22 (Eisenbahnen des Bundes) einen Titel für zinslose Darlehen (861 01) und einen für Baukostenzuschüsse (891 01) nach dem Gesetz über den Ausbau der Bundesschienenwege sowie einen Titel für Baukostenzuschüsse (891 02) nach dem Deutsche Bahn Gründungsgesetz vor. Eine weitere Untergliederung oder eine Anlage zu diesen Titeln – wie im Straßenbau – gibt es nicht. Die Bewirtschaftung der Mittel ist dem Eisenbahn-Bundesamt (Bundesamt) übertragen.

42.2

Der Bund stellte in den Haushaltsjahren 1994 bis 1997 für Investitionen in die Schienenwege des Bundes insgesamt rd. 30,36 Mrd. DM als Zuwendungen bereit. Das Bundesamt erhielt nicht zweckentsprechend verwendete Mittel in Höhe von insgesamt rd. 2,60 Mrd. DM zurück. Mit der Umstellung des Finanzierungsverfahrens ab dem Jahre 1998 wurde ein zinsloses Darlehen in Höhe von 426 Mio. DM in einen Baukostenzuschuss umgewandelt. Das Bundesministerium der Finanzen bat das Bundesministerium Ende 1998 anlässlich des Verkaufs der Forderungen aus den Darlehen, aktuelle Zahlen über die Darlehenshöhe und die jährlichen Tilgungsraten vorzulegen. Das Bundesministerium ging zunächst davon aus, bis Ende März 1999 einen entsprechenden Bericht vorlegen zu können. Die Deutsche Bahn AG teilte dem Bundesministerium jedoch im März 1999 mit, der Termin sei nicht haltbar, da erhebliche mit dem Bundesamt abzustimmende Korrekturen des Zahlenwerks notwendig seien.

Im September 1999 wurde der Betrag der gewährten zinslosen Darlehen mit rd. 13,94 Mrd. DM festgestellt. Die auf dem Darlehenskonto der Bundeskasse ausgewiesene Forderung in Höhe von rd. 16,10 Mrd. DM wurde um einen Betrag von rd. 1,73 Mrd. DM vermindert. Als Ausgleich für die als zu hoch angesehene Rückzahlung der Deutschen Bahn AG wurden ihr rd. 327 Mio. DM nachgezahlt.

Die Rückforderungen wurden nur zum Teil über die Bundeskasse abgewickelt. Der größte Teil in Höhe von rd. 1,53 Mrd. DM wurde – ohne Beteiligung der Bundeskasse – mit den Mittelanforderungen der Deutschen Bahn AG für Investitionen verrechnet. Weitere Rückforderungen wurden zum Teil auf das Konto eines Einnahmetitels eingezahlt, zum Teil den Konten der drei Ausgabetitel zugeführt. Die verrechneten Rückforderungen und die Einzahlungen auf die Konten der Ausgabetitel wurden nicht entsprechend der tatsächlichen Höhe der Forderungen auf die drei Haushaltstitel aufgeteilt. Bei der Einzahlung auf das Einnahmekonto wurde die Bundeskasse nicht über den Anteil zinsloser Darlehen unterrichtet. Dadurch war die Forderung des Bundes gegenüber der Deutschen Bahn AG auf dem Darlehenskonto zu hoch angegeben.

Auch unterrichtete das Bundesamt die Bundeskasse nicht über die Umwandlung des Darlehens von 426 Mio. DM in einen Baukostenzuschuss, das Darlehenskonto wurde erst nach über 15 Monaten entsprechend korrigiert.

Bei der Berichtigung der Tilgungsforderung in Höhe von rd. 1,73 Mrd. DM und der Nachzahlung von rd. 327 Mio. DM berücksichtigte das Bundesamt nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes nicht alle geleisteten Tilgungen. Daher ist die auf dem Darlehenskonto ausgewiesene Forderung erneut zu korrigieren.

Da nicht in jedem Haushaltsjahr ein Abgleich von zugewiesenen und zuwendungsfähigen Mitteln durchgeführt wurde, mussten zum Ende eines jeden Haushaltsjahres besondere Maßnahmen, wie Vorauszahlungen und Einrichtung eines Verwahrkontos, ergriffen werden, um die bewilligten Haushaltsmittel möglichst in voller Höhe für die Deutsche Bahn AG ausschöpfen zu können. Diese Maßnahmen wirkten sich bis in das Haushaltsjahr 1999 aus. Es mussten Mittel für die Nachzahlung zu geringer Mittelüberweisungen in den Vorjahren bereitgestellt werden.

42.3

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium vorgehalten, dass bei der Bewirtschaftung der Mittel für Investitionen in die Schienenwege der Bundeseisenbahnen haushaltsrechtliche Regelungen und Haushaltsgrundsätze (insbesondere Bruttoprinzip, Haushaltsklarheit und -wahrheit) nicht ausreichend beachtet wurden. Als Folge fehlender und falscher Buchungen kennt der Bund als Gläubiger nicht die Höhe seiner gegenüber der Deutschen

Bahn AG bestehenden Forderung. Die in den Haushalts- und Vermögensrechnungen des Bundes ausgewiesenen Beträge zu den drei Titeln treffen somit seit der Erhebung von Rückforderungen im Haushaltsjahr 1996 nicht zu.

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Grundsätze des Haushaltsrechts, insbesondere das Bruttoprinzip, einzuhalten sind und die Bundeskasse in den Finanzkreislauf eingebunden sein muss. Er hat gefordert, die Vereinbarungen mit der Deutschen Bahn AG über die Verrechnung der Rückforderungen mit Mittelanforderungen aufzuheben und die verminderte Tilgungsforderung sowie die Nachzahlung zu überprüfen. Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium empfohlen, durch eine stärker projektbezogene Zuweisung und den Nachweis der Mittel unter Angabe der Finanzierungsanteile die Transparenz des Verfahrens – auch für den Haushaltsgesetzgeber – zu erhöhen. Er hat angeregt, im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen zu prüfen, ob eine neue Struktur der Investitionstitel – in Anlehnung an das seit 1998 geltende Finanzierungsverfahren – zumindest mit Aufteilung nach Bedarfsplan- und Bestandsnetzvorhaben für mehr Entscheidungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers sorgen könnte.

42.4

Das Bundesministerium hat geltend gemacht, dass erst mit der Umstellung des Finanzierungsverfahrens im Juli 1998 für bereits im Bau befindliche Vorhaben die Finanzierungsart – auch rückwirkend – endgültig festgestellt werden konnte. Vorher sei eine titelgenaue Zuscheidung der Rückforderungen nicht möglich gewesen. Zum Ende eines jeden Haushaltsjahres sei die Zuscheidung auf der Grundlage der Mittelabrufe der Deutschen Bahn AG erfolgt. Nach Prüfung der Verwendungsnachweise seien bei Rückforderungen Berichtigungen erforderlich gewesen.

Das Bundesministerium hat die Auffassung vertreten, durch die in den Hauhaltsplänen seit 1997 ausgebrachten Vermerke „Einnahmen fließen den Ausgaben zu“ seien Verrechnungen von Rückforderungen auch in nachfolgenden Haushaltsjahren zulässig. Zudem werde mit den Verrechnungen erreicht, dass Rückforderungen des Bundes zeitnah ausgeglichen werden und sich der Arbeitsaufwand verringere. Im Zuge der Haushaltsberatungen zum Bundeshaushalt 2001 werde das Bundesministerium jedoch mit dem Bundesministerium der Finanzen beraten, wie künftig Rückforderungen haushaltstechnisch transparenter abgewickelt werden können.

Es hat die Feststellung, dem Bund sei die Höhe seiner Forderungen gegen die Deutsche Bahn AG nicht bekannt, für nicht zutreffend gehalten. Die Umwandlung des Darlehens in Höhe von 426 Mio. DM in einen Baukostenzuschuss sei der Bundeskasse im November 1999 mitgeteilt worden. Davor sei die Forderung des Bundes gegenüber der Deutschen Bahn AG tatsächlich zu hoch ausgewiesen gewesen.

Für das Bundesministerium seien die in der gemeinsamen Abstimmung mit der Deutschen Bahn AG ermittelten Forderungen aus zinslosen Darlehen und der Nachzahlungsbetrag an die Deutsche Bahn AG korrekt. Der Darlehensbestand sei mit der Buchung im November 1999 berichtigt worden.

42.5

Der Bundesrechnungshof hält die Argumentation des Bundesministeriums für nicht überzeugend, dass erst mit der Umstellung des Finanzierungsverfahrens die Finanzierungsart endgültig festgelegt werden konnte. Die Bundesmittel wurden auch zuvor auf der Grundlage von Vereinbarungen ausgezahlt, die Regelungen zur Finanzierungsart gemäß den drei Investitionstiteln enthielten. Es bestand kein Anlass, zum Zeitpunkt der Erhebung von Rückforderungen von einer titelgerechten Buchung nach den geltenden Vereinbarungen abzuweichen. Korrekturen aufgrund von Vertragsänderungen sind, falls notwendig, im Einzelfall vorzunehmen und zeitnah bei der Bundeskasse zu buchen.

Der Bundesrechnungshof hält zudem an seiner Auffassung fest, dass eine Verrechnung von Rückforderungen des Bundes mit Mittelanforderungen der Deutschen Bahn AG ohne Beteiligung der Bundeskasse nicht zulässig war. Auch Einnahmen, die aufgrund eines entsprechenden Haushaltsvermerks einem Ausgabetitel zufließen, sind über die Bundeskasse abzuwickeln. Nur so wird sichergestellt, dass in den von den Bundeskassen geführten Büchern des Bundes alle haushaltswirtschaftlich relevanten Entscheidungen und Vorgänge nachvollziehbar dokumentiert sind. Der Hinweis auf zeitnahe Einnahmen des Bundes und vermeintlich verringerten Arbeitsaufwand rechtfertigt keinen Verstoß gegen die Ordnungsmäßigkeit der Haushaltsführung. Der Bundesrechnungshof wird in seiner Auffassung hinsichtlich der Verrechnung von Rückforderungen und der Einbindung der Bundeskasse in den Finanzkreislauf vom Bundesministerium der Finanzen unterstützt. Es weist zu Recht darauf hin, dass Einzahlungen und Auszahlungen zwar liquiditätsmäßig verrechnet werden können, haushaltsmäßig in diesen Fällen jedoch eine getrennte Buchung der Einnahmen und Ausgaben erforderlich ist.

Die Weigerung des Bundesministeriums, die Höhe der zinslosen Darlehen und der Nachzahlung an die Deutsche Bahn AG zu überprüfen, ist weder durch die zwischen Bund und Deutscher Bahn AG abgeschlossenen Vereinbarungen noch haushaltsrechtlich gerechtfertigt. Sich aus der Überprüfung ergebende notwendige Korrekturen sind von den Beteiligten durchzuführen.

Der Bundesrechnungshof hält es für notwendig, dass das Haushaltsrecht und die dazu erlassenen Einzelregelungen eingehalten, Rückforderungen und Umstellungen bei der Finanzierung gemäß den Vereinbarungen zeitnah und titelgerecht erfasst und bei der Bundeskasse gebucht werden. Er hält es weiter für notwendig, die Bewirtschaftungsgrundsätze zu verfeinern, damit eine projektbezogene Zuweisung der Mittel und Kontrolle durch das Bundesamt

möglich ist und der Bund zeitnah über verlässliche Informationen zum Stand der bei der Bundeskasse geführten Konten verfügt.

43 Gebühren, Abgaben und Entgelte im Bereich der Freizeitschifffahrt (Kapitel 12 03)

43.0

Schifffahrtsabgaben werden ohne gesetzliche Grundlage erhoben.

Die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung erhebt im Bereich der Freizeitschifffahrt Abgaben, Gebühren und Entgelte. Diese decken nur einen geringen Teil der Kosten, obwohl in Teilbereichen Kostendeckung gesetzlich vorgegeben ist. Die Höhe der entgangenen Einnahmen ist nicht dokumentiert und nur schwer abschätzbar. Der Bundesrechnungshof geht von einer jährlichen verdeckten Subventionierung in Höhe eines mindestens zweistelligen Millionenbetrages aus.

43.1 Schifffahrtsabgaben

43.1.1

Der Bund erhebt an seinen abgabepflichtigen Binnenwasserstraßen Schifffahrtsabgaben im Wesentlichen in Form von Befahrungsabgaben, Schleusengebühren und Brückengeldern. Eine Rechtsgrundlage für die Erhebung der Schifffahrtsabgaben fehlt bislang. Der Bundesrechnungshof hatte dies schon in seinen Bemerkungen für das Jahr 1993 (Drucksache 12/5650 Nr. 26) beanstandet. Das Bundesministerium sagte zunächst zu, eine zeitgemäße Rechtsgrundlage zu schaffen. Im Zuge des damaligen Bemerkungsverfahrens nahm es aber wieder davon Abstand, weil die anstehende Überarbeitung des Verwaltungskostengesetzes eine Ermächtigung im Einzelfall überflüssig machen sollte. Die Novellierung dieses Gesetzes steht noch immer aus. Fest steht jedoch schon jetzt, dass es auch künftig keine allgemeine Ermächtigung geben wird.

43.1.2

Der Aufwand des Bundes für den Bau, die Unterhaltung und den Betrieb der Infrastruktur für die Freizeitschifffahrt ist vielfältig. An den Staustufen sind Bootsgassen oder Bootsumtragen angelegt, an den Liegestellen für die gewerbliche Schifffahrt und in den Vorhäfen der Schleusen Bereiche für das Festmachen der Sportboote gekennzeichnet. Diese Einrichtungen werden zusammen mit den für die Güterschifffahrt notwendigen Wehren und Liegestellen unterhalten. Der anteilige Aufwand für die Unterhaltung der Anlagen, die auch von der Freizeitschifffahrt genutzt werden, ließ sich nicht ermitteln. Dies gilt auch für die anteiligen Personalkosten für Verwaltung und Kontrolle der Anlagen. Dagegen war bei speziellen Sportbootschleusen, über die viele für den Gütertransport genutzte Bundeswasserstraßen verfügen, eine Kostenzuordnung möglich. So wird an der Bremer Weserschleuse eine automatische Sportbootschleuse für rd. 15 Mio. DM gebaut. Auch an Bundeswasserstraßen, die nicht mehr für den Güterverkehr genutzt werden, konnten die Kosten weitestgehend zugeordnet werden. So verursacht allein der Betrieb der Lahn als Bundeswasserstraße ohne Güterverkehr jährliche Kosten von über 10 Mio. DM.

Bundeswasserstraßen und die Benutzung von Sportbootschleusen sind für Sportboote abgabenfrei. In Großschifffahrtsschleusen waren bis zum Jahre 1977 regelmäßig je Sportboot zwischen 3 DM und 9 DM zu entrichten. Seitdem werden die Schleusengebühren nach einer mit den Verbänden der Sportschifffahrt getroffenen Vereinbarung durch eine Jahrespauschale abgegolten. Die Pauschale betrug zunächst 40 000 DM und erhöhte sich bis zum Jahre 1991 in unregelmäßigen Abständen auf 100 000 DM. Nichtmitglieder werden kostenfrei geschleust. Aus einer groben Schleusenstatistik der Wasser- und Schifffahrtsdirektionen für das Jahr 1992 errechneten sich etwa 300 000 Sportbootschleusungen pro Jahr. Bei Anwendung der über 20 Jahre alten Tarife wären Einnahmen von jährlich etwa 1,8 Mio. DM zu erzielen.

43.1.3

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass das Fehlen einer Rechtsgrundlage für die Erhebung von Schifffahrtsabgaben aus rechtlichen und finanziellen Gründen nicht länger hinnehmbar ist.

Im Bereich der Freizeitschifffahrt hat er die geringen Einnahmen kritisiert. Nur die Anwendung der bis zum Jahre 1977 geltenden Tarife hätte – auch bei Gegenrechnung der Arbeitsvereinfachung durch die Pauschale – Mehreinnahmen von über 1 Mio. DM im Jahr erbracht. Dabei richtete sich seine Kritik nicht gegen die Einführung der grundsätzlich sinnvollen Pauschale, wohl aber gegen ihre Höhe.

Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass die Förderung der Freizeitschifffahrt politisch gewollt, versteckte Subventionierung in unbekannter Höhe aber nicht im Sinne des Gesetzgebers ist. Er hat deshalb angeregt, dass die Kosten des Bundes, verursacht durch das Befahren der Bundeswasserstraßen mit Freizeitschiffen, abgeschätzt werden. Auf dieser Grundlage sollte dann die politisch gewollte Abgabenhöhe festgelegt werden.

43.1.4

Das Bundesministerium hat betont, dass die Sport- und Freizeitschifffahrt einen hohen volkswirtschaftlichen Nutzen habe. Die weitergehende Abschöpfung durch Erhöhen von Abgaben und Gebühren sei zwar grundsätzlich möglich, stoße jedoch auf Widerstand. Es werde aber mit den Verbänden der Sport- und Freizeitschifffahrt verhandeln, um eine verbesserte, dem heutigen Freizeitwert angepasste und der wirtschaftlichen Situation der Nutzer angemessene Kostenbeteiligung zu erzielen. Trotz bereits

durchgeführter Rationalisierungsbemühungen und der Reduzierung der Unterhaltungsaufgaben auf ein unbedingt notwendiges Maß sei eine volle Kostendeckung aus betriebswirtschaftlicher Sicht nicht möglich.

43.1.5

Der Bundesrechnungshof sieht die Stellungnahme des Bundesministeriums als unzureichend an. Es hat sich nicht zur Notwendigkeit, eine gesetzliche Grundlage für die Erhebung von Schifffahrtsabgaben zu schaffen, geäußert. Auch zu der Empfehlung, durch die Abschätzung der insgesamt dem Bund durch die Sport- und Freizeitschifffahrt entstehenden Kosten das Ausmaß der verdeckten Förderung offen zu legen und damit dem Gesetzgeber eine wichtige Entscheidungsgrundlage zu geben, hat es nicht Stellung genommen. Beides hält der Bundesrechnungshof jedoch für erforderlich.

Im Übrigen begrüßt er die Zusage des Bundesministeriums, mit den Verbänden der Freizeitschifffahrt über eine angemessene Kostenbeteiligung zu verhandeln. Auch dazu wäre es von Vorteil, die tatsächlich anfallenden Kosten als Vergleichswert aufzuzeigen.

43.2 Strom- und schifffahrtspolizeiliche Genehmigungen, schifffahrtspolizeiliche Erlaubnisse

43.2.1

Errichtung, Veränderung und Betrieb von Anlagen Dritter im Bereich einer Bundeswasserstraße sind strompolizeilich vom zuständigen Wasser- und Schifffahrtsamt zu genehmigen. Veranstaltungen im Bereich von Bundeswasserstraßen, die eine Beeinträchtigung der Schifffahrt zur Folge haben könnten, bedürfen einer schifffahrtspolizeilichen Erlaubnis. Nach gesetzlicher Vorgabe sind in beiden Fällen die Gebühren so zu bemessen, dass der mit der Amtshandlung verbundene Personal- und Sachaufwand gedeckt wird. Bei begünstigenden Amtshandlungen können daneben die Bedeutung, der wirtschaftliche Wert oder der sonstige Nutzen für den Gebührenschuldner angemessen berücksichtigt werden.

Die Wasser- und Schifffahrtsämter berechnen regelmäßig bei strompolizeilichen Genehmigungen für Anlagen der Freizeitschifffahrt den Mindestgebührensatz von 200 DM. Die anteiligen Verwaltungs- und Personalkosten für die Genehmigungen liegen nach Berechnung des Bundesrechnungshofes bei 250 bis 1 500 DM. Auch bei schifffahrtpolizeilichen Erlaubnissen sind die Gebührensätze nicht kostendeckend. Teilweise werden nicht einmal die Mindestgebühren erhoben.

43.2.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung bei der Gebührenfestsetzung vielfach gegen gesetzliche Vorgaben verstößt. Zudem bleiben Möglichkeiten ungenutzt, durch Berücksichtigung des wirtschaftlichen Wertes einer schifffahrtspolizeilichen Erlaubnis höhere Gebühren zu erzielen. Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, für eine gesetzeskonforme Gebührengestaltung und -erhebung zu sorgen.

43.2.3

Das Bundesministerium hat erwidert, dass es die Wasser- und Schifffahrtsdirektionen (Direktionen) seit dem Jahre 1978 angewiesen habe, die Gebührensätze hinsichtlich der Kostendeckung zu überprüfen und bei nicht mehr ausreichenden Gebührensätzen zu berichten. Zudem sei der Gebührenrahmen in schwierigen oder besonders bedeutsamen Fällen bis zur oberen Grenze auszuschöpfen. Diese regelmäßigen Überprüfungen hätten dazu geführt, dass es die Kostenverordnung zum Bundeswasserstraßengesetz in den Jahren 1979, 1982 und 1994 geändert habe. Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes habe es zum Anlass genommen, die Direktionen nochmals auf ihre Prüfungs- und Berichtspflicht hinzuweisen. In den letzten Jahren habe es jeweils aus Anlass größerer Revisionen der verschiedenen schifffahrtspolizeilichen Verordnungen die betroffenen Abschnitte der Anlage zur Binnenschifffahrtskostenverordnung angepasst. Dies gelte aber nicht für den Abschnitt V, der sich mit den hier betrachteten Gebührentatbeständen befasst. Im Zusammenhang mit der gegenwärtig noch grundlegend zu überarbeitenden Donauschifffahrts-Polizeiverordnung sollten die Gebühren angepasst werden.

43.2.4

Die Praxis zeigt, dass die den Direktionen auferlegten Prüf- und Berichtspflichten nicht ausreichen. Bei den hier betrachteten Amtshandlungen ist Kostendeckung gesetzlich vorgeschrieben. Deshalb erwartet der Bundesrechnungshof, dass das Bundesministerium nach nunmehr 20 Jahren zumindest kostendeckende Gebühren durchsetzt. Auch die Festsetzung höherer Gebühren sollte nicht gescheut werden, wenn im Einzelfall der wirtschaftliche Wert für den Gebührenschuldner dies rechtfertigt.

43.3 Vermietung und Verpachtung

43.3.1

Erwerb und Veräußerung von Vermögensgegenständen sind in § 63 BHO geregelt. Nach Abs. 3 dürfen Vermögensgegenstände nur zu ihrem vollen Wert veräußert werden. Ausnahmen können im Haushaltsplan zugelassen werden. Nach Absatz 5 gilt dies für die Überlassung der Nutzung eines Vermögensgegenstandes entsprechend. Damit sind von Bundesbehörden Miet- und Pachtverträge grundsätzlich zu ortsüblichen Bedingungen abzuschließen. Die Entgelte für die Nutzung bundeseigener, von der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung verwalteter Land- und Wasserflächen sind im Wesentlichen in der Verwaltungsvorschrift Liegenschaftswesen – Nutzungsentgelte – geregelt. Das Bundesministerium passte die Entgelte seit über zehn Jahren nicht an die allgemeine Preis- und Kostenentwicklung an, obwohl es Hinweise über die zu niedrigen Entgelte aus dem nachgeordneten Bereich erhielt.

43.3.2

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, die Entgeltsätze an die allgemeine Kostenentwicklung anzupassen und so der gesetzlichen Vorgabe zu genügen.

43.3.3

Das Bundesministerium hat erklärt, es beabsichtige im Rahmen einer demnächst erfolgenden Überarbeitung der einschlägigen Verwaltungsvorschrift die Entgelte für die Nutzung bundeseigener Flächen anzuheben. Eine frühere Anhebung sei wegen der teilweise noch nicht ausgeschöpften Spielräume in der Vorschrift und wegen des relativ großen Verwaltungsaufwandes bislang nicht zweckmäßig gewesen. Zudem sei die Anpassung der Entgelte für die ausführenden Organisationseinheiten nicht notwendig gewesen, da das Bodenwertgefüge in den letzten 15 Jahren im Wesentlichen stagnierte.

43.3.4

Der Bundesrechnungshof begrüßt die Absicht des Bundesministeriums, die Entgeltsätze der allgemeinen Kostenentwicklung anzupassen. Die Begründung für die aus seiner Sicht verspätete Anpassung hält er jedoch für nicht verständlich, zumal das Bundesministerium auf die zu niedrigen Entgeltsätze hingewiesen wurde.

44 „Task-Force“ im Luftfahrt-Bundesamt (Kapitel 12 16)

44.0

Mitarbeiter der „Task-Force“ des Luftfahrt-Bundesamtes kontrollieren auf deutschen Flughäfen Luftfahrzeuge ausländischer Fluggesellschaften mit dem Ziel, deren Sicherheitsstandard zu beurteilen. Ungünstige Einsatzbedingungen lassen einen qualifikationsgerechten Einsatz dieser Spezialisten nicht zu. Zur Erhöhung der Sicherheit im Luftverkehr sollte die Task-Force wichtigere Aufgaben wahrnehmen.

44.1

In der Bundesrepublik Deutschland ist die zivile Luftfahrtverwaltung grundsätzlich Aufgabe des Bundes. Einen Teil dieser Aufgabe nehmen die Länder in Auftragsverwaltung wahr. Dazu gehört nach § 31 Abs. 2 Satz 1 Nr. 18 des Luftverkehrsgesetzes die Wahrnehmung von Luftaufsichtsaufgaben. Konkrete Aufgabe der Luftaufsichtsbehörden der Länder ist u. a. die Verbesserung der Luftverkehrssicherheit durch stichprobenweise Kontrolle von Luftfahrtpersonal und Luftfahrzeugen in- und ausländischer Gesellschaften (Ramp Checks) anhand einer vom Bund vorgegebenen Musterdienstanweisung. Diese gibt checklistenartig die Prüfkriterien in den Bereichen Dokumente, Ausrüstung und technischer Zustand vor. Mindestvoraussetzung für die Tätigkeit bei einer Luftaufsichtsstelle ist eine abgeschlossene – meist technische – Berufsausbildung und der Nachweis eines speziellen Funksprechzeugnisses in englischer Sprache. In der Regel wird zusätzlich eine Privatpiloten-Lizenz verlangt. In der Praxis zeigte sich ein erhebliches Weiterbildungsinteresse des Personals der Luftaufsichtsbehörden. Daher organisierten diese gemeinsame Fortbildungsveranstaltungen in direkter Zusammenarbeit mit Experten der Luftverkehrsgesellschaften, da sie sich durch den Bund unzureichend unterstützt sehen.

Mitarbeiter der Luftaufsichtsbehörden sind auf allen 17 deutschen Flughäfen mit internationalem Flugverkehr an 365 Tagen rund um die Uhr präsent. Allein die Luftaufsichtsstelle am Flughafen Frankfurt führte in den Jahren 1996 bis 1999 jährlich ca. 750 Ramp Checks durch und erteilte dabei mehr als 40 Startverbote. Insgesamt werden an allen 17 Flughäfen jährlich etwa 1 500 Ramp Checks durch die Luftaufsichtsbehörden der Länder durchgeführt. Der Bericht der im Jahre 1996 vom damaligen Bundesverkehrsminister zur Untersuchung der Sicherheitssysteme im nationalen und internationalen Flugverkehr eingesetzten Expertengruppe bestätigte, dass sich die bisherige Aufgabenwahrnehmung der Luftaufsicht durch die Länder „grundsätzlich bewährt hat“.

Im Mai 1996 richtete das Bundesministerium als Reaktion auf den Absturz eines mit deutschen Urlaubern besetzten ausländischen Flugzeugs zusätzlich die „Task-Force“ mit 18 Dienstposten für Spezialisten in den Bereichen Flugbetrieb und Flugzeugtechnik ein. Als Teil der neuen Organisationseinheit „Luftverkehrssicherheit“ im Luftfahrt-Bundesamt übertrug das Bundesministerium der Task-Force folgende Befugnisse und Aufgaben:

- Bei so genannten „Ramp Checks“ sind Dokumente, Flugvorbereitung und das Flugzeug selbst hinsichtlich technischem Zustand und Ausrüstung zu kontrollieren.
- Ausländische Luftfahrtunternehmen sind bei Zweifeln an der Einhaltung von Mindestsicherheitsstandards der Internationalen Zivilen Luftfahrt-Organisation (ICAO) im Heimatland und/oder bei den entsprechenden Luftfahrtbehörden zu überprüfen.
- Ein Informationsverbund u. a. zwischen dem Bundesministerium, dem Luftfahrt-Bundesamt und den Luftaufsichtsbehörden der Länder zur Nutzung sicherheitsrelevanter Informationen ist zu schaffen.
- Zur Erhöhung der Luftverkehrssicherheit soll sie an internationalen Programmen mitarbeiten.

Bei Zweifeln an der Zuverlässigkeit ist die Überprüfung von ausländischen Luftfahrtunternehmen oder -behörden in deren Heimatland die anerkannt wirksamste Maßnahme zur Erhöhung der Luftverkehrssicherheit. Bis heute fehlt der Task-Force hierzu die rechtliche Basis. Möglich ist das Tätigwerden der Task-Force-Mitarbeiter im Heimatland ausländischer Fluggesellschaften nur im Rahmen internationaler Sicherheitsprogramme. Für diese Aufgabe waren bis August 1999 von 15 vorhandenen Mitarbeitern 2 zeitweise eingesetzt.

Schwerpunkt der Tätigkeit der Task-Force ist bis heute die Durchführung der Ramp-Checks an ausländischen Luftfahrzeugen. Diese Kontrolle darf nach einem Übereinkommen der ICAO den ordentlichen Flugbetrieb nicht beeinträchtigen. Sie ist daher auf die Zeit zwischen Landung und pünktlichem Weiterflug und damit auf durchschnittlich etwa 45 Minuten begrenzt. Zudem ist lediglich die Inaugenscheinnahme erlaubt. Eine testweise Bedienung der Flugzeuge während der Überprüfung oder gar Werkzeugeinsatz ist nicht möglich. In der Praxis können nach Auffassung des Luftfahrt-Bundesamtes die von der Task-Force durchgeführten Ramp Checks bestenfalls Hinweise auf den Sicherheitsstandard eines Luftfahrtunternehmens liefern.

Die Flugbetriebsprüfer und Diplomingenieure der Task-Force wurden durch hohe fachliche Anforderungen und mit der Aussicht auf Prüfungen im Ausland motiviert, sich für eine Tätigkeit bei der Task-Force zu bewerben. Durch die zeitliche Beschränkung der Prüfungen und die inhalt-lich bescheidenen Kontrollmöglichkeiten konnten sie bislang in der Praxis ihre umfangreichen Kenntnisse nicht anwenden. Dies führte zu Unzufriedenheit und damit zu hoher Personalfluktuation. Zurzeit sind fünf der 18 Dienstposten nicht besetzt. Jährlich werden in Deutschland weit über 700 000 Flüge ausländischer Gesellschaften durchgeführt. Die Task-Force kontrollierte im Jahr durchschnittlich 700 Flugzeuge. Startverbote sprach sie seit ihrer Einrichtung in 27 Fällen aus, meist wegen fehlender Dokumente oder offensichtlicher technischer Mängel wie Tankundichtigkeiten.

Der Aufbau des Informationsverbundes ist fast abgeschlossen. Dessen wesentliche Aufgabe ist die Unterstützung der Task-Force und der Luftaufsichtsbehörden der Länder bei Koordinierung, Vorbereitung, Durchführung und Auswertung von Ramp Checks. Die Möglichkeiten des Systems werden kaum genutzt. So speisten die Luftaufsichtsbehörden im geprüften Zeitraum die bei den Ramp Checks gewonnenen Daten in das System ein, die Task-Force wertete sie aus. Eine Rückmeldung an die Luftaufsicht unterblieb. Nach Darstellung der Luftaufsicht Hessen sind die Länder bereit, sich zur Steigerung der Luftverkehrssicherheit im Rahmen einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit stärker an dem Kontrollverfahren zu beteiligen.

44.2

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass der Einsatz der Task-Force nicht effizient ist. Dies liegt nach seiner Auffassung daran, dass Prüfungen der Task-Force im Ausland nicht möglich sind und die Mitarbeit an internationalen Sicherheitsprogrammen bescheiden ist. Zudem können sich die Mitarbeiter der Task-Force bei den als Hauptaufgabe wahrgenommenen Ramp Checks nicht qualifikationsgerecht einbringen.

Der Bundesrechnungshof teilt die Auffassung des Luftfahrt-Bundesamtes, dass einzelne Ramp Checks nur Hinweise auf den Sicherheitsstandard eines Luftfahrtunternehmens liefern können. Voraussetzung für gültige Aussagen ist eine ausreichende Datenbasis. Die 700 zz. jährlich von der Task-Force durchgeführten Ramp Checks reichen nach Auffassung des Bundesrechnungshofes mit einem Stichprobenanteil von 1 ‰ dafür nicht aus. Er hat deshalb darauf hingewiesen, dass schon zwei von den Luftaufsichtsbehörden pro Tag und Flughafen durchgeführte Kontrollen mehr als 12 000 Ramp Checks und damit einen Stichprobenanteil von fast 2 % ergeben. Da die Mitarbeiter der Luftaufsicht ohnehin vor Ort präsent sind, wäre für sie der zusätzliche Aufwand gering. Ohne Einbeziehung der Task-Force könnten somit kostengünstiger gesichertere Aussagen gewonnen werden. Die Zustimmung der Länder dafür dürfte dann erreicht werden, wenn ein künftiges Luftverkehrssicherheitskonzept diese zu anerkannten und gleichwertigen Partnern macht. Der Verzicht auf eigenständige Ramp Checks würde der Task-Force einen qualifikationsgerechteren Einsatz, wie die Mitarbeit an internationalen Sicherheitsprogrammen und die Beratung und Schulung der Luftaufsichtsbehörden der Länder ermöglichen. Der Bundesrechnungshof hat deshalb empfohlen, die Länder für die flächendeckende Durchführung der Ramp Checks zu gewinnen und eigenständige Ramp Checks der Task-Force nicht mehr durchzuführen.

44.3

Das Bundesministerium hat der Forderung nach einem effizienteren Einsatz der Task-Force zugestimmt. Es hat angekündigt, dass für die Gruppe Luftverkehrssicherheit im Luftfahrt-Bundesamt ein verbessertes Konzept zur Luftverkehrssicherheit erarbeitet werden soll. Dieses Vorhaben sei bereits in Angriff genommen. Die Anregung des Bundesrechnungshofes – die Zusammenarbeit mit der Luftaufsicht der Länder zu intensivieren und zu verbessern – werde ein Baustein im neuen Konzept sein. Insbesondere werde in diesem Zusammenhang an einem vermehrten Einsatz der Luftaufsichtsbehörden der Länder zu arbeiten sein.

Das Bundesministerium hat weiter ausgeführt, dass neben der Gesamtkoordinierung der Einsätze der Mitarbeiter des Bundes und der Länder auch die Durchführung von Trainingseinheiten für die Länderbediensteten durch die Mitarbeiter der Luftverkehrssicherheit vorgesehen sei. Diese Maßnahmen sollen nach Darstellung des Bundesministeriums insbesondere dazu beitragen, dass die Kontrollen flächendeckend und in der erforderlichen Anzahl durchgeführt werden können. In geeigneter Form werde mit den Ländern Einvernehmen herbeizuführen sein, wie dieses Ziel erreicht werden könne. Durch diese geänderten Rahmenbedingungen solle für die Mitarbeiter der Luftverkehrssicherheit Raum geschaffen werden, sich auf qualitätssteigernde Tätigkeiten zu konzentrieren. Das Bundesministerium hat dargelegt, dass aus internationalen Verpflichtungen heraus lediglich in einem gewissen Rahmen Ramp Checks von der Task-Force selbst durchzuführen seien. So solle die Task-Force mehr als bisher in internationale Tätigkeiten zur Erhöhung der Luftverkehrssicherheit eingebunden werden.

Mit der weiteren Realisierung des Kommunikations- und Informationssystem Luftverkehrs-Sicherheit (KISLS) solle insbesondere die Zusammenarbeit mit der Luftaufsicht der Länder hinsichtlich Planung, Koordinierung, Durchführung und Auswertung von Ramp-Check Ergebnissen eingeführt bzw. optimiert werden.

44.4

Der Bundesrechungshof begrüßt, dass das Bundesministerium seine Anregungen aufgegriffen hat und erwartet, dass die eingeleiteten Schritte zielgerichtet fortgeführt werden. Der Bundesrechnungshof wird die weitere Entwicklung beobachten.

45 Erfolgskontrolle einer privaten Baugesellschaft des Bundes
(Kapitel 12 26 Titel 682 01)

45.0

Das Bundesministerium gründete für die umzugsbedingten Baumaßnahmen des Parlaments und des Bundeskanzleramtes eine private Baumanagementgesellschaft. Es erwartete davon mehr Kosten- und Terminsicherheit bei gleichzeitig niedrigen Baumanagementkosten. Zudem erhoffte es sich Erkenntnisse für künftige Strukturen der Bundesbauverwaltung mit so genannten Bauherrenaufgaben.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die Erwartungen des Bundesministeriums in mehreren Fällen nicht erfüllt wurden. Er hat ferner das Fehlen eines begleitenden Controllings beanstandet. Ein Vergleich der privaten Lösung mit der Bundesbauverwaltung wurde nicht durchgeführt.

45.1

Im Jahre 1993 gründete die Bundesregierung eine private Baumanagementgesellschaft – die Bundesbaugesellschaft mbH Berlin (Baugesellschaft) – für die umzugsbedingten Baumaßnahmen des Parlaments und des Bundeskanzleramtes im Spreebogen. Sie soll nach Abschluss der o. g. Baumaßnahmen wieder aufgelöst werden. Alleiniger Gesellschafter ist die Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch die Bundesregierung und den Deutschen Bundestag.

Das Bundesministerium wollte damit verhindern, dass das zuständige Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Bundesamt) in Berlin wegen der nur zeitlich befristeten erhöhten Bautätigkeit zusätzliches Personal hätte einstellen müssen. Außerdem erwartete es von der Baugesellschaft mehr Kosten- und Terminsicherheit bei gleichzeitig geringeren Baumanagementkosten als beim Bundesamt. Zusätzlich erhoffte es sich nach eigenen Angaben Erkenntnisse für künftige Strukturen der Bundesbauverwaltung mit reduzierten Aufgaben, den so genannten Bauherrenaufgaben (Baumanagement). Es betrachtete die Baugesellschaft als den „Versuch einer Bauherrenverwaltung“. Für deren Personal- und Sachkosten wurde für die Jahre 1995 bis 2001 eine Obergrenze in Höhe von ca. 85 Mio. DM festgesetzt.

Der Bundesrechnungshof prüfte seit dem Jahre 1994 mehrmals die Planung und Durchführung sowie das Baumanagement einzelner Baumaßnahmen und im Jahre 1997 die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Gesellschaft. Er stellte fest, dass die vereinbarten Baumanagementkosten überschritten wurden, weil die Baugesellschaft für Projektsteuerungen und externe Bauherrenberater zusätzliche Honorare in Höhe von ca. 25 Mio. bis 30 Mio. DM zahlte. Die Managementkosten lagen damit – auch nach Einschätzung der Baugesellschaft – über denen vergleichbarer anderer privater Baubetreuungsgesellschaften. Der Bundesrechnungshof stellte ferner fest, dass die Baugesellschaft die gesetzten Kosten- und Terminziele sowie wirtschaftliche Bauweisen in mehreren Fällen nicht gewährleisten konnte, obwohl ihr Verfahrensvereinfachungen bei der Genehmigung von Bauunterlagen zugestanden worden waren.

Das Bundesministerium führte weder ein begleitendes Controlling durch, noch schaltete es ein unabhängiges Controlling-Unternehmen – wie im Gesellschaftsvertrag vorgesehen – ein. Somit stehen für eine abschließende Erfolgskontrolle noch keine ausreichenden Kennzahlen zur Verfügung.

Ein produktbezogener Vergleich mit zeitgleich in Berlin durchgeführten großen Baumaßnahmen des Bundesamtes ist wegen der fehlenden Kosten- und Leistungsrechnung beim Bundesamt noch erschwert. Diese soll jedoch im Jahre 2000 eingeführt werden. Die dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages vom Bundesministerium vorgelegten „Berichte über die künftige Durchführung von Bauaufgaben des Bundes“ enthielten bisher keine Aussagen zum Bundesamt in Berlin.

45.2

Der Bundesrechnungshof hält Erfolgskontrollen auch bei Organisationsprivatisierungen für notwendig. Nach § 7 Abs. 1 Satz 2 der Bundeshauhaltsordnung werden Erfolgskontrollen auch für diese Maßnahmen verlangt. Danach sind die Kriterien Zielerreichung, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit durch systematische Auswertung der eigenen Kosten und der vertraglich zu erbringenden Leistungen zu bewerten.

Außerdem hält der Bundesrechnungshof einen Vergleich mit den Verwaltungskosten der Bundesbauverwaltung – hier des Bundesamtes – für zweckmäßig. Dazu sollten entsprechende Kennzahlen ermittelt und die Verfahrensweisen beider Einrichtungen verglichen werden. Die der Baugesellschaft zugestandenen Verfahrensvereinfachungen sind dabei einzubeziehen. Der Vergleich mit

dem Bundesamt würde die bisherigen Berichte des Bundesministeriums an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages über „die künftige Durchführung der Bauaufgaben des Bundes“ um konkrete Bewertungen über Vor- und Nachteile einer privatrechtlichen bzw. verwaltungsinternen Lösung ergänzen.

Der Bundesrechnungshof vermisst, dass das Bundesministerium nicht früher die erforderlichen Voraussetzungen für eine Erfolgskontrolle und einen Vergleich geschaffen hat, obwohl es nach eigenen Angaben Erkenntnisse aus der Tätigkeit der Baugesellschaft im Hinblick auf eine so genannte Bauherrenverwaltung erlangen wollte.

45.3

Das Bundesministerium hat bisher nicht mitgeteilt, inwieweit und auf welcher Basis es eine Erfolgskontrolle für die Baugesellschaft durchführen will. Es hält ein eigenes Controlling nicht für notwendig und hat Bedenken gegen Vergleiche mit der Bundesbauverwaltung wegen der unterschiedlichen Aufgabenstrukturen. Allerdings könne eine Auswertung der bisher durchgeführten Baumaßnahmen und eine Kostenaufstellung für die Baugesellschaft durchgeführt werden.

45.4

Der Bundesrechnungshof hält die bisherigen Maßnahmen des Bundesministeriums für ein Controlling sowie die bisher geschaffenen Voraussetzungen für den Vergleich mit der Bundesbauverwaltung für nicht ausreichend. Er verkennt nicht, dass die unterschiedlichen Aufgabenstrukturen beider Einrichtungen einen direkten Vergleich nicht zulassen. Der Vergleich ist jedoch produktbezogen für „große Baumaßnahmen“ anzustellen. Hierzu sollte das Bundesamt umgehend seine Kosten- und Leistungsrechnung einführen und die für den Vergleich nötigen Daten zumindest teilweise rückwirkend ermitteln. Auch wenn dies arbeitsintensiv und mit zusätzlichen Kosten verbunden ist, hält der Bundesrechnungshof diesen Schritt – ggf. mit externer Unterstützung – für notwendig. Die Baugesellschaft bietet zurzeit die einzige konkrete Gelegenheit, eine so genannte „Organisationsprivatisierung“ mit der Bundesbauverwaltung anhand von zur gleichen Zeit und am gleichen Ort durchgeführten Baumaßnahmen zu vergleichen.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, die Kennzahlen der Baugesellschaft umgehend zu sichern und so aufzubereiten, dass diese sich für die Erfolgskontrolle eignen und Aussagen über die Zielerreichung, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Baugesellschaft ermöglichen.

Er empfiehlt ferner, die private und die verwaltungseigene Lösung unter Betrachtung der Kosten sowie der Verfahren und Arbeitsabläufe gegenüberzustellen. Dabei sollen auch die Vor- und Nachteile beider Systeme offengelegt und bewertet werden.

46 Privat vorfinanzierte Straßenbaumaßnahmen des Bundes

(Kapitel 12 10 Titel 822 22)

46.0

Das Bundesministerium verwirklicht 15 weitere Straßenbauprojekte im Wege der privaten Vorfinanzierung. Zu Beginn des Jahres 1999 rechnete es mit Baukosten in Höhe von rd. 452 Mio. DM. Für die private Vorfinanzierung waren zusätzlich Finanzierungskosten in Höhe von rd. 270 Mio. DM eingeplant.

Das Bundesministerium hat das Parlament nicht umfassend über die Wirtschaftlichkeit der Vorhaben in ihrer besonderen Finanzierungsform und über die Arbeitsmarkteffekte informiert. Es hat die bisherigen Erfahrungen mit der privaten Vorfinanzierung nicht ausgewertet und keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen auf der Grundlage aktueller Daten durchgeführt. Die Darstellung im Haushaltsplan widerspricht dem Grundsatz der Haushaltsklarheit.

46.1 Vorbemerkung

Im Gegensatz zur konventionellen Finanzierung von Straßenbauprojekten aus dem Verkehrshaushalt wird der Bundeshaushalt bei der privaten Vorfinanzierung erst ein Jahr nach Fertigstellung der Projekte durch Zins und Tilgung über einen Zeitraum von 15 Jahren belastet.

Der Deutsche Bundestag hatte im Rahmen der Beschlussfassung zu den Bundeshaushalten der Jahre 1994 bis 1996 der privaten Vorfinanzierung von insgesamt 12 Pilotprojekten im Bundesfernstraßenbau zugestimmt. Der Bundesrechnungshof hatte in seinen Bemerkungen 1995 (Drucksache 13/2600 Nr. 18) u. a. darauf hingewiesen, dass die private Vorfinanzierung gegenüber einer unmittelbaren Haushaltsfinanzierung unwirtschaftlich ist. Er hatte deshalb empfohlen, bei künftigen Entscheidungen über die Vergabe von Bundesfernstraßenprojekten seine Prüfungserkenntnisse zu berücksichtigen. Auch das Parlament hatte angemahnt, dass mit dem Instrument der privaten Vorfinanzierung vorsichtig umgegangen werden müsse. Zwar könnten durch die private Vorfinanzierung einzelne Projekte im Bundesfernstraßenbau frühzeitig realisiert werden. Der Verkehrshaushalt werde dann jedoch in späteren Jahren durch den Schuldendienst für die Bau- und Finanzierungskosten dieser Projekte belastet. Dies verringere die Mittel für investive Maßnahmen. Die Anzahl der in dieser Finanzierungsform zu verwirklichenden Vorhaben war daher begrenzt worden.

Im Jahre 1998 standen frei gewordene Verpflichtungsermächtigungen bei den 12 Pilotprojekten in Höhe von 926 Mio. DM zur Verfügung, die für weitere privat vorfinanzierte Straßenbauprojekte mit Bauinvestitionen in Höhe von etwa 550 Mio. DM verwendet werden sollten, um damit schnell zusätzliche Arbeitsplätze zu schaffen.

Das Bundesministerium schlug dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages 15 Projekte vor, die sowohl in den Bundesverkehrswegeplänen 1985 und 1992 als auch in den Vorjahren im Straßenbauplan aufgelistet bzw. im Bedarfsplan enthalten waren. Nach dem Stand der Planungen zu Beginn des Jahres 1999 veranschlagte das Bundesministerium die Baukosten mit rd. 452 Mio. DM und die Finanzierungskosten mit rd. 270 Mio. DM. Der Haushaltsausschuss nahm den Vorschlag des Bundesministeriums zur Ausweitung der privaten Vorfinanzierung um 15 Projekte auf nunmehr insgesamt 27 privat vorfinanzierte Maßnahmen zur Kenntnis.

Der Bundesrechnungshof erstreckte seine Prüfung auf diese weiteren 15 vom Bundesministerium verfolgten Straßenbauprojekte.

46.2 Auswertung der Pilotprojekte

46. 2.1

Das Bundesministerium hatte die 12 Pilotprojekte zur privaten Vorfinanzierung mit dem erklärten Ziel ausgewiesen, wertvolle Erfahrungen für die künftige Anwendung neuer privatwirtschaftlicher Finanzierungsformen zu sammeln. Es legte bislang keinen Erfahrungsbericht hierzu vor.

46.2.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Bundesministerium die private Vorfinanzierung fortsetzt, ohne zuvor die Erfahrungen aus den 12 Pilotprojekten ausgewertet zu haben.

46.2.3

Das Bundesministerium hat erklärt, für einen Erfahrungsbericht hätten zum Zeitpunkt der Projektauswahl noch keine ausreichenden Erkenntnisse vorgelegen. Zwar seien einzelne Baumaßnahmen oder Teile davon bereits dem Verkehr übergeben worden. Es sei aber noch keine der bisher begonnenen Maßnahmen abgeschlossen gewesen. Auch habe noch keine Maßnahme die Phase der Refinanzierung erreicht. Somit hätten seinerzeit nur Erfahrungen mit der Vergabe und hinsichtlich der für einige Maßnahmen bereits angefallenen Finanzierungskosten für Teilzeiträume der Bauphase vorgelegen. Dagegen habe es an einer genügenden Grundlage für die Bewertung der finanziellen Auswirkungen der privaten Vorfinanzierung noch gefehlt.

46.2.4

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, sol ange keine weiteren Straßenbauprojekte im Wege der privaten Vorfinanzierung zu verwirklichen, bis hinreichende Erkenntnisse aus den Pilotprojekten vorliegen und ausgewertet sind.

46.3 Nachweise über Wirtschaftlichkeit und Einfluss auf den Arbeitsmarkt

46.3.1

Die 15 Straßenbauprojekte trugen die gleichen Bezeichnungen wie die in den Bundesverkehrswegeplänen 1985 und 1992 und die in den Bedarfsplänen aufgeführten Maßnahmen, wichen aber hinsichtlich Streckenlängen und Baukosten erheblich von den ursprünglich geplanten Straßenbaumaßnahmen ab. Das Bundesministerium passte die teilweise über 15 Jahre alten Daten zur Bewertung der Wirtschaftlichkeit und Dringlichkeit nicht den veränderten Bedingungen an. Es verzichtete auch auf eine Aktualisierung der Nutzen-Kosten- oder Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für diese 15 Projekte. Aus den Unterlagen des Bundesministeriums ging hervor, dass bei fünf Maßnahmen der privaten Vorfinanzierung das Nutzen-Kosten-Verhältnis die Mindestanforderungen für die Einstufung der Maßnahmen als „bauwürdig“ unterschritt.

Das Bundesministerium begründete die 15 weiteren Projekte mit der schnellen Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze. Dabei ging es davon aus, dass mit einer zusätzlichen Bauinvestition von einer Milliarde DM ca. 10 000 bis 16 000 Arbeitsplätze in der Bauwirtschaft und ca. 12 500 bis 20 000 Arbeitsplätze insgesamt geschaffen oder gesichert werden könnten.

46.3.2

Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung vertreten, dass das Bundesministerium es versäumt hat, die Wirtschaftlichkeit der privaten Vorfinanzierung für die 15 Projekte nachzuweisen. Nachdem sich die früheren Entscheidungsgrundlagen für die Aufnahme der Vorhaben in die Bundesverkehrswegepläne 1985 und 1992 und in die Bedarfspläne bei einigen Projekten – etwa im Hinblick auf die geplanten Streckenlängen bzw. die Baukosten – wesentlich geändert hatten, war aus Sicht des Bundesrechnungshofes eine Neubewertung anhand des aktuellen Datenmaterials erforderlich. Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Aktualisierung der Planungsdaten auch Voraussetzung für eine umfassende Information des Parlamentes – insbesondere über die Wirtschaftlichkeit der Vorhaben – war. Er hat ferner beanstandet, dass das Bundesministerium sich bei fünf Projekten nicht an die eigenen Vorgaben hinsichtlich der Mindestanforderungen an das Nutzen-Kosten-Verhältnis hielt.

Der Bundesrechnungshof hat die vom Bundesministerium unterstellten Arbeitsplatzeffekte der 15 Straßenbauprojekte wesentlich geringer veranschlagt. Er hat darauf hingewiesen, dass der Jahresumsatz pro Arbeitsplatz im Straßenbau nach dem Statistischen Jahrbuch für das Jahr 1997 rd. 185 600 DM beträgt. Danach können mit einer Investition in Höhe von rd. 452 Mio. DM knapp 2 300 (Jahres-)Arbeitsplätze in der Bauwirtschaft geschaffen oder gesichert werden. Werden die Investitionen auf drei Jahre verteilt, so könnten in diesem begrenzten Zeitraum etwa 800 Arbeitsplätze in der Bauwirtschaft

entstehen bzw. gesichert werden. Der Bundesrechnungshof hat zu bedenken gegeben, dass die 15 Projekte wegen der vergleichsweise kleinen Jahresraten keinen nachweisbaren Einfluss auf den Arbeitsmarkt haben.

46.3.3

Das Bundesministerium hat erklärt, es habe die Beschlüsse des Parlamentes auszuführen und der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages habe die Ausweitung der privaten Vorfinanzierung zur Kenntnis genommen. Dabei müsse davon ausgegangen werden, dass das Parlament die Position des Bundesrechnungshofes zur privaten Vorfinanzierung kenne. Im Übrigen habe das Bundesministerium in der Vergangenheit wiederholt zur Wirtschaftlichkeit Stellung genommen. Eine erneute Diskussion führe zu keinen neuen Erkenntnissen.

Die Veränderungen der Streckenlängen und der Baukosten bei den Nutzen-Kosten-Verhältnis-Berechnungen seien nicht anders zu bewerten als bei der konventionellen Finanzierung, wenn Veranschlagungseinheiten in Verkehrseinheiten, Bauabschnitte oder Baulose getrennt würden. Da alle Maßnahmen zum vordringlichen Bedarf gehörten, seien zu verschiedenen Zeiten Berechnungen zum Nutzen-Kosten-Verhältnis durchgeführt worden. Zum Zeitpunkt der Entscheidung und der Vergabe seien alle Maßnahmen mit einem positiven Nutzen-Kosten-Verhältnis und damit als bauwürdig eingestuft gewesen. Gleichzeitig werde zum Nachweis der Wirtschaftlichkeit grundsätzlich ein so genanntes Kostenmanagement durchgeführt. Dieses basiere auf den Daten der letzten Berechnung und setze u. a. die ursprünglichen Kosten zu den aktuellen Kosten unter Berücksichtigung der jeweiligen Straßenlängen ins Verhältnis. Durch das auch bei der konventionellen Finanzierung praktizierte Kostenmanagement seien die aktuellen Nachweise der Bauwürdigkeit erbracht.

Das Bundesministerium hat die Auffassung vertreten, mit den 15 privat vorfinanzierten Straßenbauprojekten sei ein zusätzliches konjunkturell sofort wirksames Bauvolumen in Höhe von rd. 550 Mio. DM initiiert worden. Dazu kämen noch Sekundäreffekte in der Größenordnung von etwa 25 % der primären Wirkungen, sodass eine Investition von einer Milliarde DM etwa 12 500 bis 20 000 Arbeitsplätze schaffen bzw. sichern würde.

46.3.4

Der Bundesrechnungshof befasst sich nicht mit der Behandlung der Maßnahmen im Haushaltsausschuss und im Parlament, sondern beanstandet die geringe Aussagekraft und Aktualität der diesen Gremien vorgelegten Unterlagen und Begründungen. Das Parlament hatte das Bundesministerium bereits im Zusammenhang mit den 12 Pilotprojekten aufgefordert, mit dem Instrument der privaten Vorfinanzierung vorsichtig umzugehen. Deshalb war bei einer Erweiterung auf 27 Projekte eine Dokumentation erforderlich, die die Vor- und Nachteile und die Auswirkungen auf künftige Haushaltsjahre detailliert aufzeigt und belegt. Der bloße Hinweis auf die Gleichartigkeit mit der konventionellen Finanzierung reicht hierfür wegen der sich weit in die Zukunft erstreckenden Belastung des Verkehrshaushaltes nicht aus. Der Einsatz frei gewordener Verpflichtungsermächtigungen für eine Erweiterung eines begrenzten Maßnahmenumfangs weicht auch den Grundsatz der Haushaltstransparenz auf, indem er die konkret maßnahmenbezogene Veranschlagung von Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen umgeht.

Der Bundesrechnungshof hält es nach wie vor für unklar, aus welchem Grunde das Bundesministerium bei fünf Maßnahmen – abweichend von den sonst geltenden höheren Anforderungen – ein gerade noch im positiven Bereich liegendes Nutzen-Kosten-Verhältnis als ausreichend ansah, um die Maßnahmen als „bauwürdig“ einzustufen.

Für den Bundesrechnungshof ist nicht plausibel, wie mit geplanten Baukosten von rd. 452 Mio. DM für Maßnahmen, die über einen Zeitraum von rd. drei Jahren verwirklicht werden sollen, ein „konjunkturell sofort wirksames Bauvolumen in Höhe von rd. 550 Mio. DM initiiert“ werden kann. Selbst wenn man der Schätzung des Bundesministeriums bezüglich der sekundären Wirkung in Höhe von 25 % der primären Effekte folgt, werden nach den Berechnungen des Bundesrechnungshofes für einen Zeitraum von drei Jahren insgesamt höchstens ca. 1 000 Arbeitsplätze geschaffen oder gesichert. Die darüber hinausgehenden Annahmen des Bundesministeriums sind nicht belegt.

46.4 Darstellung von Bau- und Finanzierungskosten im Haushaltsplan 1999

46.4.1

Das Bundesministerium wies die Bau- und Finanzierungskosten der 15 privat vorfinanzierten Straßenbauprojekte im Haushaltsplan für das Jahr 1999 in einer Gesamtsumme aus.

46.4.2

Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung vertreten, dass die Darstellung der 15 Projekte im Haushaltsplan nicht den Haushaltsgrundsätzen der Wahrheit und Klarheit entspricht. Die Ausweisung der Bau- und der Finanzierungskosten in einem Gesamtbetrag lässt keine Rückschlüsse auf die jeweilige Entwicklung dieser beiden Kostenarten zu. Beispielsweise können steigende Finanzierungskosten und fallende Baukosten nicht erkennbar dargestellt werden.

46.4.3

Das Bundesministerium hat darauf verwiesen, dass es im Jahre 1993 einen Vorschlag zur Darstellung des Kapitaldienstes und der Investitionskosten der privat vorfinanzierten Maßnahmen in zwei verschiedenen Titeln unterbreitet habe, dem das Bundesministerium der Finanzen jedoch nicht gefolgt sei. Auch der Haushalts- und Verkehrsauschuss hätten sich wiederholt mit der Darstellung und Veranschlagung der Refinanzierungskosten be-

fasst und eine getrennte Veranschlagung der baubedingten Kosten im Einzelplan 12 und der refinanzierungsbedingten Kosten im Einzelplan 32 mehrheitlich abgelehnt.

46.4.4

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest, dass die Darstellung der privat vorfinanzierten Maßnahmen verbessert werden sollte. Die Ablehnung der getrennten Veranschlagung der Investitionskosten und des Schuldendienstes in verschiedenen Einzelplänen widerspricht nicht der Empfehlung des Bundesrechnungshofes, auch die Finanzierungskosten im Straßenbauplan auszuweisen. Sollte das Bundesministerium dieser Empfehlung nicht folgen, bleibt unklar, auf welche Weise Baukostenänderungen bzw. Änderungen der Finanzierungskosten im Haushaltsplan zum Ausdruck kommen sollen.

46.5 Darstellung der Gesamtkosten im Haushaltsplan

46.5.1

Bei der jetzt verwirklichten Form der privaten Vorfinanzierung beginnt ein Jahr nach der Fertigstellung des Bauobjektes die Tilgung aus dem Verkehrshaushalt in 15 Jahresraten. Die zu tilgende Gesamtsumme setzt sich aus den Baukosten, den vom Auftragnehmer übernommenen Bauzinsen von der ersten Auszahlung bis zum Tilgungsbeginn nebst einem prozentualen Zuschlag für den Finanzierungsgeber (Marge) sowie der Umsatzsteuer zusammen. Die Jahresraten werden berechnet aus dieser Gesamtsumme, einer gleich bleibenden Marge und einem variablen Zinssatz, der einem Zinssatz der Europäischen Zentralbank entspricht. Eine vorzeitige Ablösung der Restschuld ist möglich.

46.5.2

Der Bundesrechnungshof hat es für erforderlich gehalten, dass die Gesamtkosten jährlich entsprechend der Zinsentwicklung neu berechnet und im Haushaltsplan dargestellt werden. Die besonderen Finanzierungsgegebenheiten sollten im Haushaltsplan deutlich zum Ausdruck gebracht werden. Darüber hinaus sollte das Bundesministerium eine vorzeitige Ablösung der Verbindlichkeiten prüfen.

46.5.3

Das Bundesministerium hat die Auffassung vertreten, eine jährliche Anpassung der Kosten im Haushalt entsprechend der Zinsentwicklung komme nicht in Betracht, da die zukünftige Zinsentwicklung nicht bekannt sei und u. a. ein nicht abschätzbarer Verwaltungsaufwand entstünde. Zurzeit seien die Zinsen ausreichend veranschlagt. Künftig würden auch Verpflichtungsermächtigungen für Kostenerhöhungen dargestellt werden. Eine vorzeitige Rückzahlung des privat vorfinanzierten Maßnahmenvolumens würde die angespannte Haushaltssituation im Bundesfernstraßenbereich noch verschärfen.

46.5.4

Für den Bundesrechnungshof ist es unverständlich, dass auf die jährliche Anpassung der Kosten im Haushalt entsprechend der Zinsentwicklung aus Gründen eines damit angeblich verbundenen „unabschätzbaren Verwaltungsaufwandes“ verzichtet werden soll. Die verfügbare moderne Informationstechnik erlaubt solche Anpassungen ohne größeren Verwaltungsaufwand. Der Bundesrechnungshof hält es außerdem für geboten, dass das Bundesministerium unverzüglich Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen auf der Grundlage aktueller Daten vornimmt und dabei auch eine vorzeitige Ablösung der Kredite berücksichtigt. Das Bundesministerium bleibt aufgefordert zu prüfen, ob durch vorzeitige Kreditrückzahlungen mittelfristig Zinsausgaben eingespart und dem Verkehrshaushalt dadurch zusätzliche Mittel für dringliche Investitionen zur Verfügung gestellt werden können.

46.6 Schlüssigkeit der Darstellung im Haushaltsplan für das Jahr 1999

46.6.1

Der Bundeshaushaltsplan 1999 enthielt zu den 15 Projekten an verschiedenen Stellen Angaben, die voneinander abhingen.

- Im Hauptteil des Bundeshaushaltsplanes im Kapitel 12 10 Titel 822 22 „Erwerb privatfinanzierter Bundesstraßenabschnitte“, wurden für das jeweilige Haushaltsjahr die Ausgabeermächtigungen als Gesamtsumme sowie die erforderlichen Verpflichtungsermächtigungen als Gesamtsumme und in Jahresraten für den Rückzahlungszeitraum aufgelistet (Jahresbetrachtungszeitraum).
- In der Übersicht 1 „Verpflichtungsermächtigungen (VE) im Einzelplan 12“ wurden auch die zum o. g. Titel bereits eingegangenen und die für das Vorjahr und das laufende Haushaltsjahr genehmigten Verpflichtungsermächtigungen aufgeführt, wobei die Jahresraten für bis zu drei Jahre im Voraus einzeln, für die restlichen Jahre in einer Summe angegeben waren (zukünftiger fester Finanzmittelbedarf aufgrund eingegangener bzw. beabsichtigter Verträge).
- In Tabelle 29 der Anlage zu Kapitel 12 10 – Straßenbauplan – waren die 15 Projekte einzeln aufgelistet und die jeweiligen Gesamtkosten (Baukosten und Finanzierungskosten in einer Gesamtsumme) dargestellt. Ferner waren dort die bis ins Vorjahr ausgegebenen, die im laufenden Haushaltsjahr vorgesehenen und die für künftige Haushaltsjahre vorbehaltenen Ausgaben aufgeführt. Bei jeder Maßnahme waren die Höhe der geplanten jährlichen ersten Ratenzahlung und das Jahr der Fälligkeit angegeben. Die Höhe der ersten Ratenzahlung war hier grundsätzlich aus den angegebenen Kosten, geteilt durch die Laufzeit von 15 Jahren, berechnet (Kostenabwicklung und zukünftig geplante Kosten).

Aus den Angaben in Tabelle 29 (Betrag der ersten Ratenzahlung bzw. Jahresbetrag der Verpflichtungsermächtigungen als konstante Beträge, Zahlungsbeginn und 15-Jahres-Zeitraum) ließen sich die Zahlungsströme in den kommenden Jahren und die ab einem bestimmten Zeitpunkt noch erforderlichen Mittel für den gesamten Titel berechnen.

46.6.2

Der Bundesrechnungshof hat anhand von Plausibilitätsrechnungen beispielhaft gezeigt, dass die Darstellung der Projekte im Haushaltsplan und den dazu gehörenden Anlagen nicht schlüssig ist. Die Angaben an verschiedenen Stellen des Bundeshaushaltsplans sind zum Teil widersprüchlich und vermitteln kein klares Bild über die zeitliche und finanzielle Abwicklung der Projekte.

46.6.3

Das Bundesministerium hat Fehler und Darstellungsprobleme im Straßenbauplan eingeräumt und erklärt, dass diese bereinigt würden. Ungereimtheiten seien u. a. auch deshalb entstanden, weil zwischen dem Aufstellungsentwurf im Bundesministerium und der elektronischen Auswertung von Buchungsvorgängen bei anderen Dienststellen eine Zeit- oder Buchungsdifferenz bestehe. Diese Differenzen seien vom Bundesministerium weder zu vertreten noch zu vermeiden.

46.6.4

Der Bundesrechnungshof hält es für notwendig, dass das Bundesministerium alle Tabellen und Erläuterungen im Haushaltsplan und in den dazu gehörenden Anlagen auf Richtigkeit und Plausibilität prüft. Durch organisatorische Vereinbarungen wie z. B. die Festlegung von Stichtagen können die aufgetretenen Differenzen vermieden werden.

46.7 Zusammenfassung der Empfehlungen

Der Bundesrechnungshof rät dem Bundesministerium, keine weiteren privat vorfinanzierten Straßenbauprojekte durchzuführen, bis genügend Erfahrungen mit diesem Finanzierungsmodell vorliegen und ausgewertet sind. Er fordert das Bundesministerium auf, den Haushaltsgesetzgeber auf der Grundlage aktueller Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen umfassend über die Auswirkungen der privaten Vorfinanzierung auf künftige Haushaltsjahre zu informieren.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Bundesministerium, die Darstellung der privat vorfinanzierten Straßenbaumaßnahmen im Haushaltsplan grundlegend zu verbessern. Im Interesse der Transparenz hält er es für erforderlich, dass die jährlichen Bauinvestitionen und Finanzierungskosten je gesondert erkennbar werden. Auch sollten die Gesamtkosten entsprechend der Zinsentwicklung jährlich neu berechnet und im Haushaltsplan dargestellt werden. In diesem Zusammenhang sollte das Bundesministerium prüfen, ob durch vorzeitige Rückzahlung der Kredite unnötige Zinsausgaben eingespart werden können.

Das Bundesministerium sollte – auch durch organisatorische Maßnahmen bei der Datenerhebung – sicherstellen, dass der Haushaltsplan einschließlich der verbindlich eingeführten Anlagen insgesamt ein klares Bild von den besonderen Gegebenheiten der privaten Vorfinanzierung vermittelt.

47 Landschaftsbau an Bundesfernstraßen (Kapitel 12 10)

47.0

Die Straßenbauverwaltungen sahen bei der Ausführung von Landschaftsbaumaßnahmen an Bundesfernstraßen häufig zu geringe Pflanzabstände und zu alte und große Gehölze vor, die nicht den Vorgaben des Bundesministeriums entsprachen. Allein in den Jahren 1992 bis 1998 wurden auf diese Weise mindestens 21 Mio. DM zu viel ausgegeben.

Die Straßenbauverwaltungen verzichteten größtenteils auf die Pflege der Pflanzflächen, da nach ihren Angaben für diese Arbeiten keine Haushaltsmittel zur Verfügung standen. Dadurch war die ökologische Funktion dieser Landschaftsbaumaßnahmen gefährdet.

Aufgrund mangelhafter Bauüberwachungen überzahlten die Straßenbauverwaltungen die Auftragnehmer in Millionenhöhe.

47.1

Im Auftrag der Straßenbauverwaltungen der Länder und der Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH (Straßenbauverwaltungen) erstellten Ingenieurbüros landschaftspflegerische Ausführungspläne, in denen die Art und Größe der zu verwendenden Gehölze und die Pflanzabstände bei Flächenpflanzungen festgelegt waren. Die Planungen und Ausführungen der Landschaftsbaumaßnahmen sahen häufig geringere Pflanzabstände vor als die entsprechende Richtlinie des Bundesministeriums. Zur raschen optischen Einpassung der Straße in das Landschaftsbild pflanzten die Straßenbauverwaltungen häufig ältere und größere Gehölze.

In den Jahren 1992 bis 1998 führten die Straßenbauverwaltungen Landschaftsbaumaßnahmen an Bundesfernstraßen mit Ausgaben für den Bund in dreistelliger Millionenhöhe aus. Danach nahmen die Straßenbauverwaltungen größtenteils keine Pflegearbeiten vor. Infolge der zu dichten Bepflanzung hätten die Gehölzflächen bereits nach kurzer Zeit ausgelichtet werden müssen. Andere Flächen, die Freiflächen sein sollten, waren von wildwüchsigen Pflanzen mannshoch überwuchert. Das Unterlassen von Pflegearbeiten in diesen Pflanzungen begründeten die Straßen-

bauverwaltungen damit, dass hierfür keine Haushaltsmittel zur Verfügung standen.

Weiterhin nahmen die Straßenbauverwaltungen die Bauüberwachung – insbesondere wenn sie an Ingenieurbüros vergeben war – unzureichend wahr. Die zahlungsbegründenden Unterlagen wie Aufmaße und Lieferscheine entsprachen in Form und Inhalt häufig nicht den Anforderungen. Die Abrechnungsunterlagen enthielten in vielen Fällen keine Aufmaße nach Abschluss der Pflanzarbeiten und keine Nachweise über die Anwuchsergebnisse, die nach der geltenden Richtlinie für eine ordnungsgemäße Bauüberwachung erforderlich waren.

47.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Abstände bei den Pflanzungen häufig zu gering waren und nicht dem Regelabstand entsprachen. Wäre der Regelabstand eingehalten worden, hätte dies allein in den Jahren 1992 bis 1998 zu Einsparungen in Höhe von mindestens 20 Mio. DM geführt. Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung vertreten, dass aus wirtschaftlichen und ökologischen Gründen der vom Bundesministerium festgelegte Regelabstand künftig als Mindestabstand gelten sollte. Dies verringerte auch den Umfang von Auslichtungsarbeiten.

Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes hätten die Straßenbauverwaltungen bei den Pflanzarbeiten entsprechend der Richtlinie jüngere Pflanzen verwenden müssen. Optische und gestalterische Gründe allein rechtfertigen das Pflanzen älterer und größerer Gehölze nicht. Bereits nach ein bis zwei Jahren gewährleisten auch jüngere Pflanzen, dass sich die Straße in das Landschaftsbild einfügt. Durch die Verwendung jüngerer Gehölze hätte in den Jahren 1992 bis 1998 bundesweit schätzungsweise mindestens eine Million DM eingespart werden können. Der Bundesrechnungshof hat es für erforderlich gehalten, dass die Straßenbauverwaltungen in geeigneter Form auf die Verwendung jüngerer Gehölze verwiesen werden und sich das Bundesministerium stichprobenartig von der Planung und Ausführung der Landschaftsbaumaßnahmen ein eigenes Bild verschafft.

Der Bundesrechnungshof hat ferner bemängelt, dass oft die Pflege der Landschaftsbaumaßnahmen unterlassen worden ist. Dadurch werden die ökologischen Ziele der mit hohem finanziellen Aufwand ausgeführten Pflanzungen gefährdet. Der Bundesrechnungshof hat die Ansicht vertreten, dass das Bundesministerium Regelungen einführen sollte, die die Länder im Rahmen ihrer Pflicht für die dauerhafte Pflege der Pflanzungen binden.

Der Bundesrechnungshof hat schließlich die mangelhafte Bauüberwachung – insbesondere wenn sie von Ingenieurbüros durchgeführt wurde – beanstandet. Aufgrund dieser Versäumnisse sind die Auftragnehmer in Millionenhöhe überzahlt worden. Das Bundesministerium sollte die Straßenbauverwaltungen zu einer angemessenen fach- und dienstaufsichtlichen Kontrolle der Bauüberwachung anhalten und sich auch selbst stichprobenartig ein Bild von der Wirksamkeit der Bauüberwachung verschaffen.

47.3

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, dass die Ausführung der Landschaftsbaumaßnahmen und die Bauüberwachung ausschließlich in der Zuständigkeit der Straßenbauverwaltungen lägen. Die Straßenbauverwaltungen seien gehalten, sich nach dem technischen Regelwerk zu richten. Ob dies geschehe, entziehe sich grundsätzlich der Kontrolle des Bundesministeriums. Die Straßenbauverwaltungen sollten auf der nächsten Sitzung des Bund/Länder-Ausschusses Landschaftspflege und Naturschutz im Straßenwesen eingehend auf ihre Pflichten zur Einhaltung des Regelwerkes hingewiesen werden.

Auf dieser Ausschusssitzung solle über eine eventuelle Änderung des Regelwerkes hinsichtlich der Pflanzabstände diskutiert werden.

Nach Ansicht des Bundesministeriums schließt die Mittelzuweisung für die betriebliche Unterhaltung der Bundesfernstraßen grundsätzlich die Pflege von Landschaftsbaumaßnahmen ein. Die Länder hätten im Rahmen ihrer Mittelbewirtschaftung die Pflicht, unabhängig von der Veranschlagung im Haushalt zunächst die ordnungsgemäße Pflege der Flächen sicherzustellen. Fehlende Mittel müssten die Länder im Rahmen der Deckungsfähigkeit der Haushaltstitel erwirtschaften. Das Bundesministerium hat in Aussicht gestellt, weitere Bestimmungen für die Pflege von Landschaftsbaumaßnahmen einzuführen. Mit dem Bundesministerium der Finanzen prüfe es zurzeit weitere finanzielle Regelungen.

Das Bundesministerium hat der Kritik des Bundesrechnungshofes an der Praxis der Bauüberwachung bei den Auftragsverwaltungen zugestimmt. Es verweist in diesem Zusammenhang auf die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes in den Bemerkungen 1999 (Drucksache 14/1667 Nr. 95). Diese sehen die Erarbeitung von einheitlichen Vorgaben und Checklisten über die generellen Bauüberwachungsaufgaben und Empfehlungen zur Wahrnehmung der verwaltungsinternen Bauüberwachung im Rahmen der Dienst- und Fachaufsicht vor.

Die Kritik, dass es die Ausführung von Landschaftsbauarbeiten und deren Bauüberwachung nicht ausreichend kontrolliert habe und seiner Aufsichtspflicht nicht nachgekommen sei, hält das Bundesministerium für nicht berechtigt. Ein wesentlicher Grund für das Fehlen einer kontinuierlichen Überwachung sei die mangelnde Unterrichtung. Ein permanenter Informationsaustausch würde zu einem zusätzlichen Verwaltungsaufwand führen.

47.4

Der Bundesrechnungshof begrüßt die vorgesehene Initiative zur Weiterentwicklung der Richtlinien und empfiehlt, darin die Regelabstände bei Flächenpflanzungen als Mindestabstände aufzunehmen. Darüber hinaus sollten – wie vom Bundesministerium angekündigt – alsbald finanzielle Regelungen über die Pflege der Landschaftsbaumaßnahmen getroffen werden.

Der Bundesrechnungshof hält daran fest, dass aus wirtschaftlichen Gründen die Planung und Ausführung von Landschaftsbauarbeiten wirksam zu kontrollieren ist. Er fordert das Bundesministerium auf, die Ausführung der Landschaftsbaumaßnahmen und die Bauüberwachung stichprobenartig zu überprüfen. Darüber hinaus hält er es für erforderlich, dass in das in Aussicht gestellte System von Überwachungsmechanismen auch das Bundesministerium einbezogen wird. Die dienst- und fachaufsichtliche Kontrolle der Bauüberwachung durch die Straßenbauverwaltungen sollte durch geeignete Maßnahmen verbessert werden.

48 Abstufung von Ortsdurchfahrten im Zuge von Bundesstraßen nach Fertigstellung von Ortsumgehungen
(Kapitel 12 10)

48.0

Nach den gesetzlichen Bestimmungen sind Ortsdurchfahrten im Zuge von Bundesstraßen in eine neue Straßenklasse abzustufen, sobald sie durch die Verkehrsfreigabe einer Ortsumgehung für den weiträumigen Verkehr entbehrlich geworden sind. Mit der Abstufung entfällt die Straßenbaulast des Bundes. Die Straßenbauverwaltungen der Länder beließen in den Jahren 1994 bis 1998 jedoch 120 von 200 Ortsdurchfahrten auch noch nach dem Bau von Umgehungen in der Baulast des Bundes. Die betriebliche Unterhaltung der Ortsdurchfahrten verursachte für den Bund vermeidbare Kosten in Höhe von über 3 Mio. DM jährlich.

48.1

Die Straßenbauverwaltungen der Länder planen und bauen im Auftrage des Bundes neue Ortsumgehungen im Zuge von Bundesstraßen, die die Ortsdurchfahrten vom weiträumigen Verkehr entlasten sollen. Nach dem Bundesfernstraßengesetz obliegt es den Ländern, die für den weiträumigen Verkehr entbehrlichen Ortsdurchfahrten in die sich aus dem Landesrecht ergebende Straßenklasse abzustufen, sobald die Umgehungen für den Verkehr freigegeben sind. Bis zur Abstufung trägt der Bund die Kosten für die Unterhaltung und den Betrieb dieser Straßen.

48.2

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass im Zeitraum von 1995 bis 1998 etwa 200 Ortsdurchfahrten mit einer Länge von ca. 650 km nach der Verkehrsfreigabe von Ortsumgehungen abzustufen waren. Die Straßenbauverwaltungen nahmen etwa 40 % der Abstufungen zeitgerecht vor. Etwa ein Drittel der Verfahren wurde erst verzögert abgeschlossen; die restlichen Abstufungen waren bis Mai 1999 noch nicht vollzogen.

Die verspätet eingeleiteten oder noch nicht abgeschlossenen Abstufungen hatten im Zeitraum von 1995 bis 1998 für den Bund vermeidbare Kosten für die betriebliche Unterhaltung in einer Größenordnung von jährlich mindestens 3 Mio. DM zur Folge.

In den Planfeststellungsunterlagen zu den Ortsumgehungen fehlten Aussagen zum Umstufungskonzept der Ortsdurchfahrten und damit zum künftigen Träger der Straßenbaulast. Teilweise erarbeiteten die Straßenbauverwaltungen Umstufungskonzepte erst nach Fertigstellung der Ortsumgehung. Fehlende Vereinbarungen über den Wechsel der Straßenbaulast führten zu Verzögerungen bei der Abstufung, da kein Einvernehmen mit den künftigen Trägern der Straßenbaulast über die Straßenklassifizierung oder die Abgeltung der unterlassenen Unterhaltungsarbeiten erzielt werden konnte.

Weder das Bundesministerium noch die nach Landesrecht für die Abstufung zuständigen Straßenbauverwaltungen der Länder überwachten die Abwicklung der Abstufungsverfahren kontinuierlich und hatten Kenntnis über den Stand der Verfahren. Zwischen den mit der Bauausführung und der Einleitung des Abstufungsverfahrens befassten Straßenbauämtern und den die Abstufung verfügenden Straßenbauverwaltungen gab es keinen geregelten Informationsaustausch über den Projektstand der Ortsumgehung. Bei den Straßenbauverwaltungen fehlten deshalb Informationen über den Baubeginn, die Verkehrsfreigabe und den Stand der Einleitung des Abstufungsverfahrens.

48.3

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Straßenbauverwaltungen der Länder nach Fertigstellung von Ortsumgehungen in vielen Fällen die für den weiträumigen Verkehr entbehrlichen Ortsdurchfahrten zu spät abstufen. Damit verstoßen die Länder gegen ihre Abstufungsverpflichtung aus dem Bundesfernstraßengesetz und gegen eine Weisung des Bundesministeriums, wonach die Abstufung so rechtzeitig in die Wege zu leiten ist, dass sie im zeitlichen Zusammenhang mit der Verkehrsfreigabe der Ortsumgehung vollzogen werden kann.

Der Bundesrechnungshof hat die Ursache unter anderem darin erkannt, dass Umstufungskonzepte, aus denen der künftige Träger der Straßenbaulast für die Ortsdurchfahrten hervorgeht, oftmals zu spät erarbeitet werden. Die Verhandlungen mit den künftigen Straßenbaulastträgern werden dann erst zu einem Zeitpunkt geführt, der einen zügigen Abschluss der Abstufungen im zeitlichen Zusammenhang mit der Verkehrsfreigabe der Ortsumgehung nicht mehr gewährleisten kann.

Der Bundesrechnungshof hat bemängelt, dass der Stand der Abstufungsverfahren nicht kontinuierlich überwacht wird. Das Bundesministerium und die Straßenbauverwaltungen wirken nicht genügend darauf hin, dass Abstufungen von Ortsdurchfahrten zügig abgeschlossen werden. Damit verletzen die Länder ihre Pflichten im Rahmen der Auftragsverwaltung; auch genügt das Bundesministerium nicht seiner Aufsichtsfunktion.

Das Bundesministerium sollte in Zusammenarbeit mit den Ländern Verfahrensregeln erarbeiten, die eine rechtzeitige gegenseitige Unterrichtung der Projektbeteiligten über den Stand der Bauabwicklung und der Abstufung sicherstellen.

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass durch eine Beschleunigung der Abstufungen jährliche Ausgaben in Millionenhöhe zulasten des Bundes vermieden werden können.

Er hat empfohlen, die Planfeststellungsrichtlinien und wegen einer verstärkenden Wirkung auch das Bundesfernstraßengesetz dahin gehend zu ergänzen, dass bereits zum Zeitpunkt der Planfeststellung der Ortsumgehung das Umstufungskonzept für die Ortsdurchfahrt vorzulegen ist. Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung vertreten, dass eine Regelung mit den künftigen Straßenbaulastträgern über den anstehenden Straßenbaulastwechsel erheblich leichter bereits im Planfeststellungsverfahren zu treffen und durchzusetzen ist als zum Zeitpunkt des Baus oder der Fertigstellung der Ortsumgehung.

Im Hinblick auf eine Verfahrensvereinfachung und Beschleunigung der Abstufung hat der Bundesrechnungshof vorgeschlagen, bereits im Planfeststellungsbeschluss der Ortsumgehung die Abstufung der Ortsdurchfahrt verbindlich zu regeln und damit auch ein separates Abstufungsverfahren entbehrlich zu machen. Hierfür ist eine Ergänzung der Landesstraßenbaugesetze nach dem Beispiel des Landesstraßengesetzes Rheinland-Pfalz hilfreich.

48.4

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, dass es den Feststellungen und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes inhaltlich weitestgehend zustimme. Die Länder hätten in ihren Stellungnahmen darauf hingewiesen, dass die vom Bundesrechnungshof dargelegten Fälle verspäteter Abstufungen vielfach auf Uneinigkeiten mit den zukünftigen Trägern der Straßenbaulast zurückzuführen seien. Auch werde eine abschließende Einigung zwischen den Beteiligten vor Beginn der baulichen Maßnahmen durch besondere Umstände im Einzelfall erschwert. Dies gelte insbesondere dann, wenn mit der Fertigstellung der gebauten Ortsumgehung eine Neuordnung des nachgeordneten Straßennetzes erforderlich werde und der neue Träger der Straßenbaulast erst zu diesem Zeitpunkt ermittelt werden könne.

Die beteiligten Straßenbaulastträger seien gehalten, grundsätzlich eine einvernehmliche Lösung bei der Umstufung von Ortsdurchfahrten zu erzielen, um zeitaufwendige gerichtliche Auseinandersetzungen zu vermeiden.

Das Bundesministerium könne der Auffassung des Bundesrechnungshofes, wonach der Stand der Abstufungsverfahren nicht kontinuierlich überwacht werde und das Bundesministerium damit seiner Aufsichtsfunktion nicht genüge, so nicht zustimmen. Es hat aber eingeräumt, dass eine kontinuierliche Überwachung der Abstufungsverfahren nicht stattfinde. Dies sei auf die mangelnde Unterrichtung des Bundesministeriums über den jeweiligen Projektstand der Ortsumgehung zurückzuführen. Ein solcher permanenter Informationsaustausch bedinge einen zusätzlichen Verwaltungsaufwand, der angesichts personeller Engpässe zu einer weiteren Arbeitsüberlastung in der jeweiligen Straßenbauverwaltung der Länder und im Bundesministerium führen würde.

Das Bundesministerium hat weiter mitgeteilt, dass es die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes mit den Straßenbauverwaltungen der Länder in einem Arbeitskreis erörtert habe. Es beabsichtige, dessen Stellungnahme mit einer Beschlussempfehlung dem Länder-Fachausschuss „Straßenbaurecht“ für dessen Sitzung Ende Juni 2000 zuzuleiten.

Danach gebe es keine Bedenken, dem Vorschlag des Bundesrechnungshofes zu folgen und die Planfeststellungsrichtlinien dahin gehend zu ergänzen, dass die planaufstellende Behörde möglichst schon zum Zeitpunkt der Einleitung des Planfeststellungsverfahrens ein Umstufungskonzept für die Ortsdurchfahrt in die Planunterlagen aufnehme. Ein darüber hinausgehender ergänzender Zusatz im Bundesfernstraßengesetz, der die Länder verpflichte, das Umstufungskonzept für die abzustufende Ortsdurchfahrt bereits im Planfeststellungsverfahren darzulegen, werde durch den Arbeitskreis und das Bundesministerium als nicht erforderlich angesehen.

Das Bundesministerium und der Arbeitskreis haben auch die Auffassung des Bundesrechnungshofes geteilt, wonach eine Regelung zur Abstufung einer Ortsdurchfahrt im Planfeststellungsbeschluss der Ortsumgehung aus Gründen der Praktikabilität und der Verwaltungsvereinfachung sinnvoll sein könne. Deshalb solle – insoweit abweichend von der vom Bundesrechnungshof vorgeschlagenen Änderung der Landesstraßengesetze – nur eine Änderung des Bundesfernstraßengesetzes vorgenommen werden, für die ein Vorschlag zur Neufassung formuliert worden sei. Möglicherweise könne eine Änderung verschiedener Landesstraßengesetze erforderlich werden, um auch eine Neuordnung des nachgeordneten Straßennetzes in dem Planfeststellungsverfahren vornehmen zu können.

Die vom Bundesrechnungshof angestrebte Verfahrensbeschleunigung könne allerdings nur dann eintreten, wenn es gelinge, ein einvernehmliches Umstufungskonzept zu entwickeln, das in der Planfeststellung nicht mehr gesondert angefochten werde. Daher müsse die gesetzliche Regelung zur Abstufung der Ortsdurchfahrt im Planfeststellungsbeschluss als Kannbestimmung formuliert werden.

Das Bundesministerium hat weiter mitgeteilt, der Arbeitskreis habe in seiner Stellungnahme keine Bedenken zu dem Vorschlag des Bundesrechnungshofes geäußert, das Mitteilungsformular für Verkehrsfreigaben des Bundesministeriums um eine Abfrage zum Verfahrensstand der Abstufungen zu ergänzen.

48.5

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das Bundesministerium mit den Straßenbauverwaltungen der

Länder zwischenzeitlich die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes erörtert hat. Es ist erfreulich, dass sich ein Einvernehmen mit den Ländern abzeichnet, die Planfeststellungsrichtlinien dahin gehend zu ergänzen, dass ein Umstufungskonzept in die Planfeststellungsunterlagen aufzunehmen ist.

Der Bundesrechnungshof begrüßt ferner, dass das Bundesministerium durch eine Änderung des Bundesfernstraßengesetzes die Möglichkeit vorsehen will, bereits im Planfeststellungsbeschluss einer Ortsumgehung die Abstufung der Ortsdurchfahrt verbindlich festzulegen, sodass ein besonderes Abstufungsverfahren entfallen kann. Mit der vom Arbeitskreis vorgeschlagenen Neufassung der entsprechenden Vorschrift des Bundesfernstraßengesetzes ist der Bundesrechnungshof einverstanden. Er weist ergänzend darauf hin, dass der Bund berechtigt ist, eine Straße, die die Eigenschaft einer Fernstraße verloren hat, zu entwidmen (vgl. Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 3. Juli 2000 – 2 BvG 1/96). Auf diese Weise kann sich der Bund von der Verpflichtung befreien, die Straße weiterhin für den öffentlichen Gebrauch zu unterhalten. Die Entwidmung ist als ultima ratio jedenfalls dann in Betracht zu ziehen, wenn eine Entscheidung über die Abstufung der Ortsdurchfahrt in vertretbarem zeitlichen Zusammenhang mit der Verkehrsfreigabe der Umgehungsstraße nicht getroffen wird.

Der Bundesrechnungshof hält daran fest, dass das Bundesministerium gemeinsam mit den Ländern Überwachungsmechanismen für das Abstufungsverfahren einrichten sollte, um seine Aufsichtsbefugnisse wirksam wahrnehmen zu können. Der Verwaltungsaufwand dürfte sich in vertretbaren Grenzen bewegen, wenn die Informationen über den Verfahrensstand in die ohnehin erforderlichen Mitteilungen – etwa über die Verkehrsfreigabe – aufgenommen werden.

Er fordert das Bundesministerium auf, die Ergänzungen der Planfeststellungsrichtlinien und des Bundesfernstraßengesetzes möglichst bald zu regeln und das Wirksamwerden mitzuteilen. Weiter sollte das Bundesministerium kurzfristig über die eingeleiteten Maßnahmen zur kontinuierlichen Überwachung des Abstufungsverfahrens berichten.

49 Neubau der Bundesstraße 502 zwischen Kiel und Brodersdorf
(Kapitel 12 10 Titel 741 22)

49.0

Die im Auftrag des Bundes handelnde Straßenbauverwaltung sieht mit Zustimmung des Bundesministeriums beim Neubau der Bundesstraße 502 zwischen Kiel und Brodersdorf einen teilweise vierstreifigen Straßenquerschnitt und ausschließlich höhenungleiche Knotenpunkte vor. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes hätte bei einer weniger aufwendigen Planung ein erheblicher Teil der Baukosten von rd. 70 Mio. DM eingespart werden können.

Im Übrigen hat der Bundesrechnungshof erhebliche Zweifel, ob es gesetzliche Aufgabe des Bundes ist, eine nur 19 km lange Straße vorzuhalten, die überwiegend dem Vorortverkehr dient.

49.1

49.1.1

Die zweistreifige Bundesstraße 502 (B 502), die im Jahre 1966 zur Bundesfernstraße hoch gestuft wurde, verläuft von Kiel in nordöstlicher Richtung entlang dem Ostufer der Kieler Förde und endet nach rd. 19 km bei Schönberg. Von dort wird sie als Landesstraße in Richtung Lütjenburg weitergeführt.

Seit mehr als 30 Jahren plant die im Auftrag des Bundes handelnde Straßenbauverwaltung des Landes Schleswig-Holstein, die B 502 zwischen Kiel und Brodersdorf auf eine rd. 10 km lange neue Trasse zu verlegen, um die Ortsdurchfahrten Mönkeberg, Heikendorf und Brodersdorf zu beseitigen. Mit Fortschreibung des Bedarfsplanes für die Bundesfernstraßen im Jahre 1993 wurde das Vorhaben ohne erneute Prüfung in den zurzeit geltenden Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen als Maßnahme des vordringlichen Bedarfs übernommen. Die Baukosten waren mit rd. 50 Mio. DM veranschlagt.

Die Straßenbauverwaltung und die Stadt Kiel bauen seit dem Jahre 1995 die B 502 (neu) zwischen Kiel und Brodersdorf in drei Abschnitten. Davon stehen die ersten 900 m in der Baulast der Stadt und die weiteren insgesamt 9,2 km langen Abschnitte in der Baulast des Bundes. Die Neubaustrecke wird teilweise bereits benutzt und soll Ende 2001 fertig gestellt sein.

49.1.2

Planungsgrundlage für den Neubau der B 502 war eine Verkehrsprognose aus dem Jahre 1986. Eine ergänzende Untersuchung aus dem Jahre 1989 für die Neubaustrecke ging von abschnittsweisen Verkehrsbelastungen im Jahre 2010 von 21 000, 12 500 und 10 000 Kraftfahrzeugen in 24 Stunden aus.

Die Straßenbauverwaltung hielt daher für die am höchsten belastete 3,3 km lange Strecke zwischen Kiel und der Anschlussstelle Schrevenborn bei Heikendorf einen zweibahnigen Querschnitt mit vier Fahrstreifen und 23 m Kronenbreite für notwendig. Die daran anschließende 5,9 km lange Strecke erhielt einen zweistreifigen Querschnitt mit 10,5 m Kronenbreite. Für beide in der Baulast des Bundes stehenden Neubauabschnitte zwischen Kiel und Brodersdorf sah die Straßenbauverwaltung für alle fünf Kreuzungen mit nachgeordneten Straßen ausschließlich höhenungleiche Lösungen vor. Hinzu kommen noch zehn Brückenbauwerke wie Überführungen für Fuß- und Wirtschaftswege sowie mehrere Wild- und Amphibientunnel.

49.1.3

Das Bundesministerium stellte die in der Baulast des Bundes stehenden Abschnitte erstmals in den Bundeshaushaltsplan 1991 mit den im Bedarfsplan ausgewiesenen

Kosten von rd. 50 Mio. DM ein. Die planungs-rechtlichen Voraussetzungen und detaillierte Planungsunterlagen mit Kostenberechnungen lagen zum damaligen Zeitpunkt noch nicht vor. Mit Konkretisierung der Planung im Hinblick auf den Baubeginn im Jahre 1995 veranschlagte die Straßenbauverwaltung dann Baukosten von rd. 87 Mio. DM. Diese senkte sie zum Haushaltsjahr 1999 aufgrund inzwischen abgerechneter Bauleistungen auf rd. 70 Mio. DM ab. Davon entfallen auf den 3,3 km langen vierstreifigen Abschnitt zwischen Kiel und Schrevenborn Baukosten von insgesamt rd. 44 Mio. DM oder rd. 13 Mio. DM je Kilometer Straße. Die spezifischen Kosten dieses Abschnittes liegen damit um rd. 2 Mio. DM über denen der 6 m breiteren Südumfahrung Wismar im Zuge der Bundesautobahn A 20.

49.2

49.2.1

Der Bundesrechnungshof hält den Neubau der B 502 für zu aufwendig und in Teilen für unnötig. Nach seiner Auffassung hätte die Straßenbauverwaltung schon die erhebliche Steigerung der im Bedarfsplan veranschlagten Kosten von rd. 50 Mio. DM auf rd. 87 Mio. DM zum Anlass nehmen müssen, die Planung und ihre Grundlagen mit dem Ziel einer Kostensenkung zu überprüfen.

Der Bundesrechnungshof hält insbesondere den Bau des vierstreifigen Abschnittes der B 502 zwischen Kiel und Schrevenborn mit deutlich höheren Kosten als für vergleichbare Bundesautobahnen für überteuert. Auch hält er die ausschließlich höhenungleiche Gestaltung aller fünf Straßenkreuzungen und den Bau von insgesamt 15 Überführungsbauwerken für zu aufwendig. Für den seinerzeit noch nicht planfestgestellten Abschnitt zwischen Schrevenborn und Brodersdorf forderte der Bundesrechnungshof das Bundesministerium daher auf zu prüfen, ob die beiden geplanten Kreuzungen höhengleich statt höhenungleich ausgeführt werden können. Damit hätten die Baukosten verringert und der Bund von künftigen Unterhaltungskosten für die Überführungsbauwerke entlastet werden können.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes hätte das Bundesministerium der von der Straßenbauverwaltung vorgelegten Planung für den Neubau der B 502 so nicht zustimmen dürfen.

49.2.2

Der Bundesrechnungshof hat erhebliche Zweifel, ob die nur rd. 19 km lange B 502 die Voraussetzungen für die Einstufung als Bundesfernstraße erfüllt.

Nach dem Bundesfernstraßengesetz sind Bundesfernstraßen öffentliche Straßen, die ein zusammenhängendes Verkehrsnetz bilden und einem weiträumigen Verkehr dienen oder zu dienen bestimmt sind. Netzzusammenhang bedeutet in aller Regel, dass eine Bundesfernstraße zur Vermaschung des Netzes beitragen soll. Sie müssen daher an einer Bundesfernstraße beginnen und an einer solchen enden. Dies ist bei der B 502 nicht der Fall.

Ein anschlussfreies Ende einer Bundesfernstraße wäre zwar aus topographischen Gründen denkbar, wird aber im Hinblick auf das weitere Erfordernis der Verkehrserschließung nur selten – z. B. in Häfen – in Betracht kommen. Wenn eine Bundesfernstraße in der Nähe einer Gemeinde endet, erschließt sie in der Regel nicht einen größeren Raum für einen weiträumigen Verkehr, sondern schließt diese Gemeinde an das überörtliche Verkehrsnetz an. Genau dies ist nach Auffassung des Bundesrechnungshofes bei der B 502 der Fall, weil sie bei Schönberg endet und „nahtlos“ in eine Landesstraße übergeht.

Ein weiteres Einstufungsmerkmal als Bundesfernstraße ist die Verkehrsbedeutung. Sie beruht darauf, welche Funktion der betreffenden Straße tatsächlich zugedacht ist. Nach herrschender Rechtsauffassung wird die Verkehrsbedeutung einer Straße nach den Entfernungen im Raum beurteilt, wobei das Bundesfernstraßengesetz nicht festlegt, in welchem Umfang die Bundesfernstraße dem weiträumigen Verkehr dienen muss. Jedenfalls muss der Anteil des weiträumigen Verkehrs in der Regel größer sein als der Anteil jeder sonstigen Art von Verkehr mit bestimmter – überörtlicher oder örtlicher – Reichweite. Allenfalls im Einzugsbereich von Großstädten und in Verdichtungsräumen kann der Anteil des örtlichen Verkehrs auch auf Bundesfernstraßen den des weiträumigen Verkehrs abschnittsweise überschreiten. Gleichwohl kann eine solche Teilstrecke nur dann Bundesfernstraße sein, wenn sie zur Netzbildung erforderlich ist.

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, dass die B 502 nicht dem weiträumigen Verkehr, sondern ganz überwiegend der Anbindung Kieler Vororte an die Landeshauptstadt dient. Dies belegen vor allem die im Verlauf der Straße in kurzen Abständen extrem abnehmenden Verkehrsmengen sowohl im Ist- als auch im Prognosezustand, weil weit mehr als zwei Drittel des Verkehrs aus dem Erschließen der Vororte entstehen und das freie Ende der Bundesstraße nicht berühren.

Die überwiegende Funktion der bisherigen und auch der neuen B 502, die anliegenden Gemeinden an die Landeshauptstadt Kiel anzubinden, ist nach Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht gesetzliche Aufgabe des Bundes. Er hat daher dem Bundesministerium empfohlen, darauf hinzuwirken, dass die Straßenbauverwaltung die B 502 in eine sich aus dem Landesrecht ergebende Straßenklasse abstuft.

49.3

49.3.1

Das Bundesministerium hat hinsichtlich der Kostenentwicklung dargelegt, dass im Jahre 1995 das Nutzen-Kosten-Verhältnis trotz erhöhter Kosten durch einen überdurchschnittlichen Nutzenzuwachs besser ausgefallen sei. Darüber hinaus führe die Verringerung der Baukosten um 17 Mio. DM auf nunmehr 70 Mio. DM zu einer weiteren Verbesserung des Nutzen-Kosten-Verhältnisses. Im Übrigen sei die Aussagekraft des vom Bundesrechnungshof angestellten Kostenvergleiches mit der Südumfahrung Wismar der Bundesautobahn A 20 zweifelhaft, weil hier

die Kosten eines relativ teuren Teilabschnittes einer Bundesstraße den mittleren Kosten einer größeren Autobahnmaßnahme gegenübergestellt würden.

Das Bundesministerium hat weiter hervorgehoben, dass die zuständige Straßenbauverwaltung durch die Wahl eines vierstreifigen Querschnittes mit 23 m Breite anstelle eines für zweibahnige Bundesstraßen mit überregionaler Verbindungsfunktion sonst üblichen 26 m breiten Querschnittes bereits Einsparungen erzielt habe.

49.3.2

Zum Bau ausschließlich höhenungleicher Kreuzungen hat das Bundesministerium darauf hingewiesen, dass sich für den vierstreifigen Abschnitt die Frage höhengleicher Kreuzungen bei der hier angestrebten Verkehrsqualität nicht gestellt habe. Für den zweistreifigen Neubauabschnitt hat es jedoch eingeräumt, dass unter Sicherheitsaspekten lichtzeichengeregelte höhengleiche Kreuzungen als etwa gleichwertig eingestuft werden könnten. Im Einzelfall seien jedoch unerwünschte Effekte wie Fahrtunterbrechungen, erhöhte Emissionen und Reisezeitverlängerungen abzuwägen sowie hohe Betriebs- und Unterhaltungskosten zu berücksichtigen.

Aufgrund der Beanstandungen des Bundesrechnungshofes habe die zuständige Straßenbauverwaltung einen Verzicht auf die höhenungleichen Kreuzungen Heikendorf-Nord und Brodersdorf geprüft und als Alternative lichtzeichengeregelte Kreuzungen untersucht. Diese seien in beiden Fällen technisch möglich. Aus verkehrlichen Gründen seien jedoch höhenungleiche Kreuzungen zu bevorzugen, weil die Küstenregion insgesamt stärker belastet werde als dies in die Prognosezahlen für das Jahr 2010 Eingang finden konnte. Eine höhengleiche Kreuzung „Heikendorf-Nord“ sei deshalb ohne wesentlichen Qualitätsverlust auf der B 502 nicht möglich. Da es sich bei der Kreuzung „Brodersdorf“ um die letzte der fünf höhenungleichen Kreuzungen handele, sei die Wahl dieser Kreuzungsform auch bei insgesamt geringerer Verkehrsbelastung – insbesondere auch aus Gründen der Wahrung der Streckencharakteristik – begründet. Zudem beteilige sich der Kreis Plön an den Kosten des Bauwerkes und für die Verlegung nachgeordneter Straßen.

49.3.3

Zur Einstufung der B 502 hat das Bundesministerium entgegnet, dass diese den Fernverkehr der gesamten Küstenregion „Probstei“ aufnehme. Der Fernverkehrsanteil betrage im Bereich Kiel 6 % bis 8 % und im übrigen Bereich bis Schönberg unter 6 %, während der Fernverkehrsanteil auf allen Bundesstraßen Deutschlands im Mittel bei 12,6 % liege. Demnach diene die B 502 zu Recht dem Fernverkehr oder sei diesem zu dienen bestimmt. Dem stehe auch nicht entgegen, dass sie ausschließlich eine Küstengemeinde an das überörtliche Netz der Bundesfernstraßen anbinde. Nach dem Bundesfernstraßengesetz sei der Bund frei – unabhängig von tatsächlichen Belastungen und Verkehrsanteilen – festzulegen, dass eine be-stimmte Straße dem Fernverkehr dient.

49.4

Die Ausführungen des Bundesministeriums haben die Auffassung des Bundesrechnungshofes, dass der Neubau des rd. 10 km langen Abschnittes der B 502 zu aufwendig, in Teilen unnötig und überteuert ist, nicht widerlegen können.

Der Bundesrechnungshof bleibt dabei, dass Indiz hierfür allein schon die im Vergleich zur Bundesautobahn A 20 deutlich höheren Baukosten im vierstreifigen Abschnitt sind. So hätte das Bundesministerium für diesen Abschnitt den von der Straßenbauverwaltung geplanten 23 m breiten Querschnitt aus Kostengründen nicht genehmigen dürfen. Es hätte vielmehr auf eine Verringerung auf einen nach seinen Richtlinien möglichen Regelquerschnitt mit 20 m Kronenbreite dringen müssen, um weitere deutliche Kosteneinsparungen zu erzielen.

Zudem hat das Bundesministerium die vom Bundesrechnungshof angeregten Einsparungsmöglichkeiten durch Wegfall höhenungleicher Kreuzungen im zweistreifigen Streckenabschnitt nicht mit Nachdruck verfolgt. Der Bundesrechnungshof teilt insbesondere nicht die Auffassung des Bundesministeriums, nach der geringe Vorteile bei der Verkehrsqualität und das Beibehalten einer bestimmten Streckencharakteristik die Mehrkosten für zwei höhenungleiche Kreuzungen zwischen Schrevenborn und Brodersdorf rechtfertigen. Dies wiegt um so schwerer, als im vorliegenden Fall kostengünstigere höhengleiche Kreuzungen mit Lichtzeichenanlagen möglich waren.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass die B 502 die Voraussetzungen für die Einstufung als Bundesfernstraße nicht erfüllt. Die Darlegungen des Bundesministeriums zum unterdurchschnittlich geringen Fernverkehrsanteil auf der B 502 haben den Bundesrechnungshof vielmehr in seiner Auffassung bestärkt, dass diese Straße nicht dem Fernverkehr dient. Nach geltender Rechtsauffassung wird die Straßenklasse nämlich maßgeblich vom Verkehrsaufkommen und der Verkehrsart bestimmt. Daher teilt der Bundesrechnungshof auch nicht die Auffassung des Bundesministeriums, der Bund sei frei, unabhängig von tatsächlichen Belastungen und Verkehrsanteilen festzulegen, dass eine bestimmte Straße dem Fernverkehr dient.

50 Abrechnung von Baumaßnahmen des Bundes

(verschiedene Kapitel und Investitionstitel im Bundeshaushalt)

50.0

Mängel bei der Abrechnung von Baumaßnahmen des Bundes durch die Bauverwaltungen der Länder führten zu Rückzahlungen in Höhe von über 20 Mio. DM. Das Bundesministerium begann erst verspätet, Maßnahmen zu ergreifen, um die Mängel künftig zu vermeiden.

50.1

Die Finanzbauverwaltungen der Länder nehmen die Bauaufgaben des Bundes in ihren jeweiligen Geschäftsbereichen wahr. Die Gesamtverantwortung für das Bauwesen des Bundes obliegt dem Bundesministerium. Der Bundesrechnungshof prüft, unterstützt von den so genannten Fachtechnischen Prüfstellen bei den Finanzbauverwaltungen der Länder, regelmäßig die Ausgaben für Baumaßnahmen des Bundes. Bereits in den Bemerkungen 1997 (Drucksache 13/8550 Nr. 83) wies der Bundesrechnungshof auf zahlreiche Mängel bei der Abrechnung von Bauleistungen hin, die damals zu Rückzahlungen in Höhe von mehr als 20 Mio. DM geführt hatten.

50.2

Der Bundesrechnungshof und die Fachtechnischen Prüfstellen untersuchten in den Jahren 1997 bis 1999 erneut, wie die Ämter der Finanzbauverwaltungen (Bauämter) Baumaßnahmen des Bundes abrechneten.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Bauämter nach wie vor häufig unzulängliche Rechnungsbelege, insbesondere solche mit unzureichenden Nachweisen des von den Auftragnehmern erbrachten Leistungsumfanges annahmen oder den Leistungsumfang unzutreffend feststellten. Außerdem missachteten die Bauämter oft die Abrechnungsregelungen der Verdingungsordnung für Bauleistungen oder entsprechend vereinbarte vertragliche Regelungen. In anderen Fällen vergüteten die Bauämter nicht erbrachte Leistungen, dieselben Leistungen doppelt oder Stundenlohnarbeiten ohne zutreffenden Nachweis. Schließlich erkannten sie in mehreren Fällen überhöhte Forderungen an.

Diese und andere Abrechnungsfehler hatten erneut erhebliche Überzahlungen zur Folge.

Die von den Fachtechnischen Prüfstellen veranlassten finanziellen Rückforderungen der Finanzbauverwaltungen führten zu weiteren Rückzahlungen in Höhe von mehr als 20 Mio. DM zugunsten des Bundeshaushalts.

50.3

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Bauämter Baumaßnahmen des Bundes unverändert häufig fehlerhaft abrechnen, obwohl der Bundesrechnungshof bereits vor Jahren hierauf hingewiesen hatte. Er hat kritisiert, dass es das Bundesministerium unterließ, die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um die Mängel zu beseitigen. Der Bundesrechnungshof hat insbesondere beanstandet, dass das Bundesministerium die Oberfinanzdirektionen nicht aufforderte, den Mängeln bei der Abrechnung von Baumaßnahmen des Bundes entgegenzuwirken.

Der Bundesrechnungshof hat die festgestellten Mängel auf Unkenntnis oder Missachtung der einschlägigen Abrechnungsbestimmungen sowie auf unzureichende Sorgfalt bei der Bearbeitung der Rechnungsbelege zurückgeführt. Er hat eine wesentliche Verbesserung des Abrechnungsverfahrens der Bauämter angemahnt und eine verstärkte Fachaufsicht durch das Bundesministerium und eine intensivere Schulung der Mitarbeiter bei den Bauämtern gefordert.

50.4

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, es habe nunmehr gemeinsam mit dem Bundesministerium der Verteidigung die Fachaufsicht über die Bauämter für die Abrechnung einzelner Baumaßnahmen des Bundes auf die Technische Aufsichtsbehörde der Mittelinstanz übertragen. Außerdem habe es die Aufsichtsbehörden inzwischen aufgefordert mitzuteilen, durch welche konkreten Maßnahmen die vom Bundesrechnungshof aufgezeigten Mängel nachhaltig abgestellt werden können. Das Bundesministerium erwarte einen entsprechenden Bericht. Im Übrigen habe wegen beabsichtigter Änderungen der Organisationsformen der Bauverwaltungen der Länder bisher keine Möglichkeit bestanden, die Mängel mit den Ländern zu erörtern.

50.5

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes trägt das Bundesministerium unverändert die Gesamtverantwortung für fehlerfreie Abrechnungen von Baumaßnahmen des Bundes. Dieser Gesamtverantwortung kann sich das Bundesministerium auch nicht dadurch entziehen, dass es Teile seiner Fachaufsicht auf nachgeordnete Behörden überträgt.

Das Bundesministerium ist seiner Verantwortung nicht gerecht geworden. Es hätte bereits vor Jahren Maßnahmen ergreifen müssen, die festgestellten Mängel zu vermeiden.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das Bundesministerium nunmehr zügig und mit Nachdruck die Voraussetzungen für fehlerfreie Abrechnungen seiner Bauvorhaben schafft. Weitere Verzögerungen sind nicht hinnehmbar und lassen sich auch nicht durch beabsichtigte organisatorische Änderungen in den Bauverwaltungen der Länder rechtfertigen.

Der Bundesrechnungshof wird die Angelegenheit weiter beobachten.

51 Wohngeldzahlungen des Bundes an die Länder
(Kapitel 12 25 Titel 642 01)

51.0

Mehrere Länder ermitteln den vom Bund zu tragenden Wohngeldanteil vielfach ohne ausreichend begründende Unterlagen. Auch machen sie Forderungen für Fälle geltend, in denen Wohngeld nicht oder nicht mehr gezahlt wird. Die Folge sind finanzielle Nachteile für den

Bundeshaushalt aus unrechtmäßigen Zahlungen und Zinsverlusten. Ausreichende Maßnahmen zum Ausgleich der entstandenen und zur Verhinderung weiterer Schäden hat das Bundesministerium bisher nicht getroffen.

51.1

Nach § 34 Wohngeldgesetz erstattet der Bund Wohngeld, das von einem Land gezahlt worden ist, zur Hälfte. Das Bundesministerium ermächtigte die Länder, die von ihnen ermittelten Erstattungsbeträge direkt bei der Bundeskasse zur Auszahlung an das jeweilige Land anzuordnen.

Der Bundesrechnungshof hatte bereits in seinen Bemerkungen 1998 (Drucksache 14/29 Nr. 70) auf erhebliche Mängel bei den Erstattungen des Bundes für die Wohngeldzahlungen der Länder hingewiesen. Er hatte das Bundesministerium darüber unterrichtet, dass nach den von ihm und seinen Prüfungsämtern getroffenen Feststellungen die Länder mit dem Bund vielfach ohne ausreichende Grundlage, überhöht und verfrüht abrechneten. Das Bundesministerium hatte die Länder zur Verbesserung der Abrechnungspraxis allgemein auf die Beachtung der haushaltsrechtlichen Regelungen des Bundes hingewiesen und eine Unterrichtung über die jeweils angeordneten Auszahlungen vorgeschrieben. Regelungen, auf welcher Grundlage die Mittel angefordert werden dürfen, welche Nachweise erforderlich sind und wie bei Wohngeldzahlungen früherer Haushaltsjahre zu verfahren ist, traf das Bundesministerium dabei nicht.

Die vom Bundesrechnungshof und seinen Prüfungsämtern wegen der Vielzahl und Bedeutung der Mängel ausgeweiteten und vertieften Prüfungen ergaben, dass weiterhin Bundesmittel ohne die nach dem Haushaltsrecht vorgeschriebenen Belege angefordert werden. Die – wegen des Fehlens geeigneter Nachweise – aufwendigen Einzelüberprüfungen ergaben weiterhin fehlerhafte Mittelanforderungen. In einem Einzelfall forderte ein Land – trotz Kenntnis der Fehlerhaftigkeit seiner Forderung – über 20 Mio. DM zuviel an Bundesmitteln in einem Monat an. Das Land hat sich inzwischen bereit erklärt, den Zinsverlust zu ersetzen.

In zwei Ländern ließen sich Kommunen kontinuierlich Wohngeld für Fälle erstatten, in denen kein Wohngeld mehr gezahlt wurde. Die Einnahmen verschiedener Kommunen aus Wohngelderstattungen lagen jährlich bis zu 1 Mio. DM über den tatsächlichen Ausgaben. Eine Kommune hatte bereits bei ihrer Haushaltsaufstellung 250 000 DM mehr Einnahmen als Ausgaben beim Wohngeld eingeplant.

Diese Mängel waren überwiegend auf das in diesen Ländern für die Mittelanforderung beim Bund verwendete Verfahren zurückzuführen, das keine unmittelbare Verknüpfung mit den tatsächlichen Wohngeldzahlungen aufweist. Die Zahlungen des Bundes stützen die Länder in diesen Fällen somit nicht auf das gezahlte Wohngeld, sondern auf manuell erfasste angebliche Zahlbeträge und Zeiträume. Werden Zahlungsänderungen nicht manuell für die Abrechnung gegenüber dem Bund erfasst, so werden fehlerhafte Beträge abgerechnet.

Darüber hinaus wurden Wohngelderstattungen vielfach für Fälle angefordert, in denen nur Sozialhilfeleistungen bewilligt und gezahlt worden waren. Die Kommunen hatten in diesen Fällen nicht zwischen den Leistungen nach dem Bundessozialhilfegesetz und denen nach dem Wohngeldgesetz unterschieden, trotzdem aber einen entsprechenden Teil der Leistung als Wohngeld abgerechnet.

In diesem Zusammenhang zeigte sich auch, dass Länder Wohngeldzahlungen, die versehentlich mit dem Bund nicht abgerechnet worden waren, noch bis zu acht Jahren nachträglich anforderten. Dabei gehen sowohl die höchstrichterliche Rechtsprechung als auch andere Bundesressorts bereits bei Ablauf von vier Jahren seit Entstehung der Forderung von einer Verjährung aus.

Als Reaktion auf diese ihm im Jahre 1999 bekannt gewordenen Prüfungsfeststellungen hat das Bundesministerium die Länder im Rahmen von Besprechungen auf die Beachtung der haushaltsrechtlichen Bestimmungen und der Vorgaben des Wohngeldgesetzes hingewiesen.

51.2

Der Bundesrechnungshof hat wiederholt den aus seiner Sicht dringenden Handlungsbedarf aufgezeigt. Aufgrund seiner Prüfungsfeststellungen ist es offenkundig, dass die allgemeinen Hinweise des Bundesministeriums nicht ausreichten, um die schon länger bekannten und neu festgestellten Mängel zu beheben und Nachteile für den Bundeshaushalt zu vermeiden. Dennoch wurden bisher verbindliche Regelungen zur Klarstellung der Voraussetzungen für eine ordnungsgemäße Abrechnung des Wohngeldes nicht erlassen. So ist insbesondere auch weiterhin nicht sichergestellt, dass Anforderungen von Wohngeld nur auf der Grundlage ausreichend begründender Unterlagen vorgenommen werden. Ebenso wenig ist sichergestellt, dass nur aufgrund eines Bescheides tatsächlich gezahltes Wohngeld abgerechnet wird. Dies gilt auch für Wohngeldzahlungen aus vorangegangenen Haushaltsjahren, bei denen die rechtlichen Voraussetzungen nicht erfüllt sind, insbesondere weil sie verjährt oder verwirkt sind.

Das Bundesministerium hat sich nicht um Ausgleich des Zinsverlustes bemüht, der durch eine um mehr als 20 Mio. DM überhöhte Mittelanforderung entstanden war, zumal die Handelnden die überhöhte Anforderung kannten. Erst nachdem sich das betroffene Land gegenüber dem Bundesrechnungshof bereit erklärt hatte, den Zinsschaden zu erstatten, sagte das Bundesministerium zu, das Notwendige zu veranlassen.

Gegenüber den beiden anderen Ländern hat das Bundesministerium trotz der drohenden Gefahr weiterer erheblicher Nachteile für den Bundeshaushalt nicht auf eine Umstellung der fehlerträchtigen Verfahren hingewirkt. Wegen der Vielzahl der Bewilligungsstellen und der Weigerung des Landes mit der voraussichtlich höchsten Überzahlung, eine Überprüfung seiner Abrechnungen vorzunehmen,

sind präzise Angaben zur Höhe des Schadens für den Bund nicht möglich. Nach zurückhaltenden Schätzungen des Bundesrechnungshofes ist aber davon auszugehen, dass sich der Schaden jährlich auf einen zweistelligen Millionenbetrag beläuft.

51.3

Das Bundesministerium hat dargelegt, es habe die festgestellten Mängel nicht selbst erkennen können. Aufgrund der Hinweise des Bundesrechnungshofes habe es aber von den Ländern die Beachtung der Rechtslage und insbesondere die Bestätigung der haushaltsmäßigen Rechtmäßigkeit jedes Mittelabrufs gefordert. Weitere Vorgaben zu den zahlungsbegründenden Unterlagen halte es nicht für möglich und notwendig. Jedes Land habe eigene Verfahren zur Zahlung und Erstattung, über die der Bund im Einzelnen nicht informiert sei. Es habe den Eindruck, die geforderten haushaltsmäßigen Voraussetzungen zu schaffen, sei eher eine Frage der verwaltungsmäßigen Möglichkeiten der Länder als der Unkenntnis dieser Voraussetzungen.

Aufgrund der neuerlichen Feststellungen des Bundesrechnungshofes wolle es aber die Vorgaben an die Länder präzisieren, damit gewährleistet sei, dass die Mittelanforderung beim Bund der tatsächlichen Höhe der Wohngeldleistung durch das Land entspreche. Auch dürften Sozialhilfeleistungen nicht als Wohngeld abgerechnet werden. Für Wohngeldzahlungen früherer Haushaltsjahre hat das Bundesministerium eine abgestufte Regelung vorgesehen, wobei für das jeweils letzte abgelaufene Haushaltsjahr den Ländern generell der Zugriff auf den Bundeshaushalt gestattet werden soll.

Eine – auch nur stichprobenweise – Überwachung der Einhaltung dieser Vorgaben hält das Bundesministerium nicht für möglich. Vielmehr genüge eine wirksame Organisationskontrolle. Hierfür habe es ein Formblatt entwickelt, auf dem die Länder notwendige Daten anzugeben und die Einhaltung der haushaltsrechtlichen Vorgaben zu bestätigen haben. Damit könne es Abweichungen erkennen und ihnen nachgehen.

Der vom Bundesrechnungshof auf einen zweistelligen Millionenbetrag geschätzte Gesamtschaden beruhe nur auf Hochrechnungen und werde von einem der betroffenen Länder, das sich bisher weigere, seine Abrechnungen zu überprüfen, bestritten.

Das Bundesministerium habe in verschiedenen Besprechungen gegenüber den Ländern auf Abhilfe gedrängt. Eine Rückforderung sei jedoch dadurch erschwert, dass die Höhe der Überzahlungen nur geschätzt sei und das Land die Höhe der Überzahlung selbst ermitteln müsste. Noch problematischer sei die Geltendmachung von Schadensersatzansprüchen.

51.4

Soweit das Bundesministerium präzisere Vorgaben zur Abrechnung von Wohngeldleistungen machen will, ist dies zwar zu begrüßen. Im Hinblick auf die unterschiedlichen, dem Bundesministerium im Einzelnen bisher nicht einmal bekannten Verfahren der Länder ist dadurch allein jedoch keine Abhilfe zu erwarten. Dies gilt um so mehr, da auch nach dem Eindruck des Bundesministeriums die beanstandeten Verfahrensweisen im Wesentlichen nicht auf Unkenntnis beruhen.

Das Bundesministerium sollte vielmehr sicherstellen, dass die Länder Verfahren anwenden, die sich – unabhängig von ihrer individuellen Ausgestaltung – in dem vom Haushaltsrecht vorgegebenen Rahmen bewegen. Keinesfalls dürfen haushaltsrechtliche Vorgaben mit der Begründung missachtet werden, es fehle derzeit an den verwaltungsmäßigen Möglichkeiten für ihre Einhaltung. Die vom Bundesministerium vertretene Auffassung würde dazu führen, dass gerade die Länder mit den besonders fehlerhaften und nicht schlüssigen Abrechnungsverfahren diese ohne Konsequenzen weiter anwenden können.

Gegen die vom Bundesministerium vorgesehenen Regelungen bestehen zudem insoweit Bedenken, als Erstattungen uneingeschränkt für Zahlungen aus dem jeweils letzten abgelaufenen Haushaltsjahr zugelassen werden sollen. Die Länder sind ermächtigt, die Wohngelderstattung des Bundes bis zu zweimal monatlich abzurufen.

Eine Notwendigkeit, Zahlungen ohne Abstimmung mit dem Bund auch noch für ein abgelaufenes Haushaltsjahr und somit für bis zu annährend zwei Jahre rückwirkend zu leisten, ist nicht ersichtlich. Ein solches Verfahren kann zu erheblichen, unkontrollierbaren Abweichungen von den vom Gesetzgeber vorgesehenen Haushaltsausgaben führen. Im Übrigen fehlen bei den vom Bundesministerium vorgeschlagenen Regelungen weiterhin Vorgaben zu den erforderlichen Nachweisen für die Mittelanforderung.

Als nicht ausreichend sieht der Bundesrechnungshof auch die bisherigen Bemühungen des Bundesministeriums an, eine Rückerstattung der zu Unrecht geleisteten Wohngeldzahlungen an zwei Bundesländer und eine Änderung der fehlerträchtigen Verfahren zu erreichen. Zwar mag die Durchsetzung von Rückerstattungen durch die unkooperative Haltung eines der betroffenen Länder erschwert sein. Das entbindet das Bundesministerium jedoch nicht von seiner Verpflichtung, alle ihm zur Verfügung stehenden Mittel zu nutzen, um die zu Unrecht erstatteten Bundesmittel zurückzuerlangen und weitere Nachteile für den Bundeshaushalt zu verhindern. Dabei kann ein unsubstanziiertes Bestreiten der Hochrechnung des Bundesrechnungshofes nicht als Vorwand dienen. Das Bundesministerium darf die zu rechtswidrigen Erstattungen führende Verfahrensweise des Landes und die Weigerung, an der Aufklärung des Umfangs der Überzahlungen mitzuwirken, nicht auf sich beruhen lassen.

Bei der Frage der ohne Rechtsgrund geleisteten Erstattungen geht es auch nicht darum, ob und wie ein Schadensersatzanspruch gegen das Land durchsetzbar ist. Vielmehr hat sich das Land aufgrund eines fehlerträchtigen Abrechnungsverfahrens aus dem Bundeshaushalt ungerechtfertigt bereichert. Weitere Erstattungsforderungen des Landes sind daher nur dann begründet, wenn das Land nachweist, dass den angeforderten Mitteln tatsächliche

Wohngeldleistungen in der geforderten Höhe gegenüberstehen, die nicht bereits durch überhöhte Anforderungen aus früheren Jahren ausgeglichen sind.

51.5

Das Bundesministerium sollte Zahlungen an die Länder nur auf der Grundlage fehlerfreier und haushaltsrechtlich zulässiger Verfahren zulassen. Soweit Verfahren angewandt wurden und noch werden, die zu überhöhten Anforderungen von Bundesmitteln geführt haben und weiter führen, sollte es von den Ländern die haushaltsrechtlich gebotenen Nachweise über die tatsächlich geleisteten Wohngeldzahlungen fordern. Zahlungen ohne solche Nachweise entbehren der Rechtsgrundlage; sie sind ggf. als Vorauszahlungen für künftige Erstattungsforderungen zu behandeln.

Zur Verhinderung künftiger Abrechnungsfehler sollte das Bundesministerium den Ländern neben den beabsichtigten Regelungen konkrete Mindestanforderungen für die Ermittlung der vom Bund zu leistenden Erstattungszahlungen vorgeben. Diese sollten insbesondere die rechtlichen Voraussetzungen der Erstattung, die notwendigen Zahlungsnachweise und die Nachweise über dem Bund zu erstattende Einnahmen aus Rück- und Erstattungsforderungen umfassen. Ohne weitere Erläuterungen sollte die Erstattung grundsätzlich nur für das laufende Haushaltsjahr zugelassen werden.

Bundesministerium der Verteidigung
(Einzelplan 14)

52 Neue Geschossfänge für Standortschießanlagen
(Kapitel 14 12)

52.0

Das Bundesministerium ersetzt seit Mitte der 90er-Jahre die herkömmlichen Sandgeschossfänge seiner etwa 145 Standortschießanlagen durch kostenaufwendige Geschossfänge mit Gummigranulat. Bislang sind rd. 22 Mio. DM für den Umbau ausgegeben worden. Noch anstehende Investitionen für etwa 100 Standortschießanlagen umfassen ein Volumen von mehr als 100 Mio. DM.

Der Bundesrechnungshof hält den Umbau nicht für erforderlich. Er sieht in einem häufigeren Austausch des mit Schadstoffen belasteten Sandes eine kostengünstigere und gleichwohl umweltgerechte Alternative.

52.1

Die Bundeswehr verfügt für die Schießausbildung mit Handwaffen über etwa 145 Standortschießanlagen. Die Schießstände sind in ihrem Zielbereich zur Aufnahme der ankommenden Geschosse mit einem überdachten Geschossfang – bestehend aus einem Lehm-/Kieskern mit Sandauflage – ausgestattet. Durch den Beschuss wird der Sand im Laufe der Zeit zu Staub zerrieben und durch die Luftfeuchtigkeit nach Jahren steinhart. Um Querschläger zu vermeiden, wird er in gewissen Abständen aufbereitet und nach einer Nutzungsdauer von ca. zehn Jahren teilweise oder vollständig ausgetauscht. Aufgrund des im Jahre 1986 verschärften Abfallrechts kann der mit Schwermetallen belastete Sand nur kostenaufwendig als Sondermüll entsorgt werden.

52.2

Nach der Verschärfung des Abfallrechts suchte das Bundesministerium nach Wegen, Sandabfall möglichst zu vermeiden. Vom Jahre 1990 an setzte es ein thermisches Verfahren ein, um den Sand umweltgerecht und kosten-günstig zu verwerten. Dabei ließen sich die Metallanteile wiedergewinnen und das anfallende Sintermaterial als Baustoff, z. B. im Straßen- und Sportplatzbau, weiterverwenden.

Weil Pflege, Wartung und Entsorgung der Sandgeschossfänge nach seiner Auffassung zunehmend Probleme hinsichtlich des Gewässer- und Bodenschutzes verursacht hätten, ließ das Bundesministerium einen neuen Geschossfang entwickeln. Es entschied sich für die Verwendung eines Geschossfanges mit Gummigranulat. Dabei durchdringt das Geschoss eine Wand aus speziell entwickeltem Kunststoff und wird dahinter von einer Kammer mit loser Gummigranulatfüllung aufgenommen. Das Bundesministerium ging davon aus, dass beim Einsatz dieses Materials kein Sonderabfall entsteht, die Anlagen länger halten und die laufende Wartung weniger zeit- und kostenaufwendig ist.

Nach einem Probeschießen führte das Bundesministerium das neue System im Jahre 1993 ein. Seitdem werden die herkömmlichen Geschossfänge schrittweise nach Ablauf ihrer Nutzungsdauer durch die neuen ersetzt. Die Investitionskosten belaufen sich für jeden Gewehrstand auf etwa 400 000 DM und für jeden Pistolenstand auf etwa 160 000 DM. Bisher wurden Standortschießanlagen für mehr als 22 Mio. DM umgerüstet.

Beim Dauerbetrieb der neuen Anlagen zeigte sich eine hohe Reparaturanfälligkeit. Die Wartungskosten waren mit jährlich rd. 23 000 DM etwa doppelt so hoch wie bei Sandgeschossfängen. Die Frontplatten wurden im Schusszentrum wegen der feststehenden Zielscheiben so stark perforiert, dass in kürzester Zeit ein Austausch notwendig

war. Das durch die Geschosseinwirkung zerstörte Kunststoffmaterial war nicht wiederverwertbar. Aus Gründen des Umweltschutzes durften die Geschosse aus dem mit Bleistaub und Treibsatzrückständen belasteten Gummigranulat nur in einem geschlossenen Absaugsystem getrennt werden.

52.3

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Notwendigkeit eines neues Geschossfangsystems nicht nachgewiesen ist. Obwohl die Umrüstungsaktion wegen des hohen finanziellen Volumens eine Maßnahme von erheblicher finanzieller Bedeutung darstellt, hat das Bundesministerium die nach § 7 Bundeshaushaltsordnung erforderliche Nutzen-Kosten-Untersuchung unterlassen.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes entspricht die thermische Sandverwertung den Anforderungen des Abfallrechts. Da kein Sondermüll anfällt, sind Gewässer und Boden nicht mehr belastet.

Wie die bisherige Umrüstungsaktion gezeigt hat, sind die erwarteten Vorteile nicht eingetreten. Die insgesamt negativen Erkenntnisse hätte das Bundesministerium rechtzeitig vor Einführung des neuen Systems im Rahmen eines Pilotprojektes gewinnen können.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die weitere Umrüstung einzustellen, um Fehlinvestitionen zu vermeiden.

52.4

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, es halte an seiner Entscheidung fest. Das neue System unterliege ständig einer kritischen Prüfung und werde anlagenbezogen optimiert. Es hat jedoch eingeräumt, dass dem Abfallrecht auch durch die thermische Sandverwertung entsprochen würde.

Das Erfordernis für die Entwicklung und Einführung eines neuen Geschossfangsystems hätte aber eindeutig in der durch den Beschuss des Sandgeschossfanges entstehenden Staubentwicklung gelegen. Der kontaminierte Sandstaub führe zu gesundheitlichen Belastungen für das Schießstandpersonal bei Wartungs- und Pflegearbeiten. Die Soldaten seien insbesondere in der versenkten Anzeigerdeckung unmittelbar vor dem Geschossfang dem Staub ausgesetzt. Das Schießstandpersonal könne zwar durch entsprechende Schutzkleidung geschützt werden, die sich im Gefährdungsbereich aufhaltenden Soldaten aber nicht.

Die Staubbelastung führe zudem zu einer unzulässigen Bodenkontamination. Da der Sand zur Reduzierung der Staubentwicklung befeuchtet werden müsse, sei die Gefahr der Grundwassergefährdung durch Auswaschung von Schwermetallen gegeben.

Entgegen der Auffassung des Bundesrechnungshofes sei der Betrieb der auf Gummigranulat umgerüsteten Geschossfänge nach inzwischen durchgeführten Kostenberechnungen in Unterhaltung und Wartung kostengünstiger. Einsparpotenziale ergäben sich daraus, dass geplant sei, mit automatischen Trefferanzeigen, verschiebbaren Schusszentren und zusätzlichen Geschossfangboxen die Standzeiten der neuen Geschossfänge deutlich zu erhöhen.

52.5

Die Einlassungen des Bundesministeriums können den Bundesrechnungshof nicht überzeugen. Die ständigen Bemühungen des Bundesministeriums, den neuen Geschossfang durch technische Ergänzungen zu optimieren, bestätigen, dass das System bis heute nicht ausgereift ist. Es ist auch nicht erkennbar, dass es hinsichtlich seiner Materialverwertung den Anforderungen des Umweltschutzes besser gerecht wird. Die technischen Verbesserungen, insbesondere durch automatische Trefferanzeigen und verschiebbare Schusszentren, ließen sich auch zur Optimierung der herkömmlichen Anlagen einsetzen.

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht die Bestrebungen des Bundesministeriums, die Schießanlagen umweltgerecht zu betreiben. Allein die Hinweise des Bundesministeriums auf mögliche Gefährdungen von Mensch und Umwelt rechtfertigten aber nicht ohne weiteres die Einführung eines neuen Geschossfangsystems. Wenn nach Auffassung des Bundesministeriums arbeitsschutzrechtliche Maßnahmen ausreichen, das Schießstandpersonal vor gesundheitlichen Gefährdungen durch Staub zu schützen, so gilt dies auch für eventuell gefährdete Soldaten. Allerdings hat der Bundesrechnungshof entsprechende Befehle für Soldaten zum Tragen von Schutzkleidung weder vorgefunden noch Soldaten im Nahbereich von Sandgeschossfängen in Schutzkleidung angetroffen. Offensichtlich hält das Bundesministerium die behauptete Umweltgefährdung doch nicht für so schwerwiegend.

Dem Argument des Bundesministeriums, das Grundwasser sei gefährdet, stehen seine eigenen Untersuchungsergebnisse der Böden, Gewässer und Sedimente auf Übungsplätzen entgegen. Die Untersuchungsergebnisse hatten keine Gefährdung des Grundwassers nachweisen können (vgl. Jahresbericht 1993 des Bundesministeriums zum Umweltschutz in Liegenschaften der Bundeswehr). Eine gewisse Restgefährdung durch überlagerten Sand ließe sich durch einen häufigeren Austausch des Sandes ausschließen.

Das Bundesministerium bleibt daher aufgefordert, wegen der hohen Investitions- und Folgekosten die weitere Umrüstung der Standortschießanlagen auf Gummigranulat einzustellen.

53 Zusammenlegung der Wehrbereichsverwaltungen V (Stuttgart) und VI (München)

53.0

Die Aufgaben der Wehrbereichsverwaltungen V und VI können künftig von einer Wehrbereichsverwaltung wahrgenommen werden, ohne dass dadurch die Auf-

gabenerfüllung beeinträchtigt wird. Die Behörden- und Bürgernähe wäre auch weiterhin gewährleistet. Der neue Zuständigkeitsbereich würde sich auf zwei Bundesländer erstrecken. Die meisten anderen Wehrbereichsverwaltungen erfassen schon mehrere Bundesländer, ohne dass Probleme in der Zusammenarbeit mit zivilen Dienststellen entstehen.

Durch die Zusammenlegung können bei gleichzeitiger Optimierung der Geschäftsabläufe etwa 350 Dienstposten entfallen. Hierdurch lassen sich die Personalausgaben jährlich um ca. 30 Mio. DM vermindern.

53.1

Die Territoriale Wehrverwaltung orientiert sich in ihrem Aufbau an der Organisation der Streitkräfte. Daher wurde seit der Wiedervereinigung parallel zu der Reduzierung der gesamtdeutschen Streitkräfte auch die Territoriale Wehrverwaltung in Organisation und Struktur gestrafft. Die Zahl der Dienststellen ging seit dem Jahre 1991 um etwa 40 % von 418 auf 256 und die der Dienstposten von rd. 79 000 auf 57 000 zurück. Mit der Einführung moderner Verfahrens- und Organisationsstrukturen ist ein weiterer Rückgang auf rd. 47 000 Dienstposten zu erwarten. Im militärischen Bereich ist die Zahl der Standorte von 944 auf 644 und die der Soldaten von 492 000 auf unter 330 000 reduziert worden. Bei den zivilen Dienstposten im Truppenbereich hat es einen Rückgang von 99 000 auf 69 000 gegeben.

Daneben führten zusätzliche Maßnahmen zur Effizienzsteigerung zu erheblichen Arbeitserleichterungen. Zur internen Optimierung wird eine Vielzahl von Instrumenten und Strategien eingesetzt, wie beispielsweise Kosten- und Leistungsverantwortung auf allen Ebenen und analytische Methoden zur Ermittlung des sachgerechten Personalbedarfs. Die Wehrbereichsverwaltungen nehmen bei der Aufgabenerfüllung verstärkt private Leistungen in Anspruch (Rahmenvertrag mit der Industrie zur Innovation, Investition und Wirtschaftlichkeit in der Bundeswehr vom 15. Dezember 1999).

Die Zahl der Standortverwaltungen und der Kreiswehrersatzämter wird sich durch die Anwendung neuer Kriterien weiter vermindern. Das bedeutet den Wegfall von mindestens 20 Standortverwaltungen sowie im Bereich der Kreiswehrersatzämter eine Reduzierung um weitere 500 Dienstposten.

53.2

Bei dieser Sachlage und als Beitrag zur Straffung und Modernisierung der Bundesverwaltung untersuchte der Bundesrechnungshof, ob für die Betreuung der verbliebenen Dienststellen und Truppenteile in den Wehrbereichen V (Stuttgart) und VI (München) eine Wehrbereichsverwaltung ausreichend ist. Er stellte fest, dass sich die umfassenden Änderungen in den letzten Jahren auch auf den Aufgabenumfang dieser beiden Wehrbereichsverwaltungen auswirkten.

Die Zahl der zu betreuenden Dienststellen, Truppenunterkünfte und Kasernen sowie der Soldaten und Zivilbediensteten verringerten sich beträchtlich, wie die untenstehende Übersicht verdeutlicht.

53.3

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Wehrbereichsverwaltung V aufzulösen und die Aufgaben auf die Wehrbereichsverwaltung VI zu übertragen.

Nach seinen Feststellungen führt dies nicht zu einer Überbelastung der Wehrbereichsverwaltung VI. Nach der Zusammenlegung hätte sie immer noch nicht die Belastungskriterien erreicht, die sie allein bis 1991 in ihrem Zuständigkeitsbereich hatte.

Durch die Zusammenfassung der beiden Wehrbereichsverwaltungen können nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes etwa 350 Dienstposten für Beamte, Angestellte und Arbeiter eingespart werden. Allein die Personalausgaben verringern sich bei einem entsprechenden Personalabbau jährlich um rd. 30 Mio. DM. Weitere deutliche Einsparungen ergeben sich bei den Sach- und sonstigen Betriebsausgaben.

53.4

Das Bundesministerium hat es in seiner ersten Stellungnahme vom 4. Mai 2000 abgelehnt, den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zur Auflösung der Wehrbereichsverwaltung V zu folgen. Es hat darauf verwiesen, dass eine Vielzahl quantitativer und qualitativer Änderungen zu deutlichen Aufgabenzuwächsen bei den Wehrbereichsverwaltungen geführt hätten. Es hat weiter geltend gemacht, dass bei einer Zusammenlegung die Behörden- und Bürgernähe nicht mehr gegeben sei. Der Vorschlag des Bundesrechnungshofes lasse zudem arbeits-

	nachgeordnete Dienststellen		**Truppenunterkünfte und Kasernen**		**Soldaten**		**Zivilpersonal**	
	WBV V	**WBV VI**	**WBV V**	**WBV VI**	**WBV V**	**WBV VI**	**WBV V**	**WBV VI**
1991	43	70	53	99	42 078	98 980	16 098	28 742
1998	27	43	39	54	26 302	59 221	10 252	20 011
Rückgang absolut	16	27	14	45	15 776	359 221	5 846	8 737
Rückgang in %	37,2	38,5	26,4	45,4	37,4	40,1	36,3	30,3

marktpolitische Erfordernisse außer Acht. Das Bundesministerium hält auch das ermittelte Einsparpotenzial im Personalbereich für zu hoch.

Das Bundesministerium hat am 17. Juli 2000 mitgeteilt, dass in seinem Eckpfeilerpapier „Die Bundeswehr – Sicher ins 21. Jahrhundert“ vom 1. Juni 2000 die Absicht festgehalten sei, die Territoriale Wehrverwaltung im Gleichklang mit der Territorialen Wehrorganisation zu straffen. In diesem Rahmen sei nunmehr vorgesehen, die Wehrbereichsverwaltungen von sieben auf vier zu verringern.

53.5

Die vom Bundesministerium in seiner ersten Stellungnahme dargelegten Argumente gegen eine Zusammenlegung der Wehrbereichsverwaltungen V und VI vermögen den Bundesrechnungshof nicht zu überzeugen.

Die beträchtlichen Veränderungen bei der Bundeswehr können nicht ohne Auswirkungen auf die Struktur, die Organisation und den Personalbedarf der Wehrbereichsverwaltungen bleiben. Sie führen zwangsläufig zu einem Arbeitsrückgang.

Es trifft zwar zu, dass der Aufgabenumfang der Wehrbereichsverwaltungen in Teilbereichen zugenommen hat. Dies gilt insbesondere für die Unterbringung der im Rahmen des allgemeinen Personalabbaus überzählig gewordenen Mitarbeiter sowie Aufgaben, die aus dem Ministerium abgeschichtet wurden. Ein dadurch entstehender Personalmehrbedarf kann jedoch zum einen durch die aufgezeigten Strukturänderungen und zum anderen durch die veranlassten Maßnahmen zur Effizienzsteigerung nach und nach wieder ausgeglichen werden. Das Bundesministerium hat bereits aus diesen Gründen entsprechende Dienstpostenverminderungen bei den Wehrbereichsverwaltungen vorgenommen.

Die Entfernungen von nur noch einer Wehrbereichsverwaltung zu ihren nachgeordneten Dienststellen werden zwar künftig im Durchschnitt länger, spielen aber im Hinblick auf die modernen Kommunikationsmöglichkeiten keine wesentliche Rolle mehr. Die Behörden- und Bürgernähe wäre auch nach der Zusammenlegung – im Vergleich mit anderen Wehrbereichsverwaltungen – gewährleistet. So umfassen die Zuständigkeitsbereiche der Wehrbereichsverwaltungen I, IV und VII bereits mehrere Bundesländer, ohne dass dadurch die notwendige Zusammenarbeit mit den zivilen Dienststellen im Bereich der Arbeitsverwaltung, des Bauwesens, des Umweltschutzes sowie zwischen der eigenen Verwaltung und den Mitarbeitern beeinträchtigt ist.

Der Bundesrechnungshof hält Einsparungen in der Größenordnung von 350 Dienstposten für realistisch. Allein im Führungsbereich können ca. 70 Dienstposten entfallen. Hinzu kommen weitere nicht unerhebliche Dienstposteneinsparungen bei der Zahl der Personalräte, der Vertrauensleute, der Sach- und Bürosachbearbeiter sowie der Büro- und Schreibkräfte. Im Bereich des in die Wehrbereichsverwaltung integrierten Gebührniswesens ist durch die Zusammenfassung der Dezernate III 2 (Zentrale Gebührnisangelegenheiten) sowie der Servicefunktionen im Inneren Dienst ein zusätzlicher Personalabbau möglich.

Der sich bei einer Auflösung der Wehrbereichsverwaltung V ergebende Verlust von Arbeitsplätzen in dieser Region kann weitgehend vermieden werden, in dem die Dezernate III 8 (Dienstzeitversorgung) und III 9 (Beschädigtenversorgung) in Stuttgart verbleiben und gleichzeitig die entsprechenden Dezernate der Wehrbereichsverwaltung III dorthin verlegt werden. Das hätte den weiteren Vorteil, dass dann die Festsetzung und Zahlung der gesamten Versorgungsbezüge einschließlich der Bearbeitung von Wehrdienstbeschädigungen und Nachversicherungen für die Bundeswehr und die Bundeswehrverwaltung in einer Dienststelle konzentriert ist.

Der Bundesrechnungshof nimmt die im Schreiben des Bundesministeriums vom 17. Juli 2000 mitgeteilte Absicht, die Zahl der Wehrbereichsverwaltungen von sieben auf vier zu verringern, zur Kenntnis. Er erwartet, dass das Bundesministerium seine Absicht zügig umsetzt und dabei die Anregungen des Bundesrechnungshofes angemessen berücksichtigt.

54 Entwicklung einer Ausstattung zur Dekontamination
(Kapitel 14 15)

54.0

Die Bundeswehr beabsichtigt, ihre Ausstattung zur Dekontamination von Personen und Material zu erneuern. Das fast eine halbe Milliarde DM teure, aus vier Teilen bestehende Rüstungsvorhaben weist gegen Ende einer überlangen Entwicklung noch schwerwiegende Wirksamkeits- und Anwendbarkeitsprobleme auf, die zumindest bei zwei Teilvorhaben von einer Einführung abraten lassen. Zudem verhindern Lücken in den konzeptionellen Vorgaben genaue Bedarfsermittlungen.

54.1

Die Streitkräfte der Bundeswehr müssen davon ausgehen, dass sie in einem Einsatzfall auch Bedrohungen durch atomare, biologische und chemische (ABC-) Kampfmittel zu begegnen haben. Die grundlegenden konzeptionellen Vorgaben dieser ABC-Abwehr werden im Führungsstab der Streitkräfte erarbeitet. Die Materialverantwortung für das ABC-Abwehrmaterial liegt beim Inspekteur des Heeres. Eine Teilaufgabe der ABC-Abwehr ist das Dekontaminieren von verstrahltem, verseuchtem oder vergiftetem Personal und Material. Es soll von der ABC-Abwehrtruppe des Heeres sowie durch die Sanitätstruppe wahrgenommen und durch wirksame Verfahren und leistungsfähige Geräte unterstützt werden. Dazu richtete die Bundeswehr in den 70er-Jahren so genannte Hauptentstrahlungs-, Entseuchungs- und Entgiftungsplätze (Dekontaminationsplätze bzw. Plätze) ein.

Ende der 80er-Jahre galten die Ausstattung dieser Plätze als veraltet, störanfällig, zu zeit- und personalaufwendig und die verwendeten Chemikalien als umweltschädlich. Das Heer forderte daher im Jahre 1988 moderne Dekontaminationsplätze. Sie sollten den Erfolg der Dekontamination ohne umweltbelastende Chemikalien mit Heißdampf-/Heißgasverfahren sicherstellen. Seither lässt die Bundeswehr in vier Teilvorhaben (Bausteinen) neue Plätze entwickeln, nämlich Ausstattungen zur Dekontamination für Personen, Bekleidung, Großgerät und Sondergerät. Die beiden erstgenannten Ausstattungen stehen kurz vor der Einführung.

Der Verlauf der Entwicklung und die Verwendbarkeit ihrer Ergebnisse stellten sich im Jahre 1999 wie folgt dar:

Die konzeptionellen Vorgaben für die Ermittlung und Beschreibung des Dekontaminationsbedarfs der Bundeswehr enthielten keine aus Szenarien abgeleitete Daten zum Umfang und zur Qualität der Kontamination, mit der ggf. in einer Krise, einem Krisenreaktionseinsatz oder im Verteidigungsfall zu rechnen wäre. Die Forderungen blieben allgemein und waren zudem nicht zwischen der ABC-Abwehr und dem Medizinischen ABC-Schutz abgestimmt. Die Dekontamination verwundeter wurde daher gegenüber derjenigen unverletzter Soldaten nicht mit gleicher Intensität verfolgt.

Die Entwicklung der ersten Bausteine dauerte bisher zwölf Jahre. Die Beschaffung zehn vollständiger Plätze soll frühestens im Jahre 2009, also 21 Jahre nach Billigung der Taktischen Forderung und dem dort formulierten Bedarf, abgeschlossen sein. Insgesamt plant die Bundeswehr, 24 Plätze für rd. eine halbe Milliarde DM zu beschaffen.

Während der langen Entwicklungsphase wurden die geforderten Leistungen und Stückzahlen der Bausteine vermindert, ohne dass die Gründe dafür dokumentiert und die Kostenplanungen entsprechend korrigiert wurden.

Im Vorgriff auf den erheblich geringeren Personalbedarf der neuen Dekontaminationsplätze begann die Bundeswehr mit dem Abbau des derzeitigen Betriebspersonals, sodass sie die derzeit vorhandenen Anlagen nicht mehr vollständig nutzen kann.

Bei der Ausstattung für Personen, unter Einsatz eines Duschcontainers für über 1 Mio. DM, waren die Hygieneeffekte ausgeprägter als die geforderten Effekte zur Entstrahlung und Entgiftung. Das gewählte serielle Verfahren, bei dem ein Soldat nach dem anderen behandelt wird, stößt bei einer größeren Zahl kontaminierter Soldaten schnell an seine Kapazitätsgrenzen. Die Enge im Eingangsbereich kann zu einer Übertragung der Kontamination führen.

Wegen der notwendigen hohen Temperaturen ließ sich das zur Dekontaminierung der Bekleidung entwickelte Heißgas-/Heißdampfverfahren für wesentliche Bekleidungs- und Ausrüstungskomponenten nicht anwenden. Insofern konnte die Wirksamkeit des Verfahrens für kontaminierte und verschmutzte Bekleidungsstücke nicht wirklichkeitsnah nachgewiesen werden.

Bei der Entwicklung der Ausstattung für Großgerät ist ebenfalls noch nicht nachgewiesen, ob das neue Verfahren bei zumindest gleicher Wirksamkeit gegenüber dem bisherigen die geforderten Durchsatzraten ermöglicht. Probleme bereiteten beispielsweise der hohe Wasserbedarf, die Kumulation der Kampfstoffe am Waschplatz sowie der Lärm und die Abgase der Gasturbine, die in das Großgerät eindringen können.

Zur Bedienung der verschiedenen Einrichtungen der Ausstattung für Sondergerät plante die Bundeswehr zu wenig Personal ein. Die geforderten Durchsatzraten lagen zu niedrig und waren auch nicht mit denjenigen der übrigen Bausteine des Platzes abgestimmt.

54.2

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die lückenhaften konzeptionellen Vorgaben zur Dekontamination nicht als tragfähige Grundlage für die Beschaffung von Ausrüstungen mit einem finanziellen Umfang von einer halben Milliarde DM dienen können.

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes haben Mängel in der Vorhabensteuerung dazu geführt, dass wesentliche Leistungsdaten ohne Begründung gesenkt wurden und die Entwicklungsergebnisse unzureichend sind. Hinzu kommt der unabgestimmte Personalabbau.

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, die konzeptionellen Vorgaben zur Dekontamination zu vervollständigen, bevor eine Beschaffung eingeleitet wird. Nach wie vor fehlen Szenarien und daraus abgeleitete Daten zur erwarteten Kontamination sowie die Abstimmung zwischen ABC-Abwehr und Medizinischem ABC-Schutz. Weiter sollte das Bundesministerium die veranschlagten Kosten des Vorhabens aktualisieren sowie die vorhandenen Geräte- und Personalausstattungen aufeinander abstimmen.

Der Bundesrechnungshof hat wegen der Mängel bei den Ausstattungen für Personen und Bekleidung vom Beschaffen dieser Bausteine abgeraten. Er hat empfohlen, die parallele, gleichzeitige Dekontamination von Personen zu prüfen und statt einer Dekontamination der Bekleidung mit Heißgas oder Heißdampf ihren Austausch vorzusehen („logistische Lösung“).

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sollte die Bundeswehr die Ausstattung für Großgerät nur mängelfrei einführen. Zudem sollte sie das Bedienungspersonal bei der Ausstattung für Sondergerät verstärken.

54.3

Das Bundesministerium hat erklärt, es werde das Rüstungsvorhaben wie geplant fortführen. Es sehe keine Schwächen in den konzeptionellen Vorgaben und hat auf eine Studie aus dem Jahre 1989 hingewiesen, auf deren Grundlage die Ausrüstung zur Dekontamination optimiert werden könne. Es wolle jedoch eine weitere Studie in Auftrag geben. Diese soll u. a. den Bedarf an Kapazitäten zur Dekontamination ermitteln.

Das Bundesministerium hat angekündigt, die verringerten Stückzahlen und geänderten Kosten des Vorhabens in das Datenwerk 2001 des Bundeswehrplans aufzunehmen. Weiterhin will es mit Blick auf die neue Struktur der Bundeswehr den Personalbedarf entsprechend der dann zur Verfügung stehenden Ausstattung berücksichtigen.

Bei der Ausstattung für Personen gebe es zum seriellen Verfahren aus Kostengründen keine Alternative. Wartezeiten müssten hingenommen werden. Das Verfahren selbst biete große Sicherheit gegen eine Übertragung der Kontamination. Durch konstruktive Maßnahmen sei sichergestellt, dass der Soldat nach Ablegen seiner Schutzkleidung ohne Berühren verschmutzter oder kontaminierter Teile in den Duschbereich wechseln könne. Die Hygieneeffekte seien gewollt und aus psychologischer Sicht notwendig.

Der Dekontaminationserfolg beim Baustein Bekleidung sei unabhängig vom Verschmutzungsgrad oder Zustand der Bekleidung gegeben. So könne der Soldat an der Kleidung anhaftende Schmutzpartikel nach dem Trocknen gefahrlos entfernen. Das Bundesministerium hat allerdings eingeräumt, dass hitzeunbeständige Kampfbekleidung und Ausrüstungsteile hier nicht behandelt werden können und der Ausstattung für Sondergerät zugeführt werden müssen. Es beabsichtige das Verfahren zur Dekontamination von Bekleidung hinsichtlich einer „logistischen Lösung“ zu überprüfen.

Das Verfahren für Großgerät werde in der noch anstehenden Erprobung optimiert. Eine Kampfstoffkumulierung am Dekontaminationsplatz sei nicht zu vermeiden. Die Bundeswehr beabsichtige entsprechende Regelungen und Maßnahmen zum Aufenthalt auf diesen Plätzen in die Vorschriften aufzunehmen. Zum Lärm- und Abgasproblem der Gasturbine würden Abhilfemaßnahmen gesucht.

Beim Verfahren für Sondergerät habe die Bundeswehr die Durchsatzraten aller Bausteine aufeinander abgestimmt. Im Truppenversuch werde sie überprüfen, inwieweit sie zusätzliche Ausrüstungsgegenstände in den jetzigen Forderungskatalog aufnehmen müsse. Auch die erforderliche Personalstärke und den organisatorischen Ablauf werde sie noch untersuchen.

54.4

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass die Planung bezüglich der Kosten und Stückzahlen revidiert und die Personalausstattung der jeweils zur Verfügung stehenden Ausrüstung angepasst werden sollen. Er begrüßt, dass das Bundesministerium mithilfe einer weiteren Studie nunmehr den aktuellen Bedarf an Kapazitäten zur Dekontamination ermitteln und insofern die bislang unzureichenden konzeptionellen Vorgaben verbessern will.

Allerdings bleibt weiterhin unklar, ob und wie viele äußerlich unverletzte aber verstrahlte oder vergiftete Soldaten die Ausstattung für Personen so nutzen können, dass sie danach wieder einsatzfähig sind. Nach wie vor besteht die Gefahr, dass sich wegen der räumlichen Enge im Duschcontainer die Soldaten im Auskleidebereich gegenseitig verstrahlen, verseuchen oder vergiften. Ebenso bleiben die Kapazitätsengpässe infolge des seriellen Verfahrens. Dem Beschaffungspreis von über 1 Mio. DM pro Duschcontainer steht insofern ein geringer Nutzen gegenüber.

Nach wie vor fehlt der praktische Nachweis, ob jeder Soldat seine dekontaminierte Bekleidung ohne Zweifel am Erfolg der Dekontamination wieder anziehen kann. Der Hinweis des Bundesministeriums, dass der Soldat verbleibende Schmutzreste nach der Dekontamination und Trocknung gefahrlos ausklopfen könne, spricht bei strahlendem Schmutz nicht für die Vertrauenswürdigkeit des Verfahrens. Ferner wurde in der Praxis bis heute nicht nachgewiesen, dass die Ausrüstung und Bekleidung bei Einwirkung des Heißdampf-/Heißluftgemischs von 170°C keinen Schaden nimmt. Insofern begrüßt der Bundesrechnungshof, dass das Bundesministerium Alternativen zum Verfahren für die Bekleidung prüfen will.

Die bei der Ausstattung für Großgerät eingeräumten Probleme wie die Kampfstoffkumulation am Waschplatz stehen auch hier einer Beschaffung eher entgegen.

Die Ergebnisse der Untersuchungen zur Ausstattung für Sondergerät bleiben abzuwarten.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Empfehlung, die Ausstattungen für Personen und Bekleidung in den bisher entwickelten Ausführungen nicht zu beschaffen. Stattdessen sollte für Personen ein paralleles Verfahren zur Dekontamination geprüft und für Bekleidung eine Austauschlösung vorgesehen werden.

55 Bedarfsermittlung und Bewirtschaftung von mobilen Kränen
(Kapitel 14 15)

55.0

Die Bundeswehr verfügte über etwa 1 500 mobile Kräne mit einem Beschaffungswert von rd. 500 Mio. DM. Dieser Bestand war überhöht. Die Kräne waren vielfach überaltert, kaum ausgelastet und entsprechend teuer im Betrieb. Mit den vorhandenen Bestands- und Betriebsdaten konnte die Bundeswehr den Bedarf nicht genau ermitteln und die Kräne nicht sachgerecht bewirtschaften. Auch fehlte ein übergreifendes und aktuelles Konzept.

Die Bundeswehr hat die Beschaffung weiterer Kräne vorerst ausgesetzt, einen Bestandsabbau eingeleitet und begonnen, das vom Bundesrechnungshof aufgezeigte Einsparpotenzial in Höhe von jährlich rd. 30 Mio. DM zu erschließen.

55.1

Die Streitkräfte und die Bundeswehrverwaltung verfügten Mitte 1998 über rd. 6 000 Kräne der verschiedensten

Typen wie mobile und stationäre Brücken-, Ausleger- oder Drehkräne. Die Materialverantwortung hierfür lag grundsätzlich beim Inspekteur des Heeres.

Bei den mobilen Kränen handelte es sich insbesondere um rd. 1 500 Auto-, Fahrzeug-, Mobil- und Hafenumschlagkräne, die die Bundeswehr vor allem in den Depot-, Umschlag-, Pionier- und Instandsetzungseinrichtungen der Streitkräfte sowie in den Wehrtechnischen Dienststellen des Bundesamtes für Wehrtechnik und Beschaffung einsetzt. Die Beschaffungskosten dieser Kräne erreichten beispielsweise bei einem mittleren Fahrzeugkran rd. 0,8 Mio. DM. Der Gesamtbeschaffungswert der 1 500 mobilen Kräne betrug rd. 500 Mio. DM. Die Materialerhaltung kostete jährlich rd. 40 Mio. DM.

Der Bundesrechnungshof überprüfte in den Jahren 1998 und 1999 mit Unterstützung der Prüfungsämter des Bundes Hannover, Koblenz und Berlin die Bedarfsermittlung und Bewirtschaftung der mobilen Kräne. Er stellte fest, dass die vorhandenen Bestands- und Betriebsdaten der Kräne Lücken aufwiesen, nicht aktuell waren und keine zentrale Steuerung zuließen. Die Verfahren der Datenverarbeitung waren veraltet. Die Materialverantwortung war zwischen Heer und Verwaltung aufgeteilt.

Die Betriebsdaten von rd. 200 Kränen zeigten, dass nahezu die Hälfte der Kräne mehr als dreißig Jahre im Einsatz waren. Bundeswehrinterne Vorgaben gehen von einer wirtschaftlichen Nutzungsdauer von zwanzig Jahren aus; industrieüblich sind sieben bis zehn Jahre. Andererseits wiesen die Kräne der Bundeswehr durchweg nur 5 % der in der Industrie gängigen Auslastung auf. Dementsprechend hoch lagen die Kosten je Betriebsstunde. Allein aus der Materialerhaltung und den Betriebsstoffen – weitere Kostenarten hatte die Bundeswehr nicht erfasst – ergaben sich über 300 DM je Betriebsstunde eines Kranes.

Die Bedarfsermittlungen basierten auf globalen Planungsgrößen und zeigten nicht den aktuellen und individuellen Bedarf der einzelnen Dienststellen und Einheiten auf. Die Aufgaben- und Strukturänderungen der Bundeswehr wiesen bereits auf große Bestandsüberhänge an Kränen hin, waren jedoch noch nicht in eine Gesamtplanung zum Bestandsabbau oder -ausgleich einbezogen.

Es gab für die Kräne kein teilstreitkraftübergreifendes und die zivilen Bedarfsträger einbeziehendes Gesamtkonzept zur Bedarfsermittlung und Bewirtschaftung. Wirtschaftlichkeitsberechnungen für die Bewertung von Einsatzalternativen waren nur mit aufwendigen Sondererhebungen möglich, da die benötigten Daten zentral nicht zur Verfügung standen.

Die Aussonderungs- und Verwertungsverfahren dauerten zu lange und verursachten so vermeidbare Wartungs- und Stillstandskosten sowie Mindererlöse beim Verkauf.

Die Bundeswehr hatte noch in den Jahren 1992 bis 1994 für rd. 150 Mio. DM 200 neue Kräne beschafft, die bis zum Jahre 1998 nur wenige Betriebsstunden aufwiesen. Zusätzlich hatte sie in den Jahren 1995 bis 1998 an rd. 400 von 500 alten Kränen Maßnahmen zur Nutzungsdauerverlängerung mit Kosten von rd. 40 Mio. DM vorgenommen. Damit wollte sie die Kräne bis über das Jahr 2006, also insgesamt mehr als 40 Jahre nutzen. Einsparmöglichkeiten durch Einsatzalternativen wie Miete und Leasing bei Bedarfsspitzen oder Poolbildung hatte die Bundeswehr nicht näher geprüft.

Mit dem Ziel, die Beschaffungszahlen zu senken, begann das Heer Mitte 1998 eine kostengünstigere Bewirtschaftung der Fahrzeugkräne zu untersuchen.

55.2

Der Bundesrechnungshof hat auf das erhebliche Einsparpotenzial sowohl bei der Beschaffung als auch beim Betrieb der mobilen Kräne der Bundeswehr hingewiesen. Die Bundeswehr könnte jährlich rd. 30 Mio. DM einsparen, wenn die Materialverantwortung in einer Hand liegt und die Grundlagen und Verfahren zur Bedarfsermittlung und Bewirtschaftung entscheidend verbessert werden. Die vorhandenen Bestands- und Betriebsdaten lassen nach Auffassung des Bundesrechnungshofes keine zutreffenden Aussagen zum Bedarf der Bundeswehr an mobilen Kränen sowie zu Kosten und Wirtschaftlichkeit deren Einsatzes zu. Diese Daten können somit auch keine tragfähigen Grundlagen für Entscheidungen über weitere Beschaffungen bilden.

Der Bundesrechnungshof hat die Altersschichtung der Kräne als ungünstig bewertet. Er bezweifelt, dass die Nutzungsdauerverlängerung der überalterten Kräne von 30 auf 40 Jahre wirtschaftlich war, wenn für deren Preis etwa 70 neue Kräne hätten beschafft werden können. Zusammen mit der geringen Auslastung trieb die Nutzungsdauerverlängerung die Durchschnittskosten einer Betriebsstunde zusätzlich in die Höhe.

Sowohl die Beschaffung der 200 Kräne in den Jahren 1992 bis 1994 als auch die Nutzungsdauerverlängerung weiterer 400 Kräne in den Jahren 1995 bis 1998 hätte die Bundeswehr anhand einer Gesamtplanung zum Bestandsabbau oder -ausgleich begründen müssen. Dies war geboten, da allein die Aufgaben- und Strukturänderungen der Bundeswehr große Bestandsüberhänge erwarten ließen. Weiter hätte das Heer Einsparmöglichkeiten durch Einsatzalternativen wie Miete, Leasing oder Poolbildung zu prüfen gehabt.

Die Mitte 1998 begonnene Untersuchung des Heeres zu einer kostengünstigeren Auftragserfüllung ging zwar in die richtige Richtung. Sie hätte jedoch deutlich früher beginnen sollen, um zumindest die Investitionsmaßnahmen zur Nutzungsdauerverlängerung zu verhindern. Möglicherweise hätte die Bundeswehr dann auch den Beschaffungsumfang verringern und die Aussonderungs- und Verwertungsverfahren beschleunigen können.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Untersuchungen zur kostengünstigeren Auftragserfüllung zu vervollständigen und zu beschleunigen. Vorerst sollte die Bundeswehr keine neuen Kräne beschaffen. Weiter sollte sie bis dahin eine teilstreitkraftübergreifende Konzeption für die Bewirtschaftung der Kräne erarbeitet haben, die

auch die zivilen Bedarfsträger einbezieht. Diese Konzeption sollte von einer ungeteilten Materialverantwortung des Heeres ausgehen und insbesondere Folgendes vorgeben:

- Verfahren zur Ermittlung des individuellen und aktuellen Bedarfs der Dienststellen/Einheiten an Kränen mit Bemessungskriterien,
- Maßnahmen zur Verbesserung der Auslastung, Maßnahmen zum Bestandsabbau und -ausgleich der Strukturüberhänge,
- Prüfung von alternativen Beschaffungsmöglichkeiten wie Miete oder Leasing.

Darüber hinaus hat der Bundesrechnungshof angeregt, auch die stationären Kräne in die Untersuchungen einzubeziehen.

55.3

Das Bundesministerium hat die Feststellungen des Bundesrechnungshofes zu großen Teilen anerkannt und dessen Empfehlungen aufgegriffen. Ihre Umsetzung habe es auch aufgrund abgeschlossener eigener Untersuchungen eingeleitet. Künftig werde die Materialverantwortung in einer Hand liegen und alle Bestands- und Betriebsdaten in einer Datei zentral geführt. Der Überblick über die Bestände, die Altersstruktur und den zukünftigen Bedarf an Kränen sei inzwischen vorhanden, das Einsparpotenzial erkannt.

Das Bundesministerium hat zudem mitgeteilt, dass zwischenzeitlich der Altbestand an Kränen um mehr als 440 mobile Kräne abgebaut worden sei und die Bundeswehr in den Jahren 1999 bis 2003 keine leichten und mittleren Fahrzeugkräne beschaffen werde. Der Bestandsabbau habe im Jahre 1999 eine Ausgabenminderung bei der Materialerhaltung in Höhe von rd. 13 Mio. DM bewirkt. Der Bestand lasse sich weiter erheblich reduzieren, sobald externe Bestände verstärkt zur Deckung des Bedarfs herangezogen würden.

Das Bundesministerium unterstütze grundsätzlich die Forderung nach einem neuen, auf die aktuellen Rahmenbedingungen abgestimmten Konzept. Es soll u. a. organisationsbereichsübergreifend sein und vorerst auf Berge-/Abschub- und Hebemittel begrenzt werden. Auf seiner Grundlage ließe sich die Anzahl der in der Truppe vorzuhaltenden und vorgehaltenen mobilen Kräne erheblich verringern.

Das Bundesministerium hat die Beschaffung neuer Kräne sowie insbesondere die Nutzungsdauerverlängerung alter Kräne mit den Bestandsvorgaben aufbauend auf den damaligen Bundeswehrstrukturen und dem damals geltenden Auftrag der Streitkräfte begründet. Beides hätte die Bundeswehr auf andere Weise nicht wirtschaftlich erfüllen können.

Das Bundesministerium erwarte jedoch wegen der anstehenden Entscheidungen zur Bundeswehrstruktur und des Rahmenvertrages mit der Industrie vom 15. Dezember 1999 grundsätzlich neue logistische Lösungen. Diese hätten auch Einfluss auf die Bedarfsdeckung an Berge-, Hebe- und Umschlagleistungen. Die konzeptionellen Arbeiten und notwendige Einzeluntersuchungen wie zu einem Kranstützpunktsystem würden deshalb erst nach Vorliegen der Strukturentscheidungen wieder aufgenommen.

55.4

Der Bundesrechnungshof erkennt die Bemühungen des Bundesministeriums und des Heeres an, die Schwächen in der Bestandsführung, Bedarfsermittlung und Bewirtschaftung der Kräne zu beseitigen, überzählige Bestände beschleunigt abzubauen, die Auslastung und Altersstruktur zu verbessern und einen wirtschaftlichen Einsatz der Kräne anzustreben.

Er bleibt jedoch bei seiner Auffassung, dass die Bundeswehr die Nutzungsdauer von 400 Kränen ohne tragfähige Entscheidungsgrundlagen verlängerte und die Beschaffung von 200 Kränen unzureichend begründete. Vor diesen Entscheidungen hätte sie die erst Ende 1998 eingeleiteten Untersuchungen des Heeres veranlassen müssen. Deren Ergebnisse hätten gezeigt, dass ein Bedarf an zusätzlichen Kränen nicht oder zumindest nicht in diesem Umfang bestand. Dadurch hätte die Bundeswehr Ausgaben in mehrstelliger Millionenhöhe vermeiden können.

Der Bundesrechnungshof teilt allerdings nicht die Bedenken des Bundesministeriums, dass die anstehenden Entscheidungen zur Bundeswehrstruktur und der Rahmenvertrag mit der Industrie die konzeptionellen Arbeiten und Einzeluntersuchungen überflüssig machen könnten. Nach seiner Auffassung werden dadurch erst die Grundlagen geschaffen, auf denen sich die Strukturentscheidungen aufbauen und der Rahmenvertrag sinnvoll nutzen lassen. Das Bundesministerium bleibt deshalb aufgefordert, möglichst schnell die konzeptionellen Grundlagen für die Bedarfsermittlung und Bewirtschaftung der Kräne zu schaffen.

56 Entwicklung eines Kleinfluggerätes für Zielortung

(Kapitel 14 19 und 14 20 sowie Kapitel 60 07)

56.0

Das Heer beabsichtigt, ein unbemanntes Kleinfluggerät einzuführen, das die Aufklärung für die Artillerie verbessern soll. Die Entwicklung und Beschaffung des Gerätes sollen mehr als 1,1 Mrd. DM kosten. Es zeigt am Ende einer überlangen Entwicklung trotz einer Verdoppelung der Systemkosten noch eine Reihe schwerwiegender technischer Mängel, die bei der Beschaffung zu erheblichen finanziellen Risiken führen werden. Der Vergleich mit einer wesentlich kostengünstigeren Lösung war noch nicht beendet. Dennoch schloss das

Bundesministerium einen Vertrag zur Serienvorbereitung und traf damit im Grunde auch eine Vorentscheidung zur Beschaffung der Serie.

56. 1

Die Bundeswehr führt für verschiedene Einsatzzwecke unbemannte Kleinfluggeräte, so genannte „Drohnen" ein. Solche Drohnen sollen auch die Ziel- und Wirkungsaufklärung für die weitreichenden Waffensysteme der Artillerie verbessern. Ein seit dem Jahre 1980 betriebenes Rüstungsvorhaben „Kleinfluggerät für Zielortung" (Fluggerät) mit einem geplanten finanziellen Volumen von rd. 1,13 Mrd. DM, davon rd. 490 Mio. DM Entwicklungs- und rd. 640 Mio. DM Beschaffungskosten, stand im Jahre 1998 am Ende seiner Entwicklungsphase. Der Mitte 1998 abgeschlossene Serienvorbereitungsvertrag trat im Jahre 2000 mit Verzögerung in Kraft.

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahre 1999 den bisherigen Verlauf der Entwicklung und deren Ergebnisse und kam zu folgenden Feststellungen:

Das Bundesministerium betrieb die Entwicklung des Fluggerätes seit dem Jahre 1992 gemeinsam mit Frankreich. Beide Länder hatten das Management einer internationalen Rüstungsagentur übertragen. Die binationale Entwicklung brachte nicht die erwarteten Vorteile; das Management zeigte Schwächen.

Inzwischen entschied Frankreich, die Zusammenarbeit nach der Entwicklung einzustellen und das System nicht zu beschaffen. Der französische Rechnungshof kritisierte diese Entscheidung als zu spät. Der militärische Bedarf an dieser Drohne habe schon seit zehn Jahren an Bedeutung verloren. Mit den für die Entwicklung eingesetzten Geldern habe man allenfalls eine Studie für ein neues System finanziert, das mit dem geplanten Fluggerät nur noch eine entfernte Ähnlichkeit haben werde.

Wenn das letzte Fluggerätsystem wie geplant im Jahre 2008 ausgeliefert werden sollte, hat die Entwicklung und Beschaffung seit der Genehmigung der taktischen Forderung fast dreißig Jahre gedauert. Nur mit umfangreichen, ständigen Nachbesserungen lässt sich vermeiden, dass die Truppe nicht schon bei der Einführung veraltete Geräte erhalten wird.

Die militärischen und technischen Forderungen an das Fluggerät waren teils unklar. Zudem erreichte das bisherige Entwicklungsergebnis nur unzureichend die geforderten Systemleistungen. So waren die tatsächlichen Aufklärungsleistungen der mit einem Infrarotsensor ausgestatteten Drohne gegenüber den geforderten eingeschränkt. Die Einbindung des Aufklärungssystems in das Führungs- und Einsatzsystem der Artillerie genügte nicht den Anforderungen.

Eine Studie zeigte eine so geringe Überlebenswahrscheinlichkeit der Aufklärungsdrohnen, dass im Einsatzfall schon nach einem Kampftag der Drohnenvorrat erschöpft sein kann. Dies berücksichtigte das Bundesministerium weder bei der Auslegung des Systems noch bei der Planung der Beschaffung. So war einerseits das einzelne Fluggerät aufwendig konstruiert und kostete deshalb mehr als 2 Mio. DM. Andererseits deckte die Planung des Bundesministeriums die militärisch für erforderlich gehaltene Minimalausstattung nicht ab. Darüber hinaus ließ die Planung zur Technischen Erprobung und zum Truppenversuch offen, ob das Entwicklungsergebnis bis zur vorgesehenen Freigabe der Serienvorbereitung alle Forderungen erfüllt.

Der Systempreis hatte sich seit dem Jahre 1992 von rd. 65 auf rd. 115 Mio. DM nahezu verdoppelt. Eine Unterrichtung des Parlaments unterblieb bisher. Um die geplanten Gesamtkosten einzuhalten, verringerte das Management in der Vorhabenplanung die Beschaffungsmenge von dreizehn auf acht Systeme. Das Bundesministerium finanzierte die Entwicklung bislang mit rd. 220 Mio. DM aus dem Einzelplan 60. Darüber hinaus beabsichtigte es, Entwicklungsleistungen für die Serienreife mit Beschaffungsmitteln zu finanzieren.

Um das Vorhaben zu beschleunigen, plante das Bundesministerium die Entwicklungs- und Beschaffungsphase zeitlich zu überlappen. Trotz mehrfacher Terminverlängerung ließ sich bis Anfang 2000 das vertraglich vereinbarte Entwicklungsergebnis nicht vollständig erreichen, die erhoffte Beschleunigung trat nicht ein.

Neben diesem Fluggerät ließ das Bundesministerium im Rahmen einer Experimentalstudie den Prototyp einer weiteren Aufklärungsdrohne entwickeln und dabei hauptsächlich handelsübliche Komponenten verwenden. Diese Drohne verfügt über annähernd vergleichbare Leistungswerte sowie neben einem Infrarotsensor zusätzlich über eine Tageslichtkamera, die bei Helligkeit genauere Bilder liefert. Dieses System kostet nur einen Bruchteil des anderen Systems. Für einen Einsatz im Kosovo ab März 2000 beschaffte die Bundeswehr ein System mit sechs Fluggeräten für insgesamt rd. 7 Mio. DM und erprobt es dort zur Zeit.

56.2

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium vor Inkrafttreten des Serienvorbereitungsvertrages (Anfang 2000) auf die Mängel des neuen Fluggerätes und die damit verbundenen finanziellen Risiken hingewiesen. Die derzeitigen Mängel beruhen nach seiner Auffassung auf der überlangen Entwicklungsdauer, den Schwächen im binationalen Management, den unklaren militärischen und technischen Forderungen und dem übereilten Abschluss des Serienvorbereitungsvertrages. Bislang erfüllt das Fluggerät die gestellten Forderungen nur unzureichend.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Bundesministerium weder die für die Entwicklung und die Beschaffung benötigten Haushaltsmittel noch deren gegenseitige Abgrenzung nach den haushaltsrechtlichen Grundsätzen zutreffend veranschlagt und zugeordnet hatte. Haushaltsmittel aus dem Einzelplan 60 sollten nicht zur Entwicklung von Geräten verwendet werden, die die Bundeswehr zur Erfüllung ihrer normalen Aufgaben benötigt.

Die beabsichtigte Verschiebung von Entwicklungsleistungen in die Beschaffungsphase verschleiert die tatsächlichen Kosten der Entwicklung.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes stand die erwartete Beschleunigung des Vorhabens durch eine Phasenüberlappung der Entwicklung und Beschaffung in keinem vertretbaren Verhältnis zu den dabei eingegangenen technischen und finanziellen Risiken.

Nach den Erfahrungen des Bundesrechnungshofes bedeutet die Freigabe der Serienvorbereitung für das Fluggerät im Grunde auch die Entscheidung zur Beschaffung. Er hat deshalb davon abgeraten, diese Freigabe zu erteilen, bevor folgende Bedingungen erfüllt sind:

- Alle vertraglich vereinbarten Entwicklungsergebnisse für das System, insbesondere die Softwareentwicklung, sollten nachgewiesen sein.
- Auswertbare Einsatzergebnisse der im Kosovo erprobten, wesentlich kostengünstigeren Drohne sollten vorliegen.
- Weiter müsste der Systemvergleich beider Drohnentypen sowie die Studienergebnisse zur Überlebensfähigkeit der Fluggeräte ausgewertet sein.
- Schließlich wären die tatsächlichen Entwicklungs- und Beschaffungskosten einschließlich der Risiken zu ermitteln.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, sich für ein Aufklärungssystem zu entscheiden und die Beschaffung zweier in großen Teilen übereinstimmender Systeme nicht weiter zu verfolgen.

Er hat angeregt, wegen der geringen Überlebensfähigkeit der Drohnen deren Konstruktion und Anzahl im System grundsätzlich zu überprüfen. Ggf. wäre eine Lösung mit einer großen Zahl einfacher und kostengünstiger Fluggeräte einer solchen mit wenigen komplexen, dafür aber teuren Fluggeräten vorzuziehen.

56.3

Das Bundesministerium hat Fehleinschätzungen eingeräumt, folgt jedoch nur teilweise den Bewertungen und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes.

Auch nach Auffassung des Bundesministeriums hat die Entwicklung des Aufklärungssystems zu lange gedauert. Die Verzögerungen hätten sich vor allem durch die bilaterale Zusammenarbeit und durch das Ausscheiden Frankreichs aus dem Programm ergeben. Die verwendete Technologie sei dadurch jedoch noch nicht veraltet. Anpassungen während der Erprobung seien in der Serienvorbereitung erforderlich und üblich. Für die umfangreichen Änderungen der Software entstünden keine zusätzlichen Kosten für den Auftraggeber. Inzwischen seien die notwendigen technischen Nachweise erbracht.

Das Bundesministerium hat eingeräumt, dass der zurzeit geplante Beschaffungsumfang die Ausrüstungslücke nicht deckt; damit werde aber zumindest die Funktion eines Aufklärungssystems für Teilbereiche erfüllt. Der endgültige Beschaffungsumfang solle mit der Einführungsgenehmigung festgelegt werden.

Rückblickend sei die Risikobewertung zur Phasenüberlappung Entwicklung/Beschaffung zu optimistisch gewesen.

Das Bundesministerium hat darauf verwiesen, dass das Fluggerät mit einem bedarfsgerechten Infrarotsensor ausgestattet und mit den Waffensystemen der Artillerie vereinbar sei. Als Drohnensystem verfüge es zwar über eine geringere Überlebensfähigkeit als bemannte Systeme. Die Forderungen zur Entdeckbarkeit würden jedoch eingehalten.

Die festgestellte Verdoppelung des Systempreises sei korrekt. Die Kostensteigerung für ein System habe sich in mehreren Schritten auch durch eine Mengenminderung ergeben. Die dazu notwendigen Haushaltsmittel seien eingeplant. Die tatsächlichen Kosten seien insofern nicht verschleiert. Eine Information des Parlaments zur Kostensteigerung erfolge bei Bedarf nach ergänzenden Vertragsverhandlungen.

Aus dem Einsatz der im Kosovo erprobten Drohne könnten keine zusätzlichen Erkenntnisse gewonnen werden. Nach den Studienergebnissen könne der kostengünstigere Drohnentyp wesentliche an das Fluggerät gestellte Forderungen nicht erfüllen. Den militärischen Forderungen insgesamt könne nur ein Mix beider Drohnentypen entsprechen.

Das Bundesministerium beabsichtige, den Serienvorbereitungsvertrag in Kürze in Kraft zu setzen. Das Heer könne auf die Fähigkeiten des Fluggerätes nicht verzichten. Das Bundesministerium hat jedoch angekündigt, die zeitlichen Abhängigkeiten des Serienvorbereitungsvertrages zu überprüfen und dabei Serienvorbereitung und Serienbeschaffung zu entkoppeln.

56.4

Der Bundesrechnungshof erkennt die Bemühungen des Bundesministeriums an, den Serienvorbereitungsvertrag nachzubessern und die Serienvorbereitung gegenüber der Serienbeschaffung zu entkoppeln. Der Erfolg bleibt abzuwarten. Eine Entkoppelung zwischen Entwicklung und Beschaffung wäre jedoch mit geringeren finanziellen als auch technischen Risiken behaftet und deshalb sinnvoller gewesen. Insofern hält der Bundesrechnungshof den Abschluss des Serienvorbereitungsvertrages durch das Bundesministerium für eine Fehlentscheidung.

Gegen die vom Bundesministerium dargelegte Aktualität der Technologie des Fluggerätes spricht, dass umfangreiche, tiefgreifende Nachbesserungen erforderlich sind. Die Entscheidung Frankreichs, aus dem Projekt auszusteigen, lässt auf einen geringen militärischen und technologischen Wert des neuen Fluggerätes schließen. Dies bekräftigt auch das Untersuchungsergebnis des französischen Rechnungshofes.

Das Bundesministerium konnte die vom Bundesrechnungshof dargelegten Verstöße gegen die Grundsätze des

Haushaltsrechts nicht entkräften. Das durch Erprobungsergebnisse ausgelöste Anpassen während der Entwicklung gehört nicht zur Serienvorbereitung. Das Herstellen der Serienreife unter Verwendung von Beschaffungsmitteln verschleiert die tatsächlichen Entwicklungskosten und verstößt gegen das Haushaltsrecht.

Bei der beabsichtigten Überprüfung des Beschaffungsumfangs müsste das Bundesministerium auch den tatsächlichen militärischen Bedarf hinterfragen, um ggf. Haushaltsmittel einzusparen. Dies ist allerdings vor der Einführungsgenehmigung erforderlich. In diesem Zusammenhang bleibt der Bundesrechnungshof bei seiner Empfehlung, die Beschaffung nur eines Aufklärungssystems weiter zu verfolgen. Dabei sollte das Bundesministerium bedenken, dass die im Kosovo erprobte, kostengünstigere Drohne teilweise besser ausgerüstet ist.

57 Lagerwirtschaft in der mittleren Versorgungsebene des Heeres
(Kapitel 14 15)

57.0

In der mittleren Versorgungsebene verfügt das Heer über insgesamt 50 „Unterstützende Einheiten", die eigene Lager unterhalten. Durch eine Anpassung der Versorgungsreichweite des Materials an die geänderte militärpolitische Lage und an die beschleunigten logistischen Abläufe ließen sich einmalig rd. 230 Mio. DM und mindestens 18 Mio. DM jährlich einsparen.

57.1

Wie die Kampftruppen hatte sich auch die Logistik des Heeres nach dem Jahre 1990 auf die geänderte Bedrohungslage und neue Aufgaben und Organisationsstrukturen einzustellen. Zugleich sollte sie ihre Betriebskosten zugunsten von Investitionen senken. Ein beträchtlicher Teil der Betriebskosten fallen bei der Materialbewirtschaftung in der zentralen Versorgung an. Das Heer unterscheidet hier drei Versorgungsebenen, die „Verbrauchenden Truppenteile" (Ebene 1), die „Unterstützenden Einheiten" (Ebene 2) sowie die „Depots" (Ebene 3).

In der mittleren Versorgungsebene verfügt das Heer über insgesamt 50 Unterstützende Einheiten (Einheiten), die aus Nachschub- und Versorgungskompanien oder Geräteausgabestellen bestehen und eigene Lager unterhalten. Sie sollen im Frieden einen regional begrenzten Bereich von Dienststellen des Heeres und Teile der Territorialen Wehrverwaltung mit Material versorgen. Zu diesem Zweck unterhält jede Einheit ein eigenes Lager, um Versorgungsartikel zu bevorraten. Die Einheiten sollen zudem die fachliche Aus- und Weiterbildung des Führungs- und Funktionspersonals der Nachschubtruppe gewährleisten. Bei Einsätzen der Krisenreaktionskräfte sollen sie deren Folgeversorgung sicherstellen und im Verteidigungsfall das Erlangen der Sollstärke und Durchhaltefähigkeit der Nachschubtruppe gewährleisten.

57.2

Im Auftrag des Bundesrechnungshofes überprüften die Prüfungsämter des Bundes München und Hannover im Jahre 1999 die Lagerwirtschaft der Einheiten und stellten fest:

Der Gesamtbeschaffungswert der in den Lagern der Einheiten vorhandenen Vorräte belief sich auf rd. 430 Mio. DM. Gelagert wurden mehrere tausend verschiedene Artikel.

Die Bevorratungshöhe orientierte sich noch an einer bundeswehrintern vorgegebenen Versorgungsreichweite von insgesamt 45 Tagen. Diese setzte sich aus einem Betriebs- und einem Nachschubzeitvorrat von je 21 Tagen sowie einem Sicherheitsvorrat von drei Tagen zusammen. Weder die veränderte militärpolitische Lage, die heute lange Reaktionszeiten aufgrund der abgeschwächten Bedrohungslage ermöglicht, noch die beschleunigten Abläufe in der Logistikkette der Bundeswehr, die kleinere Lager zulassen, hatten sich bislang auf diese interne Vorgabe ausgewirkt. Die Höhe der Vorräte in den Einheiten blieb gleich.

Vorgaben für die Bewirtschaftung von Festbeständen schlossen fast ein Drittel der Artikel von der maschinellen Bewirtschaftung aus. Auch dies trug dazu bei, dass Artikel, die seit mehr als sechs Monaten nicht mehr benötigt worden waren, rd. 20 % des Sortimentswertes ausmachten.

Das in den Einheiten für die Materialbewirtschaftung neu eingeführte IT-Verfahren trug aufgrund seiner Berechnungsmethodik ebenfalls zu überhöhten Beständen bei.

Die verbrauchenden Truppenteile beanspruchten die Einheiten unterschiedlich stark. Deren Auslastung lag jedoch in allen Fällen, insbesondere bei den Nachschubkompanien, deutlich unter den vom Heer vorgegebenen Werten. Zudem unterschieden die Vorgaben zum Betrieb der Einheiten zu wenig zwischen den Fällen Frieden, Krise und Krieg.

57.3

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass sich schon durch eine Senkung der Vorratshöhen in den Lagern der Einheiten kurzfristig erhebliche Haushaltsmittel einsparen lassen. Nach seiner Auffassung reichen ein Betriebsvorrat für höchstens neun Tage und ein Nachschubzeitvorrat für zwölf Tage aus. Auf einen Sicherheitsvorrat kann das Heer gänzlich verzichten. Dadurch könnte es einmalig rd. 230 Mio. DM und laufend zwischen 12 Mio. DM und 18 Mio. DM im Jahr einsparen, ohne seine Versorgung zu gefährden.

Der Bundesrechnungshof hat darüber hinaus gefordert, die gelagerten Vorräte hinsichtlich der Alt- und der Festbestände zu überprüfen und zu bereinigen sowie die Vorgaben für die Bewirtschaftung von Festbeständen auf das

zwingend erforderliche Maß zurückzuführen. Er hat darüber hinaus angeregt, die Berechnungsmethodik der für die Materialbewirtschaftung eingeführten IT-Verfahren so zu verbessern, dass nicht schon durch das Verfahren überhöhte Bestände aufgebaut werden.

Um die Auslastung der Einheiten zu verbessern und anzugleichen, hat der Bundesrechnungshof empfohlen, die Nachschubkompanien zumindest im Bereich der Lagerwirtschaft personell nicht zu besetzen, da sie hier nur gering beansprucht werden. Gerade im Frieden sind die Funktionen der Einheiten als Zwischenlager und als zweite Versorgungsebene zu großen Teilen entbehrlich. Deshalb sollte das Heer mittelfristig ausgewählte Nachschubkompanien in sog. Geräteeinheiten ohne Personal umwandeln, die es nur im Verteidigungsfall mit Personal besetzt. Langfristig könnte das Heer im Frieden auf die zweite Versorgungsebene gänzlich verzichten und stattdessen lediglich Materialverteilerpunkte ohne eigenen Vorrat und ohne Buchungsaufgaben betreiben.

57.4

Das Bundesministerium hat die Feststellungen zur überhöhten Vorratshaltung in der zweiten Versorgungsebene im Wesentlichen anerkannt und will die Empfehlungen zur Verringerung der Bevorratungsreichweite aufgreifen. Im Rahmen einer Truppenerprobung beabsichtige das Heer, vorerst bei drei Nachschubkompanien sowie drei Geräteausgabestellen die Versorgungsreichweite von 45 Tagen auf zunächst 27 Tage abzusenken. Sollten sich hierbei keine wesentlichen Mängel in der Versorgung ergeben, plane es eine weitere schrittweise Absenkung um je drei Tage in Sechsmonatsschritten. Danach wolle es diese Vorgaben auf alle seine Einheiten ausdehnen.

Das Bundesministerium hat zugesagt, die Lagerbewirtschaftungsvorgaben für Festbestände überprüfen zu lassen. Es wolle veranlassen, dass Artikel, nach denen mehr als ein Jahr keine Nachfrage bestand, in die Depots zurückgeliefert werden. Zudem beabsichtige das Heer die bestehenden IT-Verfahren zu verbessern und die Sollberechnungen für nicht mehr bewegte Konten nicht jährlich, sondern alle drei Monate durchzuführen. Weiter plane es, den Auslastungsgrad der Geräteausgabestellen zu erhöhen und dazu die Anforderungsdaten der letzten beiden Jahre zur Planung einheitsbezogener, individueller Personalausstattungen heranzuziehen.

Das Bundesministerium hat auf die Aufgaben der Einheiten z. B. bei der Folgeversorgung der Krisenreaktionskräfte hingewiesen. Es beabsichtige insofern vorerst nicht, die Organisation und die Größe der Nachschubkompanien grundsätzlich nur auf die im Frieden erforderlichen Elemente zu beschränken.

Das Bundesministerium hat sich zudem vorbehalten, für die beabsichtigten mittelfristigen Strukturänderungen die Ergebnisse der Kommission „Gemeinsame Sicherheit und Zukunft der Bundeswehr“ einzubeziehen. Es erwarte auch Erkenntnisse für eine innovative Logistik aus dem Rahmenvertrag mit der Industrie vom 15. Dezember 1999 im Pilotprojekt „Regionale Versorgung“. Danach könnten ggf. die verbrauchenden Truppenteile ohne eine zweite Versorgungsebene direkt durch die gewerbliche Wirtschaft beliefert werden, das Heer die militärische Lagerhaltung weitgehend aufgeben und die Personalwirtschaft flexibilisiert werden. Zugunsten der dadurch mittel- bis langfristig zu erwartenden Einsparpotenziale verzichte es auf eine kurzfristige Umstellung der Materialversorgung.

57.5

Der Bundesrechnungshof erkennt die Bemühungen des Bundesministeriums zur Verringerung der Bevorratungshöhe, zur Bereinigung der Bestände sowie zur Verbesserung der Verfahren und der Auslastung der Einheiten an. Das Heer sollte sie – nicht zuletzt wegen der schon kurzfristig zu erwartenden Einsparungen – zügig weiterverfolgen und rasch umsetzen. Insofern drängt der Bundesrechnungshof darauf, den angekündigten Truppenversuch alsbald durchzuführen und dessen Ergebnisse umgehend auf die Vorratshaltung der gesamten mittleren Versorgungsebene zu übertragen. Die angekündigte Verringerung der Versorgungsreichweite im Truppenversuch von 45 auf 27 Tage liegt noch deutlich über der vom Bundesrechnungshof als hinreichend angesehenen Reichweite von 21 Tagen. Zudem kann das Heer während der Erprobung nur in 6 von 50 Einheiten Einsparungen umsetzen.

Die zu erwartenden organisatorischen Änderungen in der Logistik, die anstehenden Strukturentscheidungen zur Bundeswehr und der Rahmenvertrag mit der Industrie sollten keinen Anlass geben, kurzfristig erzielbare Einsparungen in Höhe von über 200 Mio. DM zu verzögern.

Bundesministerium für Gesundheit
(Einzelplan 15)

58 Regelungen zur Erhebung von Gebühren und Auslagen

58.0

Das Bundesministerium besitzt bisher keine geeigneten Instrumente, um Gebühren sachgerecht zu ermitteln und deren ordnungsgemäßen und vollständigen Einzug sicherzustellen. Zudem werden Gebührentatbestände in den Kostenverordnungen der vier Bundesinstitute im Geschäftsbereich des Bundesministeriums ohne erkennbaren Grund unterschiedlich geregelt.

58.1

Die vier Bundesoberbehörden (Bundesinstitute) im Geschäftsbereich des Bundesministeriums erheben für ihre Leistungen Gebühren und Auslagen. Grundlage sind die jeweiligen Kostenverordnungen, die das Bundesministerium aufgrund des für die jeweilige Amtshandlung geltenden Gesetzes in Verbindung mit dem Verwaltungskostengesetz erlässt.

Der Bundesrechnungshof prüfte die Regelungen und die Praxis bei der Erhebung von Gebühren und Auslagen für Leistungen der Bundesinstitute und stellte erhebliche Versäumnisse des Bundesministeriums fest.

Vergleichbare Gebührentatbestände verschiedener Bundesinstitute (Rücknahme und Widerruf der Zulassung von Arzneimitteln) wurden in den für die Institute geltenden Kostenverordnungen unterschiedlich geregelt. Eine Kostenverordnung enthielt diese Amtshandlungen nicht als Gebührentatbestände.

Bestimmte, fortgesetzt erbrachte Laborleistungen eines Bundesinstitutes waren letztmalig in einer seit 1992 außer Kraft befindlichen Kostenverordnung enthalten. Trotz erkannter Verordnungslücke nahm das Bundesministerium bei nachfolgenden Kostenverordnungen keine entsprechende Regelung auf. Für die Begutachtung von Holzschutzmitteln durch ein anderes Bundesinstitut ist seit über zwanzig Jahren ungeklärt, inwieweit ein verordnungserheblicher Gebührentatbestand vorliegt und ob die seinerzeit vertraglich vereinbarten Entgelte heute noch angemessen sind.

Für Befreiungen von den Gebühren für Genehmigungen zur Freisetzung oder zum Inverkehrbringen gentechnisch veränderter Organismen gelten unterschiedliche Regelungen. Zugunsten privatwirtschaftlicher Unternehmen kommt eine Gebührenbefreiung verordnungsgemäß u. a. bei fehlenden wirtschaftlichen Erfolgsaussichten des Vorhabens in Betracht. Die Befreiungsvoraussetzungen lagen regelmäßig nicht vor. Gemeinschaftsvorhaben der Unternehmen mit gemeinnützigen Forschungseinrichtungen oder Universitäten sind hingegen gesetzesgemäß grundsätzlich gebührenfrei, unabhängig vom wirtschaftlichen Nutzen für den privatwirtschaftlichen Kooperationspartner. Trotz erkannter Zunahme derartiger Gemeinschaftsvorhaben unterließ es das Bundesministerium, Regelungsmöglichkeiten zu erwägen, um eine Gleichbehandlung aller aus der geleisteten Amtshandlung wirtschaftlich nutznießenden Unternehmen zu erreichen.

Darüber hinaus besteht für Freisetzungsgenehmigungen gentechnisch veränderter Organismen seit dem Jahre 1992 die Absicht, die praktizierte aufwendige Feststellung der Gebühren und Auslagen im Einzelfall durch Vorgabe pauschaler Gebührensätze zu ersetzen. Das zuständige Bundesinstitut unterrichtete das Bundesministerium im Dezember 1997 unter Hinweis auf eine noch ausstehende, notwendige Kostenanalyse über den Verfahrensstand. Danach unterblieben weitere Maßnahmen des Bundesministeriums, die Gebührenfestsetzung zu vereinfachen.

Das Bundesministerium erließ Kostenverordnungen teilweise erst erhebliche Zeit nach Inkrafttreten der Gesetze, die den gebührenpflichtigen Amtshandlungen zugrunde liegen. Im Fall des Medizinproduktegesetzes betrug der Zeitverzug bisher mehr als fünf Jahre. Für Amtshandlungen nach dem Grundstoffüberwachungsgesetz nahm das zuständige Bundesinstitut bis zum Erlass der Kostenverordnung Kostenvorbehalte in die Sachbescheide auf, die allerdings wirkungslos blieben, da das Bundesministerium versäumte, eine Übergangsregelung zur rückwirkenden Erhebung von Gebühren und Auslagen in die Verordnung aufzunehmen.

Das Bundesministerium vertrat bis zum Jahre 1997 die Rechtsauffassung, die Verjährungsfrist nach dem Verwaltungskostengesetz beginne mit Eingang der Antragsunterlagen bei der Behörde. Daraus ergaben sich im Bereich der Arzneimittelzulassung Einnahmeausfälle in Höhe mehrerer Millionen DM. Nach einer Überprüfung kamen die Bundesministerien des Innern und der Justiz Ende des Jahres 1997 zu dem Ergebnis, dass die Verjährungsfrist entgegen der bisherigen Auffassung erst mit Bekanntgabe der Kostenentscheidung beginne. Daraufhin wies das Bundesministerium die Bundesinstitute an, entsprechend zu verfahren. Ein Bundesinstitut folgte dieser Anweisung nicht, sodass weitere Einnahmeverluste entstanden.

58.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Bundesministerium es vielfach unterließ, mit geeigneten Regelungen sowohl rechtzeitige und vollständige als auch angemessene Erhebungen von Gebühren und Auslagen sicherzustellen. Als wesentliche Ursache dafür hat er fehlende Instrumente und Verfahren für die Erhebungen von

Gebühren und Auslagen angesehen. Er hat neben der Einführung ergebnisorientierter Kontroll- und Steuerungselemente (wie z. B. Ziel- und Zeitvorgaben) insbesondere empfohlen, eine regelmäßige und systematische, das gesamte Ressort umfassende Berichterstattung über Vollständigkeit und Wirksamkeit der Gebühren- und Auslagenregelungen einzuführen.

58.3

Das Bundesministerium hat die zentrale Kritik mangelnder Kontroll- und Steuerungsinstrumente grundsätzlich eingeräumt und die sich aus den Mängeln ergebenden Konsequenzen anerkannt. Es habe zahlreiche Abhilfemaßnahmen eingeleitet, im Einzelfall auch bereits durchgeführt. Im Übrigen hat es darauf hingewiesen, dass zur Behebung der festgestellten Regelungslücken in einigen Fällen noch Rechtsfragen zu klären seien.

Der Staatssekretär des Bundesministeriums habe das Thema aufgegriffen und werde es mit den Abteilungsleitern und anschließend mit den Leitern der betroffenen Institute erörtern. Zielsetzung werde dabei unter anderem sein, mögliche Kontroll- und Steuerungsinstrumente zu erarbeiten. Damit könnten die vom Bundesrechnungshof eingeforderten ordnungsgemäßen und vollständigen Gebührenerhebungen sowie auch eine einheitliche Behandlung gleichgelagerter Fälle innerhalb des Geschäftsbereichs gewährleistet werden.

58.4

Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass das Bundesministerium nunmehr beabsichtigt, die Probleme auf Leitungsebene mit dem Ziel zu erörtern, die erforderlichen Kontroll- und Steuerungsinstrumente zu erarbeiten. Hierbei sollten insbesondere auch Kosten- und Leistungsrechnungen einbezogen werden, die nach § 7 Abs. 3 BHO in geeigneten Fällen einzuführen sind. Die Gesetzesbegründung sieht Gebührenermittlungen ausdrücklich als geeigneten Bereich an.

Der Bundesrechnungshof erwartet allerdings, dass die Erörterungen in absehbarer Zeit unter Berücksichtigung der gegebenen Empfehlungen zu konkreten Ergebnissen führen werden, um die teilweise schon seit mehreren Jahren bestehenden Regelungslücken zu schließen.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
(Einzelplan 16)

59 Fließgewässersimulationsanlage des Umweltbundesamtes

59.0

Im Jahre 1993 begann das Institut für Wasser-, Boden- und Lufthygiene des ehemaligen Bundesgesundheitsamtes mit der Errichtung einer Fließgewässersimulationsanlage zur Erforschung von Umwelteinwirkungen auf Gewässer. Das Institut wurde im Jahre 1994 dem Umweltbundesamt angegliedert. Das Umweltbundesamt setzte die Baumaßnahme fort, ohne zu prüfen, inwieweit im Rahmen seiner Amtsaufgaben ein Bedarf für eine solche Anlage bestand. Die Auslastung der rd. 35 Mio. DM teuren Investition ist nicht gesichert. Ein hinreichend konkretes Nutzungskonzept hat das Umweltbundesamt bisher nicht erarbeitet.

59.1

Fließgewässersimulationsanlagen (Anlage) bilden fließende Gewässer nach und können u. a. dazu dienen, die Auswirkungen von Stoffeinträgen und anderen Umwelteinwirkungen auf solche Gewässer zu untersuchen. Das Institut für Wasser-, Boden- und Lufthygiene (Institut) des ehemaligen Bundesgesundheitsamtes betrieb in den Jahren 1981 bis 1988 eine Anlage auf seinem Versuchsfeld in Berlin-Marienfelde. Bis zu ihrer Stilllegung führte das Institut darauf insgesamt achtzehn Forschungsvorhaben durch, vier davon im Auftrag des Umweltbundesamtes.

Im Jahre 1993 begann das Institut mit der Errichtung einer neuen Anlage, die den gleichzeitigen Betrieb von bis zu 16 Versuchen nebeneinander ermöglicht. Nach der Auflösung des Bundesgesundheitsamtes ging das Institut im Jahre 1994 in den Geschäftsbereich des Bundesministeriums über und wurde dem Umweltbundesamt angegliedert. Das Umweltbundesamt führte das Bauvorhaben weiter, ohne zu prüfen, inwieweit im Rahmen seiner Amtsaufgaben ein ausreichender fachlicher Bedarf für die Anlage bestand.

Das Investitionsvolumen für die Anlage beläuft sich auf insgesamt rd. 35 Mio. DM. Bis Ende 1999 waren rd. 31 Mio. DM verausgabt oder durch Verträge gebunden. Die jährlichen Kosten für den Unterhalt der Anlage veranschlagt das Umweltbundesamt auf rd. 1,6 Mio. DM. Wesentliche Teile der Sach- und Personalausgaben für den eigentlichen Forschungsbetrieb kann das Umweltbundesamt gegenwärtig nicht beziffern. Sie sind in dem Betrag nicht enthalten.

Aufgrund absehbarer personalwirtschaftlicher Probleme für den Unterhalt der Anlage forderte das Umweltbundesamt in den Jahren 1996 und 1997 zusätzliches Personal. Der Haushaltsgesetzgeber gab den Forderungen jedoch nicht statt. Trotz Zweifeln an einem gesicherten Betrieb der Anlage entschied sich das Umweltbundesamt für die Weiterführung des Bauvorhabens. Nachdem bereits nahezu 22 Mio. DM verausgabt worden waren, beauftragte

das Umweltbundesamt im Jahre 1998 die Bundesbaudirektion, die finanziellen Auswirkungen eines Projektabbruches zu prüfen und verhängte im Benehmen mit dem Bundesministerium einen vorläufigen Baustopp. Die Bundesbaudirektion schätzte die Aufwendungen für einen vollständigen Rückbau der Anlage auf rd. 12 Mio. DM und für die Umrüstung der Anlagenhalle für eine anderweitige Nutzung auf rd. 6 Mio. DM. Im Benehmen mit dem Bundesministerium entschied sich das Umweltbundesamt für die Fertigstellung der neuen Anlage. Die Frage des fachlichen Bedarfs blieb auch bei dieser Gelegenheit ungeprüft.

Die Anlage soll im Laufe des Jahres 2000 in Betrieb genommen werden. Über ein Nutzungskonzept verfügt das Umweltbundesamt bisher nicht. Vorgesehen ist zunächst eine dreijährige Pilotphase, um die Anlage zu erproben und ein Benutzer-Handbuch zu erstellen. In dieser Zeit sollen auch die Möglichkeiten einer Nutzung durch Dritte untersucht werden.

Nach Schätzungen des Umweltbundesamtes sind für den laufenden Unterhalt der Anlage sechs Mitarbeiter erforderlich. Drei der Mitarbeiter will es aus dem vorhandenen Personalbestand bereitstellen, für die übrigen machte es in den Haushaltsverhandlungen für die Jahre 2000 und 2001 Mittel für zunächst drei, dann zwei zusätzliche Stellen geltend. Bewilligt wurden schließlich zusätzliche Haushaltsmittel für eine Stelle BAT Vb ab dem Jahr 2001. Den Bedarf an wissenschaftlichem Personal für den eigentlichen Forschungsbetrieb kann das Umweltbundesamt bisher nicht angeben.

59.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Umweltbundesamt die Baumaßnahme nach der Übernahme des Institutes weiterführte, ohne seinen fachlichen Bedarf an einer Anlage zu ermitteln. Er hat darüber hinaus die Notwendigkeit der Forschungsanlage, über deren Aufgaben während der fast sechsjährigen Bauphase nicht abschließend entschieden werden konnte, generell infrage gestellt. So geht aus Vermerken des Umweltbundesamtes hervor, dass es in Deutschland ähnliche Anlagen gibt, die nicht ausgelastet sind und die prinzipiell für entsprechende Forschungsaufträge des Umweltbundesamtes infrage kommen könnten. Der Bundesrechnungshof hat ferner bemängelt, dass das Umweltbundesamt wenige Monate vor der beabsichtigten Inbetriebnahme über kein hinreichend konkretes Konzept für die künftige Nutzung der Anlage verfügt.

Auch ergeben sich aus dem Betrieb der Anlage erhebliche Kostenrisiken für den Bundeshaushalt. Der Bundesrechnungshof hat auf die bisher nicht ausgeräumten Unsicherheiten bei der personellen Ausstattung und die kaum abzusehenden Folgekosten des Betriebes hingewiesen. Er hat Zweifel geäußert, dass das Umweltbundesamt angesichts des erheblichen Personalbedarfs für den Forschungsbetrieb und der hohen Folgekosten eine hinreichende Auslastung der Anlage aus eigener Kraft sicherstellen kann.

59.3

Das Umweltbundesamt hat in seiner Stellungnahme den Feststellungen des Bundesrechnungshofes nicht widersprochen. Es hat eingeräumt, dass es einen Dauerbetrieb der Anlage in voller oder überwiegender Auslastung aus eigener Kraft nicht sicherstellen kann und sich heute wahrscheinlich nicht mehr für den Bau einer Anlage dieser Größenordnung entscheiden würde. Ein hoher Auslastungsgrad der Anlage sei sicherlich wünschenswert, angesichts der fachlichen Erfordernisse aber von nachrangigem Interesse. Eigene experimentelle Forschung mit der Anlage sei erforderlich, um von der Industrie ermittelte Daten, z. B. zur Umweltwirkung von Chemikalien, objektiv beurteilen zu können. Konkrete Forschungsprojekte könnten jedoch erst nach dem dreijährigen Probebetrieb konzipiert werden, da die vorhandenen Kenntnisse zur Handhabung der Anlage nicht ausreichten. Dann erst ließen sich auch der projektbezogene Personalbedarf und die vollständigen Kosten des Forschungsbetriebes ermitteln.

Das Bundesministerium hat sich der Stellungnahme des Umweltbundesamtes angeschlossen und betont, dass es sich Mitte des Jahres 1998 unter Abwägung aller fachlichen und politischen Aspekte zur Aufhebung des bereits verhängten Baustopps und zur Fertigstellung der Anlage entschlossen habe.

59.4

Der Bundesrechnungshof sieht sich durch die Ausführungen des Umweltbundesamtes in seinen Zweifeln an dem Bedarf für eine solche Anlage bestätigt. Der Hinweis auf die Notwendigkeit eigener experimenteller Forschung mit dieser Anlage zur objektiven Bewertung von Chemikaliendaten der Industrie räumt diese Zweifel nicht aus. Mit seiner Einlassung wertet das Umweltbundesamt die bisherige Praxis der Beauftragung externer Sachverständiger, auf die es sich bei seiner Arbeit seit vielen Jahren in erheblichem Umfang stützt, pauschal ab. Es trägt jedoch in der Sache nichts vor, was diese negative Beurteilung stützen könnte. Auch auf anderen Fachgebieten bedient sich das Umweltbundesamt experimenteller Untersuchungen Dritter und beabsichtigt dort auch nicht, von der bisherigen Handhabung abzugehen.

Zu dem Hinweis des Umweltbundesamtes, konkrete Forschungsvorhaben könnten erst nach dem vorgesehenen dreijährigen Erprobungsbetrieb geplant werden, weist der Bundesrechnungshof darauf hin, dass bei Investitionen der vorliegenden Größenordnung jeder Verzug in der eigentlichen Nutzung mit erheblichen Kosten verbunden ist. Er ist der Auffassung, dass sich ein solcher Verzug durch sorgfältige Planung und begleitende Maßnahmen im Zuge der Errichtung der Anlage weitgehend hätte vermeiden lassen, zumal es seit vielen Jahren mehrere solcher Anlagen in Deutschland gibt, deren Erfahrungen für die Betriebsplanung hätten genutzt werden können. Die Notwendigkeit, die fertig gestellte Forschungsanlage zunächst

aufwendig zu erproben, deutet auf erhebliche Versäumnisse bei der Abwicklung des Vorhabens hin. Angesichts der bestehenden und durch die Antwort des Umweltbundesamtes bestätigten Unsicherheiten bezüglich einer angemessenen Nutzung der Anlage sieht der Bundesrechnungshof im Übrigen die Gefahr, dass mit der beabsichtigten mehrjährigen Erprobungsphase Zeit verstreicht und weitere erhebliche Kosten entstehen, bevor wirtschaftlich gebotene Entscheidungen getroffen werden.

Umweltbundesamt und Bundesministerium sind aufgefordert, nunmehr unverzüglich die immer noch ausstehenden Klärungen zur fachlichen Nutzung und Auslastung der Anlage sowie zu den finanziellen Auswirkungen eines künftigen Betriebes herbeizuführen. Auf dieser Grundlage sollte dann nach wirtschaftlichen Kriterien über die Zukunft der Anlage entschieden werden. In die Überlegungen sollten auch die Möglichkeiten einer anderweitigen Nutzung, einer Veräußerung oder einer Stilllegung der Anlage einbezogen werden.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
(Einzelplan 17)

60 Einsatz der Informationstechnik im Bundesamt für den Zivildienst
(Kapitel 17 04)

60.0

Die Informationstechnik des Bundesamtes für den Zivildienst war hinter dem Stand der Technik um mindestens 15 Jahre zurückgeblieben. Die Arbeitsabläufe der Behörde werden daher nur sehr unzureichend durch Informationstechnik unterstützt. Überhöhter Personalbedarf und vermeidbare Kosten für externe Dienstleistungen sind die Folge. Die zwischenzeitlich eingeleitete Korrektur der Fehlentwicklungen ist prioritätsbezogen voranzutreiben.

60.1

Das Bundesamt für den Zivildienst führt als selbstständige Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums das Zivildienstgesetz aus und nimmt Aufgaben nach dem Kriegsdienstverweigerungsgesetz wahr.

Der Bundesrechnungshof prüfte den Einsatz der Informationstechnik (IT) beim Bundesamt und stellte fest, dass die Arbeitsabläufe des Bundesamtes nur sehr unzureichend durch IT unterstützt waren. Durch mangelnden Überblick des IT-Referates über die Zusammenhänge der verschiedenen Verwaltungsabläufe waren für sie jeweils voneinander isolierte Lösungen geschaffen worden. Zwar entwickelte das IT-Referat ab dem Jahre 1992 eine Reihe von Konzepten für eine Verbesserung der Verhältnisse, die nur in wenigen Fällen umgesetzt wurden. Es mangelte nicht nur an Zusammenarbeit innerhalb des IT-Referates, sondern insbesondere zwischen dem IT-Referat und dem Organisationsreferat bzw. den Fachabteilungen. Die Arbeit in der Behörde litt unter immer häufigeren Ausfällen ihrer überalterten IT, die bei Defekten nur mit hohem Aufwand wieder instand gesetzt werden konnte. Systemausfälle traten schließlich fast täglich auf und verursachten nach Berechnungen, die das Bundesamt lediglich für einzelne Bereiche angestellt hatte, einen Personalaufwand von über 4 % der Arbeitszeit sowie hohe Reparatur- und Ersatzteilkosten. Die damit verbundenen kalkulatorischen Kosten lassen sich auf jährlich rund 2,5 Mio. DM hochrechnen. Diese Entwicklung ist auch auf die überlangen Nutzungszeiten, insbesondere des Großrechners zurückzuführen.

Die veraltete Anwendungssoftware erforderte sehr hohen manuellen Änderungsaufwand. Daneben war die Dokumentation aller Verfahren so unzureichend, dass für die Anwendungsentwicklung ein überdurchschnittlicher Anteil des IT-Personals gebunden war. Dessen Gesamtbestand hatte sich innerhalb von zehn Jahren auf fast 50 Personen mehr als verdoppelt. Darüber hinaus war es erforderlich, auch noch Zeitangestellte zu beschäftigen.

Andere Bundesbehörden mit vergleichbaren IT-Anforderungen bearbeiteten ihre „Massenverfahren“ bereits seit 15 Jahren im direkten Dialog des Sachbearbeiters mit der Datenbank und setzten schon lange weitgehend automatisierte Verfahren, zum Teil schon in Form so genannter Workflow-Verfahren, ein. Dagegen wurden die in den zentralen Datenbanken des Bundesamtes gehaltenen Datenbestände noch überaus zeitaufwendig aktualisiert und gepflegt:

- Erfassungsbelege waren handschriftlich auszufüllen und anschließend von externen Auftragnehmern in maschinenlesbare Datensätze auf Magnetband zu übertragen.
- Die neuen Daten wurden einmal jede Woche in die Datenbank eingespielt. Bei Eingabefehlern waren erneut Korrekturbelege auszufüllen und abzuarbeiten.

Allein für Erfassungsarbeiten wendete das Bundesamt zuletzt jährlich über 220 000 DM jährlich auf.

Nach der umständlichen Erfassung, Eingabe und Verarbeitung sowie der Beseitigung eventueller Fehler standen die Datensätze, die den letzten Bearbeitungsstand widerspiegelten, oft erst nach zwei Wochen, in einzelnen Fällen sogar noch wesentlich später zur Verfügung. Angesichts der mangelnden Aktualität und Brauchbarkeit der Daten sahen sich die Sachbearbeiter einer Abteilung gezwungen,

auf die Akten zurückzugreifen. Deshalb nahm die Anzahl der von der Registratur angeforderten Akten ein solches Ausmaß an, dass die Zentralregistratur bis zu drei Wochen für die Vorlage der Akten benötigte. Der lange Zeitraum bis zum Abschluss eines einzelnen Vorgangs zog wiederum eine Kette von telefonischen Auskunftsersuchen nach sich, die zusätzlichen Aufwand verursachten. Bei seinem hohen Arbeitsaufkommen und der mangelhaften IT-Unterstützung beschäftigte das Bundesamt neben rd. 1 000 festen Mitarbeitern seit Jahren eine große Anzahl von teilweise mehr als 300 Zeitangestellten.

Die am Arbeitsplatz vorhandenen informationstechnischen Systeme fanden oft nur eine sehr geringe Nutzerakzeptanz. Nach Aussagen eines IT-Koordinators wurden die Arbeitsplatzcomputer einer Fachabteilung von lediglich der Hälfte aller Mitarbeiter genutzt. Bis auf wenige Ausnahmen stellte das IT-Referat keine nennenswerten Hilfen für den Arbeitsplatz bereit, sodass sich viele Mitarbeiter mit Eigenentwicklungen behalfen.

Das zuständige Bundesministerium bemühte sich erst ab dem Jahre 1997, die sich seit Beginn der 90er-Jahre abzeichnenden Fehlentwicklungen im Bundesamt zu korrigieren und dem Einsatz der IT beim Bundesamt eine positive Wendung zu geben.

60.2

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesamt darauf hingewiesen, dass mangelnder Überblick über die eigene IT zu Doppelarbeit und separate Programmentwicklung zu Mehrfach-Datenhaltung geführt haben. Insgesamt ist die IT des Bundesamtes durch mangelnde Abstimmung mit der Fachseite an den Bedürfnissen der Anwender vorbei entwickelt worden.

Der Pflege- und Wartungsaufwand für die veraltete Anwendungssoftware hat einen überhöhten Bedarf an Personal verursacht. Sofern das Bundesamt mehr Standardlösungen einsetzen würde, könnten auch Personaleinsparungen im Bereich der Anwendungsentwicklung erzielt werden.

Im Gegensatz zu anderen Bundesbehörden mit vergleichbaren IT-Anforderungen hat sich das Bundesamt zum Zeitpunkt der Prüfung mit seiner Informationstechnik im Wesentlichen noch auf dem Stand der 70er-Jahre befunden. Durch den Wechsel zwischen Papier und IT-unterstützter Bearbeitung hervorgerufene Medienbrüche und der häufige Ausfall der IT sind nicht nur für die geringe Akzeptanz der IT bei den Nutzern verantwortlich gewesen, sondern haben auch zu unnötig aufwendigen Arbeitsabläufen geführt. Mit einem Dialogverfahren könnte der Datenbestand ohne Zwischenschritte aktualisiert werden, womit allein bei den Erfassungsarbeiten der letzten Jahre mehrere Millionen DM an Haushaltsmitteln hätten eingespart werden können. Durch zeitgemäßen Einsatz von IT, ggf. auch von Workflow-Systemen, ließe sich der Personalbedarf insgesamt erheblich vermindern. Nach Schätzungen des Bundesrechnungshofes wären dreistellige Stelleneinsparungen möglich.

Ein zu großer Anteil der Arbeitszeit ist davon in Anspruch genommen worden, dass sich die Mitarbeiter ihre IT-Unterstützung selbst gestaltet und auftretende Probleme daher ebenso selbst bewältigt haben. Dies hat zu weiteren Schwierigkeiten und zu Mehrarbeit geführt, weil Schnittstellen zu gemeinsam genutzten Einrichtungen bereitgestellt werden mussten.

Das zuständige Bundesministerium hat die unzureichende IT-Unterstützung im Bundesamt mit ihren erheblichen finanzwirksamen Auswirkungen über einen zu langen Zeitraum hingenommen. Dies weist auf eine mangelnde Aufsicht des Bundesministeriums gegenüber der einzigen großen Behörde in seinem Geschäftsbereich hin.

60.3

Das Bundesamt hat zunächst darauf verwiesen, dass es seine Kräfte zu lange auf ein einziges, sehr großes Projekt zur Neugestaltung seiner Informationstechnik konzentriert habe. Ein nunmehr angelaufenes neues Projekt sehe neben einer verbesserten Koordination im IT-Referat eine stufenweise Weiterentwicklung der IT in überschaubaren Teilprojekten vor. Auch sei man jetzt in verstärktem Maße mit einer effektiveren Unterstützung der Anwender beschäftigt. Die Zusammenarbeit in der Behörde soll nunmehr durch eine IT-Koordinierungsgruppe unterstützt werden.

Hardware-Beschaffungen seien wegen des in Verzug geratenen Projektes zu dem ursprünglich geplanten Zeitpunkt nicht mehr sinnvoll gewesen. Die systembedingten Ausfälle seien durch den Einsatz eines neuen Großrechners und neuer Netzkomponenten nunmehr in den Hintergrund getreten.

Der vorhandene IT-Personalbestand sei für das Projekt mit seinem großen Anwendungsentwicklungsbereich erforderlich gewesen. Im Übrigen werde in allen Fällen, in denen es wirtschaftlich und sinnvoll sei, künftig auf Standardsoftware zurückgegriffen.

Oberstes Ziel des neuen Projektes sei es, eine dialoggestützte Datenverarbeitung einzuführen und so die Informationstechnik des Bundesamtes auf ein leistungsfähiges Niveau zu bringen. Die IT werde ausgehend von den Kernaufgaben der Behörde prioritätsorientiert weiterentwickelt.

Um die bisherige Vielzahl von selbst erstellten Anwendungen abzulösen, würden im Rahmen des neuen Projektes Standards entwickelt, festgelegt und umgesetzt. Das Projekt ziele darüber hinaus auch auf eine Verbesserung der Mitarbeitermotivation.

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, es sei durch mündliche Informationen auf Referatsebene über die laufenden Aktivitäten des Bundesamtes informiert worden. Ab Ende 1997 habe es dann verstärkt eingegriffen und sich auch in Verhandlungen zwischen dem Bundesamt und dem Hauptauftragnehmer des zwischenzeitlich gescheiterten Projektes eingeschaltet.

60.4

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sollte das Bundesamt nach dem Abbruch des aufwendigen und alle übrigen Entwicklungen lähmenden Projektes einen grundlegenden Neuanfang im IT-Bereich machen. Hierbei ist ein wirkungsvoll koordiniertes Vorgehen von IT-Referat, Organisationsreferat und Fachseite sowohl auf Arbeits- als auch auf strategischer Ebene ständig sicherzustellen.

Bei der dringlichen Neugestaltung der Anwendungssoftware sollte das Bundesamt bedarfsorientiert und nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten vorgehen. Die bisherigen Probleme haben gezeigt, dass nur ein schrittweises Vorgehen zum Erfolg führen kann. Angesichts der begrenzten personellen und finanziellen Mittel sind klare Schwerpunkte zu setzen, die zunächst die Effizienz und die Effektivität der Arbeitsabläufe bei den „Massenverfahren" sicherstellen. Insgesamt sollten die Entwicklung eigener Anwendungssoftware zugunsten der Beschaffung von Standard-Software zurückgeführt und Client/Server-Lösungen angestrebt werden.

Zunächst ist eine eingehende Untersuchung und Optimierung der Organisation und der Arbeitsabläufe durchzuführen; darauf aufbauend ist im Rahmen einer Neustrukturierung der IT die Stapelverarbeitung durch zeitgemäße IT abzulösen. Mittelfristig sollten zumindest die „Massenverfahren" unter Workflow-Gesichtspunkten neu gestaltet werden.

Das Bundesministerium bleibt aufgefordert, unbeschadet aller sachlich gebotenen Eigenständigkeit der ihm nachgeordneten Behörden seine Aufsichtspflicht so wahrzunehmen, dass Fehlentwicklungen frühzeitig erkannt und abgewendet werden.

61 Aufwendungen für die Erhaltung der Gräber der Opfer von Krieg und Gewaltherrschaft nach dem Gräbergesetz
(Kapitel 17 02 Titel 642 01)

61.0

Aufgrund unzutreffender Angaben der Länder über die Anzahl der Einzelgräber und die Quadratmeterflächen der Sammelgräber hat der Bund mehrere Millionen DM an die Länder zu viel gezahlt.

Mehrere Länder haben über Jahre Bundesmittel, die ihnen nach dem Gräbergesetz für die Instandsetzung und Pflege pauschal zugewiesen wurden, nicht vollständig verausgabt und Ausgabereste in mehrfacher Millionenhöhe gebildet (in einem Land über 11 Mio. DM). Obwohl die Kriegsgräber überwiegend ordnungsgemäß gepflegt waren, wurden Rücklagen für große Instandsetzungsmaßnahmen gebildet, die nicht erforderlich waren. Zusätzlich haben Länder mit den Pauschbeträgen für die Instandsetzung und Pflege der Gräber in erheblichem Umfang andere Maßnahmen zweckwidrig finanziert.

61.1

Das Gräbergesetz regelt die Rechtsverhältnisse und die Betreuung aller in Deutschland gelegenen Gräber der Opfer des Krieges und der Gewaltherrschaft. Es wird im Wege der Auftragsverwaltung von den Ländern ausgeführt.

Den größten Teil der Ausgaben des Bundes bilden die Pauschsätze für Instandsetzung und Pflege der Gräber. Sie werden den Ländern über das Bundesverwaltungsamt nach der Anzahl der Einzelgräber und der Quadratmeter der Sammelgrabflächen zugewiesen. Die Länder haben hierzu die in ihrem Gebiet liegenden Gräber festzustellen, in Listen nachzuweisen und diese Listen auf dem Laufenden zu halten. Die Pauschsätze betragen seit dem Jahre 1993 unverändert 40,50 DM je Einzelgrab und 12,85 DM je Quadratmeter Sammelgrabfläche. Das Bundesministerium hatte im Jahre 1998 angekündigt, im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen und mit Zustimmung des Bundesrates die Pauschsätze für die Instandsetzung und Pflege ab dem Jahre 1999 zu erhöhen.

61.2

Der Bundesrechnungshof stellte gemeinsam mit dem Prüfungsamt des Bundes Magdeburg fest, dass in den geprüften Ländern über Jahre Bundesmittel in zweistelliger Millionenhöhe aus nicht verausgabten Pauschbeträgen für die Instandsetzung und Pflege der Gräber aufgelaufen sind. Allein in Berlin beliefen sich die Rücklagen auf über 11 Mio. DM. Diese Bundesmittel wurden im jeweiligen Landeshaushalt eingestellt und jährlich übertragen. Der Geldbestand wurde nicht verzinst.

Überprüfungen der Gräberlisten, die die Grundlage für die Zuweisung der Bundesmittel an die Länder bilden, ergaben, dass in den Ländern ein zu hoher Bestand an Gräbern und Sammelgrabflächen ausgewiesen wird.

Der Bundesrechnungshof hat weiterhin festgestellt, dass mit den Pauschbeträgen für die Instandsetzung und Pflege Maßnahmen bezahlt wurden, für die nach dem Gräbergesetz die Finanzierung ausgeschlossen ist. Unter anderem wurden Personal- und Ausstattungskosten der Landesverwaltungen mit den Bundesmitteln bezahlt, obwohl die Länder die zur Ausführung des Gräbergesetzes erforderlichen Verwaltungskosten selbst zu tragen haben.

61.3

Der Bundesrechnungshof führt die gebildeten Ausgabereste auf überhöhte Mittelzuweisungen zurück. Eine Ursache sieht er auch darin, dass der von den Ländern angezeigte Bestand an Kriegsgräbern und Sammelgrabflächen nicht den tatsächlichen Gegebenheiten entspricht. Die Ausgabereste wären noch höher, wenn die Länder die Pauschbeträge nicht dazu benutzt hätten, Maßnahmen zu finanzieren, die das Gräbergesetz nicht abdeckt.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, gegebenenfalls unter Beteiligung der Deutschen Dienststelle für die Benachrichtigung der nächsten Angehörigen von Gefallenen der ehemaligen deutschen Wehrmacht (WASt), die Gräberlisten zu überprüfen und Zahlungen nur unter Vorbehalt zu leisten. Er hat ferner verlangt, die zweckwidrige Verwendung der Mittel zu unterbinden und dafür zu sorgen, dass die Ausgabereste und die nicht zweckentsprechend verwendeten Bundesmittel einschließlich Zinsen dem Bundeshaushalt wieder zugeführt werden. Er hat schließlich empfohlen, von der ab 1999 vorgesehenen Erhöhung der Pauschsätze Abstand zu nehmen.

61.4

Das Bundesministerium hat zugesagt, die Ausgabereste, soweit sie nicht nachweislich Rücklagen für größere Instandsetzungen darstellen, von den Ländern zurückzufordern. Die Mittelauszahlung an das Land Berlin hat es aufgrund der dort vorhandenen Rücklagen und wegen des Aufklärungsbedarfes gestoppt. Von der angekündigten Erhöhung der Pauschsätze hat es abgesehen.

Weiterhin beabsichtigt es, einen einheitlichen Pflegestandard festzulegen und die bisherigen Grundlagen der Berechnung der Pauschsätze einer eingehenden Überprüfung zu unterziehen. Damit will es u. a. verhindern, dass die Länder versucht sind, vermehrt Einzelgräber anstatt Sammelgrabflächen auszuweisen, um höhere Pflegepauschalen zu erhalten.

Es hat die Länder aufgefordert, ihre Gräberlisten zu überprüfen und die tatsächlichen Gräberbestände und Sammelgrabflächen zu melden.

61.5

Der Bundesrechnungshof begrüßt die Absicht des Bundesministeriums, die Feststellungen des Bundesrechnungshofes aufzugreifen.

Da der Bundesrechnungshof nur stichprobenweise prüfen kann, ist davon auszugehen, dass sich auch in den anderen, nicht in die Prüfung einbezogenen Ländern erhebliche Bundesmittel aus dem Vollzug des Gräbergesetzes angesammelt haben. Er empfiehlt daher dem Bundesministerium, alle Länder aufzufordern, bestehende Ausgabereste dem Bundeshaushalt zuzuführen. Weiterhin sollte das Bundesministerium sicherstellen, dass Bundesmittel nur entsprechend dem Bedarf angefordert werden.

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
(Einzelplan 23)

62 Auslandsvorbereitung von deutschen Fachkräften
(Kapitel 23 02 Titel 685 40, 893 40 und 686 13)

62.0

Durch die Zusammenlegung der Zentralstelle für Auslandskunde der Deutschen Stiftung für internationale Entwicklung und der Abteilung Vorbereitung des Deutschen Entwicklungsdienstes lassen sich jährliche Einsparungen in Millionenhöhe erzielen. Das Bundesministerium will den Empfehlungen folgen; es wird darauf zu achten sein, dass es die gemeinsame Ausbildungsstätte zügig einrichtet und bei der Umsetzung auch die möglichen Einsparungen erzielt.

62.1

Die Zentralstelle für Auslandskunde der Deutschen Stiftung für internationale Entwicklung hat die Aufgabe, Fachkräfte der Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), des Centrums für internationale Migration und Entwicklung, von den durch die GTZ beauftragten Beratungsunternehmen sowie von Freiwilligendiensten auf ihren Einsatz in Entwicklungsländern vorzubereiten. Gegenstand der Ausbildung sind insbesondere Landessprache, Landeskunde, Entwicklungspolitik und interkulturelle Zusammenarbeit.

Die Abteilung Vorbereitung des Deutschen Entwicklungsdienstes bildet Entwicklungshelfer mit vergleichbaren Ausbildungsinhalten für ihren Einsatz in Entwicklungsländern aus.

62.2

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass sich die Anforderungsprofile und die Vorbereitungskonzepte für Auslandsmitarbeiter der Entsendeorganisationen im Laufe der Zeit immer mehr angenähert haben und das Ausbildungspersonal der Vorbereitungsstätten vergleichbare Qualifikationen aufweist.

Er hat darauf hingewiesen, dass durch die Zusammenlegung beider Vorbereitungsstätten Einsparungen an Raumkosten für die Unterbringung der Teilnehmer und für den Ausbildungsbetrieb sowie an Personalkosten im administrativen und im Durchführungsbereich in erheblichem Umfang zu erwarten sind. Der Bundesrechnungshof hat die Ansicht vertreten, dass sich durch eine Zusammenlegung Einsparungen in Höhe von mehreren Millionen DM jährlich erzielen lassen.

Der Bundesrechnungshof hat daher empfohlen, im Rahmen des Umzugs des Deutschen Entwicklungsdienstes

von Berlin nach Bonn die Zusammenlegung der beiden Vorbereitungsstätten zu prüfen.

62.3

Das Bundesministerium hat die Anregung aufgegriffen und das Deutsche Institut für Entwicklungspolitik (Institut) gebeten, in einer Studie zu prüfen, ob es unter fachlichen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten geboten ist, die Auslandsvorbereitung der Zentralstelle für Auslandskunde der Deutschen Stiftung für internationale Entwicklung und die Ausbildung der Vorbereitungsstätte des Deutschen Entwicklungsdienstes zusammenzulegen. Das Institut hat gutachtlich festgestellt, dass die Chancen einer gemeinsamen Vorbereitungsstätte die mit der Zusammenlegung verbundenen Risiken weitaus überwiegen; die Zusammenlegung führe wegen erheblicher Synergieeffekte zu Kosteneinsparungen. Durch die Zusammenlegung beider Vorbereitungsstätten sei mit einem Einsparpotenzial (Personal- und Sachkosten) in Höhe von mehreren Millionen DM pro Jahr zu rechnen.

Das Bundesministerium hat sich dem Ergebnis des Gutachtens nicht uneingeschränkt angeschlossen. Zwar stehe außer Frage, dass sich durch eine Zusammenlegung Synergieeffekte erzielen ließen. Es sei jedoch verfrüht, Aussagen zur genauen Höhe der möglichen Einsparungen zu machen. Hierzu seien weitere detaillierte Untersuchungen erforderlich. Dessen ungeachtet favorisiere das Bundesministerium eine gemeinsame Vorbereitungsstätte.

Das Bundesministerium hat inzwischen entschieden, die beiden bisherigen Vorbereitungsstätten zusammenzulegen und organisatorisch in einer noch zu gründenden Gesellschaft zu verselbstständigen.

62.4

Der Bundesrechnungshof begrüßt die Absicht des Bundesministeriums, die beiden Vorbereitungsstätten zusammenzulegen. Er erwartet, dass es bei der Umsetzung auch die möglichen Einsparungen erzielt.

Bundesministerium für Bildung und Forschung
(Einzelplan 30)

63 Errichtung und Betrieb des Fraunhofer-Instituts für Siliziumtechnologie
(Kapitel 30 02 Titel 685 41 und 893 41 sowie Kapitel 30 06 Titel 683 17 und 892 17)

63.0

Das Bundesministerium hat der Errichtung eines Forschungsinstitutes zugestimmt, ohne über hinreichende Erkenntnisse zu dessen konkreter Nutzung und Auslastung zu verfügen. Das Institut wird inzwischen von einem gewerblichen Unternehmen vorwiegend zur industriellen Serienfertigung genutzt. Die damit für das Unternehmen verbundenen Vorteile deuten auf eine Wettbewerbsverzerrung hin.

63.1

Die Fraunhofer-Gesellschaft zur Förderung der angewandten Forschung e.V. (Fraunhofer-Gesellschaft) betreibt in zurzeit 47 Instituten angewandte Forschung für Industrie und öffentliche Auftraggeber. Sie finanziert ihre Gesamtausgaben in Höhe von 1,37 Mrd. DM zu einem Drittel aus institutionellen Zuwendungen, die zu 90 % aus dem Haushalt des Bundesministeriums und zu 10 % aus Haushalten der Länder erbracht werden; zwei Drittel deckt die Fraunhofer-Gesellschaft durch Einnahmen aus Aufträgen der Industrie und öffentlich finanzierten Forschungsprojekten.

Im Jahre 1989 beschloss die Fraunhofer-Gesellschaft, ein Institut für Siliziumtechnologie in Itzehoe (Institut) zu gründen mit dem Schwerpunkt auf der Entwicklung der so genannten Röntgenlithographie. Nachdem sich abgezeichnet hatte, dass die Röntgenlithographie auf absehbare Zeit nicht benötigt wird, zogen die vorgesehenen Industriepartner ihre Mitfinanzierungszusagen zurück. Das Bundesministerium widerrief daraufhin im Jahre 1991 seine Finanzierungszusage für das Institut und forderte die Fraunhofer-Gesellschaft auf, ein neues Konzept vorzulegen. Der Senat der Fraunhofer-Gesellschaft beschloss dann im Oktober 1991 einstimmig, das Institut in Itzehoe mit einem von 400 auf 250 Mio. DM verringerten Investitionsvolumen als ein Institut der Fraunhofer-Gesellschaft mit üblichem Zuschnitt zu errichten. Es sollte auch für kleine und mittlere Unternehmen Forschungsaufträge in breit gestreuten Arbeitsfeldern übernehmen.

Nachdem die Föderalismuskommission des Deutschen Bundestages ihren ursprünglich erhobenen Vorbehalt gegen den Standort Itzehoe aufgegeben hatte, bewilligte das Bundesministerium Anfang des Jahres 1992 die Errichtung des Instituts. Die angesprochenen Industrieunternehmen hatten es zuvor abgelehnt, sich in die Finanzierung des Instituts einbinden zu lassen.

Die im Rahmen der Prüfung des Zuwendungsantrages der Fraunhofer-Gesellschaft vom Bundesministerium eingeholten gutachtlichen Stellungnahmen setzten sich mit dem technologischen Konzept und der beabsichtigten Ausstattung des Instituts auseinander; sie trafen keine Aussagen

zum Standort und zur Auslastung. Eine Kommission der Fraunhofer-Gesellschaft wies in einer Stellungnahme auf ungeklärte Risiken für bereits bestehende Forschungsinstitute hin. Der Wissenschaftsrat ist zu dem Vorhaben nicht befragt worden. In seinen „Empfehlungen zu Organisation, Planung und Förderung der Forschung" hält er bei der Neugründung von Forschungseinrichtungen seine Beteiligung für erforderlich, um vorab eine Prüfung aus fachübergreifender und überregionaler Sicht sicher zustellen.

Ferner hatte der Bundesrechnungshof das Bundesministerium bereits vor Errichtung des Instituts darauf aufmerksam gemacht, dass konkrete Aussagen von Mikroelektronikherstellern und Anwendern über deren Interesse an einer Nutzung der geplanten Kapazitäten des Instituts und deren Bereitschaft, Projektaufträge zu erteilen, fehlten.

Im Jahre 1995 versuchte die Fraunhofer-Gesellschaft dann nach der Errichtung der Institutsgebäude, – abweichend von dem ursprünglichen Konzept – im Institut eine Betreibergesellschaft mit mehreren europäischen Halbleiterfirmen anzusiedeln. Nachdem dies wegen der zwischen den Unternehmen bestehenden Konkurrenzsituation gescheitert war, schloss die Fraunhofer-Gesellschaft im Jahre 1996 einen Kooperationsvertrag mit einem zu einem deutschen Großkonzern gehörenden Unternehmen. Dieses nutzt seit dem Jahre 1997 den weit überwiegenden Teil der Kapazitäten des Instituts zur Serienproduktion mikroelektronischer Bauelemente. Der für den Zeitraum vom 1. Januar 1997 bis 31. Dezember 2007 vereinbarte Kooperationsvertrag sieht ferner die wechselseitige entgeltliche Inanspruchnahme verschiedener personeller und sachlicher Ressourcen, Rechte (Lizenzen) und Produkte vor. Außerdem sollen Entwicklungsaufträge an das Institut erteilt und gemeinsam eine fortschrittliche Technologie entwickelt werden; das Unternehmen kann seine daraus resultierenden Verpflichtungen finanziell abgelten. Es hat die Möglichkeit, die Kooperation zweimal um je fünf Jahre zu verlängern.

Das Nutzungsentgelt ist nach dem Kooperationsvertrag von dem Unternehmen in Halbjahreszeiträumen jeweils nachträglich zu entrichten. Eine Verzinsung des eingesetzten Kapitals und Gebäudeinstandhaltungskosten sind in dem Entgelt nicht berücksichtigt. Für die Inanspruchnahme von Institutsmitarbeitern durch das Unternehmen berechnet die Fraunhofer-Gesellschaft rd. 24 % des Personalaufwandes als Gemeinkostenzuschlag.

Das Bundesministerium stimmte dem Vertrag zu. Inzwischen ist das Unternehmen an einen amerikanischen Großkonzern veräußert worden. Der Kooperationsvertrag gilt unverändert weiter.

Die Kosten für die Errichtung des Instituts in Höhe von 250 Mio. DM trugen der Bund – im Wege der Projektförderung – und das Sitzland Schleswig-Holstein je zur Hälfte. Der Zuwendungsbedarf zu den Betriebskosten des Instituts belief sich im Jahre 1997 auf rd. 6 Mio. DM, im Jahre 1998 auf rd. 360 000 DM und im Jahre 1999 auf rd. 1,2 Mio. DM.

63.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Bundesministerium die Entscheidung über die Errichtung des Instituts auf einer unzureichenden Grundlage getroffen hat, die kritischen Hinweise der Kommission der Fraunhofer-Gesellschaft und des Bundesrechnungshofes unberücksichtigt ließ und den Wissenschaftsrat nicht beteiligte.

So hat es das Bundesministerium unterlassen, die konkrete Nutzung und Auslastung des Instituts am vorgesehenen Standort vor dessen Errichtung hinreichend zu klären und abzusichern. Dies war jedoch, insbesondere nachdem die ursprüngliche Konzeption aufgegeben worden war und sich die vorgesehenen Industriepartner zurückgezogen hatten, unverzichtbar. Die vom Bundesministerium beigezogenen Stellungnahmen haben sich jedoch auf technologische Aspekte und Ausstattungsfragen beschränkt.

Der Bundesrechnungshof hat außerdem kritisiert, dass das Bundesministerium noch keine Konzeption zur Auslastung des Institutes nach Ablauf der zehnjährigen Vertragsdauer entwickelt hat.

Er hat ferner die Auffassung vertreten, dass die gegenwärtige Nutzung des Instituts überwiegend nicht den Aufgaben der Fraunhofer-Gesellschaft entspricht. Lediglich einen geringen Teil seiner Kapazität nutzt das Institut ausschließlich für Forschungs- und Entwicklungszwecke. Der weit überwiegende Teil dient der Serienproduktion mikroelektronischer Bauteile. Die im Rahmen des Kooperationsvertrages vorgesehenen Entwicklungsaufträge und die angestrebte Entwicklung einer neuen Technologie genießen demgegenüber nur untergeordnete Bedeutung und können zudem vom Unternehmen finanziell abgegolten werden.

Der Bundesrechnungshof hat schließlich beanstandet, dass der Fraunhofer-Gesellschaft durch ungünstige Regelungen in dem mit Zustimmung des Bundesministeriums geschlossenen Vertrag Einnahmen entgehen, die für andere, dem Zuwendungszweck entsprechende Aktivitäten nicht zur Verfügung stehen. Bereits die Berücksichtigung der Verzinsung des eingesetzten Kapitals und der Gebäudeinstandhaltungskosten hätte während der Vertragsdauer Mehreinnahmen der Fraunhofer-Gesellschaft von rd. 12 Mio. DM ermöglicht. Die anzustrebende vorherige Zahlung des Nutzungsentgeltes hätte Zinsvorteile von rd. 3 Mio. DM und der nach den Erfahrungen des Bundesrechnungshofes unter Berücksichtigung der Besonderheiten der Kooperation (nur Personalüberlassung) angemessene Gemeinkostenzuschlag von 70 % des Personalaufwandes Mehreinnahmen von rd. 11 Mio. DM ergeben.

Der Bundesrechnungshof hat die Ansicht vertreten, dass die Kooperation auf eine Wettbewerbsverzerrung hindeutet, da das Unternehmen deutliche Vorteile im Verhältnis zu Konkurrenten genießt. So zieht die für die Fraunhofer-Gesellschaft ungünstige Vertragsgestaltung entsprechende finanzielle Vorteile des Unternehmens nach sich. Ferner stellen die für das Unternehmen im Rahmen der Kooperation entstehenden Kosten eine überschaubare Größe dar.

Das mit dem Bau einer Produktionsanlage verbundene unternehmerische Risiko entfällt. Die Verlängerungsoptionen eröffnen dem Unternehmen darüber hinaus die Möglichkeit, sein unternehmerisches Handeln ohne Investitionsrisiko flexibel den Erfordernissen des Marktes anzupassen. Schließlich genießt es den Vorteil, alle gemeinsamen Entwicklungen nutzen zu können.

63.3

Das Bundesministerium hat geltend gemacht, bei der Bewilligung des Instituts im Jahre 1992 hätten hinreichende Erkenntnisse über die wachsende Bedeutung der Mikroelektronik und die hohen Wachstumsraten der Halbleitermärkte vorgelegen. Daraus hätten sich große Chancen für die deutsche Wirtschaft ergeben.

Die Bedenken der Kommission der Fraunhofer-Gesellschaft seien wegen des einstimmigen Beschlusses des Senates der Fraunhofer-Gesellschaft vom Oktober 1991 unbeachtlich. Dies gelte wegen der Aufhebung des Standortvorbehaltes durch die Föderalismuskommission als einer Entscheidung des obersten Souveräns auch für die Fragen der gutachtlichen Untersuchung des Standortes Itzehoe und der Beteiligung des Wissenschaftsrates. Den Bedenken des Bundesrechnungshofes sei durch ein modulares Konzept entsprochen worden, das einen Teilbetrieb bei nicht vollständiger Auslastung ermöglicht hätte.

Das Bundesministerium hat ferner ausgeführt, die außergewöhnlichen Reinheitsanforderungen im Bereich der Siliziumtechnologie seien nur im Dauerbetrieb erfüllbar. Ein herkömmliches Institut der Fraunhofer-Gesellschaft könne diesen Dauerbetrieb in betriebswirtschaftlich sinnvoller Weise nicht aufrechterhalten. Es sei daher eine Kooperation mit produzierenden Unternehmen erforderlich, die im vorliegenden Fall durch ein synergetisches Nutzungskonzept ausgestaltet worden sei.

Den vom Bundesrechnungshof beanstandeten Regelungen des Kooperationsvertrages stünden nach Auffassung des Bundesministeriums die Zugriffsmöglichkeit des Instituts auf die überwiegend von dem Unternehmen finanzierte Produktionslinie und dessen Produktions-Know-how gegenüber. Auch sei eine jährliche Betriebskostenersparnis von 12 Mio. DM im Verhältnis zu einem herkömmlichen Institut der Fraunhofer-Gesellschaft zu berücksichtigen. Schließlich fiele die Vertragsgestaltung in die unternehmerische Eigenverantwortung der Fraunhofer-Gesellschaft, die wegen der schwierigen Marktsituation der Halbleiterindustrie im Jahre 1996 zu Zugeständnissen gezwungen gewesen sei, um den Abschluss des Kooperationsvertrages nicht zu gefährden.

Eine Wettbewerbsverzerrung liege nicht vor, da alle Wettbewerber in Gestalt von zehn Halbleiterunternehmen im Jahre 1995 in einem aufwendigen Verfahren über die Kooperationsmöglichkeiten unterrichtet worden seien. Diese Unternehmen hätten weder damals noch zu einem späteren Zeitpunkt Bedenken erhoben.

63.4

Die Ausführungen des Bundesministeriums überzeugen den Bundesrechnungshof nicht.

Die Annahme einer wachsenden Bedeutung der Mikroelektronik bildet keine tragfähige Grundlage, um ein Institut mit einem Investitionsvolumen von 250 Mio. DM zu errichten. Die Gründung eines Instituts auf einer solchen Grundlage stellt sich als eine unzureichend vorbereitete Investition dar und übersteigt damit ein vertretbares unternehmerisches Risiko. Letztlich wird dies auch dadurch bestätigt, dass sich die beabsichtigte Konzeption nicht verwirklichen ließ. Auch die fehlende Bereitschaft der Wirtschaft zu einer finanziellen Beteiligung hätte für das Bundesministerium Anlass sein sollen, bei seiner Entscheidung höchste Vorsicht walten zu lassen und unter diesen Umständen von der Errichtung des Instituts abzusehen.

Die Auffassung des Bundesministeriums, wegen der einstimmigen Entscheidung des Senates der Fraunhofer-Gesellschaft komme es nicht auf die Bedenken der Kommission der Fraunhofer-Gesellschaft an, ist mit den Pflichten eines Zuwendungsgebers nicht vereinbar. Dieser hat eine fundierte eigenständige Entscheidung zu treffen, die insbesondere bei dem hier infrage stehenden Investitionsvolumen die sorgfältige Prüfung aller bedeutsamen Gesichtspunkte voraussetzt. Zudem ist das Bundesministerium im Senat der Fraunhofer-Gesellschaft vertreten, also für die nunmehr von ihm zitierte einstimmige Entscheidung (mit-)verantwortlich. Die Errichtung des Instituts lässt sich auch nicht mit der Prüfung durch die Föderalismuskommission begründen, da sich diese nur auf die Frage einer ausgewogenen Verteilung von Institutionen im Bundesgebiet unter besonderer Berücksichtigung der neuen Bundesländer erstreckte.

Die Einlassungen des Bundesministeriums sind auch – unabhängig von der Frage der Errichtung – nicht geeignet, die überwiegende Serienproduktion im Institut zu rechtfertigen. Dabei kann dahinstehen, ob eine laufende Kooperation mit einem an gleicher Stelle produzierenden Unternehmen betriebswirtschaftlich die einzig sinnvolle Möglichkeit darstellt. Dies hätte dann eine von vornherein rechtlich bindende Beteiligung des Unternehmens an der Finanzierung vorausgesetzt. Bei der Entscheidung über die Errichtung des Instituts war jedoch ein derartiges Zusammenwirken noch gar nicht beabsichtigt. Zudem lässt der Hinweis des Bundesministeriums auf das modulare Konzept mit der Möglichkeit eines Teilbetriebes diese Behauptung zweifelhaft erscheinen. Zumindest hätte danach eine kleinere Einheit mit einem ausgewogeneren Verhältnis zwischen Produktion und Forschung und zugleich geringeren Investitionskosten ausgereicht. Auch ist nicht ersichtlich, dass das Bundesministerium andere synergetische Kooperationsformen, z. B. die vorübergehende Zusammenarbeit mit einem Unternehmen in dessen bereits vorhandener Produktionsstätte, erwogen und geprüft hat.

Die Stellungnahme des Bundesministeriums widerlegt auch den Vorwurf einer für das Institut ungünstigen Ver-

tragsgestaltung nicht. Nach dem Kooperationsvertrag sind der für das Institut erbrachte Betriebsaufwand sowie die Mitbenutzung der Fertigungsanlagen des Unternehmens und der ihm vom Institut überlassenen Einrichtungen zu entgelten. Ferner ist eine Lizenzgebühr für die Nutzung der Firmentechnologie zu entrichten. Das Bundesministerium räumt daher selbst ein, dass sich die Vorteile beim Zugriff auf die Produktionslinie nur auf – nicht spezifizierte – nicht zuzuordnende Verarbeitungsschritte beschränken. Eine Vergleichbarkeit mit der Kostenstruktur eines herkömmlichen Instituts der Fraunhofer-Gesellschaft, das keine derartigen Verträge abschließt, besteht nicht. Demgegenüber erachtet der Bundesrechnungshof den Hinweis auf Zugeständnisse, um den Vertragsabschluss nicht zu gefährden und damit das Institut überhaupt auslasten zu können, für zutreffend. Dies ist letztlich die Folge der unzureichenden Grundlage bei der Entscheidung über die Errichtung des Instituts und belegt die Notwendigkeit, die vorgesehene Nutzung und Auslastung hinreichend zu konkretisieren.

Eine Wettbewerbsverzerrung ist nicht davon abhängig, ob mögliche Konkurrenten vorab unterrichtet werden und Einwände erheben. Entscheidend sind hier die mit der Kooperation verbundenen „günstigen Randbedingungen“, ohne die der Vertragsabschluss zumindest gefährdet gewesen wäre. Diese Vorteile haben sich außerdem erst im Nachhinein ergeben und waren zum Zeitpunkt der Bekanntmachung der Kooperationsmöglichkeit noch nicht absehbar. Ein Beispiel hierfür ist die großzügige Verlängerungsoption des Kooperationsvertrages.

63.5

Das Bundesministerium hat nach Auffassung des Bundesrechnungshofes dafür zu sorgen, dass Entscheidungen über die Errichtung von Forschungsinstituten, die aus dem Bundeshaushalt (mit-)finanziert werden sollen, nur auf der Grundlage hinreichend gesicherter Erkenntnisse getroffen werden. Diese müssen sich insbesondere auf die beabsichtigte Nutzung und Auslastung erstrecken. Soweit Kooperationen mit Unternehmen eingegangen werden sollen, sind diese rechtlich bindend an der Finanzierung zu beteiligen. Ferner ist – auch im Falle einer Verlängerung der vorliegenden Kooperation – auf eine angemessene, möglichst wettbewerbsneutrale Vertragsgestaltung zu achten.

64 Finanzierungszuständigkeit des Bundes bei Projektförderungen

64.0

Das Bundesministerium hat bei der Förderung von Vorhaben in den Bereichen der Bildung und wissenschaftlichen Forschung nicht immer die verfassungsrechtliche Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern beachtet. Dies führt neben dem Verstoß gegen den Grundsatz der Ordnungsmäßigkeit des Verwaltungshandelns zu vermeidbaren Ausgaben des Bundes.

64.1 Vorbemerkung

Maßnahmen im Bereich des Bildungswesens und der Forschungsförderung sind grundsätzlich Aufgaben der Länder (Art. 30 GG). Dieser Grundsatz gilt jedoch nicht uneingeschränkt. So können sich nach Maßgabe der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung ungeschriebene Bundeszuständigkeiten „aus der Natur der Sache“ oder „kraft Sachzusammenhangs“ ergeben. Einzelheiten hierzu erläutert der Entwurf des so genannten „Flurbereinigungsabkommens“ zwischen Bund und Ländern aus dem Jahre 1971.

Weiterhin können Bund und Länder nach Art. 91 b GG aufgrund von Vereinbarungen, in denen auch die Aufteilung der Kosten zu regeln ist, bei der Bildungsplanung und bei der Förderung von Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung von überregionaler Bedeutung zusammenwirken (bei der Bildungsplanung i. d. R. 50:50-Finanzierung). Bund und Länder haben auf dieser Grundlage eine gemeinsame Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (BLK) als ständiges Gesprächsforum für Fragen des Bildungswesens und der Forschungsförderung geschaffen, die bei allen gemeinsamen Vorhaben zu beteiligen ist.

Der Bundesrechnungshof hat sich im Rahmen seiner Prüfungen u. a. damit befasst, ob das Bundesministerium Maßnahmen in den Bereichen des Bildungswesens und der Forschung ohne entsprechende Zuständigkeit finanziert und dadurch den Grundsatz der Ordnungsmäßigkeit des Verwaltungshandelns verletzt und den Bundeshaushalt mit vermeidbaren Ausgaben belastet hat.

64.2 Fachhochschulprogramm

64.2.1

Das Bundesministerium finanziert seit dem Jahr 1992 das Programm zur Förderung von angewandter Forschung und Entwicklung an Fachhochschulen (Fachhochschulprogramm) mit bisher insgesamt rd. 80 Mio. DM. Hiervon entfielen auf das Jahr 1999 rd. 14,5 Mio. DM. Eine ausdrückliche Vereinbarung mit den Ländern sowie die vorgesehene Beteiligung der BLK liegen nicht vor. Die zunächst unter Einbindung der BLK angestrebte gemeinsame Förderung mit den Ländern kam nicht zustande. Die Hochschulen leiten die Förderanträge über das jeweilige Land an die Bewilligungsstelle des Bundes.

64.2.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Bundesministerium das Fachhochschulprogramm finanziert. Nachdem eine Zuständigkeit des Bundes „aus der Natur der Sache“ oder „kraft Sachzusammenhangs“ nicht begründbar ist, kommt eine Förderung des Programms nur auf der Grundlage des Art. 91 b GG in Betracht. Die dafür erforderlichen Voraussetzungen sind nach Auffassung des

Bundesrechnungshofes jedoch nicht erfüllt. So liegt keine Vereinbarung im Sinne dieses Artikels zwischen Bund und Ländern vor, die wegen ihrer besonderen Bedeutung in jedem Fall der Schriftform bedarf. Auch muss die Vereinbarung insbesondere eine Regelung über die Kostenaufteilung enthalten, um Klarheit über die Finanzierungsanteile von Bund und Ländern herzustellen.

64.2.3

Das Bundesministerium hat ausgeführt, dass mit der Einreichung der Anträge der Hochschulen über das jeweilige Landesressort die vollständige Einbindung der Länder im Sinne eines Zusammenwirkens gewährleistet werde. In der anschließenden Bewilligung durch den Bund sei der konkludente Abschluss einer Vereinbarung im Sinne des Art. 91 b GG zu sehen. Auch ohne schriftliche Vereinbarung habe Einvernehmen mit den Ländern über die Durchführung der Programme und deren Modalitäten bestanden. Es sei daher kein praktischer Bedarf ersichtlich gewesen, zusätzliche schriftliche Regelungen zu treffen. Die Notwendigkeit der Schriftform sei nur bei Vereinbarungen mit umfangreichen und langfristigen gegenseitigen Verpflichtungen plausibel. Die erforderliche finanzielle Beteiligung der Länder bestehe in der nicht näher bestimmten Bereitstellung vorhandener personeller und sachlicher Ressourcen.

Das Bundesministerium hat weiter erklärt, es gehe außerdem von eigenen Bundeskompetenzen aus. In einem föderativen System wie der Bundesrepublik Deutschland müssten Bund und Länder die Möglichkeiten haben, ihrer gemeinsamen Verantwortung für die Bereiche der Bildung und Forschung durch eine abgestimmte Entwicklung im gesamtstaatlichen Interesse gerecht zu werden. Beim Fachhochschulprogramm sei ferner zu berücksichtigen, dass damit insbesondere die angewandte Forschung und Entwicklung mit rasch umsetzbaren Ergebnissen gefördert werden solle. Das Bundesministerium wolle mit dem Programm belegen, dass die Fachhochschulen entsprechend dem im Hochschulrahmengesetz formulierten Auftrag in der Lage sind, den Wissens- und Technologietransfer für die Wirtschaft zu erbringen.

64.2.4

Die Ausführungen des Bundesministeriums überzeugen nicht. Das Schriftformerfordernis besteht unabhängig von einem praktischen Bedarf im Einzelfall, u. a. wegen der erforderlichen Regelung über die Kostenaufteilung. Die pauschale Annahme eines Finanzierungsbeitrages durch Bereitstellung ohnehin vorhandener Ressourcen schafft keine nachvollziehbare Grundlage. Sie führt dazu, dass Verhandlungen mit den Ländern über deren Anteile nicht stattfinden und der Bund die Maßnahmen weit überwiegend finanziert. Schließlich ist auch die notwendige Beteiligung der BLK, die das erforderliche Zusammenwirken von Bund und Ländern sicherstellen soll, unterblieben.

Im Übrigen hat das Bundesministerium zu den von ihm angenommenen Bundeskompetenzen im Bildungs- und Forschungswesen keine näheren Angaben gemacht. Die in Art. 91 b GG eröffneten Möglichkeiten partnerschaftlichen Zusammenwirkens als Folge komplementärer Sachkompetenzen und sich daraus ergebende „eigene Bundeskompetenzen“ sind an die dort genannten Voraussetzungen gebunden. Eine darüber hinausgehende Förderkompetenz des Bundes ist nicht begründbar. Auch sind die mit dem Fachhochschulprogramm verfolgten Ziele des Bundesministeriums nicht geeignet, eine alleinige Förderkompetenz des Bundes zu eröffnen.

64.3 Demonstrationsprogramm international ausgerichtete Studiengänge

64.3.1

Seit dem Jahre 1998 finanziert das Bundesministerium auch das Demonstrationsprogramm international ausgerichtete Studiengänge (Demonstrationsprogramm) mit rd. 36 Mio. DM. Hiervon entfielen auf das Jahr 1999 rd. 11 Mio. DM. Die zunächst über die BLK angestrebte gemeinsame Förderung mit den Ländern scheiterte. Eine ausdrückliche Vereinbarung mit den Ländern liegt – wie beim Fachhochschulprogramm – nicht vor. Auch hier werden die Förderanträge über das jeweilige Land an die Bewilligungsstelle des Bundes gesandt. Die Länder wollen dadurch eine Berücksichtigung der jeweiligen Maßnahme bei der Hochschulplanung und ein rasches Genehmigungsverfahren gewährleisten.

64.3.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Bundesministerium das Demonstrationsprogramm finanziert. Nachdem eine Zuständigkeit des Bundes „aus der Natur der Sache“ oder „kraft Sachzusammenhangs“ wiederum nicht begründbar ist, kommt eine Förderung dieses Programms ebenfalls nur auf der Grundlage des Art. 91 b GG infrage. Die dafür erforderlichen Voraussetzungen sind jedoch aus den gleichen Gründen wie beim Fachhochschulprogramm nicht erfüllt. Hinzu kommt, dass die Einbindung der Länder hier erkennbar nur planungs- und verwaltungstechnischen Gesichtspunkten dient. Der Abschluss einer Vereinbarung im Sinne von Art. 91 b GG unter Beteiligung der BLK war damit gerade nicht bezweckt.

64.3.3

Das Bundesministerium hat für die fehlende schriftliche Vereinbarung die gleichen Gründe wie beim Fachhochschulprogramm angegeben. Unabhängig davon könne die Finanzierung des Demonstrationsprogramms auch auf die Zuständigkeit des Bundes für die Pflege der auswärtigen Beziehungen (Art. 32 GG) gestützt werden. Mit dem Programm solle die Attraktivität deutscher Hochschulen für ausländische Studenten erhöht werden, um die Aufgeschlossenheit künftiger ausländischer Führungskräfte gegenüber Deutschland zu fördern und damit die Grundlagen für eine fruchtbare Entwicklung der auswärtigen Beziehungen zu verbessern.

64.3.4

Die Ausführungen des Bundesministeriums überzeugen den Bundesrechnungshof nicht. Für das Demonstrationsprogramm gelten die gleichen Anforderungen nach Art. 91 b GG wie für das Fachhochschulprogramm.

Eine Bundeskompetenz zur Finanzierung des Demonstrationsprogramms kann auch nicht aus der Verfassungsbestimmung über die Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten (Art. 32 GG) hergeleitet werden. Diese Vorschrift regelt die Frage, wer Träger der auswärtigen Gewalt ist, nicht die Finanzierungskompetenz für Bildungsmaßnahmen mit evtl. internationalem Bezug. Sie erstreckt sich außerdem lediglich auf unmittelbare Außenbeziehungen zu anderen Staaten oder ähnlichen Rechtssubjekten.

Gegen die Auffassung des Bundesministeriums spricht letztlich auch, dass es sowohl beim Fachhochschulprogramm wie auch beim Demonstrationsprogramm zunächst eine gemeinsame Förderung mit den Ländern unter Beteiligung der BLK angestrebt hat, diese aber dann nicht zustande kam.

64.4 Maßnahmen im Bereich der beruflichen Bildung und Weiterbildung

64.4.1

Das Bundesministerium finanziert seit den 70er-Jahren Maßnahmen für den Austausch mit anderen Staaten im Bereich der beruflichen Bildung sowie Stipendien (im Jahre 1999 mit rd. 13 Mio. DM) und Fördermaßnahmen auf dem Gebiet der allgemeinen und beruflichen Weiterbildung (im Jahre 1999 mit rd. 25 Mio. DM). Während die Austauschmaßnahmen im Wesentlichen der Fortbildung dienen, soll mit den Weiterbildungsmaßnahmen eine breite Entfaltung des lebenslangen Lernens gefördert werden.

64.4.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Bundesministerium bei beiden Fördermaßnahmen eine alleinige Zuständigkeit als gegeben erachtet. Eine allgemeine, umfassende Kompetenz zur Förderung dieser Bereiche ist der im Grundgesetz vorgegebenen Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern nicht zu entnehmen. Sie ergibt sich auch nicht aus den im Entwurf des so genannten „Flurbereinigungsabkommens“ niedergelegten ungeschriebenen Bundeszuständigkeiten „kraft Natur der Sache“ oder „kraft Sachzusammenhanges“. Die vom Bundesrechnungshof eingesehenen Akten enthielten auch keine Anhaltspunkte zur Begründung der Zuständigkeit im Einzelfall.

64.4.3

Zu den Fördermaßnahmen auf dem Gebiet der allgemeinen und beruflichen Weiterbildung hat das Bundesministerium ausgeführt, dass aufgrund geschriebener und ungeschriebener Bundeskompetenzen große Zuständigkeitsbereiche für den Bund bestünden, die auch Förderkompetenzen nach sich zögen. Es handele sich dabei um eine aus der Natur der Sache abgeleitete Grundsatzzuständigkeit des Bundes für innovative Maßnahmen im Bereich der Weiterbildung, die sich nicht mehr in die Bereiche berufliche, allgemeine und kulturelle Weiterbildung trennen lasse und bildungspolitisch anerkannt sei. Die Kompetenz zur alleinigen Finanzierung des Austausches mit anderen Staaten im Bereich der beruflichen Bildung sowie Stipendien leite sich aus der Zuständigkeit des Bundes für die Pflege der auswärtigen Beziehungen ab. Der in Abstimmung mit dem Auswärtigen Amt geförderte Austausch mit anderen Staaten in diesem Bereich sei untrennbar in die Pflege der politischen Beziehungen mit diesen Ländern eingebettet.

64.4.4

Die Ausführungen überzeugen den Bundesrechnungshof nicht. Auch für innovative Maßnahmen im Bereich der Weiterbildung ergibt sich keine Grundsatzzuständigkeit des Bundes. Ansonsten würde die von der Verfassung vorgegebene Aufgabenverteilung (Art. 30 GG) ins Gegenteil verkehrt. Das Bundesministerium hat auch nicht näher dargelegt, aus welchen Gesichtspunkten sich eine Zuständigkeit „kraft Natur der Sache“ ergeben soll.

Die Finanzierung des Austausches mit anderen Staaten im Bereich der beruflichen Bildung sowie Stipendien kann – wie bereits dargelegt (vgl. Nr. 64.3.4) – grundsätzlich nicht auf Art. 32 GG gestützt werden. Zudem dienen diese Maßnahmen im Wesentlichen lediglich der Förderung der individuellen Fortbildung.

64.5 Projekte des Denkmalschutzes

64.5.1

Das Bundesministerium hat in den Jahren 1985 bis 1997 Projekte des Denkmalschutzes mit insgesamt rd. 400 Mio. DM allein und ohne Einbindung der Länder finanziert. Grundlage hierfür war das Konzept „Forschung und Entwicklung zur baulichen Substanzerhaltung und Denkmalpflege“ gegen den Verfall bedeutender Bau- und Kunstwerke.

64.5.2

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass auch bei den Projekten des Denkmalschutzes die alleinige Finanzierung durch den Bund nicht durch die verfassungsmäßige Kompetenzverteilung gedeckt ist.

64.5.3

Nach Ansicht des Bundesministeriums ist der Bund berechtigt, auch im Bereich des Denkmalschutzes Forschungs- und Demonstrationsprogramme zu fördern. Hieraus ergebe sich auch die verfassungsrechtliche Zulässigkeit, entsprechende Vorhaben zu finanzieren.

64.5.4

Die Argumentation des Bundesministeriums kann den Bundesrechnungshof nicht überzeugen. Ein Forschungs-

charakter vermag keine alleinige Finanzierungskompetenz, sondern höchstens eine gemeinsame Förderung auf der Grundlage des Art. 91 b GG zu begründen. Dessen Anforderungen sind nicht erfüllt. Weder liegt eine Vereinbarung mit den Ländern vor, noch sind diese an den Kosten des Programms in irgendeiner Form beteiligt.

64.6 Empfehlung

Das Bundesministerium darf zukünftig Maßnahmen nur dann fördern, wenn eine Bundeskompetenz besteht. Der Bundesrechnungshof sieht sich bei dieser Forderung in Übereinstimmung mit dem Bundesministerium der Finanzen, das in seinem Rundschreiben zur Aufstellung der Haushaltsvoranschläge für das Haushaltsjahr 2001 im Interesse der Haushaltskonsolidierung eine Überprüfung der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern verlangt hat.

Der Umstand, dass im Einzelfall eine Förderung durch den Bund zweckmäßig erscheint, sollte nicht dazu dienen, die verfassungsrechtliche Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern aufzuweichen und den Bundeshaushalt mit nicht unerheblichen Ausgaben zu belasten. Wenn im Einzelfall eine Förderung im Rahmen des Art. 91 b GG möglich ist, kann nicht darauf verzichtet werden, die notwendigen Anforderungen zu erfüllen. Hierzu gehört insbesondere eine schriftliche Vereinbarung, die die Kostenaufteilung zwischen Bund und Ländern eindeutig regelt.

Allgemeine Finanzverwaltung
(Einzelplan 60)

65 Die Steuerfahndung in den alten Bundesländern

65.0

Die Steuerfahndung kann dem wachsenden Steuerbetrug wegen unzureichender personeller und sachlicher Ausstattung sowie wegen organisatorischer Mängel nicht wirksam genug begegnen. Insbesondere leidet sie unter hohen Arbeitsrückständen. Dadurch wird auch das für Steuerstraftaten geltende Legalitätsprinzip verletzt. Eine Steueraufsicht zur Aufdeckung und Ermittlung unbekannter Steuerfälle – die zu den Aufgaben der Steuerfahndung gehört – findet nur noch ausnahmsweise statt, obwohl gerade der sprunghaft ansteigende elektronische Geschäftsverkehr überwacht werden müsste.

65.1 Vorbemerkung

Die Finanzbehörden setzen zur Ermittlung steuerlich einschlägiger Sachverhalte verschiedene Außendienste ein. Der Bundesrechnungshof berichtete in seinen Bemerkungen im Jahre 1994 über die Lohnsteuer-Außenprüfung (Drucksache 12/8490 Nr. 66), im Jahre 1996 über die steuerliche Betriebsprüfung (Drucksache 13/5700 Nrn. 53 bis 55) und im Jahre 1998 über die Umsatzsteuer-Sonderprüfung sowie über den Stand des Aufbaus der Steuerfahndungsstellen in den neuen Bundesländern (Drucksache 14/29 Nrn. 79 und 81). Als letzte Außendienstorganisation hat er in den Jahren 1998 und 1999 nunmehr die Steuerfahndungsdienste der Finanzbehörden der alten Länder mit nachstehenden wesentlichen Erkenntnissen untersucht.

65.2 Aufgaben und Stand der Steuerfahndung

Die Steuerfahndung erforscht zum einen Steuerstraftaten und Steuerordnungswidrigkeiten. Ihr stehen dafür – verglichen mit den übrigen Außendiensten – erweiterte Ermittlungsmöglichkeiten zur Verfügung, wie Durchsuchungen und Beschlagnahmen. Ihre Beamten sind insoweit Hilfsbeamte der Staatsanwaltschaft. Das für die Strafverfolgung geltende Legalitätsprinzip zwingt die Steuerfahndung, im Falle eines Anfangsverdachts Ermittlungen aufzunehmen und ein Strafverfahren bis zu einer abschließenden Entscheidung zu betreiben. Zum anderen hat die Steuerfahndung unbekannte Steuerfälle aufzudecken und zu ermitteln (Steueraufsicht).

Die Steuerfahndungsstellen setzten im Jahre 1998 rd. 2 300 Fahndungsprüfer ein, hiervon rd. 1 900 Fahndungsprüfer in den alten Ländern (ohne Berlin). Die aufgrund von Fahndungsprüfungen in den alten Ländern bestandskräftig festgesetzten Mehrsteuern verdoppelten sich im Zeitraum 1993 bis 1998 auf rd. 2,1 Mrd. DM im Jahr. Die durchschnittlichen jährlichen Mehrergebnisse je eingesetztem Fahndungsprüfer stiegen von rd. 990 000 DM auf rd. 1,4 Mio. DM. Nach Angaben der Finanzverwaltung können rd. zwei Drittel der festgesetzten Mehrsteuern vereinnahmt werden. Hinzu kommen Geldstrafen, Geldbußen und Auflagen sowie Hinterziehungszinsen in dreistelliger Millionenhöhe.

Das Tätigkeitsfeld und die Arbeitsweise der Steuerfahndung haben sich in den vergangenen Jahren durch den allgemeinen Anstieg der Wirtschaftskriminalität erheblich erweitert und verändert:

- Seit Einführung des EG-Binnenmarktes verursachen planmäßig über die nationalen Grenzen hinaus angelegte Umsatzsteuerbetrügereien jährlich Steuerausfälle in zweistelliger Milliardenhöhe (vgl. Nr. 68).
- Unerlaubte, steuerlich nicht angemeldete Beschäftigungen und Schwarzarbeit nehmen zu.
- Verfahren wegen nicht erklärter ausländischer Kapitalerträge – unter Mithilfe von Kreditinstituten (so genannte Bankenfälle) – übertreffen nach Zahl und

steuerlichen Auswirkungen erheblich das bisher Gewohnte.

65.3 Personalbedarf und Personalverteilung

65.3.1

Seit Jahren bestehen hohe Arbeitsrückstände in den Steuerfahndungsstellen. Die obersten Finanzbehörden der Länder beauftragten daher im Jahre 1991 eine Arbeitsgruppe, objektive Grundlagen für die Berechnung des Personalbedarfs und die sachgerechte Personalverteilung zu finden. Die Arbeitsgruppe stellte im Abschlussbericht aus dem Jahre 1994 fest, dass selbst bei einer Erhöhung der damals rd. 1 400 tatsächlich vorhandenen Steuerfahnder auf 5 000 Steuerfahnder nur etwa 10 % der seinerzeit auf 55 bis 60 Mrd. DM geschätzten jährlichen Hinterziehungen erfasst werden könnten. Sie schlug als „realistische Handlungsansätze“ vor, kurzfristig ein Gesamtpersonal-Soll auf Bundesebene zum 1. Januar 1996 in Höhe von 1 813 Fahndungsprüfern „zu setzen“ und dessen Verteilung auf die einzelnen Steuerfahndungsstellen anhand regional ermittelter Wirtschaftskraft und Einwohnerzahlen vorzunehmen; mittelfristig den so ermittelten Personalbedarf in den kommenden Jahren mit einer Aufstockung von zunächst 10 % jährlich fortzuschreiben. Diesen Ergebnissen stimmten sämtliche für Personalbemessung zuständige Ländervertreter zu. Die für Fragen der Organisation zuständigen Referatsleiter der obersten Finanzbehörden einiger Länder hielten die vorgeschlagenen Personalaufstockungen in dem genannten Umfang nicht für notwendig.

Der vorhandene Bestand an Fahndungsprüfern zum Stichtag 1. Januar 1996 in den alten Ländern in Höhe von 1 403 deckte das von der Arbeitsgruppe „gesetzte Soll“ in Höhe von 1 813 Fahndungsprüfern nur zu 77 % ab. Besonders auffällig waren – gemessen an Wirtschaftskraft und Einwohnerzahlen – die Unterbesetzungen in den Ländern Bayern und Baden-Württemberg. Dort wurde lediglich rund die Hälfte der Sollstärke erreicht. Nur die Länder Bremen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz erfüllten das „gesetzte Personal-Soll“.

Bis zum Jahre 1999 verstärkten sämtliche alten Länder ihren Bestand an Fahndungsprüfern. Dabei ermittelten nur drei Länder die Personalmehrung anhand der Maßstäbe der Arbeitsgruppe. Im Übrigen beruhte der Anstieg des Bestandes an Fahndungsprüfern wesentlich auf kurzfristigen, teilweise zeitlich begrenzten Verstärkungen der Steuerfahndung im Zusammenhang mit der Bearbeitung der Bankenfälle und auf gutachterlichen Empfehlungen von Beratungsunternehmen. Ausgehend davon, dass die Setzung der Arbeitsgruppe auf den 1. Januar 1996 jährlich mit einem Zuschlag von 10 % des gesetzten Wertes fortgeschrieben werden sollte, unterschritt allerdings der Gesamtbestand vorhandener Fahndungsprüfer am 1. Januar 1999 in Höhe von 1 906 den erwarteten Bestand um rd. 440 Steuerfahnder. Dabei erreichte der Bestand an Fahndungsprüfern zum 1. Januar 1999 in Baden-Württemberg mit 226 und in Bayern mit 298 Prüfern bei weitem nicht das bis zu diesem Stichtag fortzuschreibende Soll und noch nicht einmal das von der Arbeitsgruppe zum 1. Januar 1996 gesetzte Soll, das für diese Länder bei 307 bzw. 346 Steuerfahndern lag.

Bis heute haben sich die obersten Finanzbehörden der Länder nicht auf einen gemeinsamen Maßstab geeinigt, wie der Personalbedarf für die Steuerfahndung zu ermitteln und wie das Personal auf die einzelnen Steuerfahndungsstellen zu verteilen ist. Zudem fehlen – mangels bundeseinheitlicher Vorgaben – vergleichbare nach einheitlichen Gesichtspunkten geführte Statistiken über die Zahl der bei den Steuerfahndungsstellen eingegangenen Fälle.

65.3.2

Das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) ist verantwortlich für die gleichmäßige und zutreffende Steuererhebung im Bundesgebiet, somit auch für eine entsprechende Bekämpfung von Steuerordnungswidrigkeiten und -straftaten sowie für eine wirksame Aufdeckung unbekannter Steuerfälle (Steueraufsicht). Es sollte nicht hinnehmen, dass die obersten Finanzbehörden der Länder einerseits einheitliche Maßstäbe für die Ausstattung ihrer Steuerfahndungsstellen entwickeln lassen, diese als Richtwerte billigen, andererseits aber nur teilweise danach verfahren. Die von der Arbeitsgruppe in den Jahren 1991 bis 1994 erarbeiteten Messwerte sollten überprüft und ggf. fortentwickelt werden. Um dafür den zu bewältigenden Arbeitsanfall vergleichbar ermitteln zu können, sollten sämtliche Steuerfahndungsstellen – zumindest ihre Falleingänge – nach einheitlichen Vorgaben aufzeichnen und erfassen. Erst auf einer solchen Grundlage lässt sich beurteilen, ob der Personalbestand hinreichend ist.

65.4 Innerdienstliche Verbesserungsmaßnahmen

65.4.1

Die Arbeitslage der Steuerfahndungsstellen war in den geprüften Jahren dadurch gekennzeichnet, dass sowohl die Eingänge als auch die Fallerledigungen zunahmen, andererseits aber die Arbeitsrückstände sich nicht verminderten, sondern eher anstiegen.

Soweit die in die Prüfung des Bundesrechnungshofes einbezogenen Steuerfahndungsstellen Aufzeichnungen über ihre Eingangsfälle führten, wuchsen die Eingänge beständig und in erheblichem Umfang. So betrugen die aufgezeichneten und erfassten Eingänge bei den Fahndungsstellen von vier Oberfinanzdirektionen im Jahre 1993 10 758 und im Jahre 1997 19 135 Fälle. Dies entspricht einer Zunahme von 78 %. Zwar nahm die Zahl der abgeschlossenen Fahndungsprüfungen je Jahr ebenfalls zu. Sie stieg in den alten Ländern von rd. 13 000 Prüfungen im Jahre 1993 um 88 % auf rd. 24 000 im Jahre 1998. Die Zahl der jährlich erledigten Prüfungen je vorhandenem Fahndungsprüfer erhöhte sich im gleichen Zeitraum von 11 auf rd. 14 Fälle. Dennoch blieb es bei einem erheblichen Rückstand nicht erledigter Fälle, in denen zudem steuer- und strafrechtliche Verjährungen drohten. Bei

zahlreichen Steuerfahndungsstellen betrugen die Arbeitsrückstände bis zu mehreren Jahresarbeitsmengen. Die Bearbeitungsrückstände unerledigter Fahndungs- und Eingangsfälle lagen durchschnittlich bei mehr als 20 Monaten je Stelle, in der Spitze bis zu 49 Monaten. Der Rechnungshof Baden-Württemberg beanstandete in seiner Denkschrift 1998 Bearbeitungsrückstände von durchschnittlich mehr als 31 Monaten, in einem Fall von 57 Monaten.

Das Verhältnis von Eingangsfällen zu denjenigen Fällen, die eine Steuerfahndungsstelle schließlich aufgriff (Fahndungsfall), war sehr unterschiedlich. In den Bereichen der vorstehend erwähnten Oberfinanzdirektionen lag die Spanne zwischen rd. 46,5 % und 14,5 %. Die Spanne der durchschnittlich erledigten Fälle je Jahr und je vorhandenem Fahndungsprüfer lag zwischen rd. 6 (Bayern) und rd. 16,5 (Rheinland-Pfalz).

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Höhe der Rückstände und in gewissem Umfang auch das Verhältnis eingegangener und aufgegriffener Fälle – abgesehen von der Ausstattung der Fahndungsstelle mit Fahndungsprüfern – wesentlich von der Art der Sichtung der Eingangsfälle und der – wegen des Legalitätsprinzips teilweise nicht ermessensfreien – Auswahl fahndungsgeeigneter Sachverhalte beeinflusst werden. Auf die Höhe der Rückstände wirkte sich günstig aus, wenn nicht sämtliche Eingangsfälle unterschiedslos auf die Fahndungsprüfer verteilt wurden, sondern wenn eigens dazu bestimmte Bedienstete – in der Regel erfahrene, im Übrigen von außendienstlichen Ermittlungen freigestellte Fahndungsprüfer – die Eingangsfälle zunächst auf ihre Eignung für Fahndungsmaßnahmen hin sichteten und zur Beurteilung bereits Daten aus Steuerakten oder anderen Unterlagen beizogen. Solche Auswahlverfahren, die nur wenige der geprüften Fahndungsstellen nutzten, halfen, die knappe Arbeitskraft der Fahndungsprüfer ausschließlich für Ermittlungen in geeigneten Fällen einzusetzen.

Die Höhe der Arbeitsrückstände wurde auch durch den Einsatz von Fahndungshelfern beeinflusst, den einige der Fahndungsstellen praktizierten. Der Fahndungsprüfer ist üblicherweise mit einer Fülle einfacher, aber zeitraubender Tätigkeiten belastet, z. B. der Übernahme oder Eingabe von Daten, dem Heranziehen von Akten oder mit Sortier- und Kopierarbeiten. Niedriger bezahlte Fahndungshelfer können ihn hiervon entlasten, sodass er im Ergebnis mehr Fahndungsfälle im Jahr zu bewältigen vermag. Einige der geprüften Steuerfahndungsstellen setzten schließlich für die Bearbeitung weniger gewichtiger Fälle Fahndungsprüfer ein, die nicht dem gehobenen, sondern dem mittleren Dienst angehörten. Die Verwendung dieser Kräfte wurde allgemein als Erfolg bezeichnet.

65.4.2

Um die Arbeitsrückstände zu mindern oder nicht weiter ansteigen zu lassen, sollte das Bundesministerium mit den obersten Finanzbehörden der Länder die aufgezeigten Möglichkeiten zur Verbesserung der Arbeitsweise innerhalb der Steuerfahndungsstellen (gezielte Fallauswahl durch erfahrene Fahndungsprüfer, Unterstützung der Fahndungsprüfer durch Fahndungshelfer und Einsatz von Fahndungsprüfern des mittleren Dienstes) daraufhin untersuchen, ob diese sich flächendeckend einführen lassen.

65.5 Steueraufsicht

65.5.1

Die Steueraufsicht dient als Ergänzung der Veranlagungsarbeit in den Finanzämtern, bei der in der Regel auf die Erklärungsbereitschaft der Steuerbürger vertraut wird. Wegen der erheblichen Arbeitsbelastung durch bereits anhängige Fälle und der hohen Arbeitsrückstände nehmen die Steuerfahndungsstellen die Aufdeckung und Ermittlung unbekannter Steuerfälle immer seltener wahr. Eine Steueraufsicht findet bei vielen Steuerfahndungsstellen im Ergebnis nur ausnahmsweise statt.

Dem steht ein rasch wachsender Bedarf an Steueraufsicht infolge neuer technischer und wirtschaftlicher Geschäftsverfahren gegenüber. Hierzu gehört vorrangig die Möglichkeit, Geschäfte jeder Art über weltweite Datennetze anzubahnen und abzuwickeln. Nach Schätzungen der Wirtschaft werden die in Deutschland im elektronischen Handel erzielten Umsätze von 2,6 Mrd. DM im Jahre 1998 auf knapp 100 Mrd. DM im Jahre 2002 ansteigen. Hierbei werden in bestimmten Bereichen Gewinnspannen bis zu 70 % erreicht.

Im Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen durch den Bundesrechnungshof besaß nur eine der geprüften Steuerfahndungsstellen überhaupt einen Internet-Zugang. Dass hinreichende technische Voraussetzungen fehlen, um die Besteuerung von Umsätzen im elektronischen Handel zu kontrollieren, stellte Ende des Jahres 1999 auch eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Umsatzsteuerkontrolle“ fest. Entsprechend werben Firmen, die die Einrichtung virtueller Büros anbieten, damit: „Ihr Büro liegt im Cyberspace, wo Sie keine Steuerbehörde je finden wird“. Zunehmend bieten Briefkastenfirmen aus Niedrigsteuerländern ihre Dienste im Internet an. Vertrauliche ausländische Geschäftsadressen können für geringe Beträge erworben werden.

Das Bundesministerium erkannte inzwischen einen entsprechenden Handlungsbedarf. Seit kurzem finden in der Bundesfinanzakademie für einen begrenzten Teilnehmerkreis „Praxisseminare E-Commerce (Betriebsbesichtigung in einem Internet-Shop)“ statt. In ihnen wird aufgezeigt, welche Daten im elektronischen Geschäftsverkehr entstehen und wie diese für Zwecke der steuerlichen Überprüfung genutzt werden können.

65.5.2

Das Bundesministerium sollte verstärkt darauf hinwirken, dass die Steuerfahndung die vernachlässigte Aufgabe der Steueraufsicht entsprechend der wirtschaftlichen Entwicklung energischer wahrnimmt. Insbesondere sollten

- die Steuerfahndungsstellen von den Ländern mit leistungsfähigen Internet-Anschlüssen ausgestattet und

- Steuerfahndungsprüfer möglichst zahlreich auch auf Landesebene in der Steueraufsicht über den elektronischen Geschäftsverkehr geschult werden,
- die – durch länderübergreifende Betätigung der Internet-Unternehmen verursachten – Mehrfachzuständigkeiten der Steuerbehörden die Ermittlungen der Steuerfahndung nicht behindern. Um Zuständigkeitsstreitigkeiten zwischen Steuerfahndungsstellen zu vermeiden, sollte eine zentrale Stelle im Bundesgebiet – z. B. das Bundesamt für Finanzen (Bundesamt) – das Internet daraufhin überwachen, dass dort tätige Unternehmen, die im Inland steuerpflichtig sind, sich auch bei den deutschen Finanzbehörden anmelden.

65.6 Unterstützung der Steuerfahndung durch Informationstechnik

65.6.1

Die Finanzverwaltung hält ihre Daten außer in Akten vermehrt in elektronischer Form vor. Ehe die Steuerfahndung mit Durchsuchungen und Beschlagnahmen nach außen hin tätig wird, muss sie sich in der Regel die zur Fallbearbeitung erforderlichen Daten innerhalb der Finanzverwaltung möglichst wirtschaftlich beschaffen. Die in den Finanzrechenzentren der Länder gespeicherten Daten über Grundinformationen (Namen, Anschriften, Bankkonten, Steuernummern) sowie über die Erklärung, Festsetzung und Erhebung von Steuern enthalten wesentliche Informationen für die Tätigkeit der Steuerfahndung. Den Zugriff der Steuerfahndung auf elektronisch gespeicherte Daten beeinträchtigten jedoch rechtliche Bedenken betroffener Finanzbehörden gegen die Übermittlung solcher Daten. Ein noch größeres Hemmnis für den Zugriff der Steuerfahndung auf elektronisch gespeicherte Daten bildet der unbefriedigende Stand der Informationstechnik (IT) der Finanzverwaltungen der Länder. Technische Hemmnisse vereitelten nicht nur den Zugriff auf Daten über die Grenzen der Länder hinweg, sondern beschränkten Zugriffe teilweise auch innerhalb der Finanzverwaltung desselben Landes.

65.6.2

Die Steuerfahndung bedarf in besonderem Maße der Unterstützung durch moderne IT, um die wachsende Zahl ihrer Fälle bewältigen zu können. Die Zulässigkeit des Abrufs der gespeicherten Daten richtet sich allein nach den Vorschriften der Abgabenordnung, die als Sondervorschriften den Datenschutzgesetzen vorgehen. Gleichwohl haben Finanzämter immer wieder Steuerfahndungsstellen – insbesondere solchen aus anderen Ländern – steuerlich erhebliche Daten mit dem – fehlerhaften – Hinweis auf den Datenschutz in unterschiedlicher Weise vorenthalten. Sie haben auf diese Weise die Pflichterfüllung der Steuerfahndung behindert. Das Bundesministerium hat solche Rechtsverstöße zu unterbinden und für eine zutreffende Rechtsanwendung zu sorgen.

Der Bundesrechnungshof hat die Schwierigkeiten der Entwicklung einer fortschrittlichen IT für die Finanzverwaltungen der Länder anhand des Vorhabens FISCUS in diesen Bemerkungen aufgezeigt (vgl. Nr. 66). Das Bundesministerium wird – auch im Interesse einer wirksamen Steuerfahndung – alles ihm Mögliche tun müssen, damit die angestrebte leistungsfähige IT alsbald geschaffen und eingeführt wird.

65.7 Einsatz von IT-Fachleuten bei Fahndungsmaßnahmen

65.7.1

Der IT-Einsatz hat sich in den letzten Jahren flächendeckend im geschäftlichen und betrieblichen Bereich durchgesetzt. Selbst kleinste Betriebe führen ihre Aufzeichnungen in elektronischen Speichern, statt auf Papier. Das Legalitätsprinzip verpflichtet die Steuerfahndung, vorhandene Beweismittel zu nutzen und zu sichern, also auch Disketten, Festplatten oder Magnetbänder mit Daten einschließlich der Programme. Deshalb haben Fahndungsprüfer sich Zugang zur IT des von der Durchsuchung Betroffenen zu verschaffen und die dort gespeicherten Dateien auf ihre Beweiserheblichkeit hin zu untersuchen. Der Eingriff ist fachkundig vorzunehmen, damit einerseits die Dateien mit den erforderlichen Daten für das Verfahren zur Verfügung stehen, andererseits Schadensersatzansprüche wegen etwaiger unsachgemäßer Eingriffe verhütet werden.

Nach Erkenntnissen des Bundesrechnungshofes waren die Steuerfahndungsstellen nicht hinreichend mit kundigen Bediensteten ausgestattet, um vor Ort auf elektronisch gespeicherte Daten und Programme zur Beweismittelsicherung sicher und vollständig zuzugreifen; das galt vor allem für vernetzte Systeme. Weiter bereitete es den nicht hinreichend geschulten Fahndungsprüfern Schwierigkeiten, die sichergestellten Daten mangels geeigneter Programme und genügender Programmkenntnisse auszuwerten.

65.7.2

Das Bundesministerium sollte darauf hinwirken, dass den Steuerfahndungsstellen das erforderliche Fachwissen zur Verfügung steht, um für ihre Ermittlungen die IT der Steuerpflichtigen oder anderer Betroffener nutzen zu können. Dabei sollte es prüfen, ob eine gestufte organisatorische Maßnahme der Oberfinanzdirektion München sich als wirtschaftlich und bundesweit anwendbar empfiehlt, um die aufgezeigten Schwierigkeiten zu beheben. Außer geschulten Fahndungsprüfern in den Steuerfahndungsstellen hält man dort eine Gruppe von Fachkräften vor, die in der Handhabung von IT-Systemen ausgebildet oder vertieft geschult ist. Diese Bediensteten unterstützen Steuerfahndungsstellen in entsprechend anspruchsvollen Einzelfällen.

65.8 Grenzüberschreitende Amtshilfe

65.8.1

Ein schneller Informationsaustausch ist für eine erfolgreiche Bekämpfung der Steuerhinterziehung über die Grenzen hinweg unerlässlich. Werden Informationen für

Zwecke des Besteuerungsverfahrens eingeholt, bedient sich die Steuerfahndung der Amtshilfe. Sie nimmt Rechtshilfe in Anspruch, wenn für Zwecke des Steuerstrafverfahrens im Ausland Informationen beschafft und strafprozessuale Maßnahmen durchgeführt werden müssen.

Die Amtshilfeverfahren sind grundsätzlich über das Bundesministerium abzuwickeln, soweit dieses den Verkehr mit den zuständigen ausländischen Behörden nicht auf das Bundesamt übertragen hat. Auskunftsersuchen in das Ausland müssen die Steuerfahndungsstellen über die zuständige Oberfinanzdirektion und das jeweilige Landesfinanzministerium dem Bundesministerium oder dem Bundesamt zuleiten. Die Rückleitung erfolgt auf dem umgekehrten Weg.

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes dauerte die Erledigung von Amtshilfeersuchen auf diese umständliche Weise in der Regel mehrere Monate, in Ausnahmefällen auch über ein Jahr. Dabei beanspruchte der Dienstweg im Inland einen erheblichen Teil der Laufzeit. Nur für den Bereich der Umsatzsteuer ist die Amtshilfe innerhalb der EU dadurch beschleunigt, dass die Finanzämter und damit die Steuerfahndungsstellen unmittelbar mit dem Bundesamt verkehren dürfen.

Da der Informationsaustausch mit ausländischen Behörden auf dem Dienstweg zügigen Ermittlungen entgegensteht, nutzten insbesondere grenznahe Steuerfahndungsstellen grenzüberschreitende Verbindungen zu ihren ausländischen Kollegen. Dieser so genannte „kleine Amtshilfeweg“, wurde als äußerst nutzbringend erachtet und von den vorgesetzten Behörden bei Erfolg auch stillschweigend geduldet. Rechtlich ist er zurzeit – abgesehen von Fällen des Amtshilfeverkehrs mit Österreich (vgl. Nr. 69) – nur zwischen Finanzämtern Baden-Württembergs und den französischen Départements Bas-Rhin und Haut-Rhin im Elsaß zulässig.

65.8.2

Der Erfolg der Steuerfahndungsstellen hängt wesentlich davon ab, Ermittlungen rasch und zügig durchführen zu können. Dem widerstreiten Amtshilfeverfahren mit umständlichen Dienstwegen. Das Bundesministerium sollte daher prüfen, ob entsprechend dem Vorbild der Umsatzsteuer auch für Amtshilfeersuchen der Steuerfahndungsstellen aus anderen steuerlichen Bereichen ein unmittelbarer Verkehr mit ihm oder dem Bundesamt zugelassen werden kann. Ferner sollte es die Möglichkeiten des EG-Rechts nutzen, um weiteren grenznahen Steuerfahndungsstellen den unmittelbaren Verkehr mit den benachbarten ausländischen Dienststellen zu gestatten.

65.9 Zentrale Informationsstelle

Steuerstraftäter nutzten planmäßig die bundesstaatliche Gliederung der Finanzbehörden des Bundes und der Länder mit deren aufgeteilten Zuständigkeiten und eingeschränkter Zusammenarbeit für ihre Zwecke aus. In jüngster Zeit ziehen daraus vor allem Vorteile ausländische Werkvertragsunternehmer und ihre Arbeitnehmer (Schwarzarbeiter) sowie im Umsatzsteuerbereich Täter, die sich Vorsteuererstattungen erschleichen und Umsatzsteuer hinterziehen (vgl. Nr. 68). So befassten sich im Jahre 1997 bundesweit 28 Steuerfahndungsstellen mit 70 Fällen des Umsatzsteuerbetrugs im Kfz-Bereich, ohne dass hierüber ein nennenswerter Austausch zwischen den Dienststellen stattfand.

Um dem entgegenzuwirken, hatten Bund und Länder bereits im Jahre 1977 eine Informationszentrale für den Steuerfahndungsdienst bei einem Wiesbadener Finanzamt errichtet. Dadurch sollten Täterverknüpfungen aufgedeckt und Doppelermittlungen vermieden werden. Die Erwartungen an die Informationszentrale erfüllten sich nicht. Denn die Finanzbehörden meldeten ihre Daten dorthin nur unregelmäßig und spärlich. Das Meldeverfahren war umständlich. Die Möglichkeiten der IT wurden nicht genutzt. Die Führung von Listen mit Scheinunternehmen bei der Oberfinanzdirektion Köln oder eine Fallsammlung von Betrügereien im Kfz-Handel bei dem Finanzamt Reutlingen bieten nur Teillösungen. Andererseits ist das Bedürfnis nach einer Informationszentrale gewachsen, da die Täter sprunghaft zunehmend nicht nur bundes-, sondern europaweit, ja über die Kontinente hinweg ihre Geschäftstätigkeit ausdehnen.

Das Bundesministerium hat jüngst entschieden, eine Datenbank zur Erkennung von Schwerpunkten der Umsatzsteuerhinterziehung und die frühzeitige Erkennung von neuen Umsatzsteuerhinterziehungsmethoden beim Bundesamt einzurichten. In diese Datenbank sollten zusätzlich die bisher in Wiesbaden, Köln und Reutlingen geführten Datenbestände eingebracht und beim Bundesamt eine Informationszentrale für die Steuerfahndung geschaffen werden. Zweckmäßig wäre eine Verknüpfung mit derjenigen Stelle des Bundesamtes, die die Amtshilfeersuchen der Steuerfahndungsstellen betreut (vgl. Nr. 65.8.1)**.** Soweit der Informationsdienst die zentrale Datensammlung führt und fahndungstechnisch auswertet, sollte er schwerpunktmäßig in die Bekämpfung grenzüberschreitender steuerlicher Betrugsfälle sowie der Kontrolle des elektronischen Geschäftsverkehrs eingebunden werden (vgl. Nr. 65.5.1)**.**

65.10 Zusammenarbeit der Außendienste der Finanzverwaltung

65.10.1

Die Steuerfahndung wurde in Prüfungsfällen der anderen Außendienste der Finanzämter, wie Betriebsprüfung, Lohnsteueraußenprüfung und Umsatzsteuer-Sonderprüfung, in denen strafprozessuale Maßnahmen geboten waren, teilweise nicht oder zu spät eingeschaltet.

Die mangelhafte Zusammenarbeit beruhte zum einen darauf, dass die Einschaltung der Steuerfahndung das Prüfungsklima gegenüber dem Steuerpflichtigen beeinträchtigt und die Fälle nicht zügig abgeschlossen werden können. Auch gingen den Betriebsprüfern in den Finanzverwaltungen einiger Länder statistisch steuerliche Mehrergebnisse und andere Leistungsanerkenntnisse verloren. Auf die Nachteile zu eng gehandhabter Bewertungssys-

teme für Betriebsprüfer wies der Bundesrechnungshof bereits in seinen Bemerkungen 1996 (Drucksache 13/5700 Nr. 53.4.7) hin. Zum anderen fehlten den Prüfern der übrigen Außendienste auch hinreichende Kenntnisse von der Arbeitsweise und den Vorteilen der weitreichenden Ermittlungsbefugnisse der Steuerfahndung für die eigene Prüfungstätigkeit.

65.10.2

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium für die Zusammenarbeit der Steuerfahndung mit den übrigen Außendiensten folgende Verbesserungsmaßnahmen, die sich teilweise schon in einigen Ländern bewährt haben, empfohlen:

- Die Zahl gemeinsamer Prüfungen (Steuerfahndung – andere Außendienste) werden statistisch gesondert ausgewiesen und in den Bewertungssystemen angemessen berücksichtigt.
- Außenprüfer nehmen im Rahmen ihrer Einarbeitungszeit an Steuerfahndungsprüfungen teil und werden strafrechtlich geschult.
- Der Informationsaustausch zwischen Steuerfahndungs- und Außenprüfungsstellen wird verstärkt, z. B. Mitteilung von Gründen, wenn die Teilnahme an Verfahren abgelehnt, Verfahren nicht übernommen werden oder sich hinziehen.

65.11 Stellungnahme des Bundesministeriums

Das Bundesministerium hat in seiner Stellungnahme betont, dass die Organisations- und Personalhoheit über die Steuerfahndung ausschließlich bei den Ländern liege. Seine Verantwortung für eine gleichmäßige und zutreffende Besteuerung im Bundesgebiet nähme es insbesondere durch die Koordinierung länderübergreifender Verwaltungsvorschriften und durch jährlich turnusmäßig unter seiner Federführung stattfindende Besprechungen mit den Ländern wahr. Wegen der Steueraufsicht über den elektronischen Geschäftsverkehr verweist es auf die – erwähnten – Praxisseminare „E-Commerce“ der Bundesfinanzakademie und zur Frage der Durchsuchung sowie Beschlagnahme von Datenträgern und gespeicherten Daten auf die dort seit mehreren Jahren stattfindenden, jeweils zweiwöchigen Lehrgänge. In diesen Lehrgängen würden die Steuerfahndungsprüfer entsprechend geschult. Damit unterstütze es die Fortbildungsbemühungen der Landesfinanzbehörden wesentlich, weil die Teilnehmer an diesen Lehrgängen in ihren jeweiligen Ländern als Multiplikatoren dienen sollten. Das Bundesministerium hat – zu Recht – auf die Mängel der bei der Wiesbadener Informationszentrale für den Steuerfahndungsdienst vorgehaltenen Daten hingewiesen. Eine Übernahme dieser Daten in eine zentrale Datei beim Bundesamt sei deshalb nicht vorgesehen.

Das Bundesministerium hat ergänzend mitgeteilt, dass ihm erst nach Abschluss der umfangreichen Beteiligung der Länder eine endgültige Stellungnahme möglich sei.

65.12 Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht die Bemühungen des Bundesministeriums. Wegen der Verantwortung für die gleichmäßige und zutreffende Steuererhebung im Bundesgebiet sollte das Bundesministerium bei den Ländern allerdings verstärkt darauf hinwirken, dass diese die für den einheitlichen Gesetzesvollzug erforderlichen organisatorischen Verbesserungen der Steuerfahndung vornehmen und dort für den notwendigen Personalbestand sorgen. In diesem Zusammenhang bedauert der Bundesrechnungshof, dass es turnusmäßige Besprechungen mit den obersten Finanzbehörden der Länder unter Federführung des Bundesministers für die Belange der Steuerfahndung nicht gibt. Nur auf Ebene der Oberfinanzdirektionen finden jährliche Besprechungen die Steuerfahndung betreffend statt. Dort werden auch Probleme erörtert, die an sich einer bundesweiten Abstimmung auf der Ebene oberster Finanzbehörden bedürften. An diesen Besprechungen nimmt ein Vertreter des Bundesministeriums regelmäßig nur als Gast teil.

Trotz der Durchführung der Seminare über Steuerfahndungstechnik bei elektronischer Buchführung und Datenbeständen in der Bundesfinanzakademie beklagten die Steuerfahndungsreferenten der Oberfinanzdirektionen auf den vorgenannten Besprechungen wiederholt erhebliche Schwierigkeiten der Steuerfahndungsprüfer, einen sicheren und vollständigen Zugriff auf automatisierte Daten und Programme zum Zwecke der Beweismittelsicherung zu nehmen. Das Bundesministerium sollte deshalb mit den Ländern erörtern, ob die Steuerfahndung – wie bereits in zwei Ländern praktiziert – durch ausgebildete IT-Fachkräfte verstärkt werden sollte.

Zusammen mit namhaften Praktikern der Steuerfahndung hält der Bundesrechnungshof den zügigen Aufbau einer zentralen Datenbank beim Bundesamt in dem geschilderten Umfang für dringend erforderlich. Gerade die – auch vom Bundesministerium herausgestellte – Unvollständigkeit der nur in Papierform erfassten Daten der Wiesbadener Informationszentrale für den Steuerfahndungsdienst nötigt zur Schaffung einer zentralen elektronischen Datenbank – entsprechend dem Vorbild benachbarter EU-Staaten. Erst ein solches Rüstzeug wird es der Steuerfahndung ermöglichen, die zunehmend grenzüberschreitenden Täterkreise und ihre Netzwerke aufzudecken.

66 Entwicklung von steuerlichen DV-Programmen

66.0

Nach jahrelangen Bemühungen ist die Entwicklung zweier DV-Programme für die Steuerverwaltung gescheitert. Dies beruhte vor allem auf einer unzureichenden Personalunterstützung durch die Länder sowie einem unzulänglichen Projektmanagement.

Ein weiteres, unverzichtbares Großprojekt, das bundeseinheitlich alle wichtigen Bereiche der Steuerverwal-

tung einschließlich des Steuerfestsetzungs- und Erhebungsverfahrens einschließen soll (FISCUS), erscheint in Anbetracht vergleichbarer Verhältnisse sehr gefährdet.

66.1 Automation in der Auftragsverwaltung

Die bedeutsamen Steuern, die ganz oder teilweise dem Bund zufließen, namentlich die Einkommen-, die Körperschaft- und die Umsatzsteuer, verwalten die Landesfinanzbehörden im Auftrage des Bundes (Artikel 108 Abs. 3 Satz 1 GG). Nach § 20 Finanzverwaltungsgesetz (FVG) bestimmen die für die Finanzverwaltung zuständigen obersten Landesbehörden Art, Umfang und Organisation des Einsatzes der Informationstechnik (IT) für die Festsetzung und Erhebung der von ihnen verwalteten Steuern. Zur Gewährleistung gleicher Programmergebnisse und eines ausgewogenen Leistungsstandes ist das Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) bei der Einführung der DV-Programme herbeizuführen.

Ob das Bundesministerium ein Weisungsrecht zur Einführung eines bestimmten Verfahrens hat, ist ebenso zweifelhaft wie der Umfang des Weisungsrechts bei Durchführung begonnener Vorhaben. Bund und Länder haben sich unter Beibehaltung ihrer Rechtsstandpunkte auf einen Kompromiss verständigt, der eine enge Kooperation zwischen ihnen vorsieht. Der Bund ist hierbei vor allem mit Koordinierungsaufgaben betraut. Vornehmlich bereitet er die Sitzungen der Bund-/Ländergremien vor und leitet sie.

Der Bundesrechnungshof hatte bereits in den Bemerkungen 1993 (Drucksache 12/5650 Nr. 40) sowie 1998 (Drucksache 14/29 Nr. 79) darauf aufmerksam gemacht, dass die Steuerverwaltung DV-Vorhaben – insbesondere die Entwicklung steuerfachlicher Anwenderprogramme – nur unter großer Zeitverzögerung umsetzt.

Er untersuchte nunmehr zwei Projekte aus diesem Bereich, bei denen sich die obersten Landesbehörden für den Einsatz noch zu entwickelnder Anwenderprogramme entschieden hatten. Hierfür hatten diese deshalb das Einvernehmen mit dem Bundesministerium herzustellen. Abweichend von den meisten steuerfachlichen Projekten war für die untersuchten Vorhaben ein Einsatztermin durch Steueränderungsgesetze o. Ä. nicht vorgegeben.

Weiterhin prüfte der Bundesrechnungshof das derzeit bedeutendste Projekt der Steuerverwaltung, die vollständige, länderübergreifende Neuprogrammierung des gesamten Besteuerungsverfahrens (FISCUS) in seiner Frühphase. Er verfolgte es außerdem in der Weise, dass ein Beauftragter wiederholt an Sitzungen des obersten Entscheidungsgremiums des Projekts teilnahm.

66.2 Beratungssystem Außensteuerrecht – BASAR –

66.2.1

Mitte der 80er-Jahre hatten die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder erhebliche Fehlerquoten der Finanzämter bei der Bearbeitung von Sachverhalten mit außensteuerrechtlichen Fragestellungen festgestellt. Um die Beurteilung derartiger Steuerfälle zu erleichtern und die Bearbeitungsqualität zu steigern, beschlossen der Bund und die Länder im Jahre 1988 – nach Voruntersuchungen – ein Beratungssystem Außensteuerrecht (BASAR) unter Verwendung eines IT-gestützten Expertensystems zu entwickeln. Es sollte danach bundesweit eingesetzt werden.

Nach den Abreden sollte das gemeinsame Länderprojekt arbeitsteilig entwickelt und vom Bund koordiniert werden. Zur Durchführung der Entwicklungsarbeiten richteten die Referatsleiter Automation (Steuer) des Bundes und der Länder eine gemeinsame Projektgruppe ein. Deren Leitung übertrug das Bundesministerium angesichts der Vielzahl der zu bewältigenden Aufgaben mit höherer Priorität und angespannter Personallage dem Vertreter eines Landes. Das Vorhaben schritt nicht zügig voran, weil nur ein Teil der Länder ein besonderes Interesse an einem erfolgreichen und zeitnahen Abschluss des Vorhabens hatte und deshalb qualifiziertes Personal sowie Sachmittel zur Verfügung stellte. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes war bereits im Jahre 1991 absehbar, dass zur Erfüllung des Auftrags in einem vertretbaren Zeitrahmen ein erhöhter Personaleinsatz und eine verbesserte Sachmittelausstattung notwendig waren. In den Jahren 1994 und 1995 wies die Projektgruppe erneut daraufhin, dass der beabsichtigte bundesweite Einsatz von BASAR gefährdet sei, wenn die Länder nicht zusätzliches Personal für die Entwicklungsarbeiten zur Verfügung stellten. Der bisherige Leistungsumfang der Programme sei unzureichend und zu wenig auf die Bedürfnisse der Anwender ausgerichtet. Darüber hinaus sei die Integration der bisher entwickelten Programme in die jeweilige DV-Landschaft der Länder verhältnismäßig aufwendig. Es gelang in der Folgezeit nicht, ausreichend zusätzliche Entwickler aus den Ländern für das Projekt zu gewinnen. Ein Grund hierfür war, dass einige Länder BASAR nicht mehr einzuführen beabsichtigten. Das Vorhaben trieb man ab dem Jahre 1997 nicht mehr voran. Im nachfolgenden Jahr, zehn Jahre nach seinem Beginn, wurde auch die in einem Land eingesetzte Pilotversion nicht mehr gepflegt. Damit war die Projektarbeit faktisch beendet.

66.2.2

Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung vertreten, dass das Scheitern des Vorhabens auf mangelnde eindeutige Entscheidungskompetenz, unzureichende Festlegung der Projektverantwortung, zu geringe Kooperation der Länder, unzulängliches Projektmanagement sowie mangelnde Einbindung der Anwender zurückzuführen war. Die schnelle Entwicklung der IT hat aufgrund der langen Projektdauer das Vorhaben zusätzlich beeinträchtigt.

66.2.3

Das Bundesministerium hat im Einvernehmen mit den obersten Finanzbehörden der Länder zum Expertensystem BASAR zunächst darauf hingewiesen, dass bereits während der ersten Realisierungsphase die Notwendigkeit

von umfangreichen Erweiterungen in den Anwendungssystemen erkannt worden sei. Ohne sie wäre ein Einsatz von BASAR nur unter Akzeptanzverlust möglich gewesen. Ferner sei während der Realisierungsphase wegen Einstellung der Weiterentwicklung und Wartung ein zweimaliger Austausch der Expertensystem-Software erforderlich geworden. Es habe sich auch die anfänglich positive Einstellung der Anwender gewandelt. Das Bundesminis-terium hat eingeräumt, dass die Entwicklung letztlich auf dem Mangel an von den Ländern bereitgestelltem Personal beruhe. Hinsichtlich des Projektmanagements hat es angemerkt, dass einerseits in der Arbeitsgruppe die Aufgabenverteilung geregelt gewesen und andererseits die Integration von BASAR in die landesspezifische Systemumgebung in den Verantwortungsbereich des jeweiligen Landes gefallen sei. Da der Arbeitsgruppe im Jahre 1996 ein besonderer Untersuchungsauftrag erteilt worden sei, könne nicht von einer völligen Einstellung der Arbeiten gesprochen werden. Ferner hat das Bundesministerium darauf hingewiesen, dass die mit der Sache befassten Vertreter der obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder die maschinelle Unterstützung der Bearbeitung von Steuerfällen mit Auslandsbezug im Verlaufe des Projekts FISCUS verwirklichen wollen. Den Entscheidungsgremien läge bereits ein Vorschlag zur Umstellung der systemtechnischen Grundlagen des Expertensystems BASAR vor.

66.2.4

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sind sowohl die Probleme mit der Expertensystem-Software als auch die Anwendervorbehalte nicht Ursachen für die Schwierigkeiten des Vorhabens BASAR. Sie sind vielmehr Ausfluss zögerlicher Projektarbeit wegen unzureichender personeller Unterstützung und eines wenig effizienten Projektmanagements. Zum Beispiel wurde die als bedeutsam eingeschätzte Frage der Benutzer-Akzeptanz trotz Beanstandungen der Pilotanwender lange Zeit vernachlässigt. Für das Vorhaben notwendig gewesen wäre zudem eine Steuerung des Abstimmungsprozesses, die eine zügige, kontinuierliche und konzentrierte Entwicklung gefördert hätte. Mangelnden Entscheidungswillen des verantwortlichen Bund-/Ländergremiums offenbart auch die Tatsache, dass ein formeller Beschluss über das Ende des Projekts nicht gefasst, sondern die Einstellung der Arbeiten durch die Projektgruppe lediglich zur Kenntnis genommen wurde. Der vom Bundesministerium angeführte Untersuchungsauftrag an die Arbeitsgruppe erging erst nach der Prüfung des Bundesrechnungshofes.

66.3 IT- gestützte Überwachung von Rechtsbehelfen

66.3.1

Rechtsbehelfe gegen Steuerbescheide bedürfen auch aus fiskalischen Gründen einer sorgfältigen Überwachung, weil bei einem Großteil der bei den Finanzämtern eingelegten Rechtsbehelfe während der Anhängigkeit des Verfahrens die Beitreibung der Steuerbeträge ausgesetzt ist. Nach Abschluss der Verfahren sind folglich unverzüglich Maßnahmen zur Erhebung der bislang ausgesetzten Steuer einzuleiten.

Die Bedeutung der ordnungsmäßigen Überwachung der Rechtsbehelfe einerseits sowie der damit verbundene personelle Aufwand andererseits legten eine maschinelle Unterstützung der Finanzämter nahe. Nach Vorarbeiten seit 1977 begannen im Jahre 1983 die konkreten Planungen für ein bundeseinheitliches IT-Verfahren. Eine entsprechende Programmiervorgabe lag sodann im Jahre 1986 vor. Schließlich nahm man im Jahre 1988 das Vorhaben „Automatisierte Rechtsbehelfsliste“ im Rahmen eines Programmierverbundes von acht Ländern in Angriff. Die Projektdurchführung wurde einer von den Referatsleitern Automation (Steuern) eingesetzten Arbeitsgruppe übertragen. In der Folgezeit erörterten verschiedene andere Bund-/Ländergremien in zahlreichen Sitzungen Anforderungskataloge, Sollvorgaben, Verfahrensbeschreibungen sowie Realisierungskonzepte und stimmten sie ab. Zu einer Programmierung kam es u. a. wegen unterschiedlicher Auffassungen über die einzusetzende IT jedoch nicht. Mitte 1999 entschieden die dem Programmier-Verbund angeschlossenen Länder, das Vorhaben solle erst im Rahmen des noch im Entwicklungsstadium befindlichen Projekts FISCUS weiter verfolgt werden.

66.3.2

Das Scheitern auch dieses Projekts nach über 15 Jahren Laufzeit ist nach Auffassung des Bundesrechnungshofes auf zu geringe Kooperation der Länder, mangelnde klare Entscheidungsstrukturen sowie unzureichende Projektsteuerung zurückzuführen. Die ständige Fortentwicklung der IT hat ebenso wie zusätzliche fachliche Anforderungen zu wiederholten Änderungen der bereits verabredeten Lösungen geführt.

66.3.3

Das Bundesministerium hat erklärt, das Vorhaben „Automatisierte Überwachung der Rechtsbehelfe“ sei „weder nicht umgesetzt (worden), weil sich die Länder auf kein einheitliches Konzept einigen konnten, noch der Bund seiner Koordinierungs- und Steuerungsrolle nicht gerecht geworden wäre“. Vielmehr hätten enge personelle Kapazitäten und der im Vergleich zu anderen Projekten als gering veranschlagte wirtschaftliche Nutzen einer Realisierung entgegengestanden.

66.3.4

Der Bundesrechnungshof vermag der Auffassung des Bundesministeriums nicht zu folgen, da sich die Erörterungen über die Form der Datenspeicherung über Jahre hingezogen haben. Trotz des ursprünglichen Nachweises der Wirtschaftlichkeit des IT-Verfahrens wird der wirtschaftliche Nutzen nunmehr als vergleichsweise gering bezeichnet. Es ist deshalb nicht zu verstehen, weshalb sich die Arbeitsgruppe und andere Bund-/Ländergremien über Jahre hinweg mit der Angelegenheit befasst haben, ohne dass die Entscheidungsträger eingegriffen haben.

66.4 Projekt FISCUS

66.4.1

Im Jahre 1989 sprach sich ein Fachgremium der obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder dafür aus, die gesamte IT-Unterstützung des Besteuerungsverfahrens auf der Basis eines bundeseinheitlichen Datenmodells neu zu konzipieren und arbeitsteilig zu realisieren. Der Empfehlung lag die Einschätzung zugrunde, der DV in der Steuerverwaltung drohe eine „schleichende Funktionsunfähigkeit".

Bund und Länder folgten der Empfehlung und begannen im Jahre 1992 mit den Arbeiten. Maßgebend hierfür war, dass die von den einzelnen Ländern bis dahin entwickelten DV-Programme beträchtliche Kosten für die Pflege verursachten und die Abstimmungsprozesse wegen technischer, organisatorischer und personeller länderspezifischer Besonderheiten sehr kompliziert und schwierig waren. Im Jahre 1995 schlossen die Finanzminister von Bund und Ländern ein Verwaltungsabkommen ab, das die Zusammenarbeit bei der Entwicklung der Programme näher regelte. Träger des seitdem unter dem Begriff FISCUS laufenden Projekts, dem bisher größten IT-Vorhaben der Steuerverwaltung, sind Bund und Länder gemeinsam. Die Referatsleiter Automation (Steuer) des Bundes und der Länder bilden das oberste Entscheidungsgremium. Ihre Entscheidungen bereitet eine nachgeordnete Assistenzgruppe vor, auf die wiederum bestimmte Entscheidungsbefugnisse delegiert sind. Sie werden außerdem durch ein Projektmanagementgremium, bestehend aus zwei Externen und einem Bediensteten des Bundesministeriums, unterstützt; auch diesem Gremium stehen bestimmte Entscheidungen zu. Daneben bestehen beratende Arbeitsgruppen. Die Programmentwicklung erfolgt arbeitsteilig durch die Länder in so genannten Ausführenden Gremien. Sie sind für die richtige, vollständige und termingerechte Erledigung der Aufgaben verantwortlich. Der Bund koordiniert das Vorhaben auf der Grundlage des § 20 FVG und betreibt hierzu die Koordinierungsstelle (KAS).

Nach den ursprünglichen Planungen sollte sich der Entwicklungszeitraum bis zum Jahre 2003 erstrecken. Danach sollte FISCUS bis zum Jahre 2006 flächendeckend zum Einsatz kommen. FISCUS weist bei einer Laufzeit von derzeit mehr als acht Jahren einen Rückstand von rd. zwei Jahren gegenüber der Zeitplanung auf. Erstmals zum Einsatz gekommene IT-Entwicklungswerkzeuge, neuartige Produktionsumgebungen und zusätzlicher Einarbeitungsaufwand der Projektmitarbeiter verhinderten einen zügigen Fortschritt des Projekts. Noch immer ist es den Ländern nicht gelungen, das nach dem Verwaltungsabkommen für das Projekt geschuldete Personal zur Verfügung zu stellen, weil im Einsatz befindliche steuerfachliche Programme weiterhin gepflegt und aktualisiert werden müssen.

Die Finanzplanung sah einen Aufwand des Bundes für die KAS in Höhe von insgesamt rd. 50 Mio. DM vor; davon wurden bis zum 31. Dezember 1999 rd. 25 Mio. DM ausgegeben. Die Gesamtkosten von FISCUS waren ursprünglich mit rd. 330 Mio. DM veranschlagt. Inzwischen muss allerdings aufgrund eines erheblichen Personalmehrbedarfs und absehbarer längerer Entwicklungszeit von deutlich höheren Kosten ausgegangen werden. Der Bayerische Oberste Rechnungshof schätzte die Kosten in einem Bericht vom 20. Januar 2000 nach einer eingehenden Teilprüfung von FISCUS bis zum Jahr 2010 inzwischen auf rd. 1,4 Mrd. DM.

Der Bundesrechnungshof hatte das Bundesministerium bereits im Jahre 1997 nach einer Prüfung der Anfangsphasen von FISCUS auf Schwachstellen hingewiesen, die den Projekterfolg gefährdeten. So fehlte es an einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung sowie einer verlässlichen und verbindlichen Ressourcen-, Zeit- und Kostenplanung als Voraussetzung für eine anschließende Erfolgskontrolle. Weiter bewertete er die Arbeitsbedingungen der KAS als ungünstig, da Angelegenheiten von grundsätzlicher Bedeutung nur einstimmig entschieden werden könnten und es an einer ausreichenden Personalunterstützung für FISCUS fehle.

Der Bayerische Oberste Rechnungshof stellte in seinem vorgenannten Bericht fest: „Nach mehr als sieben Jahren steht immer noch kein echtes FISCUS-Produkt zur Verfügung. Sowohl der Kostenvergleich als auch der bisherige Projektablauf von FISCUS zeigen, dass sich das Projekt FISCUS in einer sehr schwierigen Phase befindet, die eine grundsätzliche Überprüfung erfordert. Die eingetretenen und noch zu erwartenden Überschreitungen von Kosten- und Zeitrahmen sind nicht vertretbar."

66.4.2

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ähneln die im Verwaltungsabkommen getroffenen Organisationsstrukturen denen der beiden vorstehend geschilderten, wenig erfolgreichen Vorhaben. Die Vielzahl der in FISCUS beteiligten und unterschiedlich entscheidungsbefugten Gremien mit nicht immer klar abgegrenzten Kompetenzen haben die schwierigen und zeitraubenden Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozesse sogar noch verstärkt. Sie haben die Entwicklungsarbeiten beeinträchtigt und zu Verzögerungen geführt.

Die festgestellten Zeitverzögerungen im Projektverlauf, die fehlende Personalunterstützung und das sich abzeichnende deutliche Überschreiten des ursprünglichen Kostenrahmens deuten nach den Prüfungserfahrungen des Bundesrechnungshofes auf ein hohes Abbruchrisiko des IT-Projektes FISCUS hin.

Zu den Erfahrungen gehört auch, dass die Abbruchrate von IT-Projekten mit zunehmender Projektdauer überproportional zunimmt. Wird nicht ständig auf technische Neuentwicklungen eingegangen, ist das Ergebnis des Projekts bereits bei Einsatzreife veraltet. In frühen Projektphasen ist zudem die Zeitplanung leichter einzuhalten. Im späteren Projektverlauf, wenn es um die tatsächliche Leistungsfähigkeit und um die Fehlerfreiheit des Programms geht, kommt es zu vergleichsweise noch stärkeren Verschiebungen.

Die Bedenken des Bundesrechnungshofes sind durch die Feststellungen des Bayerischen Obersten Rechnungshofes bekräftigt worden.

Der Bundesrechnungshof hält es für dringend notwendig, im Projekt FISCUS die Informations- und Entscheidungsstrukturen auf wenige Entscheidungsträger zu konzentrieren, sodass ein wirksames und wirtschaftliches Projektmanagement möglich wird. Zudem muss das Projektrisiko entscheidend verringert werden. Für einen erfolgreichen Abschluss des Vorhabens ist die Kooperationsbereitschaft aller am Projekt Mitwirkenden notwendig. Das Bundesministerium sollte daher verstärkt darauf drängen, dass die Länder das notwendige Personal zur Verfügung stellen oder die Arbeiten von Externen erledigt werden.

Ohne eigenes Entwicklungspersonal entsprechender Qualifikation bleiben nach Auffassung des Bundesrechnungshofes nur die Alternativen einer weitergehenden Beauftragung von Externen oder gar der Auslagerung ganzer Bereiche (Outsourcing). Dazu müssen aber die rechtlichen und organisatorischen Voraussetzungen geklärt und auslagerungsfähige Bereiche ausgewählt sein. Eine Übertragung von Aufgaben auf Dritte kann nur dann zum Erfolg führen, wenn eine zu starke Abhängigkeit vom Outsourcing-Partner vermieden wird, die vertraglichen Grundlagen sorgfältig ausgestaltet werden und qualifiziertes Personal zur Steuerung und Kontrolle des Auftragnehmers zur Verfügung steht.

66.4.3

Das Bundesministerium hatte zunächst die geschilderten Entscheidungsstrukturen gerechtfertigt und Mängel bestritten. Inzwischen hat es seine ablehnende Haltung jedoch aufgegeben. Die Finanzminister des Bundes und der Länder haben am 4. Mai 2000 beschlossen, eine Arbeitsgruppe mit Vertretern aus drei Ländern und des Bundes zu bitten, einen Vorschlag für eine neue Organisationsform von FISCUS zu erarbeiten. Das Bundesministerium hat nunmehr erklärt, es prüfe derzeit die Möglichkeiten, die Organisation so zu verbessern, dass das Projekt erfolgreich zu Ende geführt werden kann. Darin eingeschlossen sei auch die Möglichkeit des Outsourcing.

66.4.4

Der Bundesrechnungshof sieht in dem Beschluss der Finanzminister des Bundes und der Länder eine Bestätigung seiner Bedenken im Hinblick auf mangelnde Kooperation und unzureichende Entscheidungsstrukturen. Er ist aber nicht davon überzeugt, dass allein der Wechsel der Organisationsform einen erfolgreichen Abschluss des Vorhabens sicherstellt. Es besteht die Gefahr, dass die technischen Vorgaben mangels ausreichendem Personal nicht umgesetzt werden können, wenn die derzeit im Vorhaben eingesetzten Entwickler nicht bereit sein sollten, in die neue Organisation zu wechseln. Die Länder müssen daher die nötigen (Mehr-)Kapazitäten an qualifiziertem Personal zur Verfügung stellen. Ein Ausgleich durch verstärkten Zugriff auf Externe wird sich wegen des bekannten Mangels an qualifiziertem IT-Personal sehr schwierig gestalten und eine erhebliche Kostensteigerung zur Folge haben.

67 Verzögerungen bei der Erhebung von Anmeldesteuern
(Kapitel 60 01 Verschiedene Titel)

67.0

Anmeldesteuern werden mit Zustimmung der Finanzverwaltung sehr spät erklärt und im Lastschrifteinzugsverfahren nur mit Verzögerungen erhoben. Der Bundesrechnungshof hält rechtliche und organisatorische Anpassungen für erforderlich, um Zinsnachteile für den Bund und die Länder zu vermeiden.

67.1 Bedeutung des Lastschrifteinzugs für Anmeldesteuern

Einzelne Steuern werden in der Weise erhoben, dass Unternehmer bzw. Arbeitgeber die innerhalb eines Besteuerungszeitraums einbehaltene Steuer jeweils bis zum 10. Tag des folgenden Monats beim Finanzamt anzumelden und an dieses abzuführen haben (Anmeldesteuern). Dazu gehören die Umsatzsteuer, die Lohnsteuer und die Kapitalertragsteuer (Zinsabschlagsteuer), die dem Bund und den Ländern gemeinsam zustehen.

Reichen die Steuerpflichtigen die Anmeldungen nach Ablauf des gesetzlich bestimmten Abgabetermins ein, wird der Steueranspruch erst am Eingangstag der Steueranmeldung verwirklicht und am gleichen Tag fällig.

Erteilen die zur Anmeldung verpflichteten Steuerpflichtigen dem Finanzamt eine Einzugsermächtigung für die fälligen Steuerbeträge, so gelten die Zahlungen ohne Rücksicht auf den tatsächlichen Abbuchungszeitpunkt als rechtzeitig geleistet.

Die Bedeutung des Lastschrifteinzugsverfahrens hat in den letzten Jahren zugenommen, da es sowohl den zur Anmeldung verpflichteten Steuerpflichtigen als auch der Finanzverwaltung Vorteile bietet: Den Steuerpflichtigen erleichtert es die Arbeit und die Einhaltung der Fristen, der Finanzverwaltung erspart es personellen Aufwand für die Bearbeitung von Schecks und Überweisungen. Bei den Betriebsteuern, zu denen auch die Umsatzsteuer und die Lohnsteuer zählen, werden zwischen 30 % und 50 % der Steuern im Lastschrifteinzugsverfahren erhoben. Bei der Zinsabschlagsteuer ist dieser Prozentsatz noch höher. Das Aufkommen an Umsatzsteuer betrug im Jahre 1999 rd. 268 Mrd. DM, das an Lohnsteuer rd. 262 Mrd. DM, das an Zinsabschlagsteuer rd. 22 Mrd. DM.

Im Hinblick auf die Höhe der per Lastschrift eingezogenen Beträge kommt der in § 34 Abs. 1 Bundeshaushaltsordnung vorgeschriebenen rechtzeitigen Erhebung der

(Steuer-) Einnahmen eine außerordentliche Bedeutung zu. Wird der Lastschrifteinzug von 100 Mrd. DM nur um einen Tag verspätet durchgeführt, erleidet der Fiskus bei einem angenommenen Zinssatz von 5 % einen Zinsnachteil von fast 14 Mio. DM.

67.2 Feststellungen des Bundesrechnungshofes

Die rechtzeitige Vereinnahmung der Steuereinnahmen hängt einerseits von der pünktlichen Abgabe der Anmeldungen durch die Steuerpflichtigen und andererseits von der zügigen Bearbeitung der Vorgänge durch die Finanzverwaltung ab. Der Bundesrechnungshof untersuchte in Stichproben beide Bereiche in Finanzämtern unterschiedlicher Größe und in mehreren Ländern. Er befasste sich hierbei in erster Linie mit den Anmeldungen der Arbeitgeber und Unternehmer mit hohen Steuerzahllasten und stellte Folgendes fest:

67.2.1 Verzögerungen bei der Abgabe der Anmeldungen

Die Steuerpflichtigen hielten die gesetzliche Frist zur Abgabe der Anmeldungen in aller Regel nur dann ein, wenn sie mit Erstattungen rechneten. Dagegen überschritten sie in Fällen, in denen Steuern zu zahlen waren, meistens und teilweise deutlich die Frist.

Die Unternehmen machten sich dabei eine bundeseinheitliche Verwaltungsregelung zunutze. Sie erlaubt der Finanzverwaltung, von der Festsetzung eines Verspätungszuschlags bei einer bis zu fünf Tagen verspäteten Abgabe der Anmeldungen abzusehen (so genannte Abgabeschonfrist). Fällt das Ende dieser Schonfrist (wie auch das der gesetzlichen Frist) auf einen Sonntag, allgemeinen Feiertag oder Sonnabend, so tritt an die Stelle dieses Tages der nächste Werktag, der kein Sonnabend ist. Im Laufe eines Jahres kommt es mehrfach zu einer Häufung dieser hinausgeschobenen Fristen, sodass die Anmeldungen in der Praxis nicht mehr am 10. des Monats, sondern bis zu neun Tage später abgegeben werden.

Mit der Abgabeschonfrist konnte die Verwaltung in den Zeiten vornehmlich personell geführter Buchhaltung vermeiden, bei einzelnen Verspätungen mit Zuschlägen reagieren zu müssen. Heute werden die betrieblichen Aufzeichnungen nur noch in Ausnahmefällen (Kleinstbetriebe) nicht auf Datenträgern geführt. Anmeldedaten können deshalb in automatisierten Verfahren kurzfristig abgerufen werden. Das frühere Problem der zeitgerechten Erstellung der Anmeldungen gehört inzwischen der Vergangenheit an. Die Arbeitgeber rechnen die Gehälter heute vielfach mithilfe der gleichen kommerziellen Software ab. Einzelne Arbeitgeber geben die dabei erstellten Anmeldungen unverzüglich, teilweise noch am Ende des laufenden Monats ab. Andere Arbeitgeber unterzeichnen zwar die Anmeldungen, reichen sie aber erst mit Ablauf der Abgabeschonfrist ein. Die Steuerverwaltung wertet dennoch die regelmäßige Ausnutzung der Abgabeschonfrist nicht als Missbrauch der Verwaltungsanweisung.

67.2.2 Verzögerungen bei der Bearbeitung der Anmeldungen

Die Gutschrift der angemeldeten Steuerbeträge auf den Konten der Finanzkassen verzögerte sich nicht nur als Folge der Ausnutzung der Abgabeschonfrist durch die Steuerpflichtigen, sondern auch wegen der Dauer des verwaltungsinternen Ablaufs.

Die Sachbearbeiter haben die eingehenden Steueranmeldungen zumeist überschlägig formal zu prüfen, bevor sie die Daten erfassen. Anschließend verarbeitet das IT-System die Daten. Danach werden die Sollstellung und ein Datenermittlungslauf für das Lastschrifteinzugsverfahren durchgeführt. Die dabei erstellten Datenträger leitet die Finanzverwaltung der jeweils einziehenden Bank zu. Die von ihr per Einzug erhobenen Beträge werden – abhängig von den Vereinbarungen mit der Bank – in einem gewissen Zeitabstand zu dem Lastschriftdatum der Finanzkasse gutgeschrieben.

Selbst bei zügiger Abwicklung dieser einzelnen Bearbeitungsschritte wurde nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes hierfür eine Mindestbearbeitungszeit benötigt, die den Zinsgewinn der Steuerpflichtigen nochmals erhöhte. So gelang es beispielsweise in einem Finanzamt bei nur vier von 23 frühzeitig abgegebenen Anmeldungen für die Zinsabschlagsteuer mit Beträgen von 10 Mio. DM und mehr, das Geld am Tag der gesetzlichen Fälligkeit auch tatsächlich zu vereinnahmen.

Häufig traten aber weitere Verzögerungen hinzu. Folgende Ursachen ermittelte der Bundesrechnungshof:

- **Datenerfassung**
  Oft waren an Tagen mit hohem Posteingang weder die Poststellen noch die Datenerfassungsstellen in der Lage, die eingegangenen Anmeldungen abzuarbeiten. Die Datenerfassung sowie die überschlägige Vorprüfung der Anmeldungen wurden teilweise nicht zeitnah vorgenommen oder waren sehr zeitaufwendig.

- **Plausibilitätsprüfung**
  Das DV-Programm enthält sachliche Plausibilitätsprüfungen. Sie verzögerten beispielsweise in einem Voranmeldungsfall bei einer Unstimmigkeit in Höhe von 665 DM den Einzug eines Steuerbetrags in Höhe von rd. 45 Mio. DM um 13 Tage. Hierdurch entstand der Finanzverwaltung bei einem angenommenen Zinssatz von 5 % ein Zinsverlust in Höhe von rd. 80 000 DM.

- **Fehlerhinweise**
  Programmgesteuerte rechnerische Fehlerhinweise oder Festsetzungsvorschläge, die zunächst eine endgültige Erfassung und Sollstellung verhinderten, wurden nicht immer sofort bearbeitet und an die nächste bearbeitende Stelle weitergegeben. Der Bundesrechnungshof stellte Verzögerungen bis zu 33 Tagen fest. Die fiskalischen Auswirkungen waren im Einzelfall erheblich. So reichte beispielsweise ein Unternehmen die Umsatzsteuer-Voranmeldung für den Oktober 1998 unter Ausnutzung einer allein für die Umsatzsteuer geltenden Dauerfristverlängerung

von einem Monat (§ 18 Abs. 6 Umsatzsteuergesetz i. V. m. § 46 Umsatzsteuerdurchführungsverordnung) sowie der Schonfrist am 15. Dezember 1998 ein. Der Verarbeitungslauf erbrachte einen Fehlerhinweis. Bei der Überprüfung am 23. Dezember 1998 stellte man als Ursache einen Datenerfassungsfehler fest. Daraufhin erfasste man die Daten am 28. Dezember 1998 erneut und zog den angemeldeten Steuerbetrag in Höhe von rd. 76,7 Mio. DM am 30. Dezember 1998 ein. Der Zinsgewinn des Steuerpflichtigen aus diesen 20 Tagen seit dem 10. Dezember 1998 betrug bei einem angenommenen Zinssatz von 5 % rd. 213 000 DM.

- **Kontensperren**
  Verzögerungen verursachten auch nicht sachgerechte Kontensperren der Finanzkassen. Bearbeiter konnten diese z. B. bei Anträgen auf Stundung, Aussetzung der Vollziehung oder Anträgen auf Anpassung von Vorauszahlungen in die DV-Anlage eingeben. Dabei beachteten sie oft nicht, dass die Sperren zielgerichtet nur hinsichtlich bestimmter Steuerarten oder nur für einen begrenzten Zeitraum wirksam sein sollten. Überdies ist der Zeitraum für eine solche Kontensperre länderunterschiedlich geregelt. In einem Land beträgt er 14 Tage, in einem anderen sechs Wochen.

- **Rechentermine**
  Das Lastschrifteinzugsverfahren wurde in den meisten Ländern arbeitstäglich und in den anderen Ländern zweimal wöchentlich und zusätzlich an so genannten Hauptzahltagen eingesetzt. Es gab auch eine unterschiedliche Praxis in den Ländern, wie Fälligkeiten in den Datenermittlungslauf für den Lastschrifteinzug einbezogen werden. Beispielsweise wurde in einem Land der Datenlauf nicht taggenau mit dem Fälligkeitstag, sondern regelmäßig erst am zweiten Arbeitstag nach der Fälligkeit durchgeführt. Somit fand er nicht am 10., sondern erst am 12. eines Monats statt; fiel allerdings der 12. auf einen Samstag, so konnte der Einzug erst am nachfolgenden Montag, dem 14., vorgenommen werden. Dies galt auch für die Fälle, in denen die Anmeldungen so rechtzeitig abgegeben wurden, dass eine Verarbeitung vor dem Fälligkeitstag möglich war.

- **Bankvereinbarungen**
  Die Vereinbarungen mit den einziehenden Banken wurden teilweise vor Jahrzehnten abgeschlossen. Sie berücksichtigen deshalb nur ungenügend die nunmehr nach dem heutigen Stand der technischen Entwicklung vorhandenen Beschleunigungsmöglichkeiten. Dies hat für die Verwaltung nachteilige Folgen. Einerseits sind die Fristen zur Vorlage der Datenträger bzw. der Datenübermittlung für den Einzug nicht mehr angemessen festgelegt und andererseits erhält sie die eingezogenen Beträge zu spät gutgeschrieben.

- **Gesetzliche Zugangsfiktion**
  In Fällen der Zinsabschlagsteuer gelten die Steueranmeldungen auch dann als rechtzeitig abgegeben, wenn sie fristgerecht bei der zuständigen Kasse eingehen (§ 167 Abs. 2 Abgabenordnung). Diese ist das Finanzkassenamt, das von dem für die materielle Bearbeitung der Steueranmeldung zuständigen Festsetzungsamt örtlich und organisatorisch getrennt ist. Die Kasse muss sodann die Anmeldung für die Zinsabschlagsteuer an das für den Schuldner zuständige Festsetzungsamt weiterleiten, da nur dort die Anmeldung über die Datenerfassung zum Soll gestellt werden kann. Die Weiterleitung führte zu Verzögerungen von bis zu zehn Tagen.

- **Wechsel der Zuständigkeit**
  Mit einer Verlagerung der Geschäftsleitung eines Unternehmens von einem Land in ein anderes Land wechselte auch die Zuständigkeit der Finanzämter. In diesen Fällen verzögerten organisatorische und systemtechnische Unterschiede in den Ländern die Datenerfassung und den Lastschrifteinzug oftmals um Monate.

67.3 Folgerungen und Vorschläge des Bundesrechnungshofes

Die Finanzverwaltung hat bei den genannten Anmeldesteuern im Falle einer erteilten Einzugsermächtigung – auch ohne eigentliche Verzögerungen bei der Abgabe der Anmeldungen – keine Wertstellung zu dem durch den Abgabetermin bestimmten Fälligkeitstag erreicht. Die Steuerpflichtigen, die am Lastschrifteinzugsverfahren teilgenommen haben, haben gegenüber anderen Steuerpflichtigen Zinsvorteile erzielt.

67.3.1 Wegfall der Abgabeschonfrist

In der Praxis hat die Schonfristregelung die Funktion einer dauerhaften Zahlungsfristverlängerung. Sie wird von den Steuerpflichtigen, die Steueranmeldungen unter Ausnutzung der Abgabeschonfrist erst fünf oder mehr Tage nach dem gesetzlichen Abgabetermin eingereicht haben, heute meist dazu benutzt, zusätzliche Zins- und Liquiditätsvorteile zu erzielen. Dies wird schon dadurch deutlich, dass es denselben Unternehmen leicht gelingt, Erklärungen rechtzeitig abzugeben, wenn Umsatzsteuer-Erstattungsbeträge angemeldet werden. Die gesetzliche Abgabefrist ist mithin nur noch eine Fiktion. Der Bundesrechnungshof hat daher keine Notwendigkeit für die Beibehaltung dieser Regelung gesehen. Die Zinsnachteile für Bund und Länder sind zudem erheblich; sie dürften deutlich über 100 Mio. DM pro Jahr liegen.

Der Bundesrechnungshof hat darüber hinaus rechtliche Bedenken gegen die weitere Anwendung der Abgabeschonfrist:

- Bei den Zahlungen, die durch das Ausnutzen der Schonfrist hinausgezögert werden, handelt es sich um Beträge, die im Falle der Lohnsteuer der Arbeitgeber treuhänderisch für den Arbeitnehmer einbehält und abführt. Bereits die Gewährung einer Schonfrist bei der Lohnsteuer steht jedoch mit § 222 Satz 3 der Abgabenordnung nicht in Einklang, wonach die Stundung der abzuführenden Lohnsteuer gesetzlich ausgeschlossen ist. Die Gewährung der Abgabeschonfrist stellt wirtschaftlich gesehen jedoch eine Stundung dar.

- Bei der Umsatzsteuer hat der Gesetzgeber eine Sonderregelung geschaffen. Sie erlaubt es einem Unternehmer, unter Entrichtung einer Sondervorauszahlung, seine Voranmeldungen dauerhaft um einen Monat später abzugeben. Ein weiteres Hinausschieben der Fälligkeit zulasten des Fiskus kommt deshalb nicht in Betracht. Dennoch nimmt die Verwaltung hin, dass die Unternehmen, die bereits die Dauerfristverlängerung in Anspruch nehmen, zusätzlich die Abgabeschonfrist nutzen.
- Selbst bei der Anmeldung der Zinsabschlagsteuer, die ebenfalls im Interesse der Kunden einbehalten und abgeführt wird, haben die Banken die Schonfristregelung ausgenutzt, obwohl diese nur für Umsatzsteuer- und Lohnsteueranmeldungen gilt. Die Verwaltung hat dies meist nicht beanstandet. Nur selten sind Verspätungszuschläge auferlegt worden. Sie sind zudem in ihrer Höhe (bis 10 % der festgesetzten Steuer, höchs-tens 10 000 DM – § 152 Abs. 2 AO –) im Verhältnis zu den abzuführenden Steuerbeträgen sehr niedrig gewesen. Die Verspätungszuschläge waren daher weder als Druckmittel noch zur Abschöpfung eines aus der verspäteten Abgabe der Anmeldung gezogenen Vorteils geeignet.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Abgabeschonfrist abzuschaffen.

67.3.2 Verbesserung der verwaltungsinternen Abläufe

Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung vertreten, das Bundesministerium sollte die Länder dazu anhalten, die verwaltungsinternen Abläufe so zu verbessern, dass Zeitverluste bei der Bearbeitung der Anmeldungen vermieden und die Einnahmen rechtzeitig erhoben werden. Dies kann insbesondere durch folgende Maßnahmen erreicht werden:

- Bei Plausibilitätsprüfungen sind auch wirtschaftliche Gesichtspunkte zu berücksichtigen.
- Der Einzug von Beträgen in Millionenhöhe hat sich oft aufgrund von Fehlerhinweisen verzögert, die sich auf Bagatellbeträge bezogen haben. Es ist deshalb zweckmäßiger, alle eingehenden Anmeldungen grundsätzlich sofort ohne eine vorherige Prüfung zu erfassen. Die Erfassung selbst lässt sich nach den Erfahrungen einiger Länder durch den Einsatz eines Scanners wesentlich beschleunigen.
- Eine rasche Bearbeitung bedeutsamer Fehlerhinweise wäre durch eine unmittelbare Dateneingabe im Dialogverfahren – wie sie in der Steuerverwaltung der Freien und Hansestadt Hamburg bereits im Einsatz ist – zu erzielen. Sie verhindert gleichzeitig die gegenwärtig gegebene Gefahr der wiederholten Ausgabe von Fehlerhinweisen, die einen zeitnahen Lastschrifteinzug scheitern lassen.
- Kontensperren sollten so eingesetzt werden, dass sie den berechtigten Einzug großer Beträge nicht hindern. Eine ländereinheitliche Regelung ist anzustreben.
- Angesichts des automatisierten Besteuerungsverfahrens ist der arbeitstägliche Lastschrifteinzug die zweckmäßige Erhebungsform. Die wenigen Länder, die noch nicht so verfahren, sollten ihre Praxis dementsprechend anpassen. Vergleichbares gilt für die zu berücksichtigenden Fälligkeitstermine; es besteht kein Anlass, Steuern erst nach Fälligkeit zu erheben.
- Die einschlägigen Lastschrift-Vereinbarungen mit den Banken sollten unter Berücksichtigung der heutigen technischen Möglichkeiten und der von anderen Ländern bereits getroffenen, günstigeren Bedingungen überprüft werden.
- Weiter wäre zu prüfen, ob die Möglichkeit, Anmeldungen bei einem Finanzkassenamt abgeben zu können, beibehalten werden muss.

67.4 Stellungnahme des Bundesministeriums

Das Bundesministerium hat wegen Abstimmungsproblemen mit den Ländern keine Stellungnahme abgegeben.

68 Innergemeinschaftlicher Umsatzsteuerbetrug

68.0

Durch Umsatzsteuerhinterziehungen, die in organisiert-kriminellen Strukturen begangen werden, entstehen jährlich Steuerausfälle in zweistelliger Milliardenhöhe. Die Täter nutzen dabei das betrugsanfällige System der Umsatzbesteuerung bei innergemeinschaftlichen Lieferungen so aus, dass sie mithilfe zwischengeschalteter Scheinfirmen Vorsteuererstattungen erhalten, die fälligen Umsatzsteuern jedoch nicht abführen. Das Bundesministerium hat bisher nicht in ausreichendem Maß auf dieses finanz- und volkswirtschaftlich schädliche Treiben reagiert.

68.1 Umsatzsteuereinbußen für Bund und Länder

68.1.1 Allgemeine Risiken für das Umsatzsteueraufkommen

Die Umsatzsteuer (USt) als erste EU-weit harmonisierte Steuer ist neben der Lohnsteuer für die Bundes- und Länderhaushalte die bedeutsamste Einnahmequelle (Aufkommen im Jahre 1999 rd. 268 Mrd. DM). Aufgrund ihrer Systematik und ihrer Besonderheiten (z. B. Steuerbefreiungen mit und ohne Vorsteuerabzug, Vorsteuerabzug ohne Belegvorlage, Selbstberechnung, Anmeldung) ist sie sehr betrugsanfällig. Durch kriminelle Handlungen von Steuerpflichtigen werden jährlich viele Milliarden DM an USt nicht an den Fiskus abgeführt, weil

- Geschäfte von Unternehmern ohne Rechnung abgewickelt werden,
- Rechnungen zwar ausgestellt, die geschuldeten Steuern aber nicht erklärt und abgeführt werden,

- Firmen als Subunternehmer Leistungen mit – teilweise illegalen – Arbeitnehmern erbringen und vor Zahlung von Steuern und Sozialabgaben vom deutschen Markt verschwinden, während die Auftraggeber Vorsteuern abziehen,
- Vorsteuern geltend gemacht werden, denen keine entsprechenden Erwerbe gegenüberstehen.

Mit der Einführung des EU-Binnenmarktes zum 1. Januar 1993 und dem Wegfall der Zollgrenzkontrollen innerhalb der Gemeinschaft ergab sich eine neue Variante des USt-Betrugs.

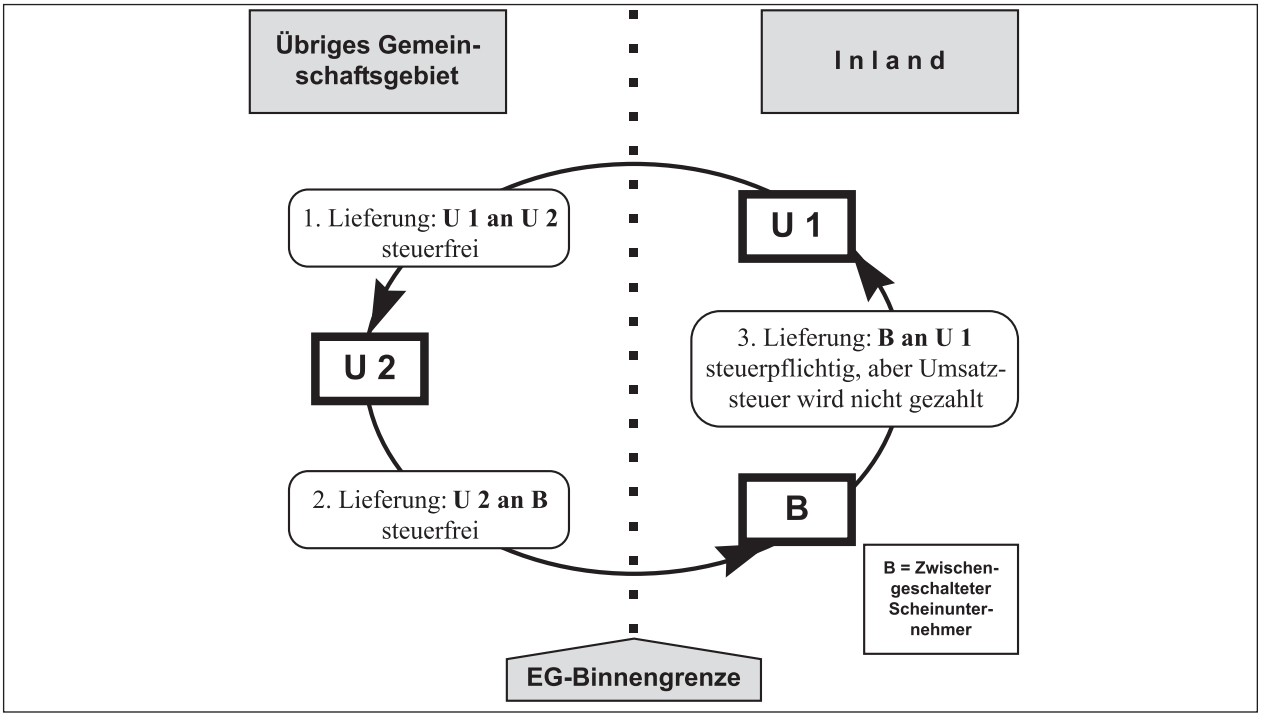
68.1.2 Bedrohung durch die organisierte Kriminalität

In der EU wurde zu diesem Zeitpunkt statt der Grenzkontrollen ein neues innergemeinschaftliches Kontrollverfahren geschaffen. Es sieht u. a. für jeden Unternehmer eine USt-Identifikationsnummer (USt-ID-Nr.) vor, mit der er seine umsatzsteuerliche Erfassung und damit seine umsatzsteuerliche Unternehmereigenschaft in einem oder mehreren EU-Mitgliedstaaten dokumentiert. Nicht einbezogen sind dabei allerdings Dienstleistungen, Lieferungen von Neufahrzeugen und der Versandhandel. Heute können tatsächliche Warenströme von der Finanzverwaltung kaum mehr überprüft werden. Große Tätergruppen nutzen in bewusstem und gewolltem Zusammenwirken diese Tatsache und täuschen Lieferwege vor, die zu ungerechtfertigten steuerlichen Vorteilen führen. Man kann in diesem Bereich von organisierter Kriminalität sprechen.

Die Täter nutzen die neue Situation für so genannte „Karussellgeschäfte“, die meist im selben EU-Mitgliedstaat enden, in dem sie begonnen haben. Unternehmen verwenden dabei die Regelungen für die Umsatzbesteuerung der innergemeinschaftlichen Lieferungen und Erwerbe durch den Aufbau von grenzüberschreitenden Lieferketten. Sie kommen so in den Genuss von Vorsteuererstattungen, ohne dass die in der Kette entstandene USt entrichtet wird. Karussellgeschäfte funktionieren nach folgendem Grundmuster (siehe Schaubild).

Der inländische Unternehmer U 1 liefert steuerfrei innerhalb des Gemeinschaftsgebietes an den EU-Ausländer U 2. Bei diesem fällt im Ergebnis keine USt an (Erwerbsbesteuerung – § 1a Umsatzsteuergesetz – mit Vorsteuerabzug in gleicher Höhe). U 2 liefert weiter (steuerfrei) an das inländische Scheinunternehmen B. Der Scheinunternehmer liefert wiederum an U 1 mit Rechnung und Umsatzsteuerausweis. Seinen Einkaufspreis behandelt B jedoch als Bruttowert und rechnet die USt mit 13,8 % heraus. Damit wird die Ware gegenüber der (ehrlichen) Konkurrenz auf Kosten des Fiskus billiger; B begnügt sich mit einer kleinen Provision. U 1 zieht die Vorsteuer ab, B hingegen entrichtet die fällige USt nicht, sondern verschwindet vom Markt, bevor die Finanzverwaltung den Sachverhalt aufdecken kann. Ist danach der um 13,8 % verminderte Nettopreis der Ware noch zu hoch, wird der Vorgang – in einem Fall über zehnmal – wiederholt, bis zulasten des Fiskus ein konkurrenzlos niedriger Preis erreicht ist. Die Ware verlässt dabei häufig ihren Lagerort nicht.

Der umsatzsteuerliche Effekt lässt sich noch verdoppeln, wenn der letzte inländische Händler in der Kette mithilfe einer weiteren EU-ausländischen Scheinfirma eine (steuerfreie) Ausfuhrlieferung vortäuscht, die Ware aber im Inland verkauft, ohne die USt zu entrichten. Die Täter führen dann nicht 16 % USt auf den Netto-Warenwert ab, sondern rechnen 13,8 % aus dem Netto-Warenwert heraus. Daraus entsteht eine rein steuerfinanzierte Handelsspanne von rd. 30 %, die den Beteiligten genügend Spielraum lässt für eigenen Profit wie auch zur Erlangung einer



marktbeherrschenden Stellung auf einem bestimmten Sektor.

Dieses Grundmodell wäre relativ leicht aufzudecken, wenn nicht die Täter Vorkehrungen träfen, um den Sachverhalt zu verschleiern. So werden die Lieferketten künstlich verlängert, teilweise auch mit gutgläubigen Händlern und über Staaten außerhalb der EU. Zum Teil haben die Täter Insiderkenntnisse von Verfahrensabläufen innerhalb der Finanzämter. Auf eine Darstellung von Einzelheiten verzichtet der Bundesrechnungshof in dieser Bemerkung, um Nachahmungen zu vermeiden. Das Bundesministerium kennt diese Details.

68.2 Erhebungen des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof sah beim Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium), dem Bundesamt für Finanzen (Bundesamt) sowie bei vier Oberfinanzdirektionen und 14 Finanzämtern mehr als 70 Fallkomplexe von Umsatzsteuerbetrug ein. Die Prüfung, die sich naturgemäß nur auf in den Ländern bekannt gewordene Betrugsfälle erstrecken konnte, hatte zum Ziel, Gemeinsamkeiten und Parallelen zu erkennen, die einen Ansatzpunkt zur Bekämpfung bieten können.

68.2.1 Allgemeine Feststellungen

Der überwiegende Teil der bekannten Fälle des Umsatzsteuerbetrugs wurde zunächst mit wertvollen Handelswaren wie z. B. Kraftfahrzeugen, elektronischen Bauteilen und Mobiltelefonen begangen. Die Waren sind jedoch – dies zeigte die Prüfung – austauschbar. Die Betrügereien erstrecken sich zunehmend – weil inzwischen der Transport der Ware unterbleibt – auch auf andere hochwertige Wirtschaftsgüter und marktgängige Massenartikel wie Computer-Software, Mobilfunkgeräte, Textilien, Metalle bzw. Silbergranulate, Jungbullen, Schokoladenbarren sowie auf den Dienstleistungssektor (z. B. Bau- und Baunebengewerbe).

In allen Fällen waren eine oder mehrere Scheinfirmen beteiligt, deren „Geschäftsführer“ häufig wechselten, teilweise aus dem Ausland auftauchten und wieder verschwanden. Teilweise wurden sie gegen eine kleine Zahlung von den Initiatoren von der Straße geholt, was eine spätere Vollstreckung in ihr Vermögen unmöglich machte. Andere erhielten hohe Provisionen für das Ausstellen von Scheinrechnungen in Millionenhöhe, tauchten aber nach kurzer Zeit wieder unter. Häufig wurde Umsatzsteuerbetrug in einem EU-Mitgliedstaat begangen, während der Wohnsitz des Initiators in einem anderen Staat lag. Oft existierte nur ein Briefkasten oder ein Modem in einem Büroservice-Unternehmen. Scheinfirmen traten gegenüber dem Finanzamt unterschiedlich in Erscheinung. So waren sie z. B.:

- steuerlich überhaupt nicht erfasst;
- steuerlich erfasst, gaben aber keine Umsatzsteuer-Voranmeldungen (USt-VA) ab;
- steuerlich erfasst, gaben aber falsche USt-VA ab (erklärten nur einen Teil der in Rechnung gestellten Umsätze oder erklärten überhöhte Vorsteuern);
- steuerlich erfasst und erklärten alle in Rechnung gestellten Umsätze, führten aber die angemeldete Zahllast (mangels Masse) nicht ab.

Allen Betrugsmodellen war gemeinsam, dass allein die Ermittlung des Lieferwegs und der beteiligten Firmen außerordentlich zeitaufwendig und schwierig war. Insbesondere gelang der Steuerverwaltung häufig nicht der gerichtsfeste Nachweis eines Scheingeschäfts. Um den wohl derzeit aufwendigsten Betrugskomplex (mit Computer-Bausteinen) aufzudecken, durchsuchte die Ermittlungsgruppe bei der federführenden Steuerfahndungsstelle 262 Objekte im Inland und 82 Objekte im Ausland. In Deutschland wurden 955 Beamte der Polizei, 337 Steuerfahnder und 198 Zollfahnder eingesetzt. Der Steuerschaden belief sich auf rd. 297 Mio. DM.

Es ist offenkundig, dass die Ermittlungsbehörden einen solchen Aufwand nur in Ausnahmefällen leisten können. Man muss deshalb davon ausgehen, dass die Dunkelziffer und die Zahl der Fälle, die nicht aufgegriffen werden können, entsprechend hoch ist.

Ein weiteres Merkmal der Betrügereien war, dass in aller Regel die ausgezahlte Vorsteuer nicht zurückgeholt werden konnte, weil die Täter die Zahlung des Finanzamts dazu verwendet hatten, den Preis der Ware zu senken. Damit verschafften sie sich einen Marktvorteil gegenüber ehrlichen Händlern, die so teilweise aus dem Markt gedrängt wurden. Ein Beispiel dafür ist der Handel mit Mobiltelefonen: So hatte ein namhafter europäischer Hersteller ein Einschreiten der Steuerverwaltung gefordert, da 80 % seiner Handys in dunkle Kanäle gingen und in Deutschland unter dem Nettoabgabepreis des Herstellers verkauft würden.

Eine andere Gruppe von Tätern behielt die Steuererstattungen für sich und erreichte es dabei, große Summen dem Zugriff des Fiskus zu entziehen. So lebt der den Behörden bekannte Haupttäter eines bedeutenden Falles mit seiner Beute von rd. 100 Mio. DM heute unbehelligt in der Schweiz. Er ist dort vor dem deutschen Fiskus wie auch der Strafverfolgung sicher, weil die Schweiz wegen eines bloßen Steuerdelikts nicht ausliefert.

Den Tätern kam in Deutschland zugute, dass die Festsetzung und Erhebung der Steuern von den Ländern durchgeführt wird und eine zentrale, bundesweite Informationssammlung – etwa beim Bundesamt für Finanzen – fehlt. Damit ist bereits der nationale Informationsaustausch unzureichend. Erheblich weitergehend waren jedoch die Probleme beim zwischenstaatlichen Informationsaustausch, der nur über Amtshilfe-/Rechtshilfeabkommen gewährleistet werden kann. Dieser ist sehr zeitaufwendig und scheitert oft an nationalen Besonderheiten, z. B. der deutschen Ausprägung des Steuergeheimnisses, oder wird durch sie jedenfalls wesentlich erschwert.

In mehreren Bundesländern wurde – nach Feststellungen des Bundesrechnungshofes – inzwischen die Brisanz die-

ser Betrugsfälle erkannt. Diese Länder gaben in Schreiben an ihre Finanzämter Handlungsanweisungen oder loteten weitergehende Möglichkeiten aus, die z. B. in Bayern und Hessen bis zur Einschaltung des Verfassungsschutzes gehen.

68.2.2 Einrichtung einer zentralen Datenbank

Der Rechnungsprüfungsausschuss hatte aufgrund einer früheren Bemerkung des Bundesrechnungshofes in seiner Sitzung im Januar 2000 den Bundesminister zur Einrichtung einer zentralen Datenerfassungsstelle aufgefordert, „auch wenn damit eine Personalmehrung verbunden ist". Der Bundesminister der Finanzen sah daraufhin vier Stellen beim Bundesamt vor. Im Bundesministerium selbst gibt es nach wie vor keine Organisationseinheit, die sich ausschließlich und ständig mit der Betrugsbekämpfung befasst. Auch hier hielt der Bundesrechnungshof Verbesserungen für erforderlich.

Die Bund/Länder-Arbeitsgruppe „Umsatzsteuerkontrolle" erstellte inzwischen ein Konzept für die Errichtung einer zentralen Datenbank zur Sammlung von Betrugsfällen im Bereich der USt und die Auswertung der Informationen zur Entwicklung von Risikoprofilen. Danach sollen fünf Fallgruppen Inhalt der zentralen Datenbank werden:

- Verantwortliche Täter und Hintermänner,
- Scheinrechnungen,
- Daten zur Vorbeugung und Aufdeckung von Kfz-Betrug,
- sonstige umsatzsteuerliche Hinterziehungsfälle,
- Fälle aus finanzamtlichen Prüfungen mit Mehrergebnissen bei der USt ab 250 000 DM.

Die Daten, die die Länder zeitnah an das Bundesamt liefern müssen, sollen nur für die Zukunft erfasst werden. Bereits bestehende Datenbanken sollen allerdings übernommen werden.

68.2.3 Finanzielle Bedeutung des Umsatzsteuerbetrugs durch Karussellgeschäfte

Der Bundesrechnungshof kann eine exakte Zahl der jährlichen Steuerausfälle nicht benennen, hält aber einen zweistelligen Milliardenbetrag für wahrscheinlich. Allein die 70 eingesehenen Fälle summierten sich auf rd. eine halbe Milliarde DM USt, die dem Fiskus endgültig verloren ging. In diese Betrachtung waren Ausfälle bei anderen Steuerarten noch nicht einbezogen. Der Finanzminister des Landes Baden-Württemberg schätzte in einem Schreiben vom Januar 2000 an den Bundesminister der Finanzen die Steuerausfälle aufgrund der Betrügereien allein in Deutschland auf jährlich 23 Mrd. DM. In Frankreich gibt es vergleichbar hohe Schätzungen.

68.2.4 Außersteuerliche Nachteile

Eine unzureichende Verfolgung dieser Spielart der organisierten Kriminalität führt auch zu einem außersteuerlichen Schaden für die Privatwirtschaft und zur Gefährdung von Arbeitsplätzen. Sie beeinflusst das wirtschaftliche Gleichgewicht ganzer Marktsegmente; ein seriöser Wettbewerb findet dort nicht mehr statt.

Der Handel mit Mobiltelefonen mag als Beispiel für einen nicht mehr ordnungsgemäß funktionierenden Markt dienen. Die Geräte wurden inzwischen so billig, dass die Angaben des oben genannten Herstellers durchaus plausibel erscheinen. Allerdings war in vielen Fällen feststellbar, dass es den Tätern nur noch in zweiter Linie um Umsatzsteuerhinterziehungen ging. Vorrangiges Ziel war es vielmehr, eine den Markt beherrschende Stellung zu erlangen, um die Konkurrenz auszuschalten. Die volkswirtschaftlichen Konsequenzen derartiger Handlungsweisen werden möglicherweise erst in Jahren vollständig erkennbar werden.

68.3 Würdigung durch den Bundesrechnungshof

68.3.1 Versäumnisse des Bundesministeriums

Der Fiskus hat die nicht abgeführten USt-Beträge nur in Ausnahmefällen nachträglich einziehen können. Der Vorbeugung gegen organisierten Betrug ist deshalb Vorrang einzuräumen. Das Bundesministerium hat die geschilderten Probleme lange Zeit nicht mit der notwendigen Konsequenz bekämpft, während andere Länder der EU dieser Problematik wesentlich mehr Gewicht beigemessen haben. Die Nachbarstaaten Deutschlands in der EU haben zum Teil bereits ausgefeilte Risikoanalysesysteme, die den Ermittlungsbehörden Anhaltspunkte für ein Tätigwerden geben. Weiter gibt es dort ausnahmslos eine zentralistische Steuerverwaltung, sodass auch alle Daten bei einer Stelle vorhanden sind. Deutschland hat mit seinem förderalen System wesentlich mehr Aufwand bei der länderübergreifenden Kommunikation unter Nutzung auch der zentralen Erkenntnisse des Bundes.

Das Bundesministerium hätte rechtzeitig dafür sorgen müssen, dass in der Bundesrepublik die benötigten Daten zentral für eine Auswertung auch in den Ländern zur Verfügung stehen. Außerdem hätte es die unterschiedlichen Bemühungen der Länder zur Abhilfe koordinieren sollen, da das Problem nur bundes- bzw. letztlich europaweit gelöst werden kann. Schließlich hätten Maßnahmen zur Verbesserung der Amtshilfe flankierend eingeleitet werden müssen.

Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat am 3. September 1998 an den Rat und das Europäische Parlament über das Verfahren der Mitgliedstaaten zur Erhebung und Kontrolle der Mehrwertsteuer hinsichtlich des organisierten Betrugs berichtet. Deutschland ist schon deshalb in der Pflicht, wirksame Lösungen zu finden.

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass einem einzelnen Bundesland die notwendigen Ermittlungsmöglichkeiten gegen international tätige Banden von Kriminellen fehlen, da diese mit modernsten Kommunikationsmitteln grenzüberschreitend tätig sind und mitunter zur weiteren Verschleierung das Gebiet der EU verlassen. Mittlerweile ist die Erkenntnis der Länder

gewachsen, dass das Problem unter Ausschöpfung aller zur Verfügung stehenden Mittel angegangen werden muss. Allerdings führt das zu Insellösungen und vermeidbarer Mehrfacharbeit, solange nicht der Bund seine Verantwortung für die Koordinierung der lobenswerten Bemühungen übernimmt und sich aktiv einbringt. Ein bloßes Reagieren reicht nicht mehr. Ein koordinierendes Eingreifen des Bundesministeriums hat bisher nicht zielstrebig genug stattgefunden. Folglich denken und handeln die Finanz-behörden noch viel zu sehr in den Kategorien ihrer örtlichen Zuständigkeit. Spätestens bei der internationalen Kooperation mit den Partnerländern der EU ist allein der Bund gefordert, auch wenn er die Länder nicht aus ihrer Verantwortung für die vollständige Erhebung der Steuern entlassen kann.

68.3.2 Umfang der zentralen Datenbank

Der Bundesrechnungshof hat die zu errichtende zentrale Datenbank grundsätzlich für einen richtigen Schritt gehalten. Er hat hierzu angeregt, weitere vorhandene Daten in die Datenbank zu übernehmen oder zumindest zu prüfen, ob diese im Hinblick auf Format und Struktur übernommen werden können:

- Wichtige Informationen liefern z. B. die zahlreichen Hinweise, die aufgrund der Spontanauskünfte und Risikoanalysen der EU-Nachbarstaaten beim Bundesamt eingehen. Diese sind zunächst aktuell in den Finanzämtern auszuwerten; die Ergebnisse wären anschließend für künftige Besteuerungsverfahren in der Datenbank zu erfassen.
- Es sollten Dateien in die zentrale Sammlung einfließen, die z. B. – allerdings meist auf den Zuständigkeitsbezirk beschränkt – in vielen Steuerfahndungsstellen zu eigenen Zwecken geführt werden.
- Die Datei der Handelsregistereintragungen und andere von staatlichen Stellen geführte Datensammlungen, vor allem die umfangreichen Datensammlungen des Bundesamtes sollten zentral verfügbar sein. Auch Erkenntnisse aus Presseauswertungen sollten erfasst werden.
- Erkenntnisse der Zollverwaltung bzw. des Zollkriminalamts sind ebenfalls von Bedeutung. Dort sind weitere auffällige Täterkreise bekannt. Es liegen aber auch technische Erkenntnisse vor etwa zur Ladekapazität von Fahrzeugen und Produkteigenschaften, mittels derer fingierte Transporte entlarvt werden können.
- Alle Daten sollten untereinander so verknüpft und strukturiert werden, dass gezielte Abfragen möglich sind.

68.3.3 Auswertung und Nutzung der Datensammlung

Ziel der Auswertungen der zentralen Datensammlung muss es sein, der Finanzverwaltung Erkenntnisse über risikobehaftete Steuerfälle zu liefern. Hierzu bedarf es einer regelmäßigen Zusammenführung und Abgleichung aller verfügbaren Daten.

Die Risikoanalyse ist bei Staaten mit **zentraler** Steuerverwaltung vergleichsweise einfach. Alle zuvor genannten allgemeinen Daten (vgl. Nrn. 68.2.2 und 68.3.2) und alle Steuerdaten (z. B. USt-VA sowie die „Zusammenfassenden Meldungen“ des Unternehmers über alle innergemeinschaftlichen Lieferungen) fließen in eine einzige Datenbank. Bei der zentralen Stelle sind Ermittlungsbeamte angesiedelt, die bei Verdacht sofort vor Ort erscheinen. Die Niederlande haben sich für dieses System entschieden und betreiben es seit dem Jahre 1997 nach eigener Auskunft so erfolgreich, dass der Personalaufwand von ursprünglich über 30 Beamten auf heute rd. 12 (einschließlich Verwaltungspersonal) reduziert werden konnte. Österreich, Belgien und Großbritannien verfahren nach Kenntnis des Bundesrechnungshofes ähnlich. Es besteht die Vermutung, dass sich die kriminellen Machenschaften deswegen in die Bundesrepublik verlagert haben, weil die Risiken für die Täter hier am geringsten sind.

Bei einer dezentralen Steuerverwaltung wie in Deutschland bedarf es einer sorgfältigen Koordination. Die Daten, die dem Finanzamt bekannt werden, sind nicht automatisch Inhalt der zentralen Datensammlung. Umgekehrt kann der Bund den Ländern auch nur den Anstoß für Ermittlungen geben. Die Analysemöglichkeiten werden sich möglicherweise mit der Einführung des Programms FISCUS verbessern. Damit ist jedoch kurzfristig nicht zu rechnen (vgl. Nr. 66). Deshalb ist ein wichtiger Teil der Risikoanalyse in den Finanzämtern anhand der aktuellen Erklärungsdaten durchzuführen. Beim geringsten Verdacht ließen sich durch eine Online-Regelanfrage beim Bundesamt weitere Erkenntnisse gewinnen. Nur so können nach Ansicht des Bundesrechnungshofes die gespeicherten Daten der Länderrechenzentren mit der zentralen Datensammlung des Bundes sinnvoll zusammengeführt werden. Schließlich bedarf es in den Ländern speziell geschulter Ermittlungsbeamter (bevorzugt Steuerfahnder). Sie sollten Erfahrung in der Aufdeckung von Umsatzsteuerbetrug haben und einen Arbeitsplan haben, der ihnen mehr Zeit lässt für dringende und bislang weitgehend vernachlässigte Aufgaben der Steueraufsicht (vgl. Nr. 65).

Regelmäßig sind dabei die Ermittlungen von der Steuerfahndung zu übernehmen. Diese hat auch unterhalb des scharfen Mittels der Durchsuchung mildere Ermittlungsmöglichkeiten, die über die der übrigen Steuerverwaltung hinausgehen. So müssen sich Steuerfahnder z. B. vor einem Besuch nicht ankündigen und können trotzdem Unterlagen einsehen. Hier entsteht echter Personalmehrbedarf bei den Ländern. Diese könnten auf diese Weise ihren Beitrag zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität leisten, da auch die Nutzung der Ergebnisse der Risikoanalyse in ihren Kompetenzbereich fällt.

Gleichwohl enthalten auch die Datensammlungen des Bundesamtes Informationen, die zur Aufdeckung von Betrugsmodellen führen können. Eine der Aufgaben der in der bereits genannten Bemerkung (Nr. 65) geforderten zentralen Fahnungsstelle beim Bundesamt wäre die eigenständige Verfolgung solcher Erkenntnisse, aber auch die zentrale Aufbereitung der Daten für Ermittlungsmaßnahmen durch die Länder.

Der Bund seinerseits ist gehalten, bei einer Aufforderung durch andere EU-Mitgliedstaaten seine Daten mit denen des Finanzamts zusammenzuführen und der ausländischen Steuerverwaltung möglichst kurzfristig die gewünschten Erkenntnisse im Wege der Amtshilfe mitzuteilen. Nur wenn die Bundesrepublik ihr bekannte, verlässliche Daten in vertretbar kurzer Zeit mitteilt, ist auch zu erwarten, dass sie selbst schnell und unbürokratisch benötigtes Material aus dem Ausland erhält.

68.3.4 Persönliches Erscheinen

Zur Verhinderung von organisiert-kriminellen Betrügereien hat sich als ein bewährtes Mittel erwiesen, bei der Vergabe von USt-Nummern (USt-Nrn.) zur Kennzeichnung der Unternehmereigenschaft und USt-ID-Nrn. restriktiver vorzugehen. Beispielsweise hat in Österreich eine Person, die eine USt-Nr. erhalten will, meist persönlich beim Finanzamt zu erscheinen. Ein kurzes Gespräch über die Art der Tätigkeit, die Vorbildung des Unternehmers, Buchhaltungskenntnisse, Lagerkapazitäten oder örtliche Gegebenheiten sowie das persönliche Erscheinungsbild lassen – besonders in Fällen der Scheinunternehmerschaft – eine relativ gute Beurteilung der Zuverlässigkeit des Unternehmers zu. Auch die Steuerverwaltung der Niederlande vergibt USt-Nrn. nur nach eingehender Überprüfung des Unternehmers anhand gespeicherter Daten. Auch ein Adressenabgleich kann Scheinfirmen enttarnen.

68.3.5 Vorschläge zur Sicherstellung des Steueranspruchs

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass eine Reihe von gesetzlichen Maßnahmen denkbar ist, um zu verhindern, dass Steuerausfälle in der geschilderten Größenordnung eintreten. Zunächst sollte eine eingehendere Prüfung von Neuanmeldungen (ggf. nach österreichischem Vorbild) Missbräuche verhindern helfen. Auch sollte neu gegründeten Unternehmen zunächst nicht zugestanden werden, ihre USt-VA vierteljährlich oder jährlich abzugeben, jedenfalls dann nicht, wenn sie eine USt-ID-Nr. beantragen.

Weiter sollte geprüft werden, ob ein Sicherungssystem im Zusammenhang mit der Nutzung von USt-ID-Nrn. einzuführen wäre, das ein vereinfachtes Löschungsverfahren bei Missbrauch sowie die Einführung einer Sicherheitsleistungspflicht z. B. über Bankbürgschaften ermöglichte. Man könnte auch an weitere Sicherungsverfahren wie den Rückbehalt von Steuergutschriften bis zum Nachweis der Berechtigung oder die vorläufige Begrenzung von Erstattungsbeträgen auf die USt-Zahllast denken. Diese Einschränkungen könnten sofort gelockert werden, sobald sich die Zuverlässigkeit des Unternehmers erwiesen hat.

Letztlich käme eine Änderung der 6. EG-Richtlinie dahin gehend in Betracht, die Gewährung des Vorsteuerabzugs von der tatsächlichen Zahlung der USt durch den leistenden Unternehmer abhängig zu machen.

Auch wäre zu prüfen, ob nicht in gewissen, besonders betrugsanfälligen Bereichen generell ein Wechsel der Steuerschuldnerschaft bzw. der Einführung einer Gesamtschuldnerschaft bei der USt ins Auge gefasst werden müsste. Dies bedeutet zwar eine Abkehr vom derzeitigen System der USt als All-Phasen-Steuer und natürlich auch vom europäischen Fernziel der Ursprungslandbesteuerung. Es würde aber Betrug in der jetzigen Form vermeiden, weil Steuerschuldner dann immer (auch) der Leistungsempfänger und damit der Vorsteuerabzugsberechtigte ist. Das Auseinanderfallen von Steuerschuldnerschaft und Vorsteuerabzugsberechtigung als Grundvoraussetzung für alle festgestellten Betrugsmodelle würde dadurch vermieden.

68.4 Stellungnahme des Bundesministeriums

Das Bundesministerium hat dem Sachverhalt nicht widersprochen; es hat sich lediglich zum Umfang der zentralen Datenbank (Nr. 68.3.2), zur Risikoanalyse (Nr. 68.3.3) und zur Überprüfung bei einer Neuanmeldung (Nr. 68.3.4) geäußert.

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, es wolle zunächst das bestehende Konzept umsetzen. Es sei nicht zielführend, bereits in der Aufbauphase die Überlegungen ausufern zu lassen und damit einen zügigen Aufbau zu beeinträchtigen. In einem weiteren Schritt sollten die in der Datenbank enthaltenen Informationen zur Erstellung von Risikoprofilen ausgewertet werden. Im Rahmen der Entwicklung der Auswertungsverfahren werde auch geprüft werden, inwieweit bereits vorhandene Dateien (beim Bundesamt oder bei der Zollverwaltung) genutzt werden könnten. Das Bundesministerium bestreitet allerdings, dass dem Bundesamt zahlreiche Hinweise aus den Risikoanalysen anderer Mitgliedstaaten übersandt würden. Nur wenige hätten „Risikoanalysen im eigentlichen Sinn“. In Einzelfällen sei es möglich, dass dem Bundesamt Spontanauskünfte übersandt würden.

Das Bundesministerium hat dem Bundesrechnungshof widersprüchliches Verhalten vorgeworfen, da er einerseits jahrelang und vehement die Einrichtung einer Datenbank auf Bundesebene gefordert habe, nunmehr aber die Risikoanalyse den Finanzämtern übertragen wolle. Weiterhin sei Deutschland bestrebt, die Fristen für die Beantwortung ausländischer Anfragen einzuhalten. Auch favorisiere das Bundesministerium den unmittelbaren Informationsaustausch auf lokaler Ebene.

Zu zeitnahen Kontrollen neu gegründeter Unternehmen vor Ort, die für eine Betrugsbekämpfung erforderlich wären, seien die Finanzverwaltungen der Länder gegenwärtig personell nicht in der Lage.

68.5 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof weist zunächst auf die Notwendigkeit hin, die rechtlichen Möglichkeiten der Steuerverwaltung (vgl. Nr. 68.3.5) zu verbessern. Im Übrigen bleibt er bei seiner Auffassung, dass in die Datenbank beim Bundesamt möglichst viele verfügbare Daten einfließen sollten. Zumindest sind Schnittstellen zu diesen Erkenntnisquellen zu schaffen. Weiter kann die Auswertung der Daten in Form einer Risikoanalyse im föderalen

Deutschland nicht allein beim Bundesamt durchgeführt werden. Diesem stehen die aktuellen Daten, die sich u. a. aus den USt-VA ergeben, nicht zur Verfügung. Sie sind aber nach Auffassung des Bundesrechnungshofes unabdingbar, wenn ein Risiko erkannt und dadurch die Auszahlung von Beträgen verhindert werden soll.

Es wäre Aufgabe der Länder, unter Koordinierung des Bundesministeriums ein länderübergreifendes Analysesystem einzuführen, das das Datenbanksystem des Bundes ergänzt. Schließlich sind in den Ländern die personellen Voraussetzungen zu schaffen, dass die so gewonnenen Erkenntnisse auch durch steueraufsichtliche Maßnahmen umgesetzt werden können.

Der Bundesrechnungshof sieht in der Konzeption der Datenbank einen richtigen Schritt. Er weist jedoch darauf hin, dass eine Beschränkung der aufzunehmenden Daten, wie sie das Bundesministerium vorsieht, später erfahrungsgemäß zu Problemen bei einer Erweiterung der Programmierung führt. Außerdem setzt die derzeitige Konzeption dann einen erneuten schwierigen Abstimmungsprozess zwischen Bund und Ländern in Gang, was die Wahrscheinlichkeit erhöht, im Zweifel eher auf das Vorhaben zu verzichten.

Der Bundesrechnungshof weist nachdrücklich darauf hin, dass mehrere EU- Mitgliedstaaten Risikoanalysesysteme haben (z. B. die Niederlande, Großbritannien, Österreich), deren Konzeption erfolgversprechend ist. Ob dies „Risikoanalysesysteme im eigentlichen Sinn“ sind, kann der Bundesrechnungshof nicht überprüfen. Allerdings ist auch dem Bundesministerium bekannt, dass es z. B. die Niederlande erreicht haben, mithilfe ihres seit März 1998 eingesetzten Systems die organisierte Kriminalität in kurzer Zeit in ihrem Land erfolgreich zu bekämpfen. Heute ist der niederländische zentrale Fahndungsdienst teilweise bereits anderen Mitgliedstaaten behilflich, internationale Karussellgeschäfte aufzudecken. So sandten die Niederlande dem Bundesamt aufgrund ihrer Datenbankrecherchen Erkenntnisse über eine Vielzahl von deutschen Unternehmen, die von – meist belgischen oder britischen – Lieferanten zweifelhafte innergemeinschaftliche Warenlieferungen erhalten haben sollen. In fast allen Fällen wurden die deutschen Unternehmen als Scheinfirmen enttarnt und so Umsatzsteuerkarusselle gesprengt. Die Steuerverwaltung eines Mitgliedstaates, die solche Informationen liefern kann, scheint ein ausreichendes Analysesystem zu haben.

Das Bundesministerium hat immerhin zugestanden, dass es in „wenigen Mitgliedstaaten Risikoanalysesysteme im eigentlichen Sinn“ gibt. Es sollte sich künftig an den Besten orientieren und anderen Staaten ein Beispiel geben. Beim Informationsaustausch im Wege der Amtshilfe hat Deutschland aufgrund seiner föderalen Struktur mit einer zeitgerechten Bearbeitung der Ersuchen sicherlich größere Probleme als andere Staaten mit zentralisierter Steuerverwaltung. Dennoch sind Verbesserungen möglich. Es ist erfreulich, dass auch das Bundesministerium den unmittelbaren Auskunftsverkehr auf lokaler Ebene bevorzugt. Allerdings zeigt die Bemerkung des Bundesrechnungshofes zur Amtshilfe zwischen Deutschland und der Republik Österreich (Nr. 69), dass auch hier die internationale Abkommenslage bei weitem noch nicht rechtlich zufrieden stellt und zudem die Anwendung oft hinter den Möglichkeiten zurückbleibt.

Die Ausführungen des Bundesministeriums hinsichtlich der Neugründungen von Unternehmen zeigt im Grunde das gesamte Dilemma. Kontrollmaßnahmen scheitern häufig an der mangelnden Personalausstattung der Ermittlungsbehörden. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes wäre jetzt, da auch die Länder sich der Größenordnung der Steuerausfälle bewusst geworden sind, die Zeit gekommen, in Bund und Ländern Abhilfe zu schaffen.

Der Bundesrechnungshof ist sich der Tatsache bewusst, dass Straftaten nicht vollständig zu verhindern sind. Es ist jedoch möglich, den Tätern durch vorbeugende Maßnahmen, aber auch durch konsequente Ermittlung und Bestrafung sowie Sicherstellung des wirtschaftlichen Vorteils ihr strafbares Handeln soweit wie möglich zu erschweren. Jetzt kommt es darauf an, diesem finanz- und volkswirtschaftlich schädlichen Treiben schnell und energisch zu begegnen, um dem Fiskus zu den ihm zustehenden Einnahmen zu verhelfen.

69 Zusammenarbeit der Steuerverwaltungen der Bundesrepublik Deutschland und anderer Staaten der EU, insbesondere der Republik Österreich

69.0

Die zwischenstaatliche Amtshilfe in Steuersachen ist verbesserungsbedürftig. Das Rechtshilfeabkommen mit der Republik Österreich aus dem Jahre 1954 bietet zwar einen angemessenen Rahmen für die Amtshilfe. Eine gemeinsame Prüfung des Bundesrechnungshofes und des Österreichischen Rechnungshofes zum Vollzug des Abkommens in der Verwaltungspraxis hat jedoch sowohl Mängel der Rechtsgrundlagen als auch bei der praktischen Anwendung des Abkommens ergeben.

Die meisten Verträge mit den anderen Staaten der EU entsprechen nicht mehr den aktuellen Bedürfnissen der Finanzverwaltungen. Das Bundesministerium der Finanzen sollte anstreben, auch diese Vereinbarungen zur Amtshilfe zu evaluieren und zu aktualisieren.

69.1

69.1.1

Die internationale Verflechtung der deutschen Wirtschaft und die entsprechend grenzüberschreitenden Tätigkeiten der Steuerpflichtigen erfordern eine – als Amtshilfe bezeichnete – Zusammenarbeit der Finanzverwaltungen der Staaten, um die Steuer zutreffend festsetzen und erheben zu können. Vor allem seit der Einführung des EU-Binnenmarktes zum 1. Januar 1993 (Wegfall der Grenzkontrollen) sieht sich die Steuerverwaltung vor besondere Probleme bei der Beurteilung grenzüberschreitender Sach-

verhalte gestellt. Waren schon seit jeher handels- oder gesellschaftsrechtliche Beziehungen zwischen grenzüberschreitend tätigen Unternehmen nur durch eine Zusammenarbeit der Finanzbehörden der jeweiligen Staaten prüfbar, so sind inzwischen auch Warenströme über die Grenzen hinweg nur noch durch engen Informationsaustausch zu verfolgen.

Angesichts dieses grundlegenden Wandels darf sich die Zusammenarbeit der Steuerverwaltungen nicht auf wenige Einzelfälle beschränken. Sie sollte vielmehr so intensiv betrieben werden wie die binnenstaatliche Amtshilfe der Finanzämter untereinander. Hierzu sind ausreichende Rechtsgrundlagen zu schaffen.

Zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Österreich besteht seit dem 4. Oktober 1954 ein Vertrag über Rechtsschutz und Amtshilfe in Abgabesachen. Er gestattet u. a. die Amtshilfe zwischen den Mittelbehörden (Oberfinanzdirektionen/Finanzlandesdirektionen) und in bestimmten Fällen auch unmittelbar zwischen den unteren Finanzbehörden (Finanzämtern) unter Aussparung der obersten Finanzbehörden beider Vertragsstaaten. Die Amtshilfebefugnisse nach diesem Vertrag gehen deutlich weiter, als dies mit anderen Staaten vereinbart ist.

69.1.2

Der Bundesrechnungshof hat sich mehrfach in koordinierten Untersuchungen von Rechnungshöfen aus EU-Mitgliedstaaten, vor allem im Bereich der Mehrwertsteuer, mit der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten der EU bei der Besteuerung befasst (vgl. Bemerkungen 1997, Drucksache 13/8550 Nr. 53). Er hat weiterhin die Nutzung der zwischenstaatlichen Amtshilfe bei Auskunftsersuchen (vgl. Bemerkungen 1994, Drucksache 12/8490 Nr. 28) sowie bei der Beitreibung von Steuern untersucht. Dabei hat er wiederholt festgestellt, dass die zwischenstaatliche Amtshilfe erheblich intensiviert werden muss, wenn steuerliche Ermittlungen grenzüberschreitend durchzuführen und Steueransprüche in Nachbarstaaten durchzusetzen sind. Die Bemühungen des Bundesministeriums der Finanzen (Bundesministerium) sind jedoch auf EU-Ebene bisher nicht vorangekommen.

Die Prüfung, die zwischen dem Bundesrechnungshof und dem Österreichischen Rechnungshof abgestimmt in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich durchgeführt wurde, hatte zum Ziel, die Wirksamkeit der Amtshilfe nach dem Vertrag von 1954 zu überprüfen. Dabei waren das Alter des Vertrags, die weitergehenden Befugnisse der Verwaltungen sowie die Erleichterungen durch die gemeinsame Sprache für die Auswahl maßgebend. Die gemeinsame Prüfung hat im Wesentlichen Folgendes ergeben:

69.2

69.2.1

Deutsche Finanzbehörden hatten Erfolg und Wirksamkeit des Vertrages nicht untersucht. Den obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder lagen auch keine Daten vor, die den Vollzug der Amtshilfe nach dem Vertrag nachprüfbar machen. Soweit der Bundesrechnungshof Daten hierzu ermittelt hat, beruhen diese weitgehend auf Schätzungen der befragten Finanzämter und nicht auf nachvollziehbaren Aufzeichnungen.

Die ein zügiges Amtshilfeverfahren begünstigenden Vereinbarungen, z. B. den unmittelbaren Kontakt zwischen den Finanzämtern, schöpften diese nicht hinreichend aus. Am häufigsten nutzten grenznahe Finanzämter den Vertrag, insbesondere im Bereich der Beitreibung. Die Zusammenarbeit litt auf deutscher Spite unter mangelnder Kenntnis über den Vertrag, die mit größer werdender Entfernung zur Grenze zunahm. Die Aus- und Fortbildungsmaßnahmen der Finanzverwaltung waren offenkundig unzureichend. Ferner beeinträchtigten fehlende Informationen über die österreichische Behördenorganisation und über häufig vorkommende rechtliche Besonderheiten die Nutzung des Abkommens. Hinzu traten die Unkenntnis hinsichtlich geeigneter Ansprechpartner in den österreichischen Finanzbehörden und praktische Schwierigkeiten, wie das Fehlen österreichischer Ortsregister/Fernsprechbücher sowie administrative Hemmnisse bei der Genehmigung von Dienstreisen nach Österreich oder Ferngesprächen dorthin.

Die Ergebnisse der Prüfung des Österreichischen Rechnungshofes entsprechen in den wesentlichen Punkten denen des Bundesrechnungshofes.

69.2.2

Die Anwendung des Vertrages mit der Republik Österreich wird insbesondere durch die gemeinsame Sprache in beiden Staaten erleichtert – abgesehen von bestimmten eigenständigen Verwaltungsbegriffen. Dennoch ist die Zusammenarbeit verbesserungsbedürftig, insbesondere im Hinblick auf die Anwesenheit von Steuerbeamten im anderen Vertragsstaat. Die zwischenstaatliche Zusammenarbeit mit den anderen Mitgliedstaaten der EU ist in der Praxis weit weniger zufriedenstellend, weil es häufig insbesondere an den heutigen Verhältnissen angepassten gesetzlichen oder vertraglichen Grundlagen zum gemeinsamen Tätigwerden und an entsprechenden Sprachkenntnissen mangelt. Offene Grenzen bedingen bei Zusammenarbeit von Unternehmen auch eine enge Abstimmung zwischen Verwaltungsbehörden.

69.3

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, dass es nicht ausreicht, rechtliche Vorschriften oder zwischenstaatliche Verträge zu schaffen, wenn nicht gleichzeitig sichergestellt ist, dass diese von Zeit zu Zeit evaluiert und entsprechend dem Ergebnis korrigiert oder nachgebessert werden. Das Amtshilfeabkommen mit Österreich besteht nahezu schon ein halbes Jahrhundert. Inzwischen sind einschneidende Veränderungen eingetreten, wie zuletzt die Öffnung der Grenzen innerhalb der Europäischen Union zum 1. Januar 1993. Trotz dieser Veränderungen wurden bisher weder die Abkommensregelungen erweitert noch

die Zusammenarbeit verstärkt. Während inzwischen Warenströme ungehindert die Grenzen der Nachbarstaaten überschreiten, bestimmen staatliche Hoheitsrechte nach wie vor das Handeln der Finanzverwaltung. Dies hat insbesondere bei Betrügereien im Bereich der Umsatzsteuer erhebliche negative Auswirkungen, weil die Täter in aller Regel grenzüberschreitende Sachverhalte konstruieren und die mangelhafte Kooperation der Finanzbehörden der einzelnen EU-Länder für ihre Zwecke ausnutzen (vgl. Nr. 68).

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium die Beziehungen zur Republik Österreich betreffend folgende konkreten und kurzfristig umsetzbaren Verbesserungen vorgeschlagen:

- Die Oberfinanzdirektionen sollten die Kenntnisse über den Vertrag bei den Finanzämtern verbreitern. Durch Fortbildung und Dienstbesprechungen sollte das Amtshilfeverfahren den Bediensteten in den einzelnen Arbeitsbereichen in den Finanzämtern wie Vollstreckung, Außenprüfung, Steuerfestsetzung nahegebracht und erläutert werden.
- Regelmäßige persönliche Begegnungen sollten besonders in den grenznahen Finanzämtern und auf der Ebene der Mittelbehörden gefördert werden. Solche Begegnungen verbunden mit einem allgemeinen Erfahrungsaustausch in nicht zu großem zeitlichen Abstand haben sich für die Amtshilfe als sehr erfolgreich erwiesen.
- Das Bundesministerium sollte den Landesfinanzbehörden die jeweils neuesten Unterlagen über Aufbau und Zuständigkeiten der österreichischen Finanzbehörden zur Verfügung stellen sowie zeitnah über organisatorische und sachliche Änderungen unterrichten, die den Amtshilfeverkehr beeinflussen können.

Der unmittelbare Geschäftsverkehr zwischen den unteren Finanzbehörden der beiden Staaten ohne Zwischenschaltung der Mittelbehörden ist nach dem Vertrag nur in Sonderfällen zugelassen. Er sollte künftig der Regelfall werden. In diesem Zusammenhang sollten beide Staaten auch weitere Möglichkeiten der Vereinfachung und Beschleunigung des Amtshilfeverkehrs prüfen, z. B.

- die Einbeziehung nicht unanfechtbarer Steueransprüche in das Rechtshilfeabkommen entsprechend der in beiden Staaten bestehenden Rechtslage bei Insolvenzverfahren,
- die Verkürzung des Rechtshilfewegs zur Verfolgung von Straftaten,
- den Verzicht auf bestimmte Genehmigungen zur Durchführung der Amtshilfe,
- die Verbesserung/Vereinheitlichung der Vordrucke,
- den Verzicht auf die Überweisung geringer, beigetriebener Teilbeträge,
- die Nutzung neuer Kommunikationstechniken,
- einen regelmäßigen Informations- und Erfahrungsaustausch auch auf höherer Ebene.

Das Rechtshilfeabkommen lässt Tätigkeiten von Bediensteten des einen Staates im anderen Staat nur sehr eingeschränkt zu. Es besteht bei der Steuerverwaltung jedoch ein praktisches Bedürfnis, hierbei großzügiger zu verfahren. Auch haben Steuerpflichtige mit Sitz in einem Vertragsstaat und Betriebsstätte im anderen Staat ihrerseits nicht selten Interesse daran, dass ein Finanzbeamter des anderen Staates, z. B. für Zwecke der Umsatzbesteuerung der Betriebsstätte die Buchhaltung am Sitz des Steuerpflichtigen prüft. Die Vertragsparteien sollten die Möglichkeiten für eine Ausdehnung der Abkommensregelungen prüfen und ggf. ein vereinfachtes Zustimmungsverfahren verabreden.

Weiterhin mahnt der Bundesrechnungshof die Fortsetzung und den Abschluss der Verhandlungen über die Amtshilfe mit den übrigen Staaten der EU an. Ein den heutigen Anforderungen angepasster Vertrag mit der Republik Österreich, der sich in seinen Grundzügen am Modell der OECD/Europaratskonvention orientiert, sollte dabei als Grundlage dienen. Da eine intensive Zusammenarbeit mit anderen Staaten als Österreich von Fremdsprachenkenntnissen abhängig ist, hat der Bundesrechnungshof eine Verstärkung der sprachlichen Aus- und Fortbildung gefordert. Hierbei sind auch die im europäischen „Aktionsprogramm zur Verbesserung der Systeme der indirekten Besteuerung im Binnenmarkt“ vorgesehenen Fördermaßnahmen (FISCALIS-Programm) zu nutzen.

69.4

Das Bundesministerium teilt im Wesentlichen die Auffassung des Bundesrechnungshofes. Es hat zugesagt, sich darum zu bemühen, die aufgezeigten Mängel zu beseitigen. Ein neuer, den heutigen Bedürfnissen entsprechender Amtshilfevertrag mit Österreich sei nahezu fertig gestellt; er werde auch Regelungen zur Anwesenheit von Beamten im anderen Vertragsstaat enthalten und direkte Kontakte im grenznahen Bereich ermöglichen.

Im Übrigen zeige die Prüfung, dass die Finanzämter die Möglichkeiten des Vertrages sowohl bei der Steuerfestsetzung als auch für Zwecke der Beitreibung in erheblichem Umfang nutzten. Die Anwendung des Vertrages verlaufe weitgehend unproblematisch.

Das Bundesministerium verweist außerdem auf verschiedene Aktivitäten zur Verbesserung der Amtshilfe im Verhältnis zu anderen Staaten wie z. B. den Niederlanden, Frankreich, Finnland und Polen. Im Hinblick auf seine Ressourcen seien derartigen Aktivitäten jedoch Grenzen gesetzt. Zudem entsprächen die Prioritäten des Bundesministeriums nicht immer den Prioritäten anderer Staaten; hinzu kämen sonstige Schwierigkeiten und Probleme bei der Erarbeitung zwischenstaatlicher Vereinbarungen.

Das Bundesministerium macht darauf aufmerksam, dass ein zur Gewährleistung der Aus- und Fortbildung der Steuerbeamten eingesetzter Koordinierungsausschuss eine Arbeitsgruppe eingesetzt habe. Diese solle sich mit konzeptionellen Überlegungen zur Fremdsprachenschulung in der Steuerverwaltung der Länder befassen. Außerdem eröffne das Steuerbeamten-Ausbildungsgesetz den Ländern die Möglichkeit, Fremdsprachenschulungen als

Wahlpflichtfächer in der Ausbildung des gehobenen Dienstes anzubieten.

69.5

Es ist erfreulich, dass das Bundesministerium die Ergebnisse der Prüfung des Bundesrechnungshofes und des Österreichischen Rechnungshofes umsetzen will. Es sieht allerdings die Situation im Bereich der Amtshilfe mit der Republik Österreich positiver, als sie tatsächlich ist. Ob die Möglichkeiten der Amtshilfe in ausreichendem Maß und in zweckdienlicher Weise genutzt werden, kann das Bundesministerium mangels Berichtspflicht der obersten Finanzbehörden der Länder sowie wegen fehlender Anschreibungen nicht feststellen. Auch darf aus der Tatsache, dass ihm Probleme nicht bekannt werden, nicht geschlossen werden, dass es keine gibt.

Die dem Bundesrechnungshof vorliegenden Informationen zu der Neufassung des Amtshilfevertrages lassen – soweit es die Anwesenheit von Bediensteten bei Steuerprüfungen anbelangt – nicht den Schluss zu, dass darin den praktischen Bedürfnissen, insbesondere bei der Prüfung der indirekten Steuern, Rechnung getragen worden ist.

Wenn auch die Ausbildung der Steuerbeamten Ländersache ist, hält es der Bundesrechnungshof aufgrund seiner Prüfungserkenntnisse für angezeigt, dass das Bundesministerium diese zu verstärkten Bemühungen bei der Vermittlung von Fremdsprachenkenntnissen anhält.

Auch unter Berücksichtigung der vom Bundesministerium genannten Schwierigkeiten hält der Bundesrechnungshof es für erforderlich, dass spätestens nach Abschluss der anstehenden Neuverhandlung des Abkommens mit Österreich entsprechende Schritte auch in Richtung der übrigen EU-Mitgliedstaaten unternommen werden sollten. Zwar sind in jüngster Zeit, wie das Bundesministerium erwähnt, Absprachen mit den Finanzverwaltungen zweier weiterer Staaten getroffen worden; das Schwergewicht liegt indes in einer regional begrenzten Zusammenarbeit im Grenzgebiet zwischen Baden-Württemberg und dem Elsass. Auch im Grenzgebiet zu Belgien und den Niederlanden bestehen gute Kontakte zu den Steuerverwaltungen der Nachbarländer. Dies liegt aber nicht an den überzeugenden rechtlichen Vorgaben, die das Bundesministerium der Steuerverwaltung anbietet, sondern am Engagement einzelner Finanzbeamter, die die Notwendigkeit eines abgestimmten Handelns erkannt haben. Die Tatsache, dass hier unter bisweilen zweifelhaften rechtlichen Voraussetzungen – vor allem, wenn Steuerstrafverfahren eingeleitet sind – gegenseitige Amtshilfe gewährt wird, verdeutlicht ein offenkundiges praktisches Bedürfnis an umfassenderen Amtshilfeabkommen.

Diese Auffassung des Bundesrechnungshofes wird von den Ergebnissen der koordinierten Untersuchungen von Rechnungshöfen der EU-Mitgliedstaaten gestützt. Er sieht daher keinen Grund für eine abweichende Einschätzung der Prioritäten innerhalb der EU-Staaten. Der Bundesrechnungshof weist ergänzend darauf hin, dass für den Bereich der direkten Steuern mit mehreren Mitgliedstaaten der EU (Großbritannien, Irland, Niederlande, Spanien und Portugal) keine bilateralen Vereinbarungen über eine Amtshilfe bestehen.

Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, die ins Stocken geratenen bilateralen und multilateralen Verhandlungen über die zwischenstaatliche Amtshilfe insgesamt wieder aufzunehmen. Dies gilt sinngemäß auch für Gesetzgebungsmaßnahmen zum Informationsaustausch mit der Europäischen Kommission. Allein die bessere Bekämpfung des Umsatzsteuer-Betrugs erfordert jetzt ein energisches Handeln aller EU-Mitgliedstaaten. Ohne ein zeitgemäßes Regelwerk für die Amtshilfe werden auch die derzeit auf OECD-Ebene im Abstimmungsprozess befindlichen Besteuerungsgrundsätze für den Internet-Handel nicht praktisch umsetzbar sein.

70 Sonderausgabenabzug bei den Finanzämtern in den neuen Ländern
(Kapitel 60 01 Titel 012 01 und 014 01)

70.0

Die Finanzämter in den neuen Ländern prüfen nur unzureichend, ob die Voraussetzungen für den steuermindernden Vorwegabzug bei Versicherungsbeiträgen als Sonderausgaben vorliegen. Über 90 % der vom Bundesrechnungshof untersuchten Fälle waren zu beanstanden. Wegen der ungerechtfertigten Gewährung eines zu hohen Vorwegabzugs sind Steuerausfälle im dreistelligen Millionenbereich zu befürchten.

70.1

Steuerpflichtige können personengebundene Versicherungsbeiträge als so genannte Vorsorgeaufwendungen im Rahmen bestimmter Höchstbeträge steuermindernd als Sonderausgaben bei der Veranlagung zur Einkommensteuer geltend machen. Hierunter fällt auch der Vorwegabzug für Vorsorgeaufwendungen. Er beträgt bei Alleinstehenden höchstens 6 000 DM und bei zusammenveranlagten Ehegatten höchstens 12 000 DM. Der Vorwegabzug ist u. a. zu kürzen, wenn ein Arbeitnehmer zumindest während eines Teils des Kalenderjahres nicht der gesetzlichen Rentenversicherungspflicht unterliegt, eine Berufstätigkeit ausübt und im Zusammenhang damit aufgrund vertraglicher Vereinbarungen Anwartschaftsrechte auf eine Altersversorgung (Pensionsvereinbarungen) ganz oder teilweise ohne eigene Beitragsleistungen erwirbt. Der Vorwegabzug ist ferner zu kürzen bei rentenversicherungspflichtigen Arbeitnehmern, für die der Arbeitgeber Leistungen für die Zukunftssicherung (Sozialversicherungsbeiträge) erbringt. Die Kürzung beträgt grundsätzlich 16 % der Einnahmen aus nichtselbstständiger Arbeit.

Die Steuerpflichtigen sind verpflichtet, in ihrer Einkommensteuererklärung die erforderlichen Angaben zu machen. Das Finanzamt hat aufgrund der Mitteilungen der Steuerpflichtigen zu entscheiden, ob der Vorwegabzug zu kürzen ist. Ist eine Kürzung nicht erforderlich, ist dies unter entsprechenden Eingabekennzahlen anzuweisen.

70.2

Der Bundesrechnungshof untersuchte, ob die Ermittlungsarbeiten der Finanzämter in diesem Bereich eine vollständige und gleichmäßige Steuerfestsetzung gewährleisten. Die Untersuchungen des Bundesrechnungshofes ergaben, dass die Finanzamtsbediensteten mit der Problematik der Kürzung des Vorwegabzugs nicht hinreichend vertraut sind. Von den 789 vom Bundesrechnungshof eingesehenen Einkommensteuerfestsetzungen waren über 91 % zu beanstanden. Die Finanzämter prüften nur unzureichend, ob der Vorwegabzug zu Recht gewährt wurde.

Insbesondere stellte der Bundesrechnungshof Folgendes fest:

- Steuerpflichtige, die in ihren Einkommensteuererklärungen angaben, sie hätten Anwartschaften auf Altersversorgung aus dem aktiven Dienstverhältnis erworben, erhielten dennoch zu Unrecht den vollen Vorwegabzug.
- Die Finanzämter gewährten den ungekürzten Vorwegabzug, obwohl die Steuerpflichtigen keine oder nur unvollständige Angaben in ihren Einkommensteuererklärungen hierzu gemacht hatten.
- Die Finanzämter überprüften die Angaben der Steuerpflichtigen nicht, auch wenn die Angaben zweifelhaft erschienen.
- Kürzungen des Vorwegabzugs hoben die Finanzämter allein auf Einspruch der Steuerpflichtigen wieder auf. Unterlagen, die den vollen Vorwegabzug rechtfertigten, legten die Steuerpflichtigen nicht vor. Die Finanzämter forderten diese auch nicht an.
- Die Finanzämter gewährten bei sozialversicherungspflichtigen Steuerpflichtigen ungerechtfertigt den Vorwegabzug in voller Höhe.

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes waren die Fehler zu einem großen Teil auf mangelnde Fachkenntnisse, häufig aber auch auf das Fehlen der erforderlichen Unterlagen (z. B. Anstellungsverträge und Pensionsvereinbarungen) und den unzulänglichen Austausch der Veranlagungsstellen untereinander zurückzuführen. So untersuchte der Bundesrechnungshof bei seinen Erhebungen 113 Vertragsakten der Körperschaftsteuerstellen auf Vollständigkeit und stellte dabei fest, dass in mehr als 55 % der Fälle keine Geschäftsführerverträge vorhanden waren. In mehr als 18 % der Fälle lagen jedoch Pensionsvereinbarungen vor, sodass der Vorwegabzug des Geschäftsführers hätte gekürzt werden müssen. Die Einkommensteuerstellen forderten die Verträge weder von den Körperschaftsteuerstellen an, noch übersandten diese die Verträge unaufgefordert an die Einkommensteuerstellen.

70.3

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) darauf hingewiesen, dass die Finanzämter durch die unterlassenen Kürzungen des Vorwegabzugs für Vorsorgeaufwendungen erhebliche Steuerausfälle hinnehmen. Bei einer durchschnittlichen Steuerbelastung für Einkommen- und Kirchensteuer sowie Solidaritätszuschlag von 30 % bis 40 % ergibt sich, hochgerechnet auf alle Finanzämter in den neuen Ländern, für die Veranlagungszeiträume 1995 bis 1997 ein möglicher Steuerausfall in Höhe eines dreistelligen Millionenbetrages.

Der Bundesrechnungshof hat deshalb empfohlen, die Veranlagungsstellen zu verpflichten, ihre Vertragsakten ständig zu aktualisieren. Insbesondere sollten sie die erhaltenen Informationen, vor allem über Pensions- und Rentenanwartschaften, unverzüglich den für die Besteuerung der Geschäftsführer zuständigen Stellen zuleiten.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium ferner darauf aufmerksam gemacht, dass den Finanzamtsbediensteten die Voraussetzungen für die Gewährung des Vorwegabzugs noch nicht im erforderlichen Maße bekannt sind. Der Bundesrechnungshof hat deshalb das Bundesministerium gebeten, darauf hinzuwirken, dass die Finanzbehörden der Länder ihre Mitarbeiter genügend schulen.

70.4

Das Bundesministerium hat zu den Beanstandungen des Bundesrechnungshofes bisher keine Stellung genommen. Es hat mitgeteilt, dass es die Feststellungen des Bundesrechnungshofes mit den obersten Finanzbehörden der fünf neuen Länder zu erörtern beabsichtigt.

70.5

Der Bundesrechnungshof begrüßt die Absicht des Bundesministeriums, die Beanstandungen des Bundesrechnungshofes mit den obersten Finanzbehörden der neuen Länder zu erörtern. Angesichts der erheblichen Steuerausfälle ist allerdings eine rasche Verbesserung der Bearbeitungsqualität im Bereich des Vorwegabzugs erforderlich. Der Bundesrechnungshof erwartet daher, dass sich das Bundesministerium mit Nachdruck für die Umsetzung der Empfehlungen ausspricht.

71 Steuervergünstigungen für Baudenkmale und Gebäude in Sanierungsgebieten und städtebaulichen Entwicklungsbereichen
(Kapitel 60 01 Titel 012 01)

71.0

Die für die Steuervergünstigungen für Baudenkmale und Gebäude in Sanierungsgebieten und städtebaulichen Entwicklungsbereichen erforderlichen Bescheinigungen werden von den zuständigen Fachbehörden der Länder unzulänglich erstellt. In mehr als 70 % der Fälle enthielten sie nicht die vom Gesetzgeber geforderten Angaben.

Die Finanzämter beanstandeten unvollständige und fehlerhafte Bescheinigungen der Fachbehörde regelmäßig nicht. Selbst bei fehlender Bescheinigung ließen sie die von Steuerpflichtigen beantragte Vergünstigung zu. In 75 % der eingesehenen Fälle ergaben sich Hinweise auf unberechtigte Steuervergünstigungen. Steuerausfälle in Millionenhöhe sind die Folge.

71.1

71.1.1

Nach den §§ 7i, 7h, 10f, 11a und b des Einkommensteuergesetzes (EStG) kann der Eigentümer eines Baudenkmales oder eines Gebäudes in Sanierungsgebieten und städtebaulichen Entwicklungsbereichen Herstellungs- und bestimmte Anschaffungskosten bis zu 10 % im Jahr der Herstellung und in den folgenden neun Jahren oder Erhaltungsaufwendungen auf zwei bis fünf Jahre gleichmäßig verteilt abziehen. Das Verfahren zur steuerlichen Behandlung der beantragten Begünstigungen unterteilt sich in das Bescheinigungsverfahren durch die zuständige Fachbehörde und die steuerliche Auswertung der Bescheinigung und Entscheidung über die Steuervergünstigung durch die Finanzbehörde.

71.1.2

Die zuständige Gemeindebehörde hat für Steuerbegünstigungen für Gebäude in Sanierungsgebieten und städtebaulichen Entwicklungsbereichen zu prüfen und zu bescheinigen,

- ob das Gebäude in einem förmlich festgelegten Sanierungsgebiet oder städtebaulichen Entwicklungsbereich gelegen ist,
- ob Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen im Sinne des § 177 Baugesetzbuch oder andere Maßnahmen im Sinne des § 7h Abs. 1 Satz 2 EStG durchgeführt worden sind,
- in welcher Höhe Aufwendungen, die die vorstehenden Voraussetzungen erfüllen, angefallen sind und
- inwieweit Zuschüsse aus öffentlichen Mitteln bewilligt worden sind.

Die nach Landesrecht zuständige Denkmalbehörde hat zu prüfen und zu bescheinigen,

- ob das Gebäude nach den landesrechtlichen Vorschriften ein Baudenkmal ist,
- ob die Baumaßnahmen nach Art und Umfang erforderlich waren, das Gebäude als Baudenkmal oder geschützte Gesamtanlage zu erhalten,
- ob die Arbeiten vor Beginn und bei Planungsänderungen vor Beginn der geänderten Vorhaben mit der Bescheinigungsbehörde abgestimmt waren,
- in welcher Höhe Aufwendungen, die die vorstehenden Voraussetzungen erfüllen, angefallen sind und
- ob und in welcher Höhe Zuschüsse aus öffentlichen Mitteln bewilligt worden sind.

71.1.3

Aufgabe der Finanzämter ist es zu prüfen,

- ob die vorgelegte Bescheinigung von der zuständigen Behörde ausgestellt worden ist,
- ob die bescheinigten Aufwendungen zu den Herstellungskosten oder den begünstigten Anschaffungskosten, zu den sofort abziehbaren Betriebsausgaben oder Werbungskosten, insbesondere zum Erhaltungsaufwand, oder zu den nicht abziehbaren Ausgaben gehören,
- ob die bescheinigten Aufwendungen steuerrechtlich dem Gebäude oder Gebäudeteil zuzurechnen sind,
- ob weitere Zuschüsse für die bescheinigten Aufwendungen gezahlt werden oder worden sind und
- in welchem Veranlagungszeitraum die erhöhten Absetzungen erstmals in Anspruch genommen werden können.

71.1.4

Die Bescheinigungen der Gemeinden und Denkmalbehörden (Nr. 71.1.2) unterliegen weder in rechtlicher noch in tatsächlicher Hinsicht der Nachprüfung durch die Finanzbehörde. Ist jedoch offensichtlich, dass die Bescheinigung für Maßnahmen erteilt worden ist, bei denen die Voraussetzungen nicht vorliegen, hat die Finanzbehörde ein Remonstrationsrecht, d. h. sie kann die Fachbehörde zur Überprüfung veranlassen sowie um Rücknahme oder Änderung der Bescheinigung bitten.

Mit den seit dem Jahre 1994 für die steuerliche Förderung der §§ 7i, 10f und 11b EStG und seit dem Jahre 1997 für die §§ 7h, 10f und 11a EStG geltenden bundeseinheitlichen Bescheinigungsgrundsätzen werden den Fachbehörden konkretere Entscheidungshilfen an die Hand gegeben. Diese Grundsätze sollen – landesrechtliche Unterschiede sowohl im Denkmalschutzrecht als auch im Baurecht beachtend – eine möglichst einheitliche Umsetzung in allen Ländern gewährleisten. Jedes neue Land hat zwischenzeitlich für seine Fachbehörden diesen Grundlagen entsprechende Bescheinigungsrichtlinien als bindende Verwaltungsanweisungen erlassen.

71.2

71.2.1

Der Bundesrechnungshof prüfte von April 1999 bis Januar 2000 in allen neuen Ländern bei fünf Finanzämtern in 150 Fällen die Gewährung von Steuervergünstigungen für Baudenkmale sowie Gebäude in Sanierungsgebieten und städtebaulichen Entwicklungsbereichen. Nach seinen Feststellungen war eine einheitliche und vor allem zutreffende Anwendung der zu beachtenden steuerrechtlichen

Vorschriften nicht sichergestellt. In 75 % der Fälle ergaben sich aufgrund seiner Erhebungen Hinweise auf unberechtigte Steuervergünstigungen.

71.2.2

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die den fünf Finanzämtern vorgelegten Bescheinigungen der Fachbehörden in mehr als 70 % nicht die vom Gesetzgeber vorgegebenen notwendigen Angaben enthielten. So waren Baumaßnahmen nicht einzeln aufgeführt, die Art und der Umfang der Maßnahmen unbestimmt und die Höhe der aus öffentlichen Mitteln bewilligten Zuschüsse nicht ausgewiesen. Eine Fachbehörde bescheinigte z. B. einem Steuerpflichtigen pauschal durchgeführte Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen in Höhe von 644 490 DM. In anderen Fällen enthielten die Bescheinigungen keine Angaben zur Höhe der Aufwendungen. Mehrere Bescheinigungen enthielten nur Angaben darüber, ob es sich bei dem Gebäude um ein Baudenkmal handelt oder ob das Gebäude in einem Sanierungsgebiet gelegen ist.

Der Bundesrechnungshof stellte bei seinen Erhebungen auch fest, dass Denkmalschutzbehörden und Gemeinden sich häufig schriftlich an die Finanzämter – auch noch im Jahre 1999 – wandten, um zu erfahren, wie sie die Bescheinigung auszustellen hätten. Daneben erschwerte auch die Vielzahl von zuständigen Fachbehörden mit unterschiedlichen Aufgaben in den einzelnen Ländern eine einheitliche und gleichmäßige Rechtsanwendung im Bescheinigungsverfahren.

71.2.3

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes bearbeiteten die Finanzämter die Fälle mit Steuervergünstigungen zur Erhaltung von Baudenkmalen und Gebäuden in Sanierungsgebieten und städtebaulichen Entwicklungsbereichen nicht ordnungsgemäß. Die Finanzämter nahmen notwendige Prüfungen vor Gewährung der Steuervergünstigungen nicht oder nicht in erforderlichem Umfang vor. Sie remonstrierten in keinem der vom Bundesrechnungshof untersuchten Fälle (vgl. Nr. 71.1.4). Sie erkannten Bescheinigungen auch dann an, wenn diese offensichtlich fehlerhaft und unvollständig waren. In 53 der 150 eingesehenen Fälle gewährten die Finanzämter Steuervergünstigungen, obwohl die Voraussetzungen hierfür nicht erfüllt waren. In 21 % der eingesehenen Fälle fehlten die erforderlichen Bescheinigungen der Fachbehörde und in 15 % stammte die Bescheinigung von einer nicht zuständigen Stelle.

Die von den Steuerpflichtigen eingereichten Unterlagen zur Gewährung der Steuervergünstigungen bei Baudenkmalen und an Gebäuden in Sanierungsgebieten und städtebaulichen Entwicklungsbereichen entsprachen häufig nicht den notwendigen Anforderungen oder waren unvollständig. Unterlagen über die von den Fachbehörden geprüften Rechnungen wurden den Finanzämtern nicht vorgelegt und von diesen auch nicht angefordert. In mehreren Fällen reichten Steuerpflichtige lediglich Einzelrechnungen und eine Zusammenstellung der Rechnungen beim Finanzamt ein. Aus der Zusammenstellung war nicht ersichtlich, welche Leistungen erbracht worden waren und inwieweit sie mit denen von der Fachbehörde bestätigten Baumaßnahmen übereinstimmten. Das Finanzamt erkannte die geltend gemachten Aufwendungen ohne Beanstandung an und gewährte Steuervergünstigungen in vollem Umfang. Die Finanzämter folgten hinsichtlich der erstmaligen Gewährung der Steuervergünstigungen regelmäßig den Angaben der Steuerpflichtigen. Häufig begünstigten sie Bauleistungen vor ihrer Fertigstellung.

Die Finanzämter erkannten in mehreren Fällen nicht begünstigte Aufwendungen steuerlich an und unterließen eine Kürzung der Bemessungsgrundlage. Mehrfach hatten die Finanzämter nicht begünstigte Außenanlagen (z. B. Hoftor und Carport) ohne weitere Prüfung in die steuerliche Bemessungsgrundlage einbezogen. In anderen Fällen waren in den Rechnungen Werkzeuge, Küchenmöbel oder Gardinenstangen enthalten. Obwohl Aufwendungen für bewegliche Wirtschaftsgüter nicht begünstigt sind, kürzten die Finanzämter auch hier die Bemessungsgrundlage nicht.

71.3

Der Bundesrechnungshof hat die seit Jahren unzulängliche Bearbeitung der Fälle mit Steuerbegünstigungen zur Erhaltung von Baudenkmalen und Gebäuden in Sanierungsgebieten und städtebaulichen Entwicklungsbereichen gerügt. Er hat das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) darauf hingewiesen, dass sich aus der fehlerhaften Arbeitsweise der Fachbehörden und der Finanzämter für Bund und Länder Steuerausfälle in Millionenhöhe ergeben. Er hat die Ansicht vertreten, dass der Erlass von Bescheinigungsrichtlinien nicht ausreicht, um die Unsicherheiten und Schwierigkeiten der Fachbehörden bei der Erteilung der Bescheinigungen zu beseitigen. Das bestätigen auch die zahlreichen Anfragen der Denkmalschutzbehörden und Gemeinden an die Finanzämter noch im Jahre 1999.

Der Bundesrechnungshof hat nicht verkannt, dass die Dienst- und Fachaufsicht der Fachbehörden ausschließlich den zuständigen Fachministerien der Länder zusteht und es dem Bundesministerium verwehrt ist, unmittelbar auf eine verbesserte Arbeitsweise der Fachbehörden hinzuwirken. Gleichwohl ist die seit Jahren unrichtige und unvollständige Anwendung der gesetzlichen Vorgaben sowie – der nunmehr in allen Ländern geltenden – bundeseinheitlichen Grundsätze von den Fachbehörden im Bescheinigungsverfahren nicht hinnehmbar. Sie hat vermeidbaren Mehraufwand zur Folge und kann wegen der Bindungswirkung der Bescheinigung zu ungerechtfertigten Steuervergünstigungen und damit zu Steuerausfällen führen.

Der Bundesrechnungshof hat daher darauf hingewiesen, dass eine engere Zusammenarbeit zwischen Fach- und Finanzbehörden erforderlich ist, um die Verwaltungspraxis

der Fachbehörden zu verbessern. Die Bediensteten der Fachbehörden sollten intensiver geschult und mit den gesetzlichen Vorschriften besser vertraut gemacht werden. Gemeinsame Besprechungen und ein Erfahrungsaustausch zwischen Angehörigen der Fachbehörden und den Bediensteten der Finanzämter könnten diesem Ziel dienen. Daneben sollten die Finanzministerien der Länder prüfen, ob nicht durch eine Zentralisierung das Bescheinigungsverfahren erleichtert und verbessert werden kann.

Darüber hinaus hat der Bundesrechnungshof die Arbeitsweise der Finanzämter beanstandet und eine sorgfältigere Bearbeitung angemahnt. Unterbleibt die Klärung der steuerlich relevanten Sachverhalte oder werden die Voraussetzungen für die Steuervergünstigungen nicht geprüft, verstößt dies nicht nur gegen den Grundsatz der gleichmäßigen Besteuerung, sondern führt auch regelmäßig über den gesamten Begünstigungszeitraum – bis zu 10 Jahren – zu Steuermindereinnahmen. Er hat deshalb das Bundesministerium aufgefordert, bei den obersten Landesfinanzbehörden darauf hinzuwirken, dass sie die Finanzämter zu einer sachgerechten Bearbeitung anhalten.

71.4

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, es nehme die Prüfungsfeststellungen des Bundesrechnungshofes zum Anlass, die obersten Finanzbehörden der Länder zu bitten, auf eine einheitliche Umsetzung der Bescheinigungsrichtlinien in allen Ländern zu achten, entsprechende Maßnahmen zu ergreifen sowie bei den für Denkmalschutz/Denkmalpflege und den für das Bau-, Wohnungs- und Siedlungswesen zuständigen Länderministerien auf eine verbesserte Umsetzung der Bescheinigungsrichtlinien zu drängen. In diesem Zusammenhang sollte in den jeweiligen Ländern auch geprüft werden, wie die Vorschläge des Bundesrechnungshofes für eine engere Zusammenarbeit zwischen Finanz- und Fachbehörden umgesetzt werden können. Auf den Vorschlag zur Zentralisierung der Bescheinigungsbehörden werde es die zuständigen Länderministerien ebenfalls hinweisen.

Das Bundesministerium hat weiterhin mitgeteilt, es werde sich dafür einsetzen, dass die bundeseinheitlich abgestimmten Muster der Bescheinigungsrichtlinien im Anhang des Einkommensteuerhandbuches abgedruckt werden und ggf. eine Übersicht über die Fundstellen der länderspezifischen Bescheinigungsrichtlinien aufgenommen wird.

71.5

Der Bundesrechnungshof begrüßt die Absicht des Bundesministeriums, die Länder aufzufordern, seine Empfehlungen umzusetzen. Nur so kann wieder eine einheitliche und zutreffende Anwendung der Bescheinigungsrichtlinien und der steuerrechtlichen Vorschriften erreicht werden. Die Ursachen für ungerechtfertigte Steuervergünstigungen und damit Steuerausfälle sind so rasch wie möglich zu beseitigen.

72 Stand des Aufbaus und der Arbeitsweise der steuerlichen Betriebsprüfung in den neuen Ländern

(Kapitel 60 01 Titel 012 01 und andere)

72.0

Die neuen Länder setzen noch nicht genügend Betriebsprüfer ein. Der personelle Endausbau der Betriebsprüfungsstellen wird in vier der fünf neuen Länder frühestens im Jahre 2003 verwirklicht sein. Daneben verhindert eine unzureichende Verwaltungshilfe der alten Länder eine zeit- und bedarfsgerechte Durchführung von Betriebsprüfungen. Die zu geringe Zahl von Betriebsprüfungen hat in allen neuen Ländern zur Verjährung von Steueransprüchen auch bei Großbetrieben sowie zu prüfungsfreien Räumen geführt. Unterlassene Prüfungen und erheblich geringere durchschnittliche Prüfungsergebnisse als in den alten Ländern ergaben Steuerausfälle in Millionenhöhe.

72.1

Der Bundesrechnungshof hatte bei Untersuchungen im Jahre 1996 festgestellt, dass der Aufbau der Betriebsprüfung in den neuen Ländern überwiegend zu spät begann, und befürchtet, dass der personelle Endausbau häufig erst nach dem Jahr 2000 verwirklicht sein wird. Durch fehlende eigene Prüfer und unzureichende Verwaltungshilfe der alten Länder blieben viele Großbetriebe ungeprüft. Hierdurch drohte in vielen Fällen Festsetzungsverjährung, insbesondere im Bereich der Großbetriebe, und es bildeten sich prüfungsfreie Räume.

Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages hatte daraufhin im Jahre 1997 das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) aufgefordert, im Rahmen seiner Koordinierungs- und Beratungsaufgabe alle Anstrengungen zu unternehmen, um auf eine ordnungsgemäße und hinreichend wirksame Betriebsprüfung in den neuen Ländern, insbesondere auch auf eine gleichmäßige und ausreichende Verwaltungshilfe durch die alten Länder hinzuwirken (Bemerkungen 1996, Drucksache 13/5700 Nr. 54). Das Bundesministerium erklärte im Juli 1998, es habe die neuen Länder u. a. im Rahmen von Sitzungen der für die Organisation der Steuerverwaltung zuständigen Gremien aufgefordert, ihre Anstrengungen zur Verbesserung der Prüfungstätigkeit fortzusetzen und den Aufbau der Betriebsprüfung in möglichst kurzer Zeit abzuschließen. An die alten Länder sei appelliert worden, die noch notwendige Unterstützung weiterhin zu leisten.

72.2

Der Bundesrechnungshof prüfte von April bis Dezember 1999, welche Anstrengungen Bund und Länder zur Umsetzung des Beschlusses des Rechnungsprüfungsausschusses zwischenzeitlich unternommen haben. Er führte dazu Erhebungen u. a. in neun Betriebsprüfungsstellen in allen neuen Ländern durch.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die personelle Ausstattung der Finanzämter der neuen Länder im Bereich der Betriebsprüfung nach wie vor unzureichend ist. Mindestens ein Drittel, teilweise aber auch mehr als die Hälfte der benötigten Betriebsprüferstellen sind nicht besetzt. Der Endausbau der Betriebsprüfungsstellen wird in vier neuen Bundesländern frühestens im Jahre 2003 abgeschlossen sein. Die Betriebsprüfungsdichte blieb im Jahre 1998 in den neuen Ländern in allen Betriebsgrößenklassen, insbesondere auch bei den Großbetrieben, weit hinter den Werten in den alten Ländern zurück.

Der Bundesrechnungshof stellte ferner fest, dass drei neue Länder seit dem Jahre 1998 nahezu keine Verwaltungshilfe im Bereich der Betriebsprüfung durch die alten Länder mehr erhalten. Die Unterstützung durch die alten Länder ist zudem nach wie vor sehr unterschiedlich, häufig von persönlichen Kontakten der Dienststellenleiter abhängig und manchmal unzulänglich. Teilweise erbrachten die alten Länder zugesagte Unterstützungsleistungen nicht. So entsandten zwei alte Länder im Jahre 1997 lediglich zehn von 71 zugesagten und zur Bewältigung der gestellten Aufgaben auch benötigte Großbetriebsprüfer.

Lediglich zwei neue Länder bilden die angehenden Großbetriebsprüfer im Rahmen eines ausgearbeiteten Programms von etwa einem Jahr unter intensiver Betreuung durch erfahrene Aufbauhelfer aus. Demgegenüber fand in den anderen neuen Ländern eine landesweit koordinierte Schulung der Prüfer zu ausgebildeten Großbetriebsprüfern nicht statt.

Der Bundesrechnungshof stellte außerdem fest, dass die Betriebsprüfungen der neuen Länder im Vergleich zu denen der alten Länder geringere Mehrsteuern erbrachten. Ferner erzielten die Betriebsprüfer der neuen Länder im Durchschnitt weniger als die Hälfte des Mehrergebnisses der Aufbauhelfer.

Außerdem maßen einige Finanzämter den beitrittsgebietsspezifischen Besonderheiten (hier Investitionszulage und Wertansätze in den D-Markeröffnungsbilanzen) nur geringe Bedeutung bei, während einzelne Finanzämter gerade auf diesem Gebiet durch entsprechende Schwerpunktbildung herausragende Ergebnisse erzielten.

72.3

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass dem Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses aus dem Jahre 1997 bisher nur ungenügend entsprochen wurde. Durch die unzureichende Personalausstattung der Betriebsprüfungsstellen der neuen Länder wird die zeit- und bedarfsgerechte Durchführung von Betriebsprüfungen verhindert. Er hat darauf hingewiesen, dass hierfür die Ausbildung der Betriebsprüfer – zumindest in drei neuen Ländern – verbessert und die Anzahl der Betriebsprüfer erhöht werden sollte. Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium ferner empfohlen, die neuen Länder erneut aufzufordern, den beitrittsspezifischen Besonderheiten auch im Rahmen der Betriebsprüfung mehr Bedeutung beizumessen. Außerdem sollten die alten Länder gebeten werden, weiterhin die notwendige Verwaltungshilfe zu leisten.

72.4

Das Bundesministerium hat zu den Beanstandungen des Bundesrechnungshofes noch keine Stellung genommen. Es beabsichtige aber, die Feststellungen des Bundesrechnungshofes mit den obersten Finanzbehörden der Länder im Herbst dieses Jahres zu erörtern. Ein Land hat mitgeteilt, der Endausbau seiner Betriebsprüfungsstellen werde im Wesentlichen schon Ende des Jahres 2000 abgeschlossen sein.

72.5

Der Bundesrechnungshof begrüßt die Absicht des Bundesministeriums, die Beanstandungen des Bundesrechnungshofes mit den obersten Finanzbehörden der Länder zu erörtern. Jährliche Steuerausfälle in Millionenhöhe durch prüfungsfreie Räume und den Eintritt der Festsetzungsverjährung können nicht weiter hingenommen werden. Der Endausbau der Betriebsprüfung in den neuen Ländern darf nicht noch mehrere Jahre in Anspruch nehmen. Der Bundesrechnungshof hofft, dass nunmehr auch die drei anderen neuen Länder unverzüglich die erforderliche Zahl von Betriebsprüfern bereitstellen. Der Bundesrechnungshof erwartet daher, dass das Bundesministerium den Forderungen des Rechnungsprüfungsausschusses aus dem Jahre 1997 unverzüglich nachkommt.

Er fordert das Bundesministerium auf, sich nachdrücklich dafür einzusetzen, dass die neuen Länder die Anzahl der Betriebsprüfer kurzfristig im notwendigen Umfang erhöhen und die Ausbildung der Betriebsprüfer verbessern. Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Bundesministerium ferner, zu veranlassen, dass die alten Länder auch über das Jahr 2000 hinaus Verwaltungshilfe im Bereich der Betriebsprüfung leisten. Außerdem sollte das Bundesministerium die neuen Länder auffordern, auch im Rahmen der Betriebsprüfung den beitrittsspezifischen Besonderheiten mehr Bedeutung beizumessen. Nur wenn diese Voraussetzungen vollständig und kurzfristig erfüllt werden, können den alten Ländern vergleichbare Prüfungsergebnisse erwartet und weitere Steuerausfälle vermieden werden.

73 Überprüfung und Überwachung des Vorsteuerabzuges durch Finanzämter der neuen Länder
(Kapitel 60 01 Titel 015 01)

73.0

Bei der Errichtung gemischt genutzter Gebäude ermittelten Steuerpflichtige die abziehbaren Vorsteuerbeträge häufig nach einer unzulässig vereinfachten Methode. Dadurch entstand ein zu hoher Vorsteuerabzug. Die Finanzämter beanstandeten dies nicht. In Einzelfällen

ließen Finanzämter den Vorsteuerabzug auch für Gebäudeteile zu, für die er ausgeschlossen war.

73.1

Errichtet ein Unternehmer im Rahmen seines Unternehmens ein Gebäude, so kann er die Umsatzsteuer, die ihm andere Unternehmer für ausgeführte Lieferungen oder sonstige Leistungen in Rechnung gestellt haben, als Vorsteuer abziehen.

Vom Vorsteuerabzug ausgeschlossen ist jedoch die Steuer für Vorbezüge, die auf Gebäudeteile entfallen, mit denen bestimmte steuerfreie Umsätze ausgeführt werden. Hierzu gehören z. B. Umsätze aus der Vermietung von Gebäudeteilen, die für Wohnzwecke oder für nichtunternehmerische Zwecke genutzt werden. Unter bestimmten Bedingungen ist auch die Vermietung von Gebäudeteilen an Unternehmer steuerfrei.

Wird ein Gebäude räumlich getrennt sowohl zur Ausführung von Umsätzen verwendet, die den Vorsteuerabzug nicht ausschließen (Abzugsumsätze), als auch zur Ausführung von Umsätzen verwendet, die den Vorsteuerabzug ausschließen (Ausschlussumsätze), so ist der Teil der Vorsteuerbeträge aus Bauleistungen nicht abziehbar, der den Ausschlussumsätzen wirtschaftlich zuzurechnen ist. Die abziehbaren Vorsteuerbeträge für ein solches umsatzsteuerlich gemischt genutztes Gebäude sind in zwei Schritten zu ermitteln. In einem ersten Schritt hat der Unternehmer die Vorsteuerbeträge zu ermitteln, die direkt den Abzugsumsätzen und den Ausschlussumsätzen zugerechnet werden können. In einem zweiten Schritt sind die Vorsteuerbeträge, die sich nicht einer dieser beiden Gruppen direkt zuordnen lassen, in der Regel nach dem Verhältnis der den verschiedenen Zwecken dienenden Nutzflächen, aufzuteilen. Die Anwendung dieses Schätzungsmaßstabes muss allerdings Einschränkungen unterworfen werden, wenn die Ausstattung der den unterschiedlichen Zwecken dienenden Räume erhebliche Unterschiede aufweist. In diesem Fall ist es erforderlich, den Bauaufwand den einzelnen Verwendungsumsätzen wirtschaftlich zuzuordnen.

Da Vorsteuerbeträge bereits in dem Besteuerungszeitraum abgezogen werden können, in dem sie entstanden sind, richtet sich ihre Zuordnung und Aufteilung vor und während der Bauphase nach der vom Unternehmer beabsichtigten Verwendung. Maßgebend für die endgültige Zuordnung der Vorsteuerbeträge zu den Abzugs- oder den Ausschlussumsätzen ist die tatsächliche Verwendung des Gebäudes im ersten Kalenderjahr. Die Finanzämter sind angewiesen, den Vorsteuerabzug bereits vor und während der Bauphase anhand von Bauunterlagen und abgeschlossenen Vorverträgen zu überprüfen und ihn zunächst vorläufig zu gewähren. Nach Bauabschluss sollen sie entsprechend der erstmaligen tatsächlichen Verwendung materiell-rechtlich abschließend über den Vorsteuerabzug entscheiden.

Wenn sich nach dem Jahr der erstmaligen Verwendung bis zum Ablauf von zehn Jahren die Verhältnisse ändern, die im Kalenderjahr der erstmaligen Verwendung für den Vorsteuerabzug maßgebend waren, so ist für jedes Kalenderjahr der Änderung eine Berichtigung des Vorsteuerabzuges vorzunehmen. In diesem Fall sind die Vorsteuerbeträge nachträglich abzuziehen oder an das Finanzamt zurückzuzahlen. Aus diesem Grund haben die Finanzämter zur Überwachung des Vorsteuerabzuges für jeden Fall, in dem ein Grundstück oder Gebäude erstmalig zur Ausführung von Umsätzen verwendet wird, in ihrem Automationssystem eine spezielle Überwachungskennziffer zu speichern. Daneben haben sie in bestimmten Fällen spezielle Überwachungsblätter anzulegen und regelmäßig Überprüfungen vorzunehmen.

73.2

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahre 1999 bei fünf Finanzämtern in den neuen Ländern für die Jahre 1995 bis 1997 den Vorsteuerabzug aus Baumaßnahmen und die Überwachung der für den Vorsteuerabzug maßgebenden Verhältnisse während des zehnjährigen Berichtigungszeitraumes. Dabei stellte er Folgendes fest:

73.2.1

Steuerpflichtige teilten in verschiedenen Fällen bei der Herstellung gemischt genutzter Gebäude oder bei nachträglichen Herstellungsarbeiten an solchen die Vorsteuerbeträge nur nach dem Verhältnis der den verschiedenen Zwecken dienenden Grundflächen oder Rauminhalte auf. Die Finanzämter beanstandeten nicht, dass die Steuerpflichtigen darauf verzichtet hatten, zuvor die Vorsteuerbeträge zu ermitteln, die ausschließlich den Abzugs- oder den Ausschlussumsätzen zuzurechnen waren. In den Fällen, in denen einerseits zu den nicht vorsteuerabzugsschädlich verwendeten Gebäudeteilen einfach ausgestattete Handelsflächen, Dachböden, Kellerflächen, angebaute Lagerräume oder Garagen gehörten und andererseits die vorsteuerabzugsschädlich genutzten Gebäudeteile aus Wohnungen, Büroräumen, Arztpraxen oder Geschäftsräumen von Banken bestanden, führte die ausschließliche und gleichmäßige Aufteilung der gesamten Vorsteuern nach dem Verhältnis der Nutzflächen oder Rauminhalte zu einem zu hohen Vorsteuerabzug. Gleichwohl beanstandeten die Finanzämter eine solche Aufteilung nicht.

73.2.2

In der Mehrzahl der vom Bundesrechnungshof eingesehenen Fälle lagen den Finanzämtern detaillierte Angaben über die Berechnung und Zuordnung von Flächen oder Rauminhalten, auf deren Grundlage Steuerpflichtige die Vorsteuern aufgeteilt hatten, nicht vor. Die Finanzämter beanstandeten es nicht und stellten auch keine weiteren Ermittlungen an, wenn Steuerpflichtige

- ihnen nur die Größe der Gesamtfläche eines Gebäudes oder mehrerer Gebäude und deren prozentuale Verwendung für Abzugs- oder Ausschlussumsätze mitteilten,
- geschätzte oder von der Berechnung des Architekten erheblich abweichende Flächengrößen ihren Anträgen zugrunde legten,

- sämtliche Verkehrs- und Funktionsflächen eines Gebäudes ausschließlich den nicht vorsteuerabzugsschädlich genutzten Gebäudeteilen zurechneten, obwohl diese aufzuteilen waren.

73.2.3

Beim Neubau von Werkstätten für Behinderte durch Mitglieder amtlich anerkannter Verbände der freien Wohlfahrtspflege gewährten drei Finanzämter den Vorsteuerabzug aus den Bauleistungen ganz oder teilweise auch für Gebäudeteile, die zur Ausführung von Ausschlussumsätzen verwendet werden. Dies war z. B. der Fall, wenn Werkstätten für Behinderte neben den steuerpflichtigen Umsätzen des eigentlichen Werkstattbereiches, die zum Vorsteuerabzug berechtigen, auch Betreuungs-, Beköstigungs-, Beherbergungs- und Beförderungsleistungen an die Behinderten erbrachten. Da es sich hierbei um steuerfreie Umsätze handelte, hätte die Vorsteuer für Bauleistungen für Gebäudeteile, die zur Ausführung dieser Umsätze verwendet wurden, nicht abgezogen werden dürfen. In einem der vom Bundesrechnungshof geprüften Fälle betrugen die Baukosten insgesamt ca. 11 Mio. DM und die Vorsteuern wurden in voller Höhe abgezogen. Die Werkstätten waren vergleichsweise einfach, der Betreuungs-, Beköstigungs- und Beherbergungstrakt jedoch aufwendig gebaut. Die erhebliche, auf diese Bereiche entfallende Vorsteuer hätte nicht abgezogen werden dürfen.

73.2.4

Der Bundesrechnungshof hatte bereits im Jahre 1997 festgestellt, dass die Überwachung der für den Vorsteuerabzug maßgebenden Verhältnisse durch die Finanzämter weder im automatisierten Verfahren noch im Wege der Einzelfallüberwachung mittels Überwachungsblättern gewährleistet war. Diese Feststellungen waren Gegenstand einer Bemerkung des Bundesrechnungshofes des Jahres 1998 (Drucksache 14/29 Nr. 78). In seinem Bericht an den Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages teilte das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) hierzu Folgendes mit:

- Die programmtechnischen Möglichkeiten zur Nachspeicherung der bisher im automatisierten Verfahren nicht erfassten Überwachungskennziffer würden geschaffen.
- Die Finanzbehörden der neuen Länder hätten die Feststellungen des Bundesrechnungshofes zum Anlass genommen, die Bediensteten der Veranlagungsstellen und der Umsatzsteuer-Voranmeldungsstellen nochmals auf das Überwachungsverfahren hinzuweisen. Die Bediensteten seien angewiesen worden, die erforderlichen Überwachungsblätter nachträglich anzulegen. Die ordnungsgemäße Durchführung der Überwachung werde im Rahmen der Geschäftsprüfungen der Oberfinanzdirektionen bei den Finanzämtern schwerpunktmäßig überprüft. Umsatzsteuer-Sonderprüfer hätten bei der Durchführung der Prüfungen verstärkt auf Sachverhalte zu achten, die zu einer Vorsteuerberichtigung führen könnten.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass im Jahre 1999 die für die automationsgestützte Überwachung des Vorsteuerabzuges erforderliche Kennziffer überwiegend nicht gespeichert war. Seit Dezember 1999 besteht jedoch für die Finanzämter der neuen Länder die vom Bundesministerium in Aussicht gestellte programmtechnische Möglichkeit, bestimmte, zu Unrecht nicht erfasste Daten für bereits bestehende Festsetzungen nachzuspeichern. Seither wiesen zwei Oberfinanzdirektionen die Finanzämter ihres Zuständigkeitsbereiches an, die in den Vorjahren versäumte Speicherung der Überwachungskennziffern im Rahmen der Gesamtfallbearbeitung für das Jahr 1999 jeweils mit vorzunehmen.

Vier der fünf Finanzämter hatten auch im Jahre 1999 die erforderlichen Überwachungsblätter zur Berichtigung des Vorsteuerabzuges überwiegend nicht angelegt. Nur bei einem Finanzamt waren die Überwachungsblätter vorhanden und vollständig ausgefüllt. Hier hatte die zuständige Oberfinanzdirektion die Finanzämter im Jahre 1998 angewiesen, die in den vergangenen Jahren zu Unrecht noch nicht erfassten Überwachungsfälle durch die Veranlagungsstellen sofort zu bearbeiten und den Vollzug bis Ende November 1998 zu melden. In aktuellen Fällen legten die Umsatzsteuer-Sonderprüfer, die den Vorsteuerabzug in bedeutenderen Fällen sowohl in der Bauphase als auch insgesamt nach Bauabschluss prüften, stets die Überwachungsblätter an und versahen sie mit allen erforderlichen Angaben. Die Umsatzsteuer-Sonderprüfer der anderen Finanzämter nahmen diese Aufgabe nur unzureichend wahr. So prüften die Umsatzsteuer-Sonderprüfer den Vorsteuerabzug jeweils nur für kurze Zeiträume während der Bauphase oder nach Bauabschluss, nicht jedoch für die gesamte Baumaßnahme. Sie stellten zwar entsprechend der (voraussichtlichen) Verwendung im Erstjahr den Prozentsatz der abziehbaren Vorsteuer fest, konnten wegen der eingeschränkten Prüfungszeiträume aber regelmäßig keine Aussagen über den Betrag der insgesamt anzuerkennenden und den Betrag der in vergangenen Besteuerungszeiträumen bereits abgezogenen Vorsteuer machen. Diese Angaben wären jedoch für das Überwachungsblatt erforderlich gewesen.

73.3

Der Bundesrechnungshof hat die unzureichende Überprüfung und Überwachung des Vorsteuerabzuges durch die Finanzämter beanstandet. Aufgrund seiner Feststellungen hat der Bundesrechnungshof das Bundesministerium im Einzelnen aufgefordert, bei den obersten Finanzbehörden der Länder darauf hinzuwirken, dass

- die Finanzämter in Fällen, in denen bei der Herstellung gemischt genutzter Gebäude Vorsteuern zuzuordnen und aufzuteilen sind, die Regelungen des Umsatzsteuergesetzes und der Umsatzsteuer-Richtlinie sowie die hierzu ergangene Rechtsprechung beachten;
- die Finanzämter den Vorsteuerabzug bei der Herstellung umsatzsteuerlich gemischt genutzter Gebäude

ggf. neben den bereits bei Baubeginn oder in der Bauphase vorzunehmenden Prüfungen stets nach Bauabschluss abschließend überprüfen und das Ergebnis so dokumentieren, dass die Veranlagungsstellen über sämtliche Informationen verfügen, die sie für die weitere Überwachung während des zehnjährigen Berichtigungszeitraumes benötigen;

- in vier Ländern nunmehr geeignete Maßnahmen eingeleitet werden, um die nach wie vor bestehenden Defizite bei der Überwachung der für den Vorsteuerabzug maßgebenden Verhältnisse tatsächlich zu beseitigen;
- geprüft wird, ob Steuerfestsetzungen ggf. noch geändert oder berichtigt werden können.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium des Weiteren gebeten, in Abstimmung mit den obersten Finanzbehörden der Länder genauer als bisher festzulegen, welche Berechnungen von Flächen- oder Rauminhalten der Vorsteueraufteilung zugrunde zu legen sind. Er hat die Auffassung vertreten, dass die prüffähige Berechnung des Bruttorauminhaltes und der Nutzfläche nach DIN 277 Teil I, gegliedert nach Nutzungsarten, deren Vorlage die Baubehörden im Baugenehmigungsverfahren verlangen, am ehesten den Anforderungen, die die Finanzverwaltung an einen objektiv belegbaren Maßstab für die Aufteilung der Vorsteuerbeträge zu stellen hat, entspricht.

Hinsichtlich des Vorsteuerabzuges beim Bau von Behindertenwerkstätten hat der Bundesrechnungshof angeregt, dass das Bundesministerium in Abstimmung mit den obersten Finanzbehörden der Länder die Finanzämter anhand eines vorliegenden Modellraumprogrammes darüber unterrichtet, für welche Gebäudeteile der Vorsteuerabzug ausgeschlossen und für welche Funktionsbereiche der Vorsteuerabzug ggf. anteilig zu gewähren ist.

Der Bundesrechnungshof hat ferner darauf hingewiesen, dass er besondere Schulungen der Bediensteten der Umsatzsteuer-Sonderprüfungsstellen für erforderlich hält. Nur so ist eine vertiefte Prüfung und Dokumentation dieses schwierigen Bereiches möglich.

73.4

Das Bundesministerium hat zu den Feststellungen des Bundesrechnungshofes bisher nicht Stellung genommen. Eine Oberfinanzdirektion hat die Finanzämter ihres Zuständigkeitsbereiches inzwischen jedoch im Sinne der Feststellungen und Hinweise des Bundesrechnungshofes aufgefordert, bei der Zuordnung und Aufteilung von Vorsteuerbeträgen die Regelungen des Umsatzsteuergesetzes und der Umsatzsteuer-Richtlinie sowie die Rechtsprechung zu beachten. Sie hat ferner die Finanzämter angewiesen, für Zwecke der Vorsteueraufteilung die auch im Baugenehmigungsverfahren vorzulegenden prüffähigen Berechnungen des Bruttorauminhaltes und der Nutzflächen nach DIN 277 heranzuziehen.

73.5

Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass ein Land seinen Empfehlungen gefolgt ist und erwartet, dass nunmehr auch die anderen vier neuen Länder seine Hinweise und Vorschläge umsetzen.

Der Bundesrechnungshof ist sich bewusst, dass sowohl die Überprüfung des Vorsteuerabzuges bei der Herstellung umsatzsteuerlich gemischt genutzter Gebäude als auch die Überwachung der für den Vorsteuerabzug maßgebenden Verhältnisse wegen der Kompliziertheit der Materie hohe Anforderungen an die Bediensteten der Finanzämter stellt. Er erkennt an, dass die obersten Finanzbehörden der Länder in der Vergangenheit bereits Anstrengungen unternommen haben, um die Finanzämter in die Lage zu versetzen, diesen Anforderungen gerecht zu werden. Trotzdem hält es der Bundesrechnungshof in Anbetracht der hohen Vorsteuerbeträge, die bei Baumaßnahmen entstehen, für erforderlich, dass die Finanzämter die Prüfung des Vorsteuerabzuges deutlich verbessern und – soweit noch nicht geschehen – die gebotene Überwachung der für den Vorsteuerabzug maßgebenden Verhältnisse nunmehr einleiten.

Bundeseisenbahnvermögen

74 Sportflächen des Bundeseisenbahnvermögens

74.0

Nach dem Gesetz zur Neuordnung des Eisenbahnwesens sind die Eisenbahner-Sportvereine der früheren Bundeseisenbahnen vom Bundeseisenbahnvermögen als deren Rechtsnachfolger weiterzuführen. Bei der Verwaltung und Verwertung der Sportflächen sind dem Bundeseisenbahnvermögen durch sachlich nicht gerechtfertigte Fördermaßnahmen finanzielle Nachteile entstanden. Die vom Bundeseisenbahnvermögen bereits im Jahre 1995 in Aussicht gestellten Konzepte über die künftige Nutzung und eventuelle Verwertung der Sportflächen liegen bis heute nicht vor.

74.1 Vorbemerkung

Nach Artikel 1 § 15 Abs. 2 des Gesetzes zur Neuordnung des Eisenbahnwesens sind unter anderem die anerkannten Selbsthilfeeinrichtungen der früheren Bundeseisenbahnen für den Bereich des Bundeseisenbahnvermögens aufrechtzuerhalten und nach den bisherigen Grundsätzen

weiterzuführen. Hierzu zählen auch die heute 400 Eisenbahner-Sportvereine (Sportverein) mit 187 411 Mitgliedern, die im Verband Deutscher Eisenbahner-Sportvereine zusammengeschlossen sind. Art und Umfang der Fördermaßnahmen für diese anerkannten Selbsthilfeeinrichtungen richten sich nach den „Richtlinien für die Förderung des Eisenbahnersports der Deutschen Bundesbahn“ (Sportförderrichtlinien) aus dem Jahre 1992. Diese gelten beim Bundeseisenbahnvermögen weiter. Sie regeln auch die Anerkennung der Sportvereine als betriebliche Sozialeinrichtungen der Deutsche Bahn AG. Um als betriebliche Sozialeinrichtung nach den Sportförderrichtlinien anerkannt zu werden, muss ein Sportverein insbesondere folgende Voraussetzungen erfüllen:

- mindestens 50 % der Mitglieder des Sportvereins müssen aktive bzw. ehemalige Mitarbeiter der Deutschen Bundesbahn (Ruhestandsbeamte und Rentner) und deren wirtschaftlich nicht selbstständigen Angehörige sein,
- mehr als die Hälfte der Mitglieder des Vereinsvorstands müssen aktive bzw. ehemalige Mitarbeiter der Deutschen Bundesbahn sein,
- der Sportverein muss Mitglied des Verband Deutscher Eisenbahner-Sportvereine sein.

Anerkannte Sportvereine werden von der Deutsche Bahn AG und vom Bundeseisenbahnvermögen gefördert. Die Deutsche Bahn AG zahlt Sportfördermittel in Höhe von heute rd. 4 Mio. DM pro Jahr. Das Bundeseisenbahnvermögen stellt Grundstücke, Gebäude und Sportanlagen kostenlos bereit.

Das Prüfungsamt des Bundes Frankfurt am Main (Prüfungsamt) prüfte im Auftrag des Bundesrechnungshofes zusammen mit den Prüfungsämtern des Bundes in Berlin, Hamburg und München die Nutzung der Sportflächen und die finanzielle Förderung der Sportvereine.

74.2 Einhaltung der Sportförderrichtlinien

74.2.1

Nach den Sportförderrichtlinien sind die Sportvereine verpflichtet, dem Bundeseisenbahnvermögen jährlich ihre Förderungswürdigkeit nachzuweisen. Diesen Nachweis erbrachten sie nicht immer ordnungsgemäß. So wurde z. B. die Mitgliederzahl mit falschen Angaben hochgerechnet. Dadurch wurden diesen Sportvereinen für das Jahr 1997 Förderungsmittel bis zur Höhe von 55 000 DM pro Verein zu Unrecht gewährt. In vielen Fällen entsprach die Zusammensetzung der Vorstände der Sportvereine nicht den Sportförderrichtlinien. Angaben über die beruflichen Tätigkeiten bzw. früheren Tätigkeiten der Vorstandsmitglieder fehlten.

74.2.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Bundeseisenbahnvermögen die Voraussetzungen für eine Förderung der Sportvereine nicht sorgfältig überwacht hat. Er hat empfohlen, die Mitgliederstatistiken und die Besetzung der Vorstandsposten in Abständen zu überprüfen, den Kreis der förderungswürdigen, wirtschaftlich nicht selbstständigen Angehörigen zu präzisieren sowie zu Unrecht gewährte Sportförderungsmittel zurückzufordern.

74.2.3

Das Bundeseisenbahnvermögen hat angekündigt, dass der Revisionsdienst vom Geschäftsjahr 2000 an seine Prüftätigkeit im Rahmen seiner Möglichkeiten intensivieren und möglichst alle Sportvereine, denen Immobilien des Bundeseisenbahnvermögens oder der Deutsche Bahn AG überlassen seien, in überschaubarer Zeit bezüglich ihrer Förderungswürdigkeit überprüfen werde. Das Bundeseisenbahnvermögen hat weiter mitgeteilt, dass es den Verband Deutscher Eisenbahner-Sportvereine angewiesen habe, die Sportvereine zu veranlassen, künftig zuverlässige Unterlagen zur Feststellung der förderungswürdigen Mitglieder und deren wirtschaftlich nicht selbstständigen Angehörigen vorzuhalten. Außerdem werde es über den Verband Deutscher Eisenbahner-Sportvereine auf die Dokumentation beruflicher Tätigkeiten der Vorstandmitglieder bei den Sportvereinen hinwirken. Gegebenenfalls zuviel gewährte Sportförderungsmittel würden zurückgefordert.

Das Bundesministerium hat die Angaben des Bundeseisenbahnvermögens bestätigt und ergänzend darauf hingewiesen, dass in den Jahren 1998 und 1999 insgesamt 68 Sportvereine vom Revisionsdienst überprüft wurden.

74.2.4

Der Bundesrechnungshof wird die Entwicklung weiter beobachten.

74.3 Verwertung entbehrlicher Sportflächen

74.3.1

Teile der den Sportvereinen überlassenen Flächen sind sowohl von ihrer Lage als auch von ihrem Zuschnitt her für eine höherwertige Nutzung geeignet. Dabei gehen diese Flächen teilweise erheblich über den tatsächlichen Platzbedarf der Sportvereine hinaus (in einem Fall nutzte der Sportverein nur 18 000 m² von insgesamt 33 760 m²). Sie werden in manchen Fällen nur von relativ wenigen aktiven förderungswürdigen Sportlern genutzt (z. B. 23 400 m² für 13 Sportler). Hinzu kommt, dass sich der Flächenbedarf wegen der ohnehin zurückgehenden Zahl förderungswürdiger Mitglieder künftig kontinuierlich verringern wird (1994 bis 1998: –7 909 Mitglieder).

Das Bundeseisenbahnvermögen stellte bereits im Jahre 1995 ein überarbeitetes Sportkonzept und ein daraus abgeleitetes Verwertungskonzept für entbehrliche Sportflächen in Aussicht. Die Konzepte liegen bis heute nicht vor. Eine aktive Vermarktung entbehrlicher Sportflächen durch das Bundeseisenbahnvermögen fand bisher nicht statt. In Einzelfällen waren Sportvereine am Erwerb der ihnen überlassenen Sportflächen interessiert.

74.3.2

Der Bundesrechnungshof hat das Bundeseisenbahnvermögen darauf hingewiesen, dass die unterlassene Vermarktung entbehrlicher Sportflächen zu Einnahmeausfällen und vermeidbaren Kosten führten. Er hat angeregt, die seit langem angekündigten Konzepte nunmehr zu erstellen. Dabei verkennt er nicht die baurechtlichen Schwierigkeiten, die mit einer Umwidmung von Sportflächen verbunden sind. Soweit es sich nicht um entwicklungsfähige Flächen handelt, die z. B. als Bauland verkauft werden können, hat der Bundesrechnungshof den Verkauf von Sportflächen an Sportvereine für vorteilhaft gehalten. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Fürsorgepflicht des Bundeseisenbahnvermögens gegenüber den Sportvereinen wegfällt und Kosteneinsparungen zu realisieren sind.

74.3.3

Das Bundeseisenbahnvermögen hat zugesagt, dass es sich um die in Aussicht gestellten Konzepte bemühen werde. Im Übrigen hat das Bundeseisenbahnvermögen darauf hingewiesen, dass Sportvereine in letzter Zeit in verstärktem Maße die ihnen überlassenen Sportflächen erworben hätten. Dabei sei das Bundeseisenbahnvermögen bemüht gewesen, optimale Verkaufspreise zu erzielen. Soweit mit einer späteren Umwidmung der Sportflächen zu rechnen sei, wären entsprechende Wertsicherungklauseln vereinbart worden.

Das Bundesministerium hält die in Aussicht gestellten Konzepte über die künftige Nutzung und Verwertung von Sportflächen für entbehrlich. Das Bundeseisenbahnvermögen betreibe auf zwischenzeitlich weiterentwickelten rechtlichen und konzeptionellen Grundlagen eine durchaus erfolgreiche Verwertung von Sportflächen. Darüber hinaus werde von Mitte des Jahres 2000 an eine Arbeitsgruppe eingesetzt, um Verwertungs- und Nutzungsmöglichkeiten von entbehrlichen Sportflächen zu verbessern.

Das Bundesministerium hat weiterhin mitgeteilt, in vielen Fällen bestehe nur ein geringes Interesse der Kommunen entsprechende Baurechte als Voraussetzung für eine Vermarktung von Sportflächen zu schaffen. Außerdem bedeute der Erwerb von Sportflächen sowohl für Vereine als auch Kommunen eine nicht unerhebliche finanzielle Belastung. Zudem seien bereits in den Jahren 1997 bis 1999 insgesamt 34 Grundstücke mit einem Veräußerungsvolumen von ca. 10 Mio. DM verkauft worden. Zurzeit würden Verkaufsverhandlungen über 70 weitere Sportflächen geführt, die im laufenden Haushaltsjahr und in den Folgejahren Erlöse von ca. 13 Mio. DM erwarten ließen.

74.3.4

Der Bundesrechnungshof empfiehlt – auch angesichts der rückläufigen Zahl förderungswürdiger Mitglieder – die Anstrengungen zur Steigerung der Verkaufserlöse zu verstärken. Dabei sind die vertraglichen und rechtlichen Möglichkeiten, im Einvernehmen mit den Kommunen insbesondere die planungsrechtlichen Möglichkeiten, auszuschöpfen.

Der Bundesrechnungshof ist im Gegensatz zum Bundesministerium der Auffassung, dass auf die Konzepte über die künftige Nutzung und Verwertung der Sportflächen nicht verzichtet werden sollte. Gerade diese dienen als Grundlage für ein planvolles und koordiniertes Vorgehen der Dienststellen des Bundeseisenbahnvermögens und der Arbeitsgruppe. Die Konzepte sind auch notwendig, um angesichts der zum Teil sehr geringen Mitgliederzahl den Vereinen Prioritäten für die Verwertung zu setzen und Alternativen für „kleine“ Vereine zu finden (z. B. Zusammenlegung).

74.4 Erhebung von Mietzinsen für überlassene Sportflächen

74.4.1

Nach den Sportförderrichtlinien sollen Sportvereine, die wegen ihrer Mitgliederstruktur (Eisenbahneranteil zwischen 15 % und 50 %) nur die Voraussetzung für eine eingeschränkte Anerkennung als betriebliche Sozialeinrichtung erfüllen, in bis zu fünf Jahresschritten an die nach der tatsächlichen Mitgliederstruktur zu erhebende Miete heran geführt werden. Sportvereine, denen die Eigenschaft als betriebliche Sozialeinrichtung aberkannt wurde (Eisenbahneranteil unter 15 %), haben eine Miete in Höhe von 7 % des Grundstückswertes pro Jahr zu zahlen. Mietermäßigungen sollen nicht gewährt werden.

74.4.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Bundeseisenbahnvermögen von den eingeschränkt anerkannten Vereinen die Mietzinsen nicht ordnungsgemäß erhob. Er hat daher empfohlen, die betreffenden Sportvereine zur Zahlung der Mietzinsen aufzufordern. Dabei sollten ggf. bestehende Überlassungsverträge zuvor gekündigt und durch neue Vertragsmuster ersetzt werden. Der Bundesrechnungshof hat weiter beanstandet, dass auch Sportvereine, denen die Eigenschaft als betriebliche Sozialeinrichtung aberkannt wurde, bisher keine Mietzinsen gezahlt haben. Er hat empfohlen, auch in diesen Fällen entsprechende Mietzinsansprüche geltend zu machen.

74.4.3

Das Bundeseisenbahnvermögen hat hierzu mitgeteilt, dass von den 47 eingeschränkt anerkannten Sportvereinen nur zehn Vereine Flächen des Bundeseisenbahnvermögens nutzten. Sie seien aufgefordert worden, für die überlassenen Flächen vom 1. Januar 1999 an einen nach der jeweiligen Mitgliederstruktur gestaffelten Mietzins zu zahlen. Daraufhin hätten die betroffenen Sportvereine dem Bundeseisenbahnvermögen mitgeteilt, die geforderten Mietzinsen überstiegen ihre finanzielle Leistungskraft. Das Bundeseisenbahnvermögen hat darauf hingewiesen, dass es zurzeit mit den Sportvereinen verhandele, um einerseits seine berechtigten Forderungen durchzusetzen, andererseits aber auch seiner gesetzlichen Verpflichtung zur Weiterführung der Sozialeinrichtungen in der bisherigen Form Rechnung zu tragen.

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, dass es sich häufig als problematisch erweise, eine angemessene Miete zu erheben, ohne die betroffenen Sportvereine in ihrer Existenz

zu bedrohen. Betroffene Sportvereine hätten inzwischen Rationalisierungsschutz nach den geltenden Sportförderrichtlinien beantragt. Die Prüfung der Anträge sei noch nicht abgeschlossen.

74.4.4

Das Bundeseisenbahnvermögen hat zugesagt, den Bundesrechnungshof über die weitere Entwicklung zu unterrichten.

Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass hierbei seine Empfehlungen berücksichtigt werden.

75 Unterbringung des Bundeseisenbahnvermögens und der Außenstellen des Eisenbahn-Bundesamtes

75.0

Mit dem Abschluss der Rahmenvereinbarung im Jahre 1996 über die Verwertung von Eisenbahnliegenschaften verpflichtete sich die Deutsche Bahn AG, die Beschäftigten der Außenstellen des Eisenbahn-Bundesamtes dauerhaft und die Beschäftigten des Bundeseisenbahnvermögens und ihrer Sozialeinrichtungen bis längstens 31. Dezember 2005 in angemessenen Büroräumen mietzinsfrei unterzubringen. Das von der Deutschen Bahn AG hierfür zur Verfügung gestellte Budget ist auf 455 Mio. DM begrenzt. Bei der Auswahl der Objekte wird das Prinzip der Wirtschaftlichkeit nicht immer beachtet. Das Bundesministerium, das Eisenbahn-Bundesamt und das Bundeseisenbahnvermögen waren nicht immer darüber informiert, wie viel der 455 Mio. DM bereits verbraucht waren.

75.1

Die Rahmenvereinbarung aus dem Jahre 1996 über die Aufteilung der Eisenbahnliegenschaften sprach eine Vielzahl von Verwaltungsgebäuden der Deutschen Bahn AG zu. In diesem Zusammenhang verpflichtete sich die Deutsche Bahn AG, die Beschäftigten der Außenstellen des Eisenbahn-Bundesamtes dauerhaft und die Beschäftigten des Bundeseisenbahnvermögens und ihrer Sozialeinrichtungen bis längstens 31. Dezember 2005 in angemessenen Büroräumen mietzinsfrei unterzubringen. Das von der Deutschen Bahn AG zur Verfügung gestellte Unterbringungsbudget (Budget) ist nach der Rahmenvereinbarung auf 455 Mio. DM begrenzt. Die Entscheidungen über die Auswahl der Objekte übertrug das Bundesministerium einer Arbeitsgruppe. Dieser gehörten Vertreter der Deutschen Bahn AG, des Eisenbahn-Bundesamtes, des Bundeseisenbahnvermögens und des Bundesministeriums an. Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahre 1999 die Unterbringung der Außenstellen des Eisenbahn-Bundesamtes und der Dienst- und Außenstellen des Bundeseisenbahnvermögens sowie deren Sozialeinrichtungen. Dabei stellte er fest, dass die Arbeitsgruppe entschieden hatte, für die Unterbringung einer Sozialeinrichtung eine Immobilie im Wert von rd. 21,2 Mio. DM zulasten des Unterbringungsbudgets zu erwerben, obwohl diese Sozialeinrichtung nur ca. 1/3 der vorhandenen Fläche benötigte.

Nach Auffassung beider vom Bundeseisenbahnvermögen entsandten Arbeitsgruppenmitglieder waren die Unterbringungskosten für das Bundeseisenbahnvermögen nicht relevant und nicht beeinflussbar, da die Mittel die Deutsche Bahn AG zur Verfügung stellte.

Der Bundesrechnungshof stellte bei Auswertung der Protokolle der Arbeitsgruppe fest, dass die Mitglieder der Arbeitsgruppe dem Vertreter der Deutschen Bahn AG das „vollste Vertrauen“ ausgesprochen und ihn mit der Überwachung des Budgets beauftragt haben. Zum Zeitpunkt der Prüfung hatten weder das Bundesministerium, das Eisenbahn-Bundesamt noch das Bundeseisenbahnvermögen eine aktuelle Aufstellung, aus der ersichtlich war, wie viel des Budgets bereits verausgabt wurde.

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes war das Budget einschließlich Reserven im Herbst 1999 insoweit verplant, dass es gerade ausreichen würde, die Unterbringungsverpflichtung zu erfüllen.

75.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Arbeitsgruppe für die Unterbringung einer Sozialeinrichtung ein überdimensioniertes Objekt erworben und hierdurch das Nutzungsrisiko für etwa 2/3 der Räumlichkeiten der Immobilie dem Bundeseisenbahnvermögen übertragen hat. Dies belastet das Budget mit rd. 21,2 Mio. DM. Nach Meinung des Bundesrechnungshofes verstieß die Arbeitsgruppe damit gegen das Prinzip der Wirtschaftlichkeit. Die Auffassung der von der Hauptverwaltung des Bundeseisenbahnvermögens entsandten Arbeitsgruppenmitglieder, die Kosten der Projekte seien für das Bundeseisenbahnvermögen weder relevant noch beeinflussbar, da die Deutsche Bahn AG die Mittel zur Verfügung stelle, trifft nicht zu.

Der Bundesrechnungshof hat die Entscheidung der Arbeitsgruppe, die Überwachung des Budgets dem Vertreter der Deutschen Bahn AG zu überlassen, für nicht sachgerecht gehalten. Das Bundesministerium hätte seine Verantwortung für eine möglichst kostengünstige Unterbringung des Eisenbahn-Bundesamtes und des Bundeseisenbahnvermögens nicht auf ein Mitglied der Arbeitsgruppe delegieren dürfen. Der Bundesrechnungshof hat deshalb die Auffassung vertreten, dass sich das Bundesministerium, das Eisenbahn-Bundesamt und das Bundeseisenbahnvermögen einen Überblick über die Bewirtschaftung des Budgets hätten verschaffen müssen. Dies gilt umso mehr, als der Arbeitsgruppe bewusst war, dass im Falle einer Überschreitung des Budgets der Bund weitere Mittel für die Unterbringung der Außenstellen des Eisenbahn-Bundesamtes und der Dienst- und Außenstellen des Bundeseisenbahnvermögens aufbringen müsste.

75.3

Das Bundesministerium hat dargelegt, dass die Mitglieder der Arbeitsgruppe die Verantwortung für das wirtschaftliche Handeln bei der Unterbringung der Außenstellen des

Eisenbahn-Bundesamtes und der Dienst- und Außenstellen des Bundeseisenbahnvermögens trügen. Die vom Bundesrechnungshof kritisierte geringe Nutzung der für die Unterbringung einer Sozialeinrichtung erworbenen Immobilie sei nur dann zutreffend, wenn die übrigen Räume des Objektes leer stünden und nicht vermietbar wären. Das Bundeseisenbahnvermögen habe jedoch die nicht selbst genutzten Räume vermietet. Des Weiteren könne das Bundesministerium nicht verstehen, weshalb die ohne Erwerbskosten erzielte Vergrößerung des Immobilienbesitzes des Bundeseisenbahnvermögens durch die Übernahme eines neuwertigen und zu 100 % belegten Bürogebäudes den Bundeshaushalt durch zusätzliche Unterbringungskosten belasten solle.

Dem Bundesministerium seien keine Erklärungen des Bundeseisenbahnvermögens bekannt, wonach die Unterbringungskosten für das Bundeseisenbahnvermögen nicht relevant und nicht beeinflussbar sein sollten. Eine Delegation der Budgetverantwortung auf die Deutsche Bahn AG als Trägerin des Budgets sei nicht erkennbar. Die Bewirtschaftung durch die Deutsche Bahn AG in enger Abstimmung mit der Arbeitsgruppe könne nicht als Rückzug des Bundesministeriums aus seiner Verantwortung bewertet werden. Vielmehr solle akzeptiert werden, dass die Deutsche Bahn AG als privatisiertes Unternehmen seine Finanzen in eigener Zuständigkeit verwalte. Deshalb sei mit der Deutschen Bahn AG eine quartalsweise Übergabe von Budgetlisten vereinbart worden. Die Arbeitsgruppenmitglieder hätten jeweils vor den Arbeitsgruppensitzungen aktuelle Budgetlisten erhalten, sodass jederzeit die Möglichkeit einer aktuellen Information zu dem Budgetverbrauch bestanden habe. Das Bundesministerium hat die Auffassung des Bundesrechnungshofes allerdings geteilt, dass dies in den Besprechungsprotokollen des Prüfungszeitraums nicht immer in ausreichendem Maße dokumentiert worden sei. Deshalb werde dies seitdem in den Protokollen besonders ausgewiesen.

Das Bundesministerium hat ferner erklärt, dass die originäre Aufgabe der Arbeitsgruppe darin bestehe, alle Unterbringungsfälle nach wirtschaftlichen Kriterien innerhalb des Budgets zu lösen. Nach den aktuellen Unterlagen reiche das Budget zur Unterbringung aller Dienst- und Außenstellen aus. Die Planansätze enthielten einen ausreichenden Spielraum für unvorhergesehene Maßnahmen. Für den Fall, dass das Budget erschöpft sein sollte, müssten die betreffenden Dienststellen und Außenstellen Haushaltsmittel des Bundes beantragen. In Anbetracht der mittelfristigen Haushaltslage sei eine Mittelbereitstellung durch den Bund derzeit fraglich. Dies sei jedoch eine rein theoretische Betrachtung, weil alle Beteiligten davon ausgingen, dass diese Situation unter normalen Umständen nicht eintreten werde.

75.4

Die Ausführungen des Bundesministeriums, die Arbeitsgruppenmitglieder handelten immer nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, können nicht überzeugen.

Das Argument, das Bundeseisenbahnvermögen habe ohne Erwerbskosten eine Vermögensmehrung erzielt, berücksichtigt nicht, dass mit der Belastung des Unterbringungsbudgets in Höhe von rd. 21,2 Mio. DM die Unterbringungsmöglichkeiten der übrigen Dienststellen eingeschränkt werden und die Gefahr erhöht wird, dass das von der Deutschen Bahn AG zur Verfügung gestellte Budget nicht ausreicht.

Der Hinweis, das Bundeseisenbahnvermögen erhalte für die nicht selbst genutzten Büroräume des in Rede stehenden Objektes eine angemessene Miete, kann nicht entschuldigen, dass es ein überdimensioniertes Objekt zulasten des Budgets erworben hat, weil das Bundeseisenbahnvermögen sowohl das Nutzungsrisiko als auch den Unterhaltungsaufwand des Objektes zu tragen hat.

Da die Vertreter des Bundesministeriums in der Arbeitsgruppe der Entscheidung, der Deutschen Bahn AG die Budgetverantwortung zu übertragen, zugestimmt haben, sieht der Bundesrechnungshof zumindest deutliche Anzeichen dafür, dass sich das Bundesministerium insoweit aus seiner Verantwortung zurückziehen wollte. Der Bundesrechnungshof hält es jedoch für unverzichtbar, dass sich die vom Bund benannten Arbeitsgruppenmitglieder intensiv um die wirtschaftliche Verwendung der 455 Mio. DM kümmern. Dies gilt insbesondere für Unterbringungsmaßnahmen.

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht, dass die Deutsche Bahn AG als privatisiertes Unternehmen ihre Finanzen in eigener Zuständigkeit verwaltet. Dennoch ist er der Auffassung, dass die Übernahme der Unterbringungsverpflichtung der Deutschen Bahn AG in Höhe von 455 Mio. DM im Rahmen des geschlossenen Vergleichs gesehen werden muss. Sowohl dem Eisenbahn-Bundesamt als auch dem Bundeseisenbahnvermögen muss es deshalb möglich sein, die ordnungsgemäße Budgetabwicklung regelmäßig zu überwachen. Der Bundesrechnungshof begrüßt die Entscheidung des Bundesministeriums, die Überwachung des Budgets in den Besprechungsprotokollen der Arbeitsgruppensitzungen künftig besonders auszuweisen. Letztlich trägt das Bundesministerium die Verantwortung dafür, dass das Budget für alle unterzubringenden Stellen und für den gesamten Unterbringungszeitraum ausreicht. Auf keinen Fall dürfen zusätzliche Ausgaben zulasten des Bundes entstehen.

Er fordert das Bundesministerium deshalb auf, darauf hinzuwirken, dass folgende Punkte beachtet werden:

- Das Budget darf nicht zulasten des Bundeshaushalts überschritten werden.
- Die im Budget ausgewiesenen Mittel sind nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu verwenden.

76 Jahresabschluss 1999 des Bundeseisenbahnvermögens
(Kapitel 12 22)

76.0

Das Bundeseisenbahnvermögen führte die Erfassung des zur Verwertung vorgesehenen Immobilienbestandes

in der Buchhaltung im Jahre 1999 weiter. Bei Immobilienverkäufen kann das Bundeseisenbahnvermögen nunmehr, wie vom Bundesrechnungshof empfohlen, die tatsächlich erzielten mit den erwarteten Erlösen vergleichen.

Das Bundeseisenbahnvermögen benötigte erneut höhere Leistungen aus dem Bundeshaushalt als geplant, da der Verkauf seiner Anteile an den Eisenbahnwohnungsgesellschaften auch im Jahre 1999 nicht zustande kam.

Auch besteht das Risiko, dass die Aufwendungen für die den Eisenbahnern gewährten Fahrvergünstigungen in Höhe von rd. 190 Mio. DM ab dem Jahre 2000 aus dem Bundeshaushalt bezahlt werden müssen.

Ein Personalabbau durch Zurruhesetzungen bei den bei der Deutschen Bahn AG beschäftigten Beamten des Bundeseisenbahnvermögens dürfte aufgrund deren Altersstruktur in Zukunft nicht mehr im bisherigen Umfang möglich sein.

76.1 Allgemeines

Das Bundeseisenbahnvermögen ist gesetzlich verpflichtet, einen Jahresabschluss zu erstellen. Für das Entlastungsverfahren des Bundeseisenbahnvermögens gelten die Regelungen für das Entlastungsverfahren des Bundes gemäß § 114 BHO i. V. m. § 113 BHO entsprechend. Die Prüfungsämter des Bundes haben den Jahresabschluss für das Haushaltsjahr 1999 im Auftrag des Bundesrechnungshofes geprüft.

76.2 Nachweis des zu verwertenden Immobilienbestandes

Eine Rahmenvereinbarung vom August 1996 zwischen der Bundesrepublik Deutschland, dem Bundeseisenbahnvermögen und der Deutschen Bahn AG ordnete dem Bundeseisenbahnvermögen Liegenschaften im geschätzten Verkehrswert von rd. 13,4 Mrd. DM zu (so genannte Paketimmobilien). Demnach sind für diejenigen Grundstücke (Verkehrswert rd. 6 Mrd. DM), die das Bundeseisenbahnvermögen einer Immobilienverwertungsgesellschaft zur Verwertung zu übertragen hat (Tranche lit. 1a), im Jahresabschluss des Bundeseisenbahnvermögens Einzelforderungen je Objekt auszuweisen (Umlaufvermögen). Die übrigen Grundstücke (Verkehrswert rd. 7,4 Mrd. DM), die rechtlich beim Bundeseisenbahnvermögen verbleiben, jedoch ebenfalls von der Immobilienverwertungsgesellschaft verwertet werden sollen, werden in der Anlagenbuchhaltung als Anlagevermögen erfasst (Tranche lit. 1b).

Das Bundeseisenbahnvermögen erfasste bis zum 31. Dezember 1999 folgende Vermögenswerte der so genannten Paketimmobilien ***(Übersicht 1)***.

Übersicht 1

	Tranche lit. 1a in DM	**Tranche lit. 1b in DM**
Vortrag zum 01.01.1998	0	0
Zugänge im Gj. 1998	6 916 549 541	0
Abgänge im Gj. 1998	69 800 001	0
Bestand zum 31.12.1998	6 846 749 540	0
Zugänge im Gj. 1999*)	0	5 306 361 498
Abgänge im Gj. 1999*)	150 149 809	277 719 687
Bestand zum 31.12.1999	6 696 599 731	5 028 641 811

*) Das Bundesministerium hat darauf hingewiesen, dass bei der Tranche lit. 1b die Zugänge um rd. 4 Mio. DM zu hoch und die Anlagenabgänge um rd. 22 Mio. DM zu niedrig ausgewiesen wurden, was im Jahre 2000 korrigiert werde.

Das Bundeseisenbahnvermögen erfasste somit bisher Paketimmobilien im Gesamtwert von rd. 12,2 Mrd. DM. Die Differenz zum geschätzten Verkehrswert (13,4 Mrd. DM) in Höhe von rd. 1,2 Mrd. DM lässt sich etwa zur Hälfte durch so genannte „Vorabverkäufe“ von Immobilien erklären. Der Deutschen Bahn AG waren danach Immobilien, die für das Paket vorgesehen waren, mit der Auflage übertragen worden, dem Bundeseisenbahnvermögen den ursprünglich geschätzten Verkehrswert zu erstatten. Bei den restlichen rd. 600 Mio. DM handelt es sich um Zahlungen der Deutschen Bahn AG aus „Paketbereinigungen“. Zudem wies das Bundeseisenbahnvermögen in den Erläuterungen zum Jahresabschluss noch auf Unwägbarkeiten in Bezug auf die Vollständigkeit der Immobilienerfassung hin. Diese sollen aber ausgeräumt und sich daraus ergebende Korrekturen nachträglich ausgewiesen werden.

Das Bundeseisenbahnvermögen wies, wie vom Bundesrechnungshof empfohlen, im Geschäftsjahr (Gj.) 1999 Mehr- und Mindererlöse gegenüber den Buchwerten der Paketimmobilien aus. Damit kann abgeschätzt werden, ob die Erlöserwartung für die Paketimmobilien in Höhe von 13,4 Mrd. DM realistisch ist.

Der Jahresabschluss des Bundeseisenbahnvermögens weist die Anlagenabgänge und Buchgewinne/-verluste wie folgt aus ***(Übersicht 2)***.

Übersicht 2

	Tranche lit. 1a in **DM**	**Tranche lit. 1b** in **DM**
Anlagenabgang zum Buchwert*)	150 149 809	277 719 687
Erlös	153 200 714	268 655 828
Buchgewinn/Buchverlust	3 050 905	-9 063 859
so genannte Abgangskosten	12 391 322	22 074 322
Ergebnis der Immobilienverkäufe	-9 340 417	-31 138 181

*) Das Bundesministerium hat darauf hingewiesen, dass die Anlagenabgänge bei der Tranche lit. 1b um rd. 22 Mio. DM zu niedrig ausgewiesen wurden.

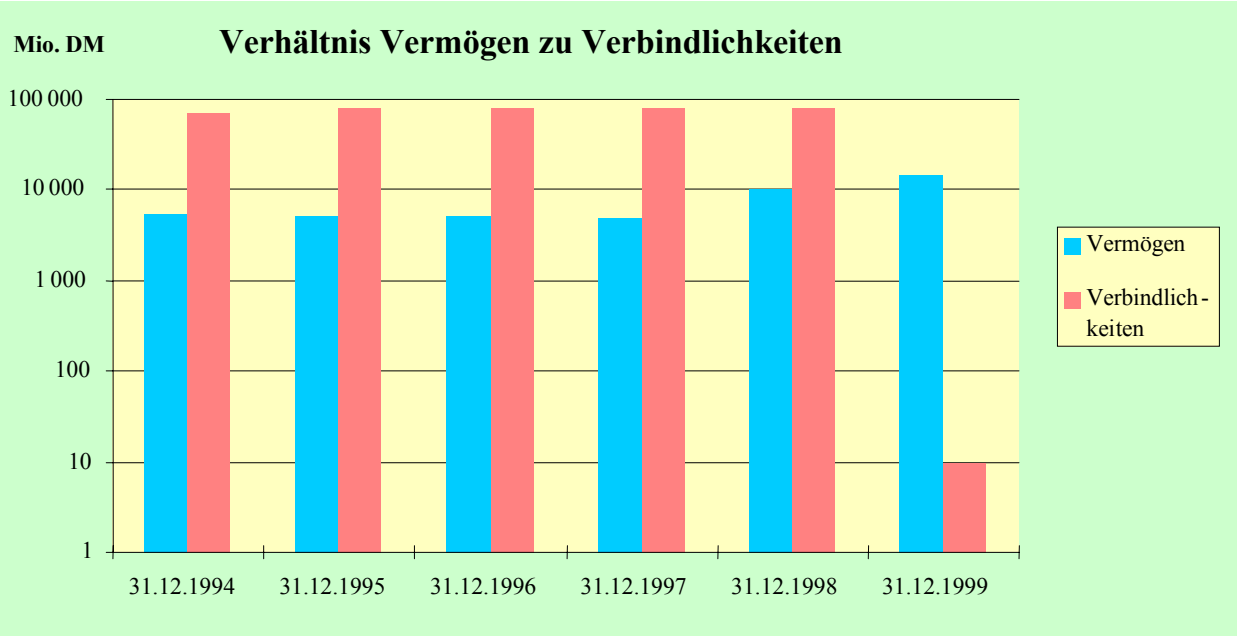
Die Abgänge des Gj. 1999 waren zu gering, um eine Prognose für das Gesamtpaket abgeben zu können. Auffällig ist aber, dass die erzielten Verkaufserlöse in der Summe etwa den Buchwerten entsprechen. Berücksichtigt man aber die im Zusammenhang mit der Verwertung entstandenen Kosten, blieb das Ergebnis aus den Verkäufen rd. 10 % hinter den Erwartungen zurück.

Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, dass die Erfassung der Liegenschaften durch das Bundeseisenbahnvermögen möglichst rasch abgeschlossen wird.

76.3 Vermögens-, Finanz- und Liquiditätslage

Die Vermögenslage des Bundeseisenbahnvermögens war durch ein Ungleichgewicht von aktiven zu passiven Vermögenswerten gekennzeichnet. Im Unterschied zu den Vorjahren übersteigt aber zum 31. Dezember 1999 das Vermögen die Verbindlichkeiten um mehr als das Tausendfache ***(Schaubild 1)***.

Schaubild 1



Ursache für diese Entwicklung war zum einen die weitgehend abgeschlossene Erfassung der so genannten Paketimmobilien und zum anderen die Übernahme der Schulden des Bundeseisenbahnvermögens in die Bundesschuld. Das Bundeseisenbahnvermögen stellte die Vermögenslage im Jahresabschluss 1999 wie in ***Übersicht 3*** dar.

Die Sachanlagen erhöhten sich, da die Paketimmobilien der Tranche lit. 1b eingebucht wurden. Der Rückgang bei den Finanzanlagen war auf planmäßige Rückzahlungen und Ablösungen von Wohnungsbau- sowie Familienheimdarlehen zurückzuführen. Das Umlaufvermögen nahm ab, weil im Zusammenhang mit der Schuldmitübernahme des Bundes auch der Eigenbestand an Anleihen in Höhe von rd. 845 Mio. DM auf den Bund zu übertragen war. Außerdem verringerten sich die Forderungen aus den an eine Immobilienverwertungsgesellschaft veräußerten Grundstücken um rd. 150 Mio. DM durch entsprechenden Ausgleich.

Übersicht 3

Vermögen			Verbindlichkeiten		
Posten	31.12.1999	31.12.1998	Posten	31.12.1999	31.12.1998
	in Mio. DM			in Mio. DM	
Immaterielle Vermögensgegenstände	1	1	Kreditverbindlichkeiten	1	78 101
Sachanlagen	5 960	975	Sonstige Verbindlichkeiten	9	4
Finanzanlagen	874	925			
Umlaufvermögen	6 766	7 770			
Aktiver RAP	820	821			
Summe:[*)]	14 421	10 492	*Summe:*[*)]	10	78 105

*) ohne rechtlich unselbstständige Sozialeinrichtungen und teilweise mit Rundungsdifferenzen.

Die vom Bundeseisenbahnvermögen am 1. Januar 1994 übernommenen Kreditverbindlichkeiten der Deutschen Bundesbahn und der Deutschen Reichsbahn in Höhe von rd. 65,9 Mrd. DM stiegen unter Berücksichtigung der in den Jahren 1994 und 1995 getätigten Nettokreditaufnahmen, sowie der Tilgungen in den Jahren 1996 bis 1998, bis zum 31. Dezember 1998 auf rd. 78,1 Mrd. DM an.

Nach dem Gesetz zur Eingliederung der Schulden von Sondervermögen in die Bundesschuld vom 21. Juni 1999, BGBl. I 1999, S. 1384 ff, übernahm der Bund ab 1. Juli 1999 die aufgelaufenen Verbindlichkeiten des Bundeseisenbahnvermögens als Mitschuldner. Die Schuldmitübernahme galt für Zins- und Tilgungsverpflichtungen in der ersten Hälfte des Jahres 1999 entsprechend. Da der Bund den Mitschuldner Bundeseisenbahnvermögen intern von Zins- und Tilgungsverpflichtungen freistellte, konnte das Bundeseisenbahnvermögen die Kreditverbindlichkeiten aus seinen Beständen ausbuchen.

Der von der Bundesschuldenverwaltung übernommene Schuldenstand lag aber rd. 527 Mio. DM unter den am 31. Dezember 1998 ausgewiesenen Kreditverbindlichkeiten des Bundeseisenbahnvermögens. In Höhe dieser Differenz nahm das Bundeseisenbahnvermögen im ersten Halbjahr 1999 Tilgungen vor, indem es fällige Annuitätenkredite nicht refinanzierte, sondern aus eigenen Mitteln oder Bundesleistungen ablöste.

Da der Bundeshaushalt 1999 zeitgleich mit dem Gesetz zur Eingliederung der Schulden von Sondervermögen in die Bundesschuld in Kraft trat, enthielt Kapitel 12 22 – entgegen einer Entwurfsfassung des Bundeshaushaltes 1999 – keine Mittel mehr für die Tilgung von Kreditverbindlichkeiten des Bundeseisenbahnvermögens. Die durchgeführten Tilgungen wurden daher dem Einzelplan 32 Bundesschuld zugerechnet. Dies war formal nicht korrekt. Ein materieller Schaden ist aber nicht entstanden.

Die Verwertungsgesellschaft der Paketimmobilien leistete Kaufpreisteilbeträge in Höhe von rd. 2,4 Mrd. DM. Diese stellen bis zur entsprechenden Ausbuchung der Paketimmobilien auf der Vermögensseite einen als „erhaltene Anzahlungen“ auszuweisenden Korrekturposten auf der Verbindlichkeitsseite der Vermögensrechnung des Bundeseisenbahnvermögens dar. Bislang unterließ das Bundeseisenbahnvermögen einen entsprechenden Ausweis und stellte damit seine Vermögenslage nicht zutreffend dar.

Der Bundesrechnungshof hält es für dringend geboten, dass das Bundeseisenbahnvermögen seine Vermögensrechnung um die noch nicht verrechneten Kaufpreisteilbeträge vervollständigt.

76.4 Einnahme- und Ausgaberechnung

76.4.1 Vorjahresvergleich

Die Einnahmen und Ausgaben des Bundeseisenbahnvermögens stellten sich wie in ***Übersicht 4*** dar.

Der Rückgang der eigenen Einnahmen im Jahre 1999 gegenüber dem Vorjahr um rd. 2 Mrd. DM war im Wesentlichen auf zwei Effekte zurückzuführen:

Zum einen führte die Verwertungsgesellschaft, der die Veräußerung der Paketimmobilien übertragen wurde, im Gj. 1999 aufgrund ihrer, durch die zum Teil kreditfinanzierten Ablieferungen an das Bundeseisenbahnvermögen in den Vorjahren verursachte Liquiditätssituation, keine Erlöse an das Bundeseisenbahnvermögen ab (Vorjahr: rd. 1,4 Mrd. DM).

Zum anderen ging die Personalkostenerstattung der Deutschen Bahn AG aufgrund der rückläufigen Zahl der zugewiesenen Beamten um rd. 0,3 Mrd. DM zurück.

Weitere, für den Rückgang der eigenen Einnahmen finanziell nicht so bedeutende Gründe waren:

- Der Wegfall der Erstattung der Personalkosten der Sozialversicherungsträger durch deren rechtliche Verselbstständigung am 1. April 1999.
- Der Rückgang der Erstattungsleistungen für Dienstleistungsüberlassungskräfte.
- Die Abnahme der Rückflüsse von Darlehen.

Übersicht 4

	1999	1998	Veränderung	
	in Mio. DM		in Mio. DM	in %
Eigene Einnahmen	5 531,0	7 485,2	-1 954,2	-26,1
Zuweisungen und Zuschüsse	13 692,7	17 477,9	-3 785,2	-21,7
Summe Einnahmen	***19 223,7***	***24 963,1***	***-5 739,4***	***-23,0***
Personalausgaben	15 461,4	15 718,2	-256,8	-1,6
sächl. Verwaltungsausgaben	391,5	388,1	3,4	0,9
Zinsausgaben, Zuweisungen und Zuschüsse	3 385,5	8 856,0	-5 470,5	-61,8
Investitionen	17,9	17,8	0,1	0,6
Summe Ausgaben	*19 256,3*	*24 980,1*	*-5 723,8*	*-22,9*
Unterdeckung[*)]	**32,6**	**17,0**	**15,6**	**91,8**

*) Die ausgewiesene Unterdeckung beruht auf der Überführung der kaufmännischen Buchführung in eine kameralistische Einnahme-/Ausgaberechnung, bei der u. a. die Erträge um noch offene Forderungen zu bereinigen waren.

- Die Einbuße von Darlehensaufgeldern bei der Kreditbegebung.

Die Verringerung der Zuweisungen und Zuschüsse gegenüber dem Vorjahr um 3,8 Mrd. DM war im Wesentlichen auf den Wegfall der Zinsendiensthilfen (Vorjahr: rd. 5 Mrd. DM) aufgrund der Schuldmitübernahme des Bundes zurückzuführen. Zusätzlich ging die aus dem Bundeshaushalt finanzierte Erstattung von Personalaltlasten der ehemaligen Deutschen Reichsbahn an die Deutsche Bahn AG um rd. 367 Mio. DM zurück. Dies war durch den Rückgang der für die Erstattung maßgeblichen, gutachterlich festgesetzten Mitarbeiterzahl von 37 700 Personen im Gj. 1998 auf 30 200 Personen im Gj. 1999 begründet. Gegenläufig wirkten sich der gestiegene Finanzierungssaldo des Bundeseisenbahnvermögens (Erstattung von Verwaltungsausgaben) um rd. 1,5 Mrd. DM und der um rd. 90 Mio. DM höhere Finanzierungsbedarf für die Rentenleistungen der Bahnversicherungsanstalt, aus.

Die Personalausgaben gingen um rd. 257 Mio. DM zurück. Dies war zum einen auf die um rd. 620 Mio. DM gesunkenen Ausgaben für Bezüge der zur Deutschen Bahn AG zugewiesenen Beamten, der Mitarbeiter bei den Sozialversicherungsträgern und der Dienstleistungsüberlassungskräfte, zum anderen auf die um rd. 363 Mio. DM gestiegenen Personalausgaben des Verwaltungsbereichs (Anstieg der Versorgungsbezüge um rd. 370 Mio. DM) zurückzuführen.

Größter Einzelposten bei den sächlichen Verwaltungsausgaben war die Erstattung an die Deutsche Bahn AG für die gewährten Fahrvergünstigungen des Jahres 1998 mit rd. 185 Mio. DM (Vorjahr: rd. 173 Mio. DM). Wie im Vorjahr erstattete die Deutsche Bahn AG den erhaltenen Betrag dem Bundeseisenbahnvermögen zurück. Dagegen trug die pauschalierte Lohnsteuer in Höhe von rd. 5,9 Mio. DM das Bundeseisenbahnvermögen. Die Vereinbarung zur Abgeltung und Rückerstattung der Fahrvergünstigungen kündigte die Deutschen Bahn AG zum 31. Dezember 1998.

Damit besteht für die seit dem 1. Januar 1999 unverändert in Anspruch genommen Fahrvergünstigungen derzeit kein Rückerstattungsanspruch seitens des Bundeseisenbahnvermögens gegenüber der Deutschen Bahn AG mehr. Falls keine Einigung erzielt wird, hat dies zur Folge, dass eine Abgeltung der in 1999 in Anspruch genommen Fahrvergünstigungen im Jahre 2000 in voller Höhe zulasten des Bundeseisenbahnvermögens geht und damit letztlich vom Bund getragen werden muss. Ob derartige Fahrvergünstigungen für Bundesbeamte überhaupt zulässig sind, wird zur Zeit innerhalb der Bundesregierung geklärt.

Die vom Bundeseisenbahnvermögen geleisteten Zuweisungen und Zuschüsse lagen aufgrund des Wegfalls der Zinsausgaben und der niedrigeren Erstattung von Personalaltlasten an die Deutsche Bahn AG rd. 5,47 Mrd. DM unter dem Vorjahreswert.

76.4.2 Abgleich der Zuweisungen und Zuschüsse mit den Haushaltsansätzen

Die Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen des Bundes stellten sich im Jahresabschluss 1999 des Bundeseisenbahnvermögens im Vergleich zu den Ansätzen im Bundeshaushalt 1999 wie in ***Übersicht 5*** dar.

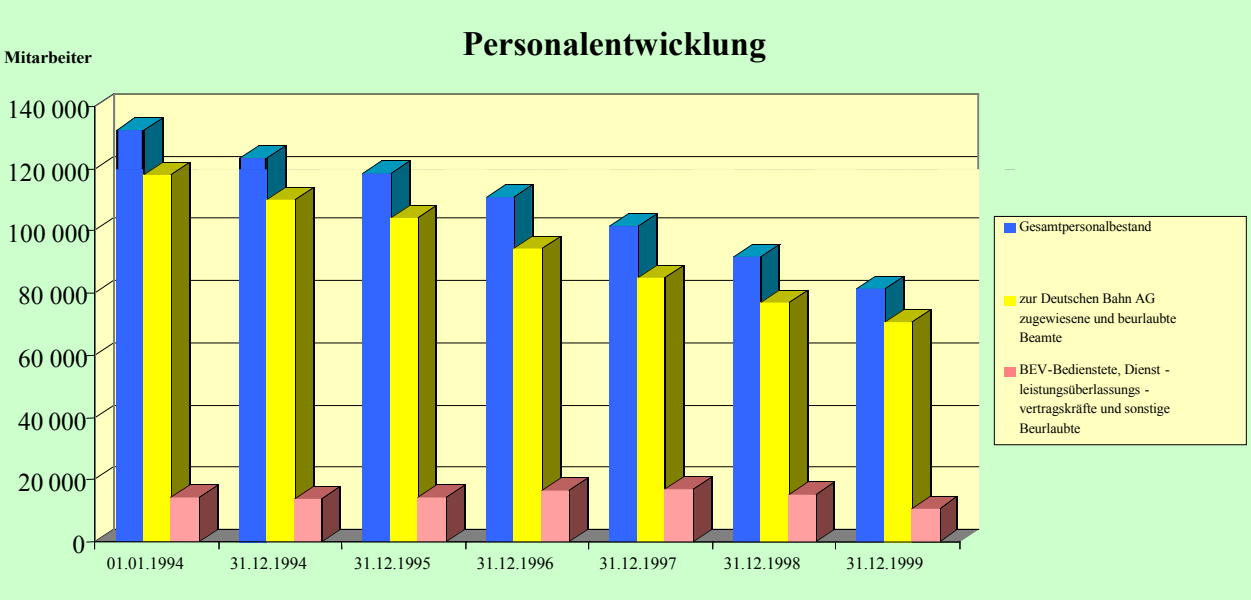
Das Bundeseisenbahnvermögen benötigte aufgrund des gescheiterten Verkaufs der Anteile des Bundeseisenbahnvermögens an den Eisenbahnwohnungsgesellschaften höhere Bundesleistungen. Aus diesem Grunde wurden die Haushaltsmittel für die Erstattung von Verwaltungsausgaben des Bundeseisenbahnvermögens in mehreren Tranchen durch überplanmäßige Ausgaben bis zu einer Gesamthöhe von rd. 11 242 Mio. DM verstärkt.

Die Mehrausgaben für Zuschüsse an die Bahnversicherungsanstalt wurden durch die Genehmigung überplanmäßiger Ausgaben in Höhe von 28,2 Mio. DM zulasten anderer Titel des Kapitels 12 22 gedeckt.

Übersicht 5

	JA BEV	Kapitel 12 22
	1999 in Mio. DM	
Zinsendiensthilfen für Schulden des BEV	0,0	0,0
Erstattung von Verwaltungsausgaben des BEV	11 152,0	6 807,9
Risikoausgleichsleistung KVB	0,0	0,0
Zuschüsse für BVA Abt. B	583,2	555,0
Erstattung Personalaltlast Deutsche Reichsbahn	1 957,6	1 962,1
Einnahmen aus Bundesleistungen	**13 692,8**	**9 325,0**

Schaubild 2



76.5 Personalentwicklung

Der Personalbestand entwickelte sich wie oben dargestellt ***(Schaubild 2)***.

Der Gesamtpersonalbestand ging von 92 106 Personen zum 31. Dezember 1998 auf 81 564 Personen zum 31. Dezember 1999 zurück. Ursache dafür war u. a. der Rückgang der Anzahl der der Deutschen Bahn AG zugewiesenen Beamten von 73 580 auf 67 616 Personen sowie die Reduzierung der Mitarbeiter des Bundeseisenbahnvermögens bedingt durch die rechtliche Verselbstständigung der Sozialversicherungsträger zum 1. April 1999 (rd. 2 009 Mitarbeiter).

In Anbetracht der aktuellen Diskussion über die geplanten Personalreduzierungen bei der Deutschen Bahn AG weist der Bundesrechnungshof darauf hin, dass am Jahresende 1999 von den 241 601 Mitarbeitern des Konzerns Deutsche Bahn AG 73 367 Mitarbeiter zugewiesene oder beurlaubte Beamte des Bundeseisenbahnvermögens waren. In den letzten drei Jahren verringerte sich deren Zahl und zwar um 9 116 Personen im Gj. 1997, um 8 789 Personen im Gj. 1998 und um 7 216 Personen im Gj. 1999. Die Abnahme der Fallzahlen dürfte in erster Linie auf die Altersstruktur der Mitarbeiter des Bundeseisenbahnvermögens zurückzuführen sein ***(Schaubild 3)***.

Während die Zahl der über fünfzigjährigen Mitarbeiter am 31. Dezember 1995 noch rd. 35 500 betrug, waren es am 31. Dezember 1999 nur noch rd. 18 000. Noch deutlicher wird dies bei den über fünfundfünfzigjährigen Mitarbeitern. Hier waren es am 31. Dezember 1995 rd. 16 000 und am 31. Dezember 1999 nur noch rd. 5 700 Mitarbeiter.Die Zahl der Versorgungsempfänger erhöhte sich seit 1994 nur unwesentlich um rd. 1 %. Lediglich innerhalb dieser Personengruppe kam es zu Veränderungen zwischen den Empfängergruppen Ruhestandsbeamten und Hinterbliebenen ***(Schaubild 4)***.

Schaubild 3

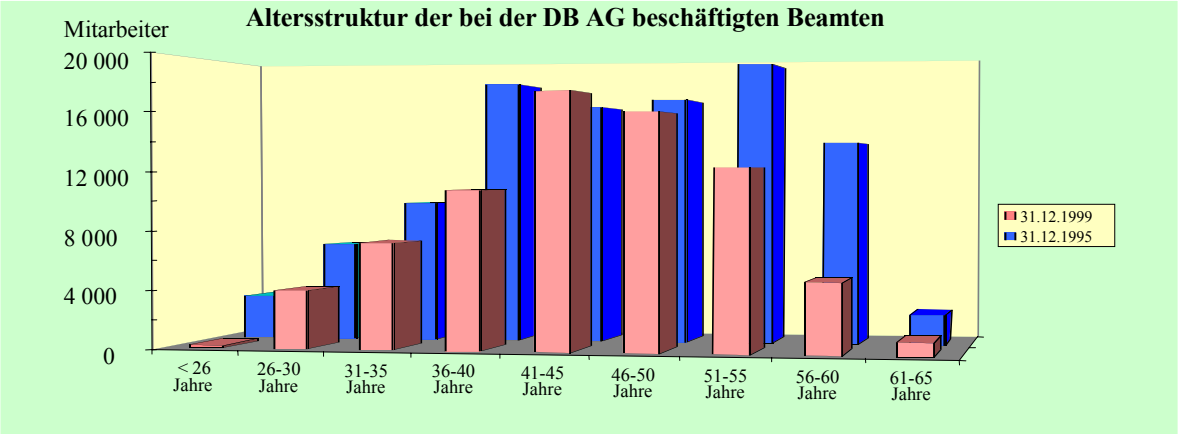
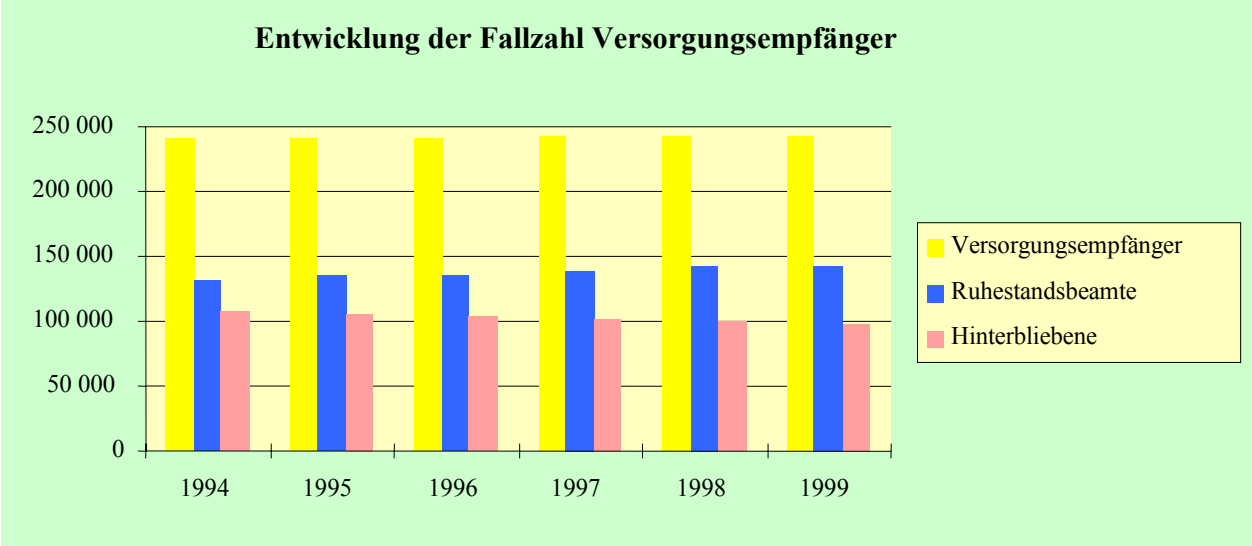


Schaubild 4



76.6 Ausblick

Die Höhe des weiteren Finanzbedarfs des Bundeseisenbahnvermögens hängt wesentlich davon ab, in welcher Höhe die Verwertungsgesellschaft Immobilienerlöse an das Bundeseisenbahnvermögen abführen kann. Aufgrund der angespannten Liquiditätslage der Gesellschaft ist in den nächsten ein bis zwei Jahren eher mit geringen Beträgen zu rechnen. Der Aufsichtsrat der Verwertungsgesellschaft hat beschlossen, für die Jahre 2000 und 2001 einen Abführungsbetrag an das Bundeseisenbahnvermögen für veräußerte Immobilien in Höhe von jeweils 100 Mio. DM vorzusehen.

Ein Personalabbau durch Zurruhesetzungen der bei der Deutschen Bahn AG beschäftigten Beamten des Bundeseisenbahnvermögens dürfte aufgrund der Altersstruktur dieses Personenkreises in Zukunft nicht mehr im bisherigen Umfang möglich sein. Sollten sich die Pläne der Deutschen Bahn AG zum Personalabbau auch auf die dort beschäftigten Beamten des Bundeseisenbahnvermögens auswirken, müssten erst durch gesetzgeberische Maßnahmen hierzu die Rahmenbedingungen geschaffen werden. Das Bundesministerium teilt diese Auffassung und spricht sich für eine Verlängerung der Vorruhestandsregelung aus.

Bundesunmittelbare jurisitische Personen des öffentlichen Rechts

Bundesanstalt für Arbeit

77 Sonderprogramm der Bundesregierung Beteiligung Dritter an der Vermittlung von Arbeitslosenhilfebeziehern
(Kapitel 11 12 Titel 685 03)

77.0

Die Bundesanstalt gewährt beauftragten Dritten im Rahmen eines Sonderprogramms der Bundesregierung eine Vergütung für die erfolgreiche Vermittlung von Arbeitslosenhilfebeziehern. In den Jahren 1998 und 1999 ist es nicht gelungen, das Sonderprogramm bundesweit erfolgreich umzusetzen.

77.1

Mit Inkrafttreten des Dritten Buches Sozialgesetzbuch (SGB III) wurde die gesetzliche Voraussetzung dafür geschaffen, dass die Arbeitsämter mit Einwilligung der Arbeitssuchenden Dritte an der Vermittlung beteiligen können. Im Jahre 1998 legte die Bundesregierung ein Sonderprogramm Beteiligung Dritter an der Vermittlung von Arbeitslosenhilfebeziehern auf, das die Möglichkeit einräumte, Dritte zu beauftragen, langzeitarbeitslose und von Langzeitarbeitslosigkeit bedrohte Arbeitslosenhilfebezieher gegen die Zahlung einer Vergütung auf zusätzlich akquirierte Arbeitsplätze zu vermitteln. Ziel der Förderung war es, möglichst viele Arbeitslosenhilfebezieher in den regulären Arbeitsmarkt zu integrieren. Für diesen Zweck wurden in den Jahren 1998 und 1999 insgesamt 47 Mio. DM bereitgestellt. Das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Bundesministerium) ging davon aus, dass das Sonderprogramm im Ergebnis zu einer Einsparung von Haushaltsmitteln führt, da die gezahlten Vermittlungsprämien deutlich geringer sind als die bei Fortdauer der Arbeitslosigkeit zu leistende Arbeitslosenhilfe. Die Durchführung des zunächst bis zum 31. Dezember 1999 befristeten Programms übertrug das Bundesministerium der Bundesanstalt für Arbeit (Bundesanstalt). Die Arbeitsämter hatten geeignete Dritte mit der Vermittlung zu beauftragen und ihnen zu vermittelnde Arbeitslose zu benennen. Bei erfolgreicher Vermittlung hatten die Arbeitsämter den Dritten die Vergütung auszuzahlen.

Der Bundesrechnungshof prüfte, wie und mit welchem Erfolg die Arbeitsämter und die von ihnen beauftragten Dritten das Sonderprogramm umsetzten. Er stellte dabei insbesondere Folgendes fest:

- In den Jahren 1998 und 1999 nutzten die Arbeitsämter die Möglichkeiten des Sonderprogramms deutlich weniger als erwartet. Insgesamt 64 % der Arbeitsämter setzten das Sonderprogramm gar nicht oder mit geringen Erfolgen um. Bei nur sechs Arbeitsämtern wurden rd. 35 % des bundesweiten Vermittlungsergebnisses erzielt. Die Bundesanstalt nahm von den bereitgestellten Haushaltsmitteln lediglich 7,66 Mio. DM für Vermittlungsvergütungen in Anspruch.
- Im Bundesdurchschnitt erreichte jeder Beauftragte nur 3,8 Vermittlungen. Von 53 052 Arbeitslosenhilfebeziehern, die den Dritten bis zum 30. September 1999 benannt worden waren, konnten 3 431 oder 6 % vermittelt werden. Etwa 25 % der abgeschlossenen Beschäftigungsverhältnisse waren befristet. Bei den vom Bundesrechnungshof stichprobenhaft geprüften rd. 500 Vermittlungen wurden 24 % der Beschäftigungsverhältnisse innerhalb von 6 Monaten und weitere 4 % danach vorzeitig aufgelöst.
- Das Sonderprogramm sah eine ausschließlich erfolgsorientierte Förderung vor. Dennoch unterstützten mehrere Arbeitsämter die Beauftragten zusätzlich durch Bewilligung von Trainingsmaßnahmen (§ 48 SGB III) und Maßnahmen im Rahmen der Freien Förderung (§ 10 SGB III).
- Berührungsängste und Konkurrenzdenken zwischen den Arbeitsämtern und beauftragten Dritten minderten den Erfolg des Sonderprogramms.
- Die zur Erfolgskontrolle erstellte Statistik zeigte erhebliche Mängel und besaß nur begrenzte Aussagekraft.

77.2

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist es der Bundesanstalt in den Jahren 1998 und 1999 nicht gelungen, das Sonderprogramm bundesweit erfolgreich umzusetzen.

Der Bundesrechnungshof hält neben den Schwierigkeiten, die aus den Besonderheiten des zu vermittelnden Personenkreises resultieren, insbesondere die mangelnde Akzeptanz des Sonderprogramms bei einer Reihe von Arbeitsämtern sowie organisatorische Defizite bei der Durchführung für ursächlich. Angesichts der unterschiedlich intensiven Inanspruchnahme des Sonderprogramms durch die einzelnen Arbeitsämter und der bemerkenswerten Ergebnisse einzelner Beauftragter sieht er durchaus ein Potenzial zur Erhöhung der Vermittlungszahlen. Zur Organisation der Aufgabenerledigung und zur Zusammenarbeit der Arbeitsämter mit den beauftragten Dritten hat der Bundesrechnungshof insbesondere empfohlen:

- In den Arbeitsämtern sollte für eine größere Akzeptanz des Sonderprogramms geworben werden.
- Zur Verbesserung der Zusammenarbeit mit den beauftragten Dritten und zur Koordination des Sonderpro-

gramms sollten die Arbeitsämter zentrale Ansprechpartner benennen.

- Die Kombination mit Trainingsmaßnahmen und mit Mitteln der freien Förderung ist auszuschließen.
- Die statistische Erfassung der den Dritten benannten Arbeitslosenhilfebezieher sowie der erzielten Vermittlungen bedarf der Überarbeitung.
- Der Bundesrechnungshof hat eine Fortsetzung des Sonderprogramms über den 31. Dezember 1999 hinaus für sinnvoll gehalten, wenn diese Vorschläge umgesetzt würden.

77.3

Das Bundesministerium und die Bundesanstalt sind den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes im Wesentlichen gefolgt. Die Bundesregierung hat entschieden, das Sonderprogramm bis zum 31. Dezember 2001 fortzusetzen. In der Vereinbarung über die Verlängerung des Programms zwischen dem Bundesministerium und der Bundesanstalt wurde die Vermittlung durch eine höhere Vergütung für die beauftragten Dritten attraktiver gestaltet. Gleichzeitig erhielten sie Auflagen, die eine stärkere Ausrichtung der Arbeitsvermittlung auf die besonderen Probleme der Zielgruppe sicherstellen sollen. Die Bundesanstalt hat mit Wirkung zum 1. Januar 2000 geänderte Durchführungsanweisungen herausgegeben, welche die Vorschläge des Bundesrechnungshofes zum organisatorischen Ablauf weitgehend berücksichtigen.

77.4

Der Bundesrechnungshof hält die eingeleiteten Maßnahmen für geeignet, die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Vermittlungsarbeit der beauftragten Dritten zu verbessern. Er befürwortet die modifizierte Fortsetzung des Sonderprogramms. Er wird beobachten, ob die neuen Anweisungen in den Arbeitsämtern umgesetzt werden und wie sich dies auf die Ergebnisse des Sonderprogramms auswirkt.

78 Besserstellung der Nachwuchskräfte der Bundesanstalt für Arbeit

78.0

Die Bundesanstalt für Arbeit gewährt ihren Nachwuchskräften finanzielle Vergünstigungen, die unwirtschaftlich und überwiegend rechtlich unzulässig sind. Hierdurch behandelt sie ihre Nachwuchskräfte besser als andere Dienstherren des Bundes.

78.1

Die Bundesanstalt für Arbeit (Bundesanstalt) stellt ihre Nachwuchskräfte – überwiegend unter Verletzung geltenden Rechts – besser als andere bundesunmittelbare Körperschaften. Aufgrund einer Prüfung des Bundesrechnungshofes gab die Bundesanstalt ihr Verhalten in einigen Fällen auf, hält aber in vier Fällen an der Bevorzugung fest. Dadurch entstehen jährliche Mehrausgaben in Millionenhöhe.

78.2 Zusage der Umzugskostenvergütung

78.2.1

Die Bundesanstalt bildet die Nachwuchskräfte für den gehobenen Dienst in einem dreijährigen Vorbereitungsdienst aus. Er besteht aus mehreren theoretischen Fachstudienabschnitten mit einer Gesamtdauer von 18 Monaten an der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwal-tung – Fachbereich Arbeitsverwaltung – in Mannheim und Schwerin (Fachhochschule) und einer insgesamt 18-monatigen berufspraktischen Ausbildung, die jeweils im Wechsel mit den Fachstudienabschnitten in Arbeitsämtern stattfindet.

Die Bundesanstalt ordnet die ledigen Studierenden ohne eigenen Hausstand von ihrem Wohnortarbeitsamt zu den Fachstudienabschnitten an die Fachhochschule ab und gewährt ihnen Leistungen nach der Trennungsgeldverordnung. Hierzu gehören für Studierende, die nicht täglich an ihren Wohnort zurückkehren können, Reisebeihilfen für Familienheimfahrten, Trennungsgeld und die Übernahme der notwendigen Unterkunftskosten nach Abzug einer Eigenbeteiligung von monatlich 150 DM. Die Bundesanstalt wendet damit jedem ledigen Studierenden ohne eigenen Hausstand neben seinen Bezügen durchschnittlich rd. 800 DM monatlich zu. Ihr entstehen für diesen Zweck jährlich Ausgaben in Höhe von insgesamt über 5 Mio. DM.

Die meisten anderen Fachbereiche der Fachhochschule des Bundes sagen dagegen ihren Studierenden Umzugskostenvergütung zu. Da die Studierenden ohne eigenen Hausstand nur wenig Umzugsgut haben, erhalten sie als Umzugskostenvergütung in der Regel den Pauschalsatz von 151 DM.

Für unverheiratete Mitarbeiter ohne eigenen Hausstand haben das Bundesministerium des Innern in seiner Verwaltungsvorschrift zu § 4 Abs. 1 Bundesumzugskostengesetz und die Bundesanstalt bis zum Jahre 1985 ausdrücklich bestimmt, dass bei Abordnungen ab drei Monaten die Umzugskostenvergütung zuzusagen ist. Die Bundesanstalt hat diese Regelung im Jahre 1986 für ihre Studierenden außer Kraft gesetzt.

78.2.2

Der Bundesrechnungshof hat das Verfahren der Bundesanstalt beanstandet, weil es zu vermeidbaren Mehrausgaben führt und die Studierenden der Bundesanstalt besser stellt als die Studierenden anderer Fachbereiche der Fachhochschule des Bundes. Er hat die Bundesanstalt aufgefordert, ledigen Studierenden ohne eigenen Hausstand künftig für die Dauer der Abordnung an die Fachhochschule Umzugskostenvergütung nach dem Bundesumzugskostengesetz zuzusagen. Durch die Änderung der

rechtlichen Erstattungsgrundlage könnte die Bundesanstalt jährlich Ausgaben von bis zu 5 Mio. DM einsparen.

78.2.3

Die Bundesanstalt hat eingewandt, die Zusage der Umzugskostenvergütung würde wegen der – im Vergleich zu anderen Fachbereichen – größeren Zahl von Studienabschnitten im Fachbereich Arbeitsverwaltung dazu führen, dass die Studierenden häufiger umziehen müssten als Studierende anderer Fachrichtungen. Damit wären hohe Kosten verbunden. Zudem setze sich das Studium aus gleich langen Ausbildungsabschnitten an der Fachhochschule und am Heimatarbeitsamt zusammen. Für die Dauer der Abordnung sei es daher unerheblich, ob die Studierenden zu Hause wohnten und zur Fachhochschule abgeordnet würden oder am Ort der Fachhochschule wohnten und zu ihrer Heimatdienststelle abgeordnet würden.

Außerdem hat die Bundesanstalt erklärt, die vom Bundesrechnungshof errechneten Einsparungen seien nicht haltbar, weil die Studierenden, denen noch ohne eigene Wohnung die Umzugskostenzusage für den Umzug zum Studienort zugesagt worden sei, dann regelmäßig als „Studierende mit eigener Wohnung“ für den Rückumzug an ihre Arbeitsämter zu behandeln seien.

Ferner hat sich die Bundesanstalt gegen die Wertung gewandt, ihr Vorgehen führe zu Mehrausgaben und stelle ihre Studierenden besser als die Studierenden anderer Fachbereiche. Sie hat darauf verwiesen, dass bei den meisten anderen Fachbereichen die Studierenden in Internaten untergebracht seien und nur einen Teil der dafür entstehenden Kosten erstatten müssten.

Schließlich hat die Bundesanstalt erklärt, personalfürsorgerische, geschäftspolitische und personalpolitische Überlegungen hätten sie zum Verzicht auf die Zusage der Umzugskostenvergütung veranlasst.

78.2.4

Die Einwendungen der Bundesanstalt überzeugen den Bundesrechnungshof nicht. Die bei Zusage der Umzugskostenvergütung zu erstattenden Kosten machen auch unter Berücksichtigung des mehrfachen Wechsels zwischen Heimatdienststelle und Fachhochschule nur einen geringen Teil der bisher von der Bundesanstalt gewährten Zahlungen aus. Dem einem Studierenden nach der derzeitigen Regelung gewährten Betrag in Höhe von durchschnittlich rd. 800 DM im Monat stünden Ausgaben während der gesamten Ausbildung in Höhe von rd. 900 DM gegenüber.

Fehl geht auch die Annahme der Bundesanstalt, es sei wegen der gleich langen theoretischen und praktischen Ausbildung unerheblich, wohin der Studierende abgeordnet wird. Der Bundesrechnungshof hat nicht gefordert, dass den Studierenden für die gesamte Dauer des Vorbereitungsdienstes der Sitz der Fachhochschule als Dienstort zugewiesen wird. Er hat sich vielmehr dafür ausgesprochen, Umzugskostenvergütung nur für die jeweiligen Fachstudienabschnitte sowie die Rückumzüge zuzusagen. Damit wären keine Abordnungen zu dem jeweiligen Arbeitsamt und somit auch keine Kostenerstattungen nach der Trennungsgeldverordnung notwendig.

Nach dem Ende der Fachstudienabschnitte geben die Studierenden in aller Regel ihre Wohnung am Studienort auf und machen sie für Studierende des nächsten Jahrgangs frei. Die Studierenden sind deshalb für den Rückumzug als „Studierende ohne eigene Wohnung“ anzusehen. Demnach sollte die Bundesanstalt bei ihrer Fachhochschule ebenso verfahren wie die für die anderen Fachbereiche zuständigen Dienststellen. Hierdurch kann sie die vom Bundesrechnungshof ermittelten Einsparungsmöglichkeiten von jährlich bis zu 5 Mio. DM verwirklichen.

Die Besserstellung der Studierenden der Bundesanstalt wird nicht dadurch aufgewogen, dass andere Fachbereiche Studierende in Internaten unterbringen. Die Bundesanstalt trägt für ihre Studierenden den größten Teil der Unterkunftskosten und stellt in Mannheim und Schwerin Wohnheime für sie bereit.

Die allgemeinen Hinweise der Bundesanstalt auf personalfürsorgerische, geschäfts- und personalpolitische Erwägungen können die unwirtschaftliche Verfahrensweise nicht rechtfertigen.

78.3 Steuerliche Behandlung des Trennungsgeldes

78.3.1

Die Bundesanstalt gewährt den Studierenden an der Fachhochschule während des sechsmonatigen Grundstudiums Trennungsgeld. Das sind für Verheiratete monatlich rd. 520 DM und für Unverheiratete rd. 360 DM. Nach Ablauf von drei Monaten ist der Verpflegungskostenanteil des Trennungsgeldes steuerpflichtig und bei Studierenden im Angestelltenverhältnis auch sozialversicherungspflichtig. Die Bundesanstalt zahlt jedoch den Studierenden auch nach Ablauf der ersten drei Monate den Verpflegungskostenanteil des Trennungsgeldes steuerfrei aus. Zu diesem Ergebnis kommt sie, weil sie von einem von ihr errechneten „steuerfreien Übernachtungsgeld“ in Höhe von monatlich rd. 1 200 DM die gewährte Miet- oder Übernachtungskostenerstattung in Höhe von rd. 350 DM abzieht. Den nicht ausgenutzten Freibetrag saldiert sie mit dem Verpflegungskostenanteil, den sie damit als steuerfrei ansieht.

78.3.2

Der Bundesrechnungshof hat die steuerliche Behandlung des Verpflegungskostenanteils des Trennungsgeldes nach Ablauf von drei Monaten durch die Bundesanstalt beanstandet.

Er hat darauf hingewiesen, dass ein Steuerfreibetrag für die Unterkunftskosten nicht berücksichtigt werden darf, wenn der Arbeitgeber die Übernachtungskosten in Höhe der nachgewiesenen notwendigen Aufwendungen aufgrund eines Einzelnachweises erstattet oder die Unterkunft unentgeltlich oder teilentgeltlich zur Verfügung stellt (Lohnsteuer-Richtlinien 2000, R 43 Absatz 9).

Den Studierenden der Fachhochschule werden – bis auf den Selbstbehalt von 150 DM – die nachgewiesenen Mietausgaben für ihre Unterkunft von der Bundesanstalt erstattet oder, wenn sie im Wohnheim untergebracht sind, die von der Bundesanstalt gemieteten Appartements unentgeltlich zur Verfügung gestellt. Ein Ansatz der steuerlichen Pauschalen ist somit ausgeschlossen. Damit steht auch ein „Steuerfreibetrag“ aus dem Übernachtungsgeld für eine Verrechnung mit dem Verpflegungskostenanteil des Trennungsgeldes nicht zur Verfügung.

78.3.3

Die Bundesanstalt hat eingewandt, sie stelle den Studierenden die Unterkünfte nicht unentgeltlich zur Verfügung, sondern gegen Bezahlung. Dies geschehe durch Einbehaltung. So wie im Reisekostenrecht mit dem Begriff der „Einbehaltung“ vom Tagegeld die „Bezahlung“ der unentgeltlich zur Verfügung gestellten Mahlzeiten durch den Dienstherrn fingiert werde, so sei bei Anrechnung der Unterkunftskosten auf das Übernachtungsgeld auch von der Entgeltlichkeit der Unterkunft auszugehen.

Außerdem ist nach Auffassung der Bundesanstalt die Mehrheit der Studierenden von der Rechtsfrage der teilentgeltlichen Überlassung einer Unterkunft nicht betroffen, weil sie nicht im Wohnheim untergebracht ist.

Im Übrigen sei das Verfahren mit dem Zentralfinanzamt Nürnberg erörtert worden, wenn auch nicht in einer förmlichen Absprache dokumentiert.

78.3.4

Die Auffassung der Bundesanstalt zur steuerlichen Behandlung des Verpflegungsanteils des Trennungsgeldes nach Ablauf von drei Monaten überzeugt den Bundesrechnungshof nicht. Die Regelungen des Reisekostenrechts sind auf die steuerliche Behandlung des Trennungsgelds und der Unterkunftskosten nicht übertragbar. Zudem bewirkt die Verfahrensweise der Bundesanstalt, dass die Studierenden mit der Eigenbeteiligung an den Unterkunftskosten in Höhe von rd. 150 DM eine monatliche steuerliche Vergünstigung von bis zu 550 DM erhalten.

Die Bundesanstalt trägt bei allen Studierenden, auch bei denen, die nicht im Wohnheim untergebracht sind, den größten Teil der Unterkunftskosten. Nach einhelliger Auslegung der steuerrechtlichen Richtlinien liegt die Teilentgeltlichkeit auch dann vor, wenn der Arbeitgeber die Unterkunftskosten dem Arbeitnehmer erstattet. Deshalb ist – unabhängig von der Art der Unterbringung – bei allen Studierenden der Ansatz der steuerlichen Pauschale ausgeschlossen.

Das Bayerische Staatsministerium der Finanzen hat erklärt, das Zentralfinanzamt Nürnberg habe zu dieser Frage gegenüber der Bundesanstalt niemals Stellung bezogen. Im Übrigen hat es das Betriebsstättenfinanzamt angewiesen, bei der Bundesanstalt eine Lohnsteuer-Außenprüfung unter Berücksichtigung der Auffassung des Bundesrechnungshofes durchzuführen.

Die Bundesanstalt wird den Verpflegungsanteil des Trennungsgeldes nach Ablauf von drei Monaten als steuerpflichtiges Entgelt der Studierenden zu behandeln – und bei Studierenden im Angestelltenverhältnis – auch in die Sozialversicherungspflicht einzubeziehen haben.

78.4 Besoldungsdienstalter für Beratungsanwärter

78.4.1

Die Bundesanstalt bildet Beratungsanwärter in einem dreijährigen Studium an ihrer Fachhochschule zu Arbeits- und Berufsberatern aus. Während der Ausbildungsphase dürfen die Beratungsanwärter keine eigenverantwortlichen Beratungen durchführen.

Nach erfolgreichem Abschluss des Studiums können die Arbeits- und Berufsberater die Übernahme in das Beamtenverhältnis beantragen. Entspricht die Bundesanstalt dem Antrag, berücksichtigt sie im Rahmen der Festsetzung des Besoldungsdienstalters bei denjenigen, die zum Zeitpunkt der Ernennung das 31. Lebensjahr vollendet haben, die dreijährige Ausbildungszeit in vollem Umfang. Hierdurch erhalten die Arbeits- und Berufsberater – bis zum Erreichen der Endstufe – im Ergebnis höhere Bezüge, als wenn die Ausbildungszeit nicht in vollem Umfang berücksichtigt worden wäre.

78.4.2

Der Bundesrechnungshof hat die volle Anrechnung der Ausbildungszeit auf das Besoldungsdienstalter beanstandet, weil sie den in § 28 Abs. 2 des Bundesbesoldungsgesetzes festgelegten Regeln über die Berechnung des Besoldungsdienstalters widerspricht. Danach dürfen bei den beschriebenen Personen nur Zeiten mit einer hauptberuflichen Tätigkeit in vollem Umfang angerechnet werden. Die für die Bundesanstalt verbindliche Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Bundesbesoldungsgesetz ordnet die Tätigkeit eines Dienstanfängers im Rahmen einer Ausbildung nicht der hauptberuflichen Tätigkeit zu. Diese Tätigkeit darf nur zu einem Viertel angerechnet werden.

78.4.3

Die Bundesanstalt hat erklärt, die bestehende Rechtslage führe zu einer nicht zu rechtfertigenden Ungleichbehandlung der Arbeits- und Berufsberater, je nachdem ob sie ihre Ausbildung als Angestellte oder als Beamte abgeschlossen haben. Verwaltungsinspektoren im Beamtenverhältnis würde die Ausbildungszeit in vollem Umfang angerechnet. Wenn sie die vergleichbare Ausbildung im Angestelltenverhältnis durchlaufen hätten, wäre die Ausbildungszeit nicht in vollem Umfang anrechenbar. Diese Ungleichbehandlung wolle sie im Wege einer Auslegung nach Sinn und Zweck des Gesetzes beheben. Sie beabsichtige, die Frage dem Bundesministerium des Innern zur Entscheidung vorzulegen.

78.4.4

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass die Bundesanstalt die Ausbildungszeit der angestellten Beratungsanwärter nicht in vollem Umfang anrechnen darf. Dies gilt nach der geltenden Rechtslage für die im

Angestelltenverhältnis absolvierte Ausbildungszeit des Berufsanfängers; hiervon ist die voll anzurechnende Ausbildungszeit des beamteten Verwaltungsinspektoranwärters zu unterscheiden, für den die Ausbildung zum Arbeits- oder Berufsberater eine zusätzliche Qualifizierung nach der Ablegung der Laufbahnprüfung darstellt. Insoweit knüpfen die Rechtsfolgen an unterschiedliche Tatbestände an, sodass die von der Bundesanstalt gerügte, nicht zu rechtfertigende Ungleichbehandlung nicht vorliegt.

Die Absicht der Bundesanstalt, die Frage dem Bundesministerium des Innern vorzulegen, enthebt sie nicht von der Verpflichtung, bestehende Gesetze anzuwenden.

78.5 Unterbringung der Studierenden

78.5.1

Die Bundesanstalt hatte für die Studierenden der Fachhochschule in Mannheim von einer Wohnungsgesellschaft zwei Gebäude angemietet. Im Jahre 1997 gab sie ein Gebäude auf. Im verbleibenden Gebäude verfügt sie über 139 Appartements und 69 Kfz-Stellplätze in einer Tiefgarage. Hierfür zahlt sie jährlich rd. 875 000 DM.

Die Garagenplätze überlässt sie den Studierenden unentgeltlich. Für die Nutzung der Appartements erhebt sie von den Studierenden eine monatliche Eigenbeteiligung von rd. 150 DM. Die übrigen rd. 600 Studierenden, die in dem angemieteten Gebäude nicht wohnen können, mieten ihre Unterkunft auf dem freien Wohnungsmarkt, u. a. in dem im Jahre 1997 aufgegebenen Mietobjekt. Die Bundesanstalt erstattet ihnen die angemessenen Unterkunftskosten nach Abzug der vorgenannten Eigenbeteiligung.

78.5.2

Der Bundesrechnungshof hat die Anmietung der Appartements wegen des damit verbundenen Aufwandes für die Verwaltung beanstandet. Außerdem hat er darauf hingewiesen, dass die Ausgaben für die Garagenplätze und deren unentgeltliche Weitergabe an die Studierenden nicht gerechtfertigt sind. Er hat deshalb die Bundesanstalt aufgefordert, den Mietvertrag über das Gebäude zum nächstmöglichen Termin zu kündigen.

78.5.3

Die Bundesanstalt hat erklärt, sie wolle sich die Möglichkeit offen halten, in dem Gebäude auch Teilnehmer an Fortbildungsveranstaltungen unterzubringen. Vor einer Kündigung werde sie prüfen, ob das derzeitige Verfahren wirtschaftlicher ist als die Unterbringung aller Studierenden in Wohnungen, die sie selbst anmieten. Sie erwarte, dass die Wohnungsgesellschaft bei Einzelmietverträgen von den Studierenden eine höhere Miete verlangen wird. Ferner hat sie auf ihre soziale Verpflichtung hingewiesen, behinderten Studierenden angemessene Wohnungen bereitzustellen.

Da die entgeltliche Vermietung der Garagenplätze an die Studierenden mit unverhältnismäßig hohem Verwaltungsaufwand verbunden und die Vermietung an Dritte untersagt sei, hat die Bundesanstalt keine Alternative zur kostenlosen Überlassung der Stellplätze an die Studierenden gesehen.

78.5.4

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass die Bundesanstalt unwirtschaftlich handelt, wenn sie am Mietvertrag für das Wohnheim festhält. Die Unterbringung von Teilnehmern an Fortbildungsveranstaltungen wäre mit zusätzlichen Ausgaben verbunden (z. B. für Reservierungs-, Reinigungs- sowie Wäschedienst) und in hohem Maße unwirtschaftlich. Die Bundesanstalt verzichtet deshalb bereits an allen anderen Standorten mit hohem Übernachtungsbedarf auf die Anmietung von Wohnheimen und bringt ihre Mitarbeiter in Vertragshotels unter.

Auch mit ihrem weiteren Vorbringen kann die Bundesanstalt die Wirtschaftlichkeit des Mietvertrags nicht begründen. Sie hat ihre Aussage, dass die Wohnungsgesellschaft nach der Kündigung höhere Mieten verlangen werde, nicht belegt. Sie kann – wie bei dem im Jahre 1997 aufgegebenen Mietobjekt – mit den Wohnungseigentümern festlegen, dass sie ihnen die Studierenden zu einem einheitlichen Mietpreis zuweist und die Studierenden mit ihnen den Mietvertrag abschließen. Dadurch kann bei geringerem Verwaltungsaufwand ein günstiger Mietpreis unterhalb der Marktmiete erzielt werden.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes lässt sich eine behindertengerechte Unterbringung mit geringerem Aufwand erreichen, wenn die Bundesanstalt für diesen Zweck geeignete einzelne Mietwohnungen bereithält.

Teil III

Weitere Prüfungsergebnisse

Bundeskanzler und Bundeskanzleramt
(Einzelplan 04)

79 Förderung kultureller Maßnahmen nach dem Bundesvertriebenengesetz
(Kapitel 04 05 Titelgruppe 07)

79.1

Nach § 96 Bundesvertriebenengesetz (BVFG) haben der Bund und die Länder das Kulturgut der Vertreibungsgebiete sicherzustellen und zu erhalten. Bei den Beratungen zum Bundeshaushalt 1997 bat der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages das damals zuständige Bundesministerium des Innern, die Kulturförderung gemäß § 96 BVFG effizienter zu gestalten.

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahre 1998 die Förderung kultureller Maßnahmen im Rahmen des § 96 BVFG. Für derartige Fördermaßnahmen gab der Bund im Jahre 1998 rd. 50 Mio. DM aus. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass insbesondere die Förderung der Erhaltung und Auswertung deutscher Kultur der historischen Siedlungsgebiete in Ostmittel-, Ost- und Südosteuropa – auf die allein rd. 27 Mio. DM entfielen – mit 18 Einrichtungen stark zersplittert ist. Neun dieser Einrichtungen wurden zu 100 % vom Bund ohne Beteiligung der Länder gefördert.

79.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Fördersystem unübersichtlich ist und eine schlüssige Gesamtkonzeption fehlt. Eine auf Straffung abzielende Neustrukturierung der Förderung z. B. nach Regionen oder Kulturlandschaften ist unterblieben. Einrichtungen mit ihren angegliederten Museen, Bibliotheken und Archiven werden ohne erkennbare Prioritätensetzung zum Teil institutionell, zum Teil durch Projekte oder auf beide Arten gefördert.

Der Bundesrechnungshof hat den Beauftragten der Bundesregierung aufgefordert eine Neukonzeption zu erarbeiten, bei der die folgenden Kriterien Berücksichtigung finden sollten:

- Bündelung von Aktivitäten unterschiedlicher Zuwendungsempfänger zur Sicherstellung einer wirtschaftlichen Mittelverwendung.
- Durchsetzung des Subsidiaritätsgrundsatzes über Prioritätensetzung und Schwerpunktbildung.
- Größtmögliche Breitenwirkung (z. B. mehr Interessenten durch vielfältigere Angebote in einer überregionalen Einrichtung erreichen).
- Gezielte Sicherung der Bestände an Kulturgütern und ihre wirtschaftliche Bereitstellung für die Öffentlichkeit.

Der Bundesrechnungshof hat ferner gefordert, in Verhandlungen mit den Ländern darauf zu dringen, dass diese ihre Finanzierungsanteile erhöhen. Andernfalls sei zu prüfen, ob eine Förderung mit Bundesmitteln überhaupt noch gerechtfertigt ist, wenn die Einrichtungen für einzelne Länder – trotz des Auftrages durch das BVFG – offensichtlich immer weniger Bedeutung haben.

Bei einer Nacherhebung Ende des Jahres 1999 stellte der Bundesrechnungshof fest, dass unverändert 18 Einrichtungen institutionell gefördert werden. Im Bundeshaushalt 2000 verminderte sich das Fördervolumen für diese Einrichtungen gegenüber dem Jahr 1998 lediglich um rd. 200 000 DM. Die Finanzierungsanteile des Bundes erhöhten sich in fünf Fällen sogar; acht Einrichtungen werden weiterhin zu 100 % gefördert. Im Ergebnis verringerten die Länder ihre Förderleistungen.

79.3

Der Beauftragte der Bundesregierung hat mitgeteilt, dass in einem ersten Entwurf einer „Konzeption zur Kulturförderung nach § 96 BVFG“ vom 20. Mai 1999 eine Bestandsaufnahme der Förderung enthalten sei. Zu dem Entwurf sei eine Vielzahl von Gesprächen geführt worden. Auch sei er Gegenstand einer Anhörung des Ausschusses für Kultur und Medien des Deutschen Bundestages am 27. Oktober 1999 gewesen. Die vom Bund nach § 96 BVFG geförderten Landes-Regionalmuseen seien zwischenzeitlich wissenschaftlich untersucht worden. Vor diesem Hintergrund werde der Entwurf überarbeitet. Nach Abschluss der erforderlich gewordenen weiteren Gespräche werde eine entsprechende Fassung des Konzeptes dem Deutschen Bundestag zugeleitet.

Ziel der Neukonzeption sei es, die bestehende Vielfalt der institutionellen und Projektförderungen durch eine Bündelung zu verringern. Dabei werde der vom Bundesrechnungshof vertretenen Auffassung, die Förderung stärker nach Regionen oder Kulturlandschaften auszurichten, Rechnung getragen. Zugleich sollen „die professionelle Durchführung der Arbeit verbessert und Doppelarbeit, Redundanzen und Ineffektivitäten vermieden werden“. Ferner seien die vom Bundesrechnungshof genannten Kriterien (Bündelung der Aktivitäten, Prioritätenfestsetzung, Erweiterung der Breitenwirkung, gezielte Sicherstellung der Bestände an Kulturgütern) berücksichtigt. Die Bundesregierung habe vor allem im Museumsbereich nicht ohne Erfolg mit den Ländern

Verhandlungen über eine höhere Finanzierungsbeteiligung geführt, um die Bundesbeteiligungen auf 50 % abzusenken. Bei anderen Einrichtungen werde die Frage der Höhe der Länderbeteiligung mit den Verhandlungen über die mit der Neukonzeption zusammenhängenden Umstrukturierungen verknüpft. Finanzielle Auswirkungen könnten nicht vor dem Bundeshaushalt 2002 erwartet werden.

79.4

Der Bundesrechnungshof erkennt die geleisteten Vorarbeiten des Beauftragten der Bundesregierung an. Wenn die in seinen Ausführungen genannten Eckpunkte in der Neukonzeption zur Kulturförderung nach § 96 BVFG umgesetzt werden, sind die vor über vier Jahren gegebenen Anregungen aus dem Haushaltsausschuss verwirklicht.

Bundesministerium des Innern
(Einzelplan 06)

80 Zuwendungen an den Kirchlichen Suchdienst
(Kapitel 06 40 Titel 684 33)

Der Kirchliche Suchdienst, der in den letzten Jahren mit durchschnittlich etwa 10 Mio. DM gefördert wurde, forscht nach vermissten Zivilpersonen aus den Vertreibungsgebieten und erteilt Auskunft aus den Suchdiensterkenntnissen für behördliche Zwecke. Er gliederte sich zum Zeitpunkt der Prüfung des Bundesrechnungshofes im Jahre 1999 in eine Zentralstelle und sieben sog. „Heimatortkarteien“, die in Standorten über die gesamte Bundesrepublik verteilt waren.

Bereits früher hatte der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung in einer gutachtlichen Stellungnahme empfohlen, den Kirchlichen Suchdienst organisatorisch zu straffen. Er hatte angeregt, zur Verbesserung der Organisationsstruktur nur noch drei „Großkarteien“ mit dem Ziel der Bildung einer zentralen Auskunftskartei zu schaffen.

Bei seiner Prüfung hat der Bundesrechnungshof festgestellt, dass nunmehr alle Voraussetzungen für eine Konzentration geschaffen sind. Die fortschreitende Entwicklung im Bereich der Informationstechnik und die Digitalisierung von Karteien ermöglichen eine weitere Konzentration. Mit Ablauf des Jahres 2000 wird die Arbeit des Suchdienstes nur noch in der Zentralstelle und zwei „Heimatortkarteien“ erledigt werden. Hierdurch werden künftig jährlich rd. 2 Mio. DM eingespart.

81 Kosten der Rückführung von Deutschen
(Kapitel 06 40 Titel 671 14)

Russlanddeutsche Spätaussiedler sowie ihre nach Deutschland einreiseberechtigten Angehörigen wurden bis Ende 1999 grundsätzlich auf Kosten des Bundes mit dem Flugzeug nach Deutschland befördert. Soweit sie ihre Ausreise selbst organisierten, erstattete das Bundesministerium ihnen eine Reisekostenpauschale in Höhe von 200 DM pro Person. Die Ausgaben des Bundesministeriums beliefen sich in den letzten Jahren bei jeweils über 100 000 Spätaussiedlern und deren Angehörigen auf über 50 Mio. DM pro Jahr.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium wiederholt aufgefordert zu überprüfen, ob das Verfahren zur Rückführung aus den Herkunftsgebieten aufgrund der hohen Kosten geändert werden könne. Aus Gründen der Wirtschaftlichkeit sei auch eine Ausreise mit anderen Transportmitteln, z. B. mit Bussen oder mit der Bahn, in Erwägung zu ziehen. Zuletzt hat der Bundesrechnungshof im März 1999 anlässlich der Vorbereitungen zu einer weiteren Ausschreibung der Rückführungsleistungen für die nächsten Jahre gefordert, in einem Pilotversuch die Rückführung mit der Bahn zu erproben.

Das Bundesministerium hatte dies ursprünglich abgelehnt und u. a. darauf verwiesen, dass andere Wege zur Rückführung erst bei einer erheblich zurückgehenden Anzahl von Spätaussiedlern denkbar seien. Bei der Aufstellung des Bundeshaushalts 2000 hat das Bundesministerium dann aber doch beschlossen, Spätaussiedler und ihre einreiseberechtigten Angehörigen ab dem Jahr 2000 grundsätzlich nicht mehr mit Freiflügen nach Deutschland zu befördern. Künftig müssen sie ihre Ausreise im Regelfall selbst finanzieren. Hierzu erhalten sie 200 DM pro Person vom Bundesministerium erstattet, wie dies schon bisher üblich war, wenn die Betroffenen auf eigene Rechnung nach Deutschland einreisten. Ansonsten werden Spätaussiedler nur noch im Krankheitsfalle zulasten des Bundes – ggf. mit dem Flugzeug – transportiert.

Damit ist der Forderung des Bundesrechnungshofes nach einer Änderung des Verfahrens zur Rückführung von Deutschen aus den Herkunftsgebieten entsprochen worden. Die Einsparung beträgt über 25 Mio. DM pro Jahr.

82 Modernisierung der Ministerialverwaltung im Zusammenhang mit der Verlagerung von Regierungsfunktionen nach Berlin

82.1

Seit dem Jahre 1996 begleitet der Bundesrechnungshof die vom Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages geforderten Organisationsmaßnahmen der Ressorts. Diese sollten dazu führen, die Ministerialbürokratie bereits vor der Verlagerung von Regierungsfunktionen nach Berlin zu

verschlanken. Der Bundesrechnungshof berichtete hierzu erstmals im Jahre 1996. Ende des Jahres 1998 untersuchte er erneut den Fortgang der organisatorischen Maßnahmen in den Bundesressorts. Der Bundesrechnungshof legte seinen Bericht dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages am 29. September 1999 vor.

82.2

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Ressorts als Grundlage für eine Aufgabenkritik und die Einführung neuer Steuerungsmodelle keine ausreichend konkretisierten Ziel- und Programmstrukturen erarbeitet hatten. Fast alle Ressorts sahen zwar einen gegenseitigen Abstimmungsbedarf wegen Überschneidungen zu anderen Politikbereichen und vorhandener Parallelstrukturen, zogen daraus – wie auch der von der früheren Bundesregierung eingesetzte Lenkungsausschuss für Verwaltungsorganisation (Lenkungsausschuss) – aber keine Konsequenzen. Mit Kabinettsbeschluss vom 1. Dezember 1999 setzte die Bundesregierung den Staatssekretärsausschuss „Moderner Staat – Moderne Verwaltung“ (Staatssekretärsausschuss) – mit einer Stabsstelle im Bundesministerium – ein. Der Staatssekretärsausschuss hat u. a. den Auftrag, Ziele und Strategien des Modernisierungsprozesses innerhalb der Bundesregierung festzulegen sowie Zielkonflikte mit den betroffenen Ressorts zu lösen.

Den Aufgabenkritiken der Ressorts lagen meist grobe Aufgabenbeschreibungen zugrunde. Sie führten nur in wenigen Fällen zum Verzicht oder Wegfall von Aufgaben. Häufig ermittelten die Ressorts allein zur Abschichtung auf nachgeordnete Einrichtungen, Projektträger oder private Dritte geeignete Verwaltungs- und Fachaufgaben (z. B. Hausdruckereien, Liegenschaftsverwaltung). Die Konsequenzen aus der Aufgabenkritik waren überwiegend noch nicht gezogen worden.

Auf Initiative des Sachverständigenrates „Schlanker Staat“ ermittelte das Bundesministerium bei allen Ressorts den Aufgabenbestand und dessen rechtliche Grundlagen sowie den Umfang des zur Aufgabenausübung eingesetzten Personals. Die ermittelten Daten sollten in einer Datenbank „Aufgaben des Bundes“ erfasst werden. Ihre Auswertung sollte es ermöglichen, Aufgabentransparenz herzustellen und die Aufgaben des Bundes zu verringern. Der Aufbau der Datenbank wurde jedoch nicht beendet.

Zur Vorbereitung der Verlagerung von Regierungsfunktionen nach Berlin führten fast alle Ressorts Organisationsuntersuchungen durch, zum Teil auch mit externer Unterstützung. Die von den Ressorts erarbeiteten Organisationskonzepte erreichten jedoch nur in wenigen Fällen höhere Einsparungen an Arbeitsplätzen und Dienstposten, als dies ohnehin parlamentarisch beschlossen und gefordert worden war. Weitgehende Umstrukturierungen verwirklichten diejenigen Ressorts, deren Leitungen den Veränderungsprozess nachhaltig unterstützten. Bereits umgesetzte Organisationsveränderungen hatten in der Regel aber noch nicht zu personalwirtschaftlichen Konsequenzen (z. B. Verlagerung, Umwandlung oder Einsparung von Stellen) geführt, die haushaltswirksam waren.

82.3

Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung vertreten, dass die von den Ressorts vorgenommene Aufgabenkritik ergänzungsbedürftig ist. Zudem sollte die notwendige ressortübergreifende Abstimmung von Zielen und Programmen verstärkt werden, um Parallelstrukturen abzubauen. Er hat sich dafür ausgesprochen, dem Staatssekretärsausschuss hierfür deutlich mehr Entscheidungsbefugnisse als dem früheren Lenkungsausschuss einzuräumen. Weiterhin empfiehlt er, die mögliche Ausgliederung von Aufgaben zügig umzusetzen. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes zielten die von den Ressorts durchgeführten Organisationsuntersuchungen mehr auf die zweckmäßige Verteilung des durch – haushaltsmäßig vorgegebene – pauschale Stellenkürzungen verringerten Personalbestandes als auf die Veränderung der Organisationsstruktur. Der Bundesrechnungshof hat darauf hinge-wiesen, dass die Reformbemühungen nur dann Wirkung zeigen, wenn auch die Ressortleitungen sich zielgerichtet engagieren. Ferner hat er die zügige Umsetzung der neuen Organisationsstrukturen und der dazu erforderlichen personalwirtschaftlichen Maßnahmen gefordert.

82.4

Nach Auffassung des Bundesministeriums sei aus organisatorischer Sicht die Forderung des Bundesrechnungshofes zu befürworten, Ziel- und Programmstrukturen so detailliert zu formulieren, dass daraus konkrete Handlungsanleitungen für die Ressorts abgeleitet werden können. Auch steht das Bundesministerium einer ganzheitlichen, ressortübergreifenden Aufgabenverteilung positiv gegenüber. Derartige Ansätze scheiterten in der Praxis aber oftmals an der in Art. 65 Satz 2 GG verankerten Ressortzuständigkeit für die ministerielle Organisationsgewalt.

Hinsichtlich des Abbaus von Schnittstellen und Parallelstrukturen hat das Bundesministerium hervorgehoben, dass gewisse Überschneidungen bei den Ressorts durchaus gewollt seien. Ferner hat es dargelegt, dass „der Weg der Optimierung und Reduzierung der Aufgaben auch unter Beachtung der Organisationshoheit der Ressorts nur sehr schwer durchsetzbar“ sei. Der Ansatz, über den Aufgabenbestand zu einer ressortübergreifenden Aufgabenkritik zu kommen, sei gescheitert und werde demzufolge nicht weiter verfolgt.

Das Bundesministerium hat darauf hingewiesen, dass die Umsetzung der Organisationskonzepte in den Ressorts für die Mitarbeiter sozialverträglich gestaltet werden müsse. Bei der Betrachtung von möglichen Innovations- und Modernisierungsschüben durch den Umzug sei erschwerend die Tatsache zu berücksichtigen, dass die Ziele für die Anpassung der Organisationsstrukturen mit dem Grundsatz der Sozialverträglichkeit in einem Zielkonflikt stünden. Eine Gewichtung dieser konkurrierenden Ziele sei von keiner Seite beabsichtigt und vorgenommen worden. Der Umzug nach Berlin erfülle auch wegen des bestehenden Zielkonflikts daher nicht die Voraussetzung für eine grundlegende Neugestaltung der Aufgabenwahrnehmung.

82.5

Die Erwartungen an eine Neuorganisation der Ressorts wurden bis zum Regierungsumzug im Jahre 1999 nicht erfüllt. Der Bundesrechnungshof fordert, die Aufgabenwahrnehmung der Ressorts mehr als bisher an Zielen und Prioritäten auszurichten und ihre ressortübergreifende Koordinierung deutlich zu verstärken, um die Ministerialverwaltung erfolgreich zu modernisieren. Die Ressortleitungen sollten sich daher der erforderlichen Reorganisationsmaßnahmen in besonderem Maße annehmen. Die Ausführungen des Bundesministeriums zur ressortübergreifenden Abstimmung von Zielen, Programmen und Aufgaben bestärken den Bundesrechnungshof in seiner Empfehlung, dem Staatssekretärsausschuss im Rahmen des Abstimmungsprozesses – unter Wahrung der Ressortzuständigkeit – mehr Entscheidungsbefugnisse einzuräumen.

Der Bundesrechnungshof teilt nicht die Auffassung des Bundesministeriums, dass es dem bestehenden Zielkonflikt zwischen Anpassung der Organisation und ihrer sozialverträglichen Umsetzung an einer Gewichtung fehle. Die Kabinettsbeschlüsse vom 29. Juni 1995 und 7. Februar 1996 enthalten sehr wohl Gewichtungen. So betont der Kabinettsbeschluss vom 29. Juni 1995 die Funktionsfähigkeit der Ministerien, an der die sozialverträgliche Ausgestaltung personalwirtschaftlicher Maßnahmen auszurichten ist. Der Kabinettsbeschluss vom 7. Februar 1996 bekräftigt, dass im Hinblick auf den Regierungsumzug die bisherigen Aufgaben wirtschaftlich und mit weniger Personalaufwand wahrzunehmen sowie eine weitergehende spürbare Verringerung von Zahl und Umfang der Bundesbehörden anzustreben sind.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt der Bundesregierung, ihre Bemühungen um eine grundlegende Modernisierung der Ministerialverwaltung fortzusetzen, um eine wirtschaftliche Aufgabenerfüllung zu erreichen.

Bundesministerium der Justiz
(Einzelplan 07)

83 Durchführung der Baumaßnahmen für die Unterbringung des Bundesverwaltungsgerichtes im Gebäude des ehemaligen Reichsgerichtes in Leipzig
(Kapitel 07 05 Titel 712 01)

83.1

Der Bundesrechnungshof setzte zusammen mit einem Prüfungsamt des Bundes die Prüfung der Baumaßnahmen zur Herrichtung des ehemaligen Reichsgerichtsgebäudes in Leipzig für die Unterbringung des Bundesverwaltungsgerichtes fort (Bemerkungen 1999, Drucksache 14/1667 Nr. 47). Dabei war er – nachdem seine Einsparvorschläge im Jahre 1999 bereits zu Kosteneinsparungen in Höhe von 39 Mio. DM führten – erneut bestrebt, einzelne bauliche Lösungen so frühzeitig zu untersuchen, dass sie gegebenenfalls noch unterlassen oder geändert werden konnten. Die Baumaßnahme wird im Wege der Organleihe von der zuständigen Landesbauverwaltung durchgeführt.

Der Nutzer ließ auf dem historischen Gebäude ein zusätzliches Dachgeschoss zur Unterbringung von Bediensteten errichten, das wegen seiner Lage und Bauweise (Stahlkonstruktion mit großflächigen Verglasungen) im Sommer besondere Anforderungen an die Klimatisierung stellt. Die Bauverwaltung empfahl hierfür den Einbau von Gebläsekonvektoren (Kosten: rd. 0,6 Mio. DM). Der Nutzer sprach sich ausdrücklich gegen diese Lösung aus, weil er zu hohe Geräusche und Zugluft unterstellte und forderte den Einbau von Kühldecken (Kosten: rd. 1,2 Mio. DM). Die Bauverwaltung sah angesichts des Widerstandes des Nutzers von ihrer Empfehlung ab, beauftragte einen freiberuflich Tätigen mit der Planung von Kühldecken und war im Begriff deren Einbau ausführen zu lassen.

83.2

Der Bundesrechnungshof hat die Planung der Kühldecken geprüft und festgestellt, dass die von dem freiberuflich Tätigen erstellte Kühllastberechnung fehlerhaft war und deshalb die geplanten Kühldecken die notwendige Kühlung nicht leisten würden. Die Neuberechnung hat ergeben, dass selbst bei einer optimalen Auslegung der Kühldecken die Kühlkapazität im Sommer zu gering und deshalb zeitweise ein ganztägiger Sonnenschutz an allen Fenstern – selbst auf der Nordseite – erforderlich sein würde. Zudem hat der Bundesrechnungshof darauf hingewiesen, dass an den Kühldecken an Tagen hoher Luftfeuchtigkeit mit so starker Kondenswasserbildung zu rechnen sei, dass ein zeitweiliges Stilllegen der Anlage nötig wäre. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Planung grundlegend zu ändern und an Stelle der Kühldecken Gebläsekonvektoren einzubauen.

Er hat dem Nutzer vorgehalten, dass er entgegen der Empfehlung der Bauverwaltung und aufgrund eines Vorurteils über angebliche Nachteile von Gebläsekonvektoren eine unnötig teure und daher unwirtschaftliche Lösung für die Raumkühlung gefordert hat. Bei richtiger Planung und fachgerechtem Einbau von Gebläsekonvektoren treten weder unzumutbare Geräusche noch Zugluft auf.

Des Weiteren hat der Bundesrechnungshof beanstandet, dass die Bauverwaltung die Planung des freiberuflich Tätigen nicht hinreichend genau geprüft hatte und damit

– ohne das Einschreiten des Bundesrechnungshofes – dazu beigetragen hätte, dass eine letztlich unbrauchbare Kühlanlage eingebaut worden wäre.

83.3

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, Bauverwaltung und Nutzer hätten die Prüfungsergebnisse zum Anlass genommen, die Kühlungsfrage nochmals zu überprüfen. Sie seien zu dem Ergebnis gekommen – entsprechend dem Votum des Bundesrechnungshofes – Gebläsekonvektoren in das Dachgeschoss einzubauen. Die Tätigkeit des Bundesrechnungshofes habe in Sachen Dachkühlung zu einer wirtschaftlich und bauphysikalisch guten Lösung entscheidend beigetragen.

83.4

Der Bundesrechnungshof begrüßt die Entscheidung von Nutzer und Bauverwaltung, auf die Montage von Kühldecken zu verzichten und statt dessen Gebläsekonvektoren einzubauen. Die ursprünglich geplante Maßnahme wäre nicht nur um 0,6 Mio. DM teurer gewesen als der Einbau der Gebläsekonvektoren, sondern auch ungeeignet, um die notwendige Klimatisierung des Gebäudes zu bewirken. Damit sind Fehlinvestitionen in Höhe von 1,2 Mio. DM vermieden worden. Das Bundesministerium wird darauf achten müssen, dass übertriebenen Nutzerforderungen bei diesem Bauvorhaben nachhaltig entgegengetreten wird, um so in jedem Falle wirtschaft-liches Handeln sicherzustellen.

Bundesministerium der Finanzen
(Einzelplan 08)

84 Einführung von Kosten- und Leistungsrechnungen in der Bundesverwaltung

84.1

Nach § 7 Abs. 3 BHO ist in geeigneten Bereichen eine Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) einzuführen. Wesentliches Ziel der KLR ist, Kostentransparenz für öffentliche Dienstleistungen zu erreichen und das Bewusstsein für wirtschaftliches Handeln zu schärfen. Sie soll ferner der Kalkulation von Gebühren und Entgelten dienen, die Ermittlung bedarfsgerechter Haushaltsansätze unterstützen und eine wirtschaftliche Haushaltsführung fördern.

84.2

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahre 1999 den Stand der Einführung von KLR in der Bundesverwaltung querschnittlich. Am 1. Oktober 1999 berichtete er dem Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) über seine Erkenntnisse.

Bei der Prüfung zeigte sich, dass die Einführung von KLR und Controlling noch nicht weit fortgeschritten war. Ein umfassendes System im Wirkbetrieb konnte noch nicht festgestellt werden. Auch bei Behörden, die sich seit längerem mit der Thematik befassen, bestanden erst Teillösungen. So fehlte häufig ein Berichtswesen, das sich an den Leitungserfordernissen ausrichtete und dessen Ergebnisse erkennbar für Planungs- und Steuerungszwecke herangezogen wurden. Die Leitungsebenen unterstützten die Einführung und den Einsatz der Verfahren vielfach noch nicht nachhaltig.

Insgesamt wurden in den letzten fünf Jahren für die Einführung von KLR und Controlling in der Bundesverwaltung Beraterleistungen in Höhe von ca. 100 Mio. DM in Anspruch genommen; darunter ca. 65 Mio. DM im Bereich des Bundesministeriums der Verteidigung.

84.3

Der Bundesrechnungshof hält es angesichts des Projektstandes und erkennbarer Akzeptanzprobleme für erforderlich, den Einführungsprozess durch geeignete Maßnahmen zu fördern. Hierzu sollte die ressortübergreifende Koordination verstärkt werden, um einer fachlichen Auseinanderentwicklung entgegenzuwirken und Unwirtschaftlichkeiten bei Beschaffung und Einsatz von KLR-Software zu vermeiden. Begleitende Schulungsmaßnahmen sollen die Einführung von KLR fördern und auf eine Verringerung des Beratereinsatzes auf das absolut notwendige Maß ausgerichtet werden. Um die Akzeptanz zu verbessern, ist eine stärkere Unterstützung der jeweiligen Leitungsebenen sicherzustellen.

84.4

Der Rechnungsprüfungsausschuss hat den Bericht in seiner Sitzung am 19. Januar 2000 zustimmend zur Kenntnis genommen. Er hat das Bundesministerium aufgefordert, die Federführung bei der Einführung von KLR in der Bundesverwaltung aktiv zu übernehmen, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen und dabei die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zu berücksichtigen. Angesichts der Bedeutung von KLR und Controlling für die Modernisierung der Verwaltung und den künftigen Einsatz neuer Steuerungsinstrumente hat das Bundesministerium dem Rechnungsprüfungsausschuss jährlich einen Fortschrittsbericht über Projektverlauf, Projektstand, Zielerreichung und künftige Entwicklung vorzulegen.

85 Vertragsmanagement der Bundesvermögensverwaltung bei verbilligt veräußerten Grundstücken
(Kapitel 08 07 Titel 131 01)

85.1

Seit dem Jahre 1991 veräußerte der Bund in verstärktem Umfang eigene Grundstücke für bestimmte förderungswürdige Zwecke verbilligt oder gab sie unentgeltlich ab. Rechtsgrundlagen dafür waren entsprechende Haushaltsvermerke im Bundeshaushaltsplan. Abschläge gewährte er beispielsweise zur Förderung des sozialen Wohnungsbaus und für den Aufbau der Verwaltung in den neuen Bundesländern. Käufer dieser Grundstücke waren Gemeinden oder von Gemeinden getragene Gesellschaften, ebenso private Investoren. Die gewährten Verbilligungen – häufig 50 % bis zu 80 % des Verkehrswertes – beliefen sich bis August 1999 auf rd. 3,7 Mrd. DM.

In den Kaufverträgen mussten sich die Käufer dazu verpflichten, die Grundstücke innerhalb von drei Jahren nach Eigentumsübergang unmittelbar für den vertraglich vereinbarten Zweck zu verwenden und während der vereinbarten Bindungsfristen von meist 20 Jahren entsprechend zu nutzen. Für den Fall der zweckwidrigen Verwendung der Grundstücke enthalten die Verkaufsverträge Nachzahlungsverpflichtungen, bei privaten Investoren zusätzlich Vertragsstrafen.

85.2

Der Bundesrechnungshof prüfte gemeinsam mit den Prüfungsämtern des Bundes in den Jahren 1998 und 1999 die verbilligte Veräußerung von Liegenschaften des Allgemeinen Grundvermögens sowie die Kontrolle der Einhaltung der Vertragsbedingungen anhand von ausgewählten Veräußerungsfällen.

Er stellte dabei fest, dass die derzeitige Organisation in den Bundesvermögensämtern (Ämtern) nicht die notwendige Gewähr für ein funktionsfähiges und effizientes Vertragskontrollsystem bietet. Die Ämter trafen erforderliche Vorkehrungen für eine einheitliche, umfassende und regelmäßige Vertragsüberwachung nicht bzw. verspätet oder nur lückenhaft. Die Ämter erfassten insbesondere die zu kontrollierenden Verträge nicht vollständig. Eine Vielzahl der bedingten Forderungen wurde nicht bei der Bundeskasse Düsseldorf gebucht. Daher und durch häufigen Bearbeiterwechsel konnten die Ämter die vertragsgemäße Verwendung der verbilligt veräußerten Grundstücke nicht ausreichend überwachen. Zudem forderten sie die vertraglichen Verpflichtungen der Käufer nur zögerlich ein und setzten diese nicht immer durch. Die Wahrnehmung der Kontrollaufgabe durch verschiedene Organisationseinheiten führte dabei zu unwirtschaftlichen Arbeitsabläufen und sachlich nicht begründeten Bearbeitungsverfahren.

85.3

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium auf die unzulängliche Vertragsüberwachung durch die Ämter hingewiesen und eine Verbesserung angemahnt. Er hat dies mit der finanziellen Bedeutung der vertraglich bedingten Forderungen und dem Erfordernis sich weit in die Zukunft erstreckender Vertragskontrollen begründet. Er hat deutlich gemacht, dass die festgestellten organisatorischen Mängel die bei diesen Verkäufen vorhandenen finanziellen Risiken vergrößern, weil verspätet geltend gemachte Kaufpreisnachzahlungen und Vertragsstrafen die Gefahr von finanziellen Verlusten für den Bund weiter erhöhen. Der Bundesrechnungshof hat weiter darauf aufmerksam gemacht, dass die zögerliche Wahrnehmung und Durchsetzung der Vertragsrechte des Bundes auf häufigem Bearbeiterwechsel sowie dem Einsatz von Personal beruht, das mit der geforderten Kontroll- und Prüftätigkeit nicht ausreichend vertraut ist.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium empfohlen, ein einheitliches und zentrales Vertragsmanagement bei den Ämtern einzurichten. Dafür sollte das Bundesministerium folgende Maßnahmen ergreifen bzw. veranlassen:

- Es sollte eine Bestandsaufnahme der zu kontrollierenden Verträge sowie der bedingten Forderungen als Grundvoraussetzung für eine effektive Vertragskontrolle durchführen.
- Wegen der Vielzahl der zu kontrollierenden Verträge sollte es ein IT-gestütztes Erfassungssystem einsetzen. Weiterhin sollte es die Möglichkeiten prüfen, dieses in bestehende Controllingverfahren einzubeziehen.
- Es sollte den Ämtern eine Verfahrensrichtlinie als Orientierungs- und Arbeitshilfe an die Hand geben, die Vorgaben zu Gestaltung, Umfang und Tiefe der durchzuführenden Kontrollen und Überprüfungen enthält.
- Die Ämter sollten den Personaleinsatz im genannten Bereich verstetigen; das Bundesministerium sollte dafür sorgen, dass geeignete Schulungsmaßnahmen angeboten werden.

85.4

Das Bundesministerium hat die Feststellungen des Bundesrechnungshofes zu den verbilligten Veräußerungen weitgehend anerkannt und eingeräumt, dass das Vertragskontrollsystem in wesentlichen Punkten verbesserungsbedürftig ist. Es hat zugesagt, die vom Bundesrechnungshof festgestellten Mängel so schnell wie möglich zu beseitigen. Dazu wird es ein zentrales Vertragsmanagement bei den Ämtern einrichten, das auch die bedingten Forderungen verwaltet. Auch wird es den Personalbedarf für die Aufgabe des Vertragsmanagements überprüfen und ggf. neu festsetzen.

85.5

Das Bundesministerium hat inzwischen die Ämter angewiesen, alle für eine Überwachung in Betracht kommenden abgeschlossenen und künftig hinzukommenden Verträge in der eigens dafür entwickelten IT-Fachanwendung „Vertragsmanager“ zentral zu erfassen und zu ver-

walten. In einem hierauf spezialisierten Arbeitsgebiet „zentrales Vertragsmanagement“ ist mindestens einmal innerhalb von zwei Jahren zu prüfen, ob die von den Erwerbern eingegangenen vertraglichen Verpflichtungen erfüllt worden sind und weiterhin erfüllt werden. Die Überprüfungen sollen im Bedarfsfall mit Kontrollen vor Ort verbunden und das Ergebnis der durchgeführten Prüfungen aktenkundig gemacht werden. Bei vertragswidrigem Verhalten sollen unverzüglich die erforderlichen Maßnahmen eingeleitet werden.

85.6

Der Bundesrechnungshof begrüßt die vom Bundesministerium nunmehr unternommenen Schritte hin zu einem zentralen Vertragsmanagement für die verbilligten Veräußerungen. Er weist allerdings darauf hin, dass das Vertragsmanagement noch in bestehende Controllingverfahren einbezogen und eine Verfahrensrichtlinie erlassen werden sollte.

86 Veräußerung von Bundesliegenschaften des Allgemeinen Grundvermögens (Kapitel 08 07 Titel 131 01)

86.1

Das Bundesministerium sowie die ihm unterstellten Bundesvermögensabteilungen der Oberfinanzdirektionen und Bundesvermögensämter (Bundesvermögensverwaltung) verwerteten von 1990 bis 1999 Liegenschaften des Allgemeinen Grundvermögens mit einem Gesamtwert von über 20 Mrd. DM. Die Veräußerung der entbehrlichen Liegenschaften des Bundes ist von erheblicher Bedeutung für den Bundeshaushalt.

Die hieraus erzielten Einnahmen sind seit einigen Jahren stark rückläufig. Von dem im Jahre 1997 erreichten Höchststand von 2,6 Mrd. DM sanken sie auf 1,65 Mrd. DM im Jahre 1999. Die Finanzplanung geht von einem weiteren Rückgang auf ca. 0,9 Mrd. DM im Jahre 2003 aus. Diese Entwicklung ist vor allem darauf zurückzuführen, dass der verbleibende Bestand an Liegenschaften zunehmend schwerer veräußerbar ist und daher zusätzliche Vermarktungsanstrengungen erfordert.

86.2

Der Bundesrechnungshof prüfte unter Beteiligung von Prüfungsämtern des Bundes bestimmte Veräußerungsprojekte. Er untersuchte in diesem Zusammenhang mögliche Ansatzpunkte für die Verwaltung, sich besser auf die zunehmend schwierigeren Ausgangsbedingungen für die Veräußerung von Liegenschaften einzustellen, dabei möglichst hohe Einnahmen für den Bund zu erzielen und durch eine schnellere Veräußerung Bewirtschaftungskosten zu sparen. Er sieht dabei folgende Schwerpunkte für mögliche Verbesserungen:

86.2.1

Die Bundesvermögensverwaltung verfügt trotz jahrelanger Bemühungen noch nicht über ein ausreichend funktionsfähiges IT-System, mit dem Daten über den veräußerbaren Liegenschaftsbestand abgerufen und strukturiert werden können (vgl. Bemerkung Nr. 20). Das Bundesministerium hat zudem eine Differenzierung der verkaufsfähigen Objekte, insbesondere unter Ertragsgesichtspunkten, die auch von externen Beratern vorgeschlagen wurde, noch nicht abgeschlossen. Eine aktive Veräußerungsstrategie, die den Ertrags- und Kostengesichtspunkten umfassend Rechnung trägt, ist nicht zuletzt deshalb noch nicht entwickelt.

86.2.2

Die Bundesvermögensverwaltung sollte bestehenden Veräußerungshemmnissen mit flexibleren Verhaltensweisen entgegenwirken. Vor allem die ehemals militärisch genutzten Liegenschaften sind oftmals nur nach vorherigen Erschließungs-, Sanierungs- oder Entwicklungsmaßnahmen vermarktungsfähig. Sofern nicht andere Vorhabenträger zu finden sind, kann es in ausgewählten Fällen vorteilhaft sein, diese Maßnahmen auf Kosten des Bundes durchzuführen. Mit den so ermöglichten Verkäufen kann dann ein insgesamt angemessenes finanzielles Ergebnis für den Bund erzielt werden, wie z. B. die Verwertung der ehemaligen Hobart-Kaserne in Detmold zeigt. Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes ist ein solches Vorgehen dann angezeigt, wenn seine Vorteile durch Wirtschaftlichkeitsberechnungen zu belegen sind.

86.2.3

Bei der Zusammenarbeit mit den Kommunen, die bei vielen Veräußerungen die notwendigen Planungs- und Genehmigungsgrundlagen schaffen müssen, sollten Belange des Bundes stärkere Beachtung finden. In einigen vom Bundesrechnungshof geprüften Fällen gelang es der Bundesvermögensverwaltung nicht, das Interesse des Bundes an einem zügigen Verkauf seiner Objekte bei den Kommunen durchzusetzen. Dazu trug maßgeblich bei, dass das Bundesministerium vor dem Hintergrund politischer Zusagen die bevorzugte Berücksichtigung der von kommunaler Seite benannten Investoren angeordnet hatte. Da diese ihre Investitionsabsichten häufig doch nicht oder an anderer Stelle realisierten, verzögerten sich vorteilhafte Verkäufe teilweise erheblich oder konnten in Einzelfällen bisher noch nicht durchgeführt werden.

86.2.4

Das Bundesministerium sollte auf eine angemessene personelle Vertretung des Bundes insbesondere in den Verhandlungen mit kommunalen Partnern besonderen Wert legen. Die bisher nur in unbedeutendem Umfang vorgenommenen Schulungsmaßnahmen für die Mitarbeiter der Bundesvermögensverwaltung im Hinblick auf benötigte Akquisitions- und Verhandlungsfähigkeiten sollten intensiviert werden.

86.2.5

Der Bundesrechnungshof hält die Veräußerungsprozesse im Geschäftsbereich des Bundesministeriums in organisatorischer Hinsicht für verbesserungsbedürftig. Das gilt insbesondere für finanziell bedeutsamere Veräußerungsfälle, die bestimmte Wertgrenzen überschreiten und damit mehrere Verwaltungsebenen berühren. So wurden in Einzelfällen die Vermarktungsaktivitäten durch eine unzureichende Kommunikation zwischen den Verantwortlichen auf den verschiedenen Ebenen der dreistufig organisierten Bundesvermögensverwaltung und durch Verzögerungen bei der Erteilung von Genehmigungen erschwert. Die Aufteilung von fachlicher, organisatorischer und regionaler Zuständigkeit auf mehrere, verschiedenen Unterabteilungen angehörende Referate im Bundesministerium erschwerte eine zielorientierte Steuerung der Bundesvermögensverwaltung. Dies führte nach Auffassung des Bundesrechnungshofes dazu, dass die operative Ebene durch das Bundesministerium bei der Überwindung von Verwertungshemmnissen nicht immer im notwendigen Umfang unterstützt wurde.

86.2.6

Organisatorische Defizite zeigten sich auch bei der – an sich sinnvollen und insgesamt vom Bundesministerium erfolgreich genutzten – Steuerung der Bundesvermögensverwaltung durch Zielvereinbarungen. Die Verteilung der Steuerungsverantwortung auf zwei Referate des Ministeriums, von denen das eine den fachlichen Schwerpunkt auf rasche Verwertungserfolge, das andere auf die Wirtschaftlichkeit der Bestandsbewirtschaftung legte, begünstigte das Entstehen von Zielkonflikten bei Entscheidungen über den Verkauf von Liegenschaften mit guten Bewirtschaftungsergebnissen. Die Zuständigkeit für die Bewertung der den Zielvereinbarungen zugrunde liegenden Planungen der Bundesvermögensverwaltung und für die Überwachung der Zielerreichung (operatives Controlling) war sieben, nach regionalen Gesichtspunkten organisierten so genannten „Bereichsreferaten“ zugewiesen. Diese nahmen ihre Aufgaben in sehr unterschiedlicher Weise wahr. Dazu trug bei, dass sie organisatorisch von den Referaten getrennt waren, die für die Zielvereinbarungen und die Grundsatzfragen der Steuerung der Bundesvermögensverwaltung insgesamt verantwortlich waren. Dies erschwerte die Unterordnung des operativen Controlling unter ein einheitliches Steuerungskonzept.

86.3

Das Bundesministerium hat in seiner Stellungnahme den insgesamt zu beobachtenden Rückgang der Veräußerungserlöse und die teilweise unbefriedigenden Ergebnisse bei Einzelveräußerungen vorrangig auf Faktoren zurückgeführt, die weder es, noch sein nachgeordneter Bereich beeinflussen könnten. So sei der Erlösrückgang im Wesentlichen auf die schlechtere Qualität des verbleibenden Restbestandes der Liegenschaften zurückzuführen. Das Verkaufsergebnis des Jahres 1999, das den Haushaltsansatz nicht unerheblich übertreffe, weise jedoch auf weiterhin erfolgreiche Veräußerungsmaßnahmen der Bundesvermögensverwaltung hin.

Das Bundesministerium hat hingegen eingeräumt, dass Verbesserungen des Veräußerungsprozesses in technischer, personeller und organisatorischer Hinsicht möglich seien. Es habe für seinen gesamten Geschäftsbereich Überlegungen eingeleitet, um die Neuordnung des Immobilienmanagements des Bundes einschließlich der Verwertungsprozesse effizienter und flexibler zu gestalten.

Zudem habe es in einigen vom Bundesrechnungshof angesprochenen Fragen bereits konkrete Fortschritte erzielt. So habe es die Bundesvermögensverwaltung dazu angehalten, den von den Kommunen vertretenen Anliegen bei der Veräußerung von Bundesliegenschaften nur noch in den Fällen Vorrang einzuräumen, in denen ein Bezug zu kommunalen Aufgaben deutlich erkennbar sei. Es wolle zudem Anregungen für eine verbesserte Steuerung der Verwaltung über Zielvereinbarungen aufgreifen. Dazu habe es bereits die Voraussetzungen für eine stärkere Einbindung der Bereichsreferate in die Steuerung und das Controlling der Veräußerungsaktivitäten geschaffen.

86.4

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht, dass die Bundesvermögensverwaltung seit 1990 Liegenschaften im Wert von über 20 Mrd. DM veräußert hat. Er ist sich auch der Bedeutung äußerer Einflussgrößen wie allgemeiner Marktentwicklungen und Nachfragestrukturen für eine erfolgreiche Verwertung von Bundesliegenschaften bewusst. Er ist gleichwohl der Überzeugung, dass durch geeignete Maßnahmen verbesserte Strukturen für erfolgreichere Veräußerungsbemühungen geschaffen werden können. Dies erscheint umso wichtiger, als die Möglichkeiten der Wahrnehmung finanzieller Interessen des Bundes gegenüber kommunalen Belangen durch weitere, nicht von der Verwaltung zu vertretende Faktoren eingeschränkt sind. Er sieht insgesamt die Verwertung von Liegenschaften des Allgemeinen Grundvermögens als eine Aufgabe an, die im Rahmen einer grundlegenden Neuorientierung des Immobilienmanagements des Bundes besonderer Aufmerksamkeit bedarf (vgl. Bemerkungen 1998, Drucksache 14/29 Nrn. 4 u. 19).

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sollte das Bundesministerium bei seinen inzwischen eingeleiteten Überlegungen folgende Schwerpunkte berücksichtigen:

- Es sollte organisatorische Maßnahmen einleiten, die eine zielorientierte Steuerung der Verwaltung bei der Verwertung von Liegenschaften des Allgemeinen Grundvermögens weiter verbessern. Dabei sollten die Nachteile der schwerfälligen dreistufigen Verwaltungsorganisation vermieden werden.
- Die auf die speziellen Anforderungen der Verwertungsaktivitäten bezogenen Schulungsmaßnahmen für die Mitarbeiter der Bundesvermögensverwaltung sollten intensiviert und der Personaleinsatz stärker an fachlichen Schwerpunkten orientiert werden.

- Es sollte Klarheit schaffen, unter welchen Voraussetzungen die Verwertbarkeit durch Investitionen des Bundes zu verbessern ist und darauf hinweisen, dass nachvollziehbare Wirtschaftlichkeitsrechnungen notwendig sind.

87 Verwaltungskostenerstattung an Länder (Kapitel 08 02 Titel 632 11)

Der Bund zahlt für die Durchführung seiner Bauaufgaben (Hochbau) den Ländern so genannte Entschädigungen, die im Bundeshaushaltsplan beim Geschäftsbereich des Bundesministeriums als Ausgaben für die Verwaltungskostenerstattung veranschlagt sind.

Das Prüfungsamt des Bundes Stuttgart (Prüfungsamt) prüfte im Auftrag des Bundesrechnungshofes in einem Land die Entschädigungen hinsichtlich der Personalausgaben und stellte dabei nicht gerechtfertigte Zahlungen fest.

Das Land berechnete dem Bund seit dem Jahre 1994 für die im Landesministerium mit der Durchführung von Baumaßnahmen des Bundes befassten Bediensteten nicht nur – wie vereinbart – Personalkosten, sondern auch Sachkosten.

Außerdem stellte das Land Kosten für Versorgungsaufwendungen für Beamte zur Anstellung und Beamtenanwärter sowie das Nachversichern ausgeschiedener Landesbeamter in Rechnung, die der Bund nicht zu erstatten hatte.

Das Bundesministerium folgte den Hinweisen und verrechnete die Überzahlungen mit dem Land. Insgesamt konnten rd. 3,1 Mio. DM dem Bundeshaushalt wieder zugeführt werden.

88 Auswirkungen des Europäischen Systems der Zentralbanken auf dieLeitungsstruktur der Deutschen Bundesbank

88.1

Die Deutsche Bundesbank (Bundesbank) ist seit dem 1. Januar 1999 in das Europäische System der Zentralbanken (ESZB) eingegliedert. Ihre geld- und währungspolitischen Entscheidungsbefugnisse sind auf die Beschlussorgane der Europäischen Zentralbank (EZB), insbesondere den EZB-Rat übergegangen, dem seitens der Bundesbank nur deren Präsident angehört. Als geldpolitische Aufgaben sind der Bundesbank die Mitwirkung an der Vorbereitung, Umsetzung und Vermittlung der Entscheidungen des EZB-Rats verblieben. Ihre operativen Aufgaben (Refinanzierung der Kreditinstitute, Bargeldversorgung, Zahlungsverkehr) sowie die Mitwirkung an der Bankenaufsicht führt die Bundesbank im Wesentlichen unverändert fort.

88.2

Der Bundesrechnungshof untersuchte die Auswirkungen des ESZB auf die Leitungsstruktur der Bundesbank durch Erhebungen in der Dienststelle des Direktoriums und bei verschiedenen Landeszentralbanken. Er fasste die dabei gewonnenen Erkenntnisse in einem Bericht zusammen, den er dem Bundesministerium als Beratungsbeitrag zu der anstehenden Entscheidung über die Einleitung des Gesetzgebungsverfahrens zur Änderung des Bundesbankgesetzes zuleitete; der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages wurde unterrichtet. Das Bundesministerium beabsichtigt, alsbald einen Gesetzentwurf vorzulegen; es hat zur Unterstützung bei der Entscheidungsfindung eine externe Sachverständigengruppe einberufen.

Der Bundesrechnungshof ging bei seiner Beratungstätigkeit im Wesentlichen von den „Überlegungen und Vorschlägen zur künftigen Organisationsstruktur der Deutschen Bundesbank“ aus, die der Zentralbankrat der Bundesbank im Juli 1999 veröffentlicht hatte. Der Zentralbankrat hatte einvernehmlich bestimmte Prinzipien und Eckpunkte beschlossen, die Grundlage und Maßstab einer Neustrukturierung bilden sollen. Zur Umsetzung dieser Eckwerte hatte er zwei unterschiedliche Optionen vorgestellt (im Folgenden als Option 1 oder „Vorstandsmodell“ und Option 2 oder „Zentralbankrat neu“ bezeichnet). Die beiden alternativen Organisationsmodelle unterscheiden sich vor allem hinsichtlich der Zusammensetzung und des Sitzes des Leitungsgremiums sowie des Status und der Kompetenzen der regionalen Hauptverwaltungen (Landeszentralbanken). Option 1 sieht einen achtköpfigen Vorstand mit einheitlichem Sitz in Frankfurt und als Leiter der neun weiter bestehenden Hauptverwaltungen weisungsabhängige Regionaldirektoren vor; Option 2 geht von einem bis zu 13 Mitglieder umfassenden „Zentralbankrat neu“ aus, dem u. a. sieben (statt bisher neun) in den Regionen angesiedelte Landeszentralbank-Präsidenten angehören.

88.3

Der Bundesrechnungshof hat die alternativen Vorschläge des Zentralbankrats unter rechtlichen, organisatorischen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten gewürdigt und dabei die von Vertretern beider Optionen vorgetragenen Argumente berücksichtigt. Er hat dargelegt, dass das Grundgesetz keine föderale Organisationsstruktur der Bundesbank verlangt. Die gegenwärtige Organisations- und Leitungsstruktur der Bundesbank beruht auf einem bei ihrer Errichtung im Jahre 1957 gefundenen Kompromiss zwischen einem zentralistischen Modell des Bundes und föderalistischen Vorstellungen der Länder. Die Gliederung in eine zentrale Dienststelle (Direktorium) und regionale Hauptverwaltungen (Landeszentralbanken) stellt eine aus historischen und betriebsorganisatorischen Gründen gewachsene dezentrale Aufbauorganisation einer Bundeseinrichtung dar. Die in dieser Organisationsstruktur gesetzlich verankerten Vorbehaltszuständigkeiten der Landeszentralbanken haben zu erheblichem internen Abstimmungs- und Koordinierungsaufwand geführt.

Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung vertreten, dass beide vorgeschlagenen Modelle in einigen Punkten

weitgehend gleichwertig sind, so z. B. bei der Vermittlung der Geldpolitik in den Regionen sowie bei den weiterhin dezentral wahrzunehmenden operativen Aufgaben. Bei der Erfüllung der verbleibenden geldpolitischen Aufgaben der Bundesbank sowie bei der organisatorischen Effizienz und den wirtschaftlichen Auswirkungen hat der Bundesrechnungshof hingegen entscheidende Vorteile des Vorstandsmodells gesehen. Dieses Modell ermöglicht eine qualifizierte Unterstützung des Bundesbank-Präsidenten zur Vorbereitung der Entscheidungen im EZB-Rat durch eine persönliche Beratung mit seinen Kollegen im Leitungsgremium am Sitz der Zentrale. Das gesamte Leitungsgremium ist hierbei besser als bei der Option 2 in den kontinuierlichen Informationsfluss, Dialog und Abstimmungsprozess mit der EZB einbezogen, der oftmals sehr kurzfristig in zahlreichen Fachgremien stattfindet.

Der Bundesrechnungshof hat weiter darauf hingewiesen, dass das Vorstandsmodell in höherem Maße als die Option 2 zu einer Straffung und Einheitlichkeit des Leitungsgremiums führt und durch klare Weisungsstränge den internen Koordinierungsaufwand verringert. Gleichzeitig hat er von gesetzlichen Aufgabenzuweisungen an die Landeszentralbanken, wie sie Option 2 vorsieht, wegen der damit verbundenen Einschränkungen der Organisationsgewalt des Leitungsgremiums abgeraten. Er hat empfohlen, über Anzahl, Aufgaben und Standorte der Hauptverwaltungen ohne gesetzliche Festlegungen nach betriebstechnischen Erfordernissen und Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten zu entscheiden. Dies gilt auch für die Bündelung von Aufgaben in so genannten „Kompetenz-zentren“, deren Einrichtung im Ergebnis nicht zu einer Beibehaltung der Vorbehaltszuständigkeiten führen darf.

Die wirtschaftlichen Auswirkungen einer Neustrukturierung der Bundesbank lassen sich nach Ansicht des Bundesrechnungshofes derzeit nicht genau quantifizieren, weil verschiedene Punkte bei beiden Organisationsmodellen noch zu präzisieren sind. Der Bundesrechnungshof hat dazu ausgeführt, dass in die Betrachtung neben unmittelbar eintretenden Kostenreduzierungen auch Potenziale für künftige Einsparungen und Synergieeffekte einbezogen werden müssen. Er hat im Einzelnen seine Auffassung begründet, dass die Option 1 über eine stärkere Straffung des Leitungsgremiums, den Wegfall einzelner Organisationseinheiten bei den Landeszentralbanken und die stärkere Verringerung des Koordinierungsaufwands hinaus in weit stärkerem Maße als das Alternativmodell die Freisetzung künftiger Einsparpotenziale begünstigt. Organisationsänderungen und Rationalisierungsmaßnahmen sind bei der Option 2 schwieriger umsetzbar; insgesamt kann diese Option das wirtschaftliche Handeln des Leitungsgremiums erschweren.

Der Bundesrechnungshof hat aus den vorgenannten Gründen dem Bundesministerium empfohlen, der Option 1 den Vorzug zu geben. Nach seiner Auffassung sollen die Arbeiten zur Novellierung des Bundesbankgesetzes ohne Verzögerung vorangetrieben werden, da die derzeitige Entscheidungs- und Organisationsstruktur der Bundesbank – auch nach Darstellung des Zentralbankrats – „in wichtigen Punkten“ nicht mehr dem Handlungsrahmen und den Aufgaben der Bundesbank entspricht.

88.4

Der Zentralbankrat hat im Hinblick auf die von ihm vorgelegten alternativen Organisationsvorschläge von einer Stellungnahme zu dem Beratungsbeitrag des Bundesrechnungshofes abgesehen. Das Bundesministerium hat den Beitrag der von ihm einberufenen externen Sachverständigengruppe zugeleitet. Die Sachverständigengruppe hat ihren Bericht inzwischen dem Bundesminister vorgelegt, der das weitere Vorgehen mit den Länderfinanzministern erörtern wird.

89 Neustrukturierung des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung e. V.
(Titelgruppe 02, Titel 652 21 und 882 21)

89.1

Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung e.V. (Institut) in Berlin erhält im Wege der institutionellen Förderung im Rahmen einer Fehlbedarfsfinanzierung je zur Hälfte Mittel des Bundes und des Landes Berlin. Im Jahre 1998 erhielt das Institut aus dem Bundeshaushalt rd. 7,5 Mio. DM. Das Institut dient nach seiner Satzung ausschließlich gemeinnützigen wissenschaftlichen Zwecken und hat die Aufgabe, die „wirtschaftlichen Vorgänge des In- und Auslandes zu beobachten und zu erforschen“. Soweit das Institut seine Ausgaben durch eigene Einnahmen deckt, stammen diese nahezu vollständig ebenfalls aus öffentlichen Mitteln im Wege der Auftragsforschung.

89.2

Der Bundesrechnungshof stellte im Rahmen seiner Prüfung Folgendes fest:

Projekte der Abteilung „Energie und Rohstoffe“ wiesen in der Vergangenheit nur einen schwachen wissenschaftlichen Bezug auf und standen zudem weitgehend nicht im Zusammenhang mit den übrigen Aufgaben des Instituts. Hierauf hatte im Januar 1998 bereits der Wissenschaftsrat der Bundesrepublik Deutschland (Wissenschaftsrat) hingewiesen. Im Wesentlichen handelte es sich bei den Projekten um Auftragsforschung.

Die Bereiche „Forschungsassistenz“ und „Sekretariat und Sachbearbeitung“ verfügen bereits seit mehreren Jahren über insgesamt mindestens 12 nicht benötigte Stellen. Die hierdurch verursachten Kosten belaufen sich auf rd. 1,2 Mio. DM jährlich.

Im Jahre 1998 verringerte das Institut die Anzahl seiner Abteilungen von neun auf sechs. Die Anzahl der Wissenschaftler und der Mitarbeiter blieb jedoch unverändert. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass dieser Ent-

scheidung keine eingehende Untersuchung und Aufgabenkritik zugrunde lag, welche Forschungsbereiche wegen fehlender oder eingeschränkter wissenschaftlicher Bezüge künftig nicht oder nur zum Teil Gegenstand der Arbeit des Instituts sein sollten. Die Abteilung „Energie und Rohstoffe“ löste es nicht auf, obwohl der Wissenschaftsrat dies zuvor empfohlen hatte. Vielmehr erweiterte es sie um den Arbeitsbereich Umwelt, der bis dahin u. a. in der Abteilung Verkehr eingerichtet war.

89.3

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Abteilung „Energie und Rohstoffe“ Projekte mit nur schwachem wissenschaftlichen Bezug bearbeitetet. Er hat deshalb darauf hingewiesen, dass dies zu einer zweckwidrigen Verwendung von Bundesmitteln führen kann und eine stärkere Verknüpfung dieser Projekte mit den übrigen Aufgaben des Instituts gefordert.

Der Bundesrechnungshof hat ferner beanstandet, dass das Institut seinen Personalbestand über Jahre in den Bereichen „Forschungsassistenz“ und „Sekretariat und Sachbearbeitung“ nicht dem sinkenden Bedarf angepasst hat und einen zügigen Personalabbau in diesen Bereichen angemahnt.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, zusammen mit dem Land Berlin die Leitung des Instituts zu veranlassen, auf der Grundlage einer eingehenden Aufgabenkritik ein an der Aufgabenstellung des Instituts orientiertes zusammenhängendes Entwicklungskonzept für das Institut zu erstellen. Dabei sollte es auf die Auflösung einer weiteren Abteilung sowie auf die Straffung der übrigen Abteilungen hinwirken. Außerdem sollen die Bereiche „Forschungsassistenz“ und „Sekretariat und Sachbearbeitung“ auf angemessene Größen zurückgeführt werden. Dem Bundesrechnungshof erschien zudem die Trennung des Bereichs Umwelt vom verkehrswissenschaftlichen Bereich wegen des engen Zusammenhangs zwischen Verkehr und Umwelt nicht sachgerecht.

89.4

Das Bundesministerium hat den Feststellungen des Bundesrechnungshofes größtenteils zugestimmt. Es kündigte an, Personal in den Bereichen „Forschungsassistenz“ und „Sekretariat und Sachbearbeitung“ weiter abzubauen. Das Bundesministerium hat außerdem erklärt, die Neustrukturierung des Instituts auf der Grundlage eines zusammenhängenden Forschungs- und Entwicklungskonzeptes umzusetzen. Ferner wolle es ein Personalkonzept vorlegen. Das neue Konzept für das Institut sehe vor, eine weitere Abteilung aufzulösen und aus der Abteilung „Energie und Rohstoffe“ eine Abteilung „Energie, Umwelt und Verkehr“ zu bilden.

89.5

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das Bundesministerium den Personalbestand in den Bereichen „Forschungsassistenz“ und „Sekretariat und Sachbearbeitung“ verringern und das Institut auf der Grundlage eines schlüssigen Konzepts umstrukturieren will. Allein durch den angekündigten Stellenabbau in den Bereichen „Forschungsassistenz“ und „Sekretariat und Sachbearbeitung“ werden künftig jährlich mindestens 1,2 Mio. DM eingespart. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das Personalkonzept nunmehr zügig erstellt wird.

Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass seinen Bedenken gegen eine Trennung der Bereiche Umwelt und Verkehr Rechnung getragen wurde und eine weitere Abteilung eingespart werden soll.

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
(Einzelplan 09)

90 Beschaffung und Verwaltung von Gegenständen des allgemeinen Geschäftsbedarfs (ohne IT-Leistungen)

90.1

Der Bundesrechnungshof untersuchte in den Jahren 1998 und 1999 Beschaffungsmaßnahmen der unmittelbaren Bundesverwaltung. Er erhob zunächst bei insgesamt 105 Behörden aller Ressorts mit Ausnahme des Bundesministeriums der Verteidigung beschaffungsrelevante Grunddaten und führte nach Auswertung dieser Daten bei zwölf Behörden aus sieben Ressorts örtliche Erhebungen durch. Er befasste sich damit, ob bei der Beschaffung von Gegenständen des allgemeinen Geschäftsbedarfs und zur Einrichtung von Gebäuden – mit Ausnahme von IT-Leistungen – sowie bei der Verwaltung von Geräten und Material die einschlägigen Vorschriften eingehalten wurden und wirtschaftlich verfahren wurde.

Grundlage für das Vergabeverfahren ist die Verdingungsordnung für Leistungen – ausgenommen Bauleistungen – (VOL/A). Sie soll gewährleisten, dass sich möglichst alle im Wettbewerb stehenden Anbieter um öffentliche Aufträge bewerben können. Das in der Bundeshaushaltsordnung und der VOL/A festgeschriebene Ausschreibungsgebot soll u. a. sicherstellen, dass die Haushaltsmittel wirtschaftlich und sparsam verwendet werden. Für die Geräte- und Materialverwaltung verlangt die Buchführungs- und Rechnungslegungsverordnung, dass bewegliche Sachen durch Bestandsverzeichnisse nachzuweisen sind.

90.2

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass in mehreren Behörden Mängel in der Aufbau- und Ablauforganisation des Beschaffungsbereiches mitverantwortlich für nicht ordnungsgemäße und unwirtschaftliche Beschaffungen waren. Weiterhin hat er als häufig auftretende Mängel beanstandet:

- Behörden missachteten das Ausschreibungsgebot und vergaben Aufträge freihändig, obwohl das Auftragsvolumen den zulässigen Höchstwert überschritten hatte und deshalb eine Ausschreibung erforderlich gewesen wäre. Auch führten sie keine EU-weiten Vergabeverfahren durch, obgleich das Auftragsvolumen den zulässigen Schwellenwert überstieg. Des Weiteren splitteten sie Beschaffungsmaßnahmen, um das Ausschreibungsgebot zu umgehen. Im Vorfeld von Beschaffungsmaßnahmen unterließen die Behörden Jahresbedarfsermittlungen und schöpften dadurch mögliche Preisvorteile bei Großbestellungen nicht aus.
- Behörden formulierten Leistungsbeschreibungen ungenau und machten vergaberechtswidrige Produktvorgaben. Beschaffungsverfahren waren nicht ausreichend begründet. Bei freihändiger Auftragsvergabe war nicht dokumentiert, weshalb von einer Öffentlichen oder Beschränkten Ausschreibung abgesehen wurde.
- Vervielfältigungskonzepte für den Einsatz von Fotokopiergeräten fehlten. Die Wirtschaftlichkeit der Beschaffung der Geräte konnten Behörden nicht nachweisen.
- Bei der Verwaltung von Geräten und Material beachteten sie nicht die hierfür maßgeblichen Vorschriften. Bestandsprüfungen fanden nicht statt. Auch wurden Reparatur- und Instandhaltungskosten nicht dokumentiert.

90.3

Der Bundesrechnungshof hat die Behörden aufgefordert, die Mängel abzustellen und die maßgeblichen Vorschriften zu beachten. Er hat des Weiteren eine Reihe von Maßnahmen empfohlen, wie die Wirtschaftlichkeit bei Beschaffungen sichergestellt werden kann:

- Behörden, die die Beschaffungsaufgaben auf mehrere Organisationseinheiten verteilt haben, sollten eine Organisationsuntersuchung mit dem Ziel der organisatorischen Bündelung der Zuständigkeiten im Beschaffungsbereich durchführen. Zugleich sollte die Aufbau- und Ablauforganisation im Beschaffungsbereich gestrafft werden. Daran anschließen sollte sich eine Personalbedarfsermittlung nach anerkannten Methoden. Die Dienst- und Fachaufsicht über den Beschaffungsbereich sollte verstärkt wahrgenommen und die Mitarbeiter sollten intensiver geschult werden.
- Bei Freihändigen Vergaben sollten die Behörden ressorteinheitlich den Höchstwert von 10 000 DM auf 15 000 DM (ohne MwSt.) anheben, um die Preisentwicklung zu berücksichtigen und den Verwaltungsaufwand zu verringern. Des Weiteren sollten bei Aufträgen von 1 000 DM bis 1 999 DM (ohne MwSt.) nachvollziehbare (dokumentierte) formlose Preisermittlungen bei mindestens drei Anbietern und bei Aufträgen von 2 000 DM bis 15 000 DM (ohne MwSt.) mindestens drei schriftliche Angebote eingeholt werden.
- Vor der Beschaffung von Fotokopiergeräten sollte ein Vervielfältigungskonzept erstellt und bei möglichst allen höherwertigen Maschinen sollten Wirtschaftlichkeitsberechnungen für die Alternativen „Kauf“ und „Miete“ durchgeführt werden.

90.4

Die Ressorts haben mitgeteilt, dass sie die Mängel abstellen und die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes in ihrem Geschäftsbereich umsetzen wollen. Bis auf ein Ressort haben alle anderen Ressorts die vom Bundesrechnungshof empfohlene Anhebung des Höchstwertes für Freihändige Vergaben von 10 000 DM auf 15 000 DM umgesetzt.

90.5

Der Bundesrechnungshof wird weiter beobachten, wie die Ressorts ihre Zusagen in der Praxis einhalten.

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung
(Einzelplan 11)

91 Neubau der Hauptverwaltung der Landesversicherungsanstalt Freie und Hansestadt Hamburg

91.1

Die Landesversicherungsanstalt Freie und Hansestadt Hamburg (Rentenversicherungsträger), die aus Mitteln des Bundesministeriums Zuschüsse erhält, plante für ihre Hauptverwaltung einen Neubau in Hamburg. Der Bundesrechnungshof prüfte die Baumaßnahme bereits im Planungsstadium, damit seine Prüfungserkenntnisse und seine daraus abgeleiteten Einsparvorschläge vor Baubeginn in die Entscheidungen der zuständigen Stellen einfließen konnten.

So wies der Bundesrechnungshof schon frühzeitig auf einen hohen baulichen Standard und nicht notwendige

oder nicht zweckmäßige Elemente architektonischer Gestaltung hin. Er machte Einsparvorschläge im Bereich des Sonnenschutzes, der Deckenbeläge und -bekleidungen sowie der verglasten Innenwandflächen. Ferner sah die Planung bei der Außenanlage Bepflanzungen sowie Flächen mit Natursteinpflaster und -platten vor, die in diesem Umfang nicht erforderlich waren.

Die Landesversicherungsanstalt Freie und Hansestadt Hamburg folgte den Anregungen des Bundesrechnungshofes weitgehend und veranlasste entsprechende Umplanungen. Hierdurch konnten Baukosten in Höhe von rd. 7 Mio. DM eingespart werden.

91.2

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass § 69 des Vierten Sozialgesetzbuches die gesetzlichen Rentenversicherungsträger ausdrücklich dazu verpflichtet, die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Er hat das Bundesministerium daher aufgefordert, sich im Rahmen seiner Möglichkeiten dafür einzusetzen, dass die Rentenversicherungsträger bei der Verwendung der Bundeszuschüsse diese Grundsätze künftig mehr beachten.

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, es wolle dieser Forderung Rechnung tragen. So sollen die Rentenversicherungsträger durch eine Änderung des Vierten Sozialgesetzbuches (§ 70 Abs. 3) an die Bewertungs- und Bewirtschaftungsmaßstäbe des Bundes (z. B. Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit) und der aufsichtsführenden Länder gebunden werden. Damit werde den Aufsichtsbehörden ein stärkeres Kontrollinstrument in die Hand gegeben.

Der Bundesrechnungshof wird die Angelegenheit weiter beobachten.

92 Einführen eines optoelektronischen Vorgangbearbeitungssystems
(Kapitel 11 13 Titel 656 22)

Ende des Jahres 1995 erteilte der Vorstand der Landesversicherungsanstalt Sachsen-Anhalt (Landesversicherungsanstalt) einen Untersuchungsauftrag zum Einsatz eines „softwarebezogenen optoelektronischen Archivierungs-, Retrieval- und Dokumentenmanagementsystems“. Die Landesversicherungsanstalt begründete dieses Vorhaben u. a. damit, dass im geplanten Neubau der Hauptverwaltung die Räume nicht ausreichten, um das Aktenarchiv unterzubringen. Darüber hinaus wollte sie die Möglichkeiten elektronisch unterstützter aktenloser Vorgangsbearbeitung für die gesamte Landesversicherungsanstalt untersuchen. Zu diesem Zweck startete sie im Jahre 1997 ein Pilotprojekt für rd. 400 000 DM. Sie wählte dafür den kleinen, überschaubaren Bereich Regress aus. Die Ausweitung des in Erprobung stehenden optoelektronischen Systems auf alle Bereiche der Landesversicherungsanstalt hätte zusätzliche Kosten in Höhe mehrerer Millionen DM ausgelöst.

Der Bundesrechnungshof hatte mehrmals erhebliche Bedenken gegen das Gesamtprojekt geäußert. Zum einen hatte er darauf hingewiesen, dass in dem Neubau – ähnlich wie in den anderen Landesversicherungsanstalten der neuen Bundesländer – genügend Räume für die Archivierung des Aktenbestandes vorhanden sein müssten. Was die aktenlose Vorgangsbearbeitung angeht, hatte er darauf hingewiesen, dass zwei Landesversicherungsanstalten in den alten Bundesländern die optoelektronische Vorgangsbearbeitung erprobt und wieder eingestellt hatten. Sie war unwirtschaftlich und wurde den praktischen Anforderungen der Rentenversicherung nicht gerecht. Schließlich hatte der Bundesrechnungshof erhebliche Zweifel geäußert, ob sich Erkenntnisse aus dem Randbereich Regress auf die gesamte Landesversicherungsanstalt, insbesondere auf das Hauptgebiet der Rentenbearbeitung, übertragen lassen. Ferner gab es keine derartigen Projekte anderer Rentenversicherungsträger.

Angesichts dieser Erfahrungen hatte der Bundesrechnungshof gefordert, die Wirtschaftlichkeit des Gesamtprojekts zu untersuchen. Er hatte hervorgehoben, dass diese Untersuchungen vor und nicht nach solchen weitreichenden finanzwirksamen Entscheidungen durchgeführt werden müssten, um die Wirtschaftlichkeit des Gesamtprojekts rechtzeitig beurteilen zu können. Anderenfalls bestehe die Gefahr, ein unwirtschaftliches Projekt zu beginnen und es später nach Einsatz erheblicher Mittel abzubrechen.

Die Landesversicherungsanstalt sah sich vor Abschluss des Pilotprojekts zu der geforderten Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht in der Lage. Sie verwies in allgemeinen Ausführungen auf den zu erwartenden Rationalisierungseffekt für ihre Anstalt und unter Umständen auch für die gesamte Rentenversicherung. Die zu Beginn der Planungen wegen der körperlichen Archivierung angeführte Raumenge sah sie dagegen als nicht mehr gegeben an.

Die Landesversicherungsanstalt hat im Herbst des Jahres 1999 mitgeteilt, dass das Pilotprojekt abgeschlossen sei. Es müssten noch Verbesserungen vorgenommen werden, um das System im Bereich Regress einsetzen zu können. Gleichzeitig habe der Vorstand beschlossen, eine Ausweitung des Systems auf andere Arbeitsbereiche innerhalb der Landesversicherungsanstalt auf absehbare Zeit nicht vorzusehen.

Damit ist die Landesversicherungsanstalt der Empfehlung des Bundesrechnungshofes, über das Pilotprojekt hinaus keine weiteren Mittel für ein Gesamtprojekt einzusetzen, gefolgt. Unnötige Ausgaben in Millionenhöhe sind dadurch vermieden worden.

Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen
(Einzelplan 12)

93 Vergabeverhalten der Bundesverkehrsverwaltung

93.1

Nach § 55 Abs. 1 der Bundeshaushaltsordnung muss dem Abschluss von Verträgen über Lieferungen und Leistungen eine Öffentliche Ausschreibung vorangehen, sofern nicht die Natur des Geschäfts oder besondere Umstände eine Ausnahme rechtfertigen. Oberhalb der Schwellenwerte schreibt europäisches Vergaberecht grundsätzlich die Vergabe im Offenen Verfahren vor. Die jeweiligen Ausnahmetatbestände sind in der Verdingungsordnung für Bauleistungen (VOB) und der Verdingungsordnung für Lieferungen und Leistungen (VOL) geregelt. Damit sollen der Wettbewerb gefördert und die Korruption nach Möglichkeit verhindert werden.

Vergabevermerke sollen sicherstellen, dass jede Vergabe nachvollziehbar dokumentiert ist. Sie müssen deshalb neben der Darstellung von Art und Umfang der vergebenen Leistung auch die Begründung der Wahl des Vergabeverfahrens, Angaben über die Erkundung des Bieterkreises, die Namen der ausgewählten Bieter und die Gründe für ihre Auswahl sowie den Namen des Auftragnehmers und die Gründe für die Zuschlagserteilung enthalten.

93.2

Der Bundesrechnungshof untersuchte in Zusammenarbeit mit seinen Prüfungsämtern, ob diese Vorgaben im Bereich der Bundesverkehrsverwaltung bei Verträgen nach der Verdingungsordnung für Bauleistungen (VOB) und der Verdingungsordnung für Lieferungen und Leistungen (VOL) eingehalten werden. Durch Nutzung vorhandener Dokumentationen war es möglich, etwa 11 000 Vergabeverfahren aus der Zeit von 1995 bis 1998 auszuwerten. Diese Dokumentationen dienen originär nicht der Kontrolle des Vergabegeschehens. Deshalb fehlen Daten wie der Name des Auftragnehmers und die Begründung der Wahl der Vergabeart; sie wurden im Rahmen der Erhebungen ergänzt. Die so geschaffene Datenbasis ermöglichte folgende Feststellungen:

- Die Abweichung vom grundsätzlichen Gebot der Öffentlichen Ausschreibung ist im Bereich der Bundesverkehrsverwaltung fast als Regelfall anzusehen, ohne dass überzeugende Begründungen dies auch nur annähernd rechtfertigten. Allerdings steigt der Anteil Öffentlicher Ausschreibungen mit der Höhe der Auftragssumme deutlich an. Im Bereich oberhalb der Schwellenwerte werden Aufträge überwiegend im Offenen Verfahren vergeben.
- Die Vergabevermerke sind oftmals unvollständig. Die im Rahmen der Korruptionsprävention geforderte regelmäßige Kontrolle der Vergabe öffentlicher Aufträge kann deshalb nur unzureichend stattfinden, zumal auch die bisherigen Dokumentationen dafür nicht erschlossen werden und auch wenig geeignet sind.

Der Bundesrechnungshof forderte das Bundesministerium deshalb auf,

- die Qualität der Vergabevermerke – z. B. durch Einführung eines verbindlichen, vollständig auszufüllenden Formblatts – zu erhöhen,
- vorhandene Dokumentationen durch Ergänzungen aussagefähig und dadurch auch für die Kontrolle des Vergabegeschehens nutzbar zu machen,
- auf dieser Grundlage ein durchgängiges Kontroll- und Steuerungsverfahren zu schaffen und so
- über eine intensivere Fach- und Dienstaufsicht das Vergabeverhalten der Bundesverkehrsverwaltung nachhaltig zu verbessern.

93.3

Das Bundesministerium bestritt zwar das vom Bundesrechnungshof aufgezeigte Ausmaß der Verstöße gegen das Vergaberecht, setzte die Anregungen des Bundesrechnungshofes gleichwohl umgehend und mit Nachdruck um:

- Die Vergabedokumentation wurde fortgeschrieben, sodass nunmehr im Rahmen der Fachaufsicht zu jedem gewünschten Zeitpunkt das Vergabeverhalten überprüft werden kann.
- Zur Verbesserung der Vergabevermerke und gleichzeitig zur Korruptionsprävention hat es „Checklisten“ für die Inhalte von Vergabevermerken verbindlich eingeführt. Mit deren Hilfe werden die einzelnen Stufen des Vergabeverfahrens, die maßgebenden Feststellungen sowie die Begründungen der getroffenen Entscheidungen zeitnah und fortlaufend dokumentiert.
- Die Begründung für die Abweichung vom Regelfall „Öffentliche Ausschreibung“ im Vergabevermerk ist nunmehr zu dokumentieren und vom Behördenleiter oder einem von ihm Beauftragten zu genehmigen.
- Auch bei einer Bewerberauswahl wird der Kreis der aufzufordernden Unternehmer durch den Behördenleiter oder einem von ihm Beauftragten festgelegt, indem der vorgeschlagene Bewerberkreis durch Streichungen und/oder Ergänzungen verändert wird. Der Verzicht hierauf ist im Vergabevermerk zu begründen.

Das Bundesministerium stellte darüber hinaus fest, dass die derzeitig vorhandenen Kontrollmöglichkeiten zwar

nach seiner Auffassung vom Grundsatz her ausreichend seien, es aber einer ständigen intensiven Dienst- und Fachaufsicht bedürfe, um den wachsenden Anforderungen im Vergaberecht bei immer geringer werdenden Personalressourcen gerecht zu werden. Insofern bestätigten die Feststellungen des Bundesrechnungshofes auch die Notwendigkeit von Fachaufsicht.

93.4

Der Bundesrechnungshof begrüßt das entschlossene Vorgehen des Bundesministeriums und wird sich zu gegebener Zeit vom Erfolg der getroffenen Maßnahmen überzeugen.

94 Kreuzungsmaßnahmen zwischen Schienenwegen des Bundes und Straßen (Kapitel 12 10 und 12 22)

94.1

Der Bund beteiligt sich am Bau neuer und an der Änderung bestehender Kreuzungen zwischen Schienenwegen und Straßen mit jährlichen Aufwendungen in dreistelliger Millionenhöhe. Allein für Maßnahmen an vorhandenen Kreuzungen weist der Straßenbauplan des Bundeshaushaltsplanes 2000 (Kapitel 12 10) rd. 225 Mio. DM aus. Hinzu kommen in vergleichbarer Größenordnung die Aufwendungen der Deutschen Bahn AG (Bahn), die im Wesentlichen ebenfalls aus dem Bundes-haushalt (Kapitel 12 22) finanziert werden. Diese sind jedoch, wie auch alle Aufwendungen für neue Kreuzungen, nicht gesondert ausgewiesen.

Der Bundesrechnungshof hatte sich in der Vergangenheit schon mehrfach mit Eisenbahnkreuzungsmaßnahmen befasst und über die Ergebnisse berichtet, zuletzt in seinen Bemerkungen 1997 (Drucksache 13/8550 Nr. 26) zu Maßnahmen auf einzelnen Abschnitten der Verkehrsprojekte Deutsche Einheit im Bereich der Deutschen Bahn AG. In den Jahren 1998 und 1999 untersuchte er, wie Straßenbauverwaltungen der Länder, die im Auftrage des Bundes handeln, gesetzliche und andere Bestimmungen bei Maßnahmen zur Änderung vorhandener Kreuzungen zwischen Schienenwegen des Bundes und Straßen anwenden.

94.2

Grundlage für das Ermitteln der Kostenanteile der an ei-ner Eisenbahnkreuzung beteiligten Baulastträger von Schiene und Straße ist das Eisenbahnkreuzungsgesetz. Beim Ändern vorhandener Kreuzungen wird bei der Kostenteilung nach Maßnahmen an höhengleichen Kreuzungen (Bahnübergängen) und vorhandenen Überführungen unterschieden.

Bei Maßnahmen an Bahnübergängen tragen die Beteiligten je ein Drittel der Kosten. Das letzte Drittel (Staatsdrittel) trägt bei Kreuzungen mit einer Eisenbahn des Bundes der Bund, in allen sonstigen Fällen das zuständige Land.

Wird an einer vorhandenen Überführung eine Änderung vorgenommen, so fallen die Kosten der Maßnahme demjenigen Beteiligten zur Last, der die Änderung verlangt. Die Kosten fallen beiden Beteiligten zur Last, wenn beide die Änderung verlangen, und zwar in dem Verhältnis, in dem die Kosten bei getrennter Durchführung der Änderung zueinander stünden.

Der Umfang der kreuzungsbedingten Kosten (Kostenmasse) ist in einer Rechtsverordnung geregelt.

94.3

Der Bundesrechnungshof prüfte stichprobenweise bei sechs Straßenbauämtern in drei Ländern Maßnahmen an vorhandenen Kreuzungen zwischen Schienenwegen des Bundes und Straßen aus den Jahren 1994 bis 1998.

Dabei stellte er in über 50 Fällen typische, wiederkehrende Mängel bei Maßnahmen zur Änderung von Kreuzungen zwischen Schienenwegen des Bundes und Straßen fest. Der Bund wurde dadurch mit Ausgaben von mehr als 14 Mio. DM zuviel belastet. Da der Bundesrechnungshof nur stichprobenweise in sechs von rd. 170 Straßenbaudienststellen geprüft hat, ist davon auszugehen, dass der finanzielle Schaden für den Bund weitaus höher liegt.

94.4

Der Bundesrechnungshof hat die betroffenen Straßenbauverwaltungen aufgefordert, dem Bund die unzulässig angelasteten Ausgaben zu erstatten, und gleichzeitig das Bundesministerium unterrichtet. Die Straßenbauverwaltungen prüfen derzeit die Feststellungen des Bundesrechnungshofes. Sie haben inzwischen Rückerstattungen von über 3 Mio. DM vorgenommen und weitere bereits angekündigt.

Darüber hinaus hat der Bundesrechnungshof dem Bundesministerium empfohlen, die Prüfungsergebnisse den Straßenbauverwaltungen aller Länder zur Kenntnis zu geben, um die festgestellten typischen Mängel künftig vermeiden zu helfen.

94.5

Das Bundesministerium hat dargelegt, dass die Feststellungen des Bundesrechnungshofes weitgehend das Handeln der Straßenbauverwaltungen betreffen. Diese hätten in Fragen der Zweckmäßigkeit oder der Gestaltung von Bauwerken einen Ermessensspielraum. Weiter gebe es zu bedenken, dass wesentliche Entscheidungskriterien nach dem Eisenbahnkreuzungsgesetz bei den Baulastträgern der beteiligten Verkehrswege – dies sei in den selteneren Fällen der Bund – liegen, die sowohl für die Sicherheit als auch für die Dauerhaftigkeit ihrer Bauwerke einzustehen hätten. Der vom Bundesrechnungshof empfohlenen Weitergabe der Prüfungsergebnisse an die Länder werde es folgen.

94.6

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht, dass den Straßenbauverwaltungen und anderen beteiligten Baulastträgern bei Eisenbahnkreuzungsmaßnahmen Ermessensspielräume hinsichtlich Zweckmäßigkeit und Gestaltung von Bauwerken einzuräumen sind. Dem setzt jedoch das Gebot der wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung von Haushaltsmitteln Grenzen, die die betroffenen Straßenbauverwaltungen in den vom Bundesrechnungshof untersuchten Fällen überschritten haben. Der Bundesrechnungshof begrüßt deshalb die Absicht des Bundesministeriums, die zusammengefassten Prüfungserkenntnisse zum Vermeiden typischer Mängel an die Straßenbau- verwaltungen aller Länder weiterzugeben.

Bundesministerium der Verteidigung
(Einzelplan 14)

95 Einsatz von Fernschreibgerät bei der Bundeswehr
(Kapitel 14 14)

95.1

Seit dem Aufkommen der modernen Kommunikationsmittel Telefax und E-Mail verringert sich zunehmend die Nutzung des personalintensiven und inzwischen technisch überholten Fernschreibsystems der Bundeswehr. Deshalb plant das Bundesministerium die Einführung eines Nachfolgesystems im Jahre 2005. Bis dahin sollen die vorhandenen Fernschreibeinrichtungen schrittweise abgebaut werden, um Personal und Betriebskosten einzusparen.

95.2

Der Bundesrechnungshof hat Anfang 1999 die Planungen geprüft. Er ist vor allem der Frage nachgegangen, inwieweit die vorhandenen Geräte bis zum Ende der Nutzungsdauer noch wirtschaftlich eingesetzt werden können. Er hat dabei festgestellt, dass eine über die jeweilige Teilstreitkraft hinausgehende Bedarfsplanung und Gerätebewirtschaftung fehlt. So nutzte beispielsweise eine Teilstreitkraft veraltete Fernschreibgeräte, während eine andere nicht benötigte Geräte eines neueren Modells lagerte. Durch die Aussonderung der veralteten Geräte sowie der zugehörigen Ersatz- und Austauschteile könnten erhebliche Materialerhaltungskosten eingespart werden. Allein der Beschaffungswert der Ersatz- und Austauschteile beträgt rd. 20 Mio. DM. Auch hat der Bundesrechnungshof festgestellt, dass mindestens 1 000 zu Beginn der 90er-Jahre für rd. 30 Mio. DM beschaffte Verschlüsselungsgeräte für Fernschreiben nicht mehr benötigt, aber weiterhin bevorratet werden. Zudem ist nahezu die Hälfte der 462 untersuchten Fernschreibeinrichtungen unzureichend ausgelastet.

95.3

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, an zentraler Stelle teilstreitkraftübergreifende Planungen zur wirtschaftlichen Gerätenutzung und -instandhaltung einzuleiten. Er hat zudem angeregt, die Auslastung der Fernschreibeinrichtungen kritisch zu überprüfen. Bei vorzeitigen Schließungen könnten Sach- und Personalausgaben in zweistelliger Millionenhöhe eingespart werden. Auch hat er darauf hingewiesen, dass die nicht benötigten Verschlüsselungsgeräte bereits jetzt und nicht erst am Ende ihrer Nutzungsdauer ausgesondert und verwertet werden sollten, um höhere Erlöse zu erzielen.

95.4

Das Bundesministerium hat die Anregungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen. Es habe bereits Ende 1999 alle Maßnahmen zu Einsatz, Austausch, Umverteilung, Aussonderung und Instandsetzung aller Fernschreib- und Verschlüsselungsgeräte teilstreitkraftübergreifend geplant und eingeleitet. Darüber hinaus werde das Bundesministerium eine Verminderung der Anzahl der Fernschreibeinrichtungen prüfen.

95.5

Der Bundesrechnungshof wird die Ablösung des Fernschreibsystems der Bundeswehr weiter beobachten.

96 Wirtschaftlichkeit der Planung der Baumaßnahmen für die allgemeine Infrastruktur des Gefechtsübungszentrums des Heeres (Colbitz-Letzinger Heide, Sachsen- Anhalt)

96.1

Das Bundesministerium errichtet in der Colbitz-Letzinger Heide (Sachsen-Anhalt) ein Gefechtsübungszentrum als zentrale Ausbildungseinrichtung des Heeres. Die Einrichtung soll bis zum Jahre 2002 den vollen Übungsbetrieb aufnehmen. Die geprüften Baumaßnahmen führt die örtlich zuständige Landesbauverwaltung durch.

Der Bundesrechnungshof hat bereits Anfang des Jahres 1999 mit der Prüfung der geplanten Baumaßnahmen begonnen, um die betroffenen Stellen noch vor Baubeginn über seine Prüfungsergebnisse und Einsparvorschläge zu unterrichten.

96.2

Das Bundesministerium sah im Rahmen seiner Planung den Bau einer Panzerwaschanlage vor und legte hierfür die

erstmalige Anwendung einer Musterplanung fest. Die Planung enthielt den Bau einer Vorbereitungs- und Nachwaschhalle und für die Aufbereitung des Brauchwassers überdachte Vorabsetz-, Absetz- und Brauchwasserbecken. Dabei sollte über dem Vorabsetzbecken eine hohe zu beheizende und zu belüftende Halle mit aufwendiger Konstruktion gebaut werden. Mithilfe eines Radladers (Anschaffungskosten: 110 000 DM) sollten die Absetzbecken ausgeräumt werden. Anschließend war vorgesehen, das Absetzgut (Schlamm) auf umfangreichen betonierten Flächen zu lagern und zu reinigen. Bereits in der Planungsphase vereinfachte das Bundesministerium die Vorgaben, sodass die Vorbereitungs- und Nachwaschhallen entfielen. Die Kosten der Panzerwaschanlage lagen danach bei 7,3 Mio. DM zuzüglich der Kosten für den Radlader.

Weiter plante das Bundesministerium den Bau einer Pflegehalle für Privat-Kraftfahrzeuge (geplante Kosten: 152 000 DM). Der Bundesrechnungshof hatte schon mehrfach den Bau derartiger Hallen als nicht mehr zeitgemäß bezeichnet. Trotz eines Beschlusses des Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages vom 26. März 1999 in einem vergleichbaren Fall (Drucksache 14/29 Nr. 66), künftig auf die Errichtung derartiger Pflegehallen zu verzichten, fand der Bundesrechnungshof bei seiner Prüfung im November 1999 noch keine geänderte Planung vor.

Die Bauverwaltung beabsichtigte darüber hinaus aus gestalterischen Gründen u. a. bei den drei Unterkunftsgebäuden durchgängig Leichtmetallfenster einbauen zu lassen (Kosten: rd. 900 000 DM).

96.3

Der Bundesrechnungshof hat bei seinen örtlichen Erhebungen die Notwendigkeit des Umfanges und des sich daraus ergebenden finanziellen Aufwands für die Panzerwaschanlage beanstandet. So hat er grundsätzlich Kritik daran geübt, dass die Musterplanung für Panzerwaschanlagen nicht eine technisch angemessene und wirtschaftliche Lösung vorsieht.

Dadurch wird der wesentliche Zweck einer Musterplanung nicht erreicht. Im vorliegenden Fall hat er zudem darauf hingewiesen, dass selbst die geänderte Bauplanung für Absetzbecken, die Behandlung des Absetzgutes und verschiedene bauliche Lösungen zu aufwendig und nicht am technisch Notwendigen ausgerichtet sind.

Auch hat er beanstandet, dass das Bundesministerium den Bau einer Pflegehalle für Privat-Kraftfahrzeuge vorgesehen und trotz eines gegenteiligen Beschlusses des Rechnungsprüfungsausschusses seine Planung noch nicht geändert hatte.

Der Bundesrechnungshof kritisierte weiterhin, dass für die Unterkunftsgebäude ohne stichhaltige Gründe durchgängig der Einbau von Leichtmetallfenstern geplant und damit gegenüber dem technisch und ästhetisch vollkommen ausreichenden Einbau von Kunststofffenstern Mehrkosten von etwa 250 000 DM vorgesehen waren.

96.4

Auf Kritik des Bundesrechnungshofes hat das Bundesministerium im November 1999 eine Überprüfung der bisherigen Planung der Panzerwaschanlage einschließlich deren Musterplanung veranlasst. Nunmehr ist nur noch ein kleineres, nicht überdachtes Vorabsetzbecken erforderlich. Der abgesetzte Schlamm soll mit Pumpen abgesaugt und nicht mehr mit einem Radlader entfernt werden. Die umfangreichen und kostenaufwendig betonierten Lagerflächen können entfallen, da der Schlamm in Containern gewaschen und entsorgt werden soll. Das Bundesministerium hat den Verzicht auf die Vorbereitungs- und Nachwaschhallen bekräftigt. Dadurch verringert sich die zu bebauende Fläche und es kann auch auf nennenswerte Straßenflächen verzichtet werden. Insgesamt werden Ausgaben von mehr als 950 000 DM (einschließlich Radlader) eingespart. Das Bundesministerium beabsichtigt, die Erfahrungen beim Bau der Panzerwaschanlage für das Gefechtsübungszentrum auch für andere Waschanlagentypen zu nutzen und die Ergebnisse in die Standardplanung einfließen zu lassen.

Das Bundesministerium hat Ende 1999 auf den Bau der Pflegehalle für Privat-Kraftfahrzeuge verzichtet. Es habe zwar bereits im April 1999 seinen nachgeordneten Bereich über den Verzicht unterrichtet, die Planungstätigkeit sei jedoch erst mit zeitlichem Verzug ausgesetzt worden.

Die Fenster der Unterkunftsgebäude hat das Bundesministerium auf den Hinweis des Bundesrechnungshofes alternativ als Kunststofffenster ausschreiben lassen. Allerdings stellte es insbesondere hinsichtlich der Farbe (grau) ohne zwingende Notwendigkeit die gleichen Anforderungen wie an Leichtmetallfenster. Da derartige Kunststofffenster jedoch nur aufwendig als Sonderanfertigung hergestellt werden können, erbrachte die Ausschreibung keinen Kostenvorteil. Durch den Einbau der Leichtmetallfenster wurde die Möglichkeit einer erheblichen Kostensenkung zugunsten einer einheitlichen Gestaltung vergeben. Das Bundesministerium hat versichert, künftig bei vorsichtigem Einsatz von Gestaltung, Farbwahl und architektonischer Struktur die Kosten so weit wie möglich reduzieren zu wollen.

96.5

Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass das Bundesministerium die Erfahrungen beim Bau der Panzerwaschanlage auch für andere Waschanlagentypen auswerten und in die Standardplanung einfließen lassen will. Damit können über die Einsparung bei dieser Panzerwaschanlage hinaus bei mindestens vier weiteren vom Bundesministerium geplanten Panzerwaschanlagen Ausgaben in Höhe von rd. 3,8 Mio. DM eingespart werden. Er erwartet, dass zukünftige Planungen von vornherein keine Pflegehallen für Privat-Kraftfahrzeuge mehr vorsehen.

Allgemeine Finanzverwaltung
(Einzelplan 60)

97 Verständliche und anwenderfreundliche Steuergesetze

97.1

Neue steuerliche Gesetzesvorschriften mit vielschichtiger Regelung sind häufig schwer verständlich und wenig anwenderfreundlich gefasst. Steuerfestsetzungen der Finanzämter, die auf solchen Vorschriften beruhen, sind besonders in den ersten Anwendungsjahren fehleranfällig. Der Bundesrechnungshof zeigte dem Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) anhand der Vorschrift des § 32c Einkommensteuergesetz (EStG) die typischen Ursachen hierfür und Abhilfemöglichkeiten auf.

Der Gesetzgeber führte ab dem Veranlagungszeitraum 1994 mit § 32c EStG eine Tarifbegrenzung für gewerbliche Einkünfte bei der Einkommensteuer ein, die die Einkünfte aus Gewerbebetrieb gegenüber den übrigen Einkunftsarten steuerlich begünstigte. Er wollte damit insbesondere die steuerlichen Rahmenbedingungen für Investitionen und für die Schaffung von Arbeitsplätzen durch den gewerblichen Mittelstand in Deutschland verbessern. Die Vorschrift sollte auch die zusätzliche Belastung gewerblicher Gewinne mit Gewerbeertragsteuer ausgleichen.

Die beabsichtigte Tarifbegrenzung wurde dadurch erreicht, dass bei Vorliegen von gewerblichen Einkünften, die eine bestimmte Höhe überschreiten, die tarifliche Einkommensteuer um einen Entlastungsbetrag gekürzt wird. Dieser Entlastungsbetrag wurde durch eine mehrstufige Berechnung ermittelt und begrenzte den Höchststeuersatz für gewerbliche Einkünfte gegenüber dem progressiven Einkommensteuertarif auf 47 % (später auf 45 % und 43 %).

Verschiedene Landesrechnungshöfe, deren Prüfungsämter sowie Aufsichtsbehörden stellten in den Jahren 1996 bis 1999 fest, dass die Finanzämter durchschnittlich in mehr als einem Fünftel aller geprüften einschlägigen Fälle die Vorschrift fehlerhaft anwandten. Nach den Feststellungen eines Landesrechnungshofes betrug bei Personengesellschaften der Anteil fehlerhaft bearbeiteter Fälle 31 %.

Die festgestellten Fehler beruhten im Wesentlichen darauf, dass Finanzämter die einkommensteuerlich zu begünstigenden Gewinne oder Gewinnanteile fehlerhaft ansetzten, wobei dies überwiegend zulasten des Fiskus ging:

- Die tarifbegünstigten Einkünfte wurden nicht um Spenden gekürzt, die bei der Ermittlung des Gewerbeertrages zur Festsetzung des Gewerbesteuermessbetrags berücksichtigt worden waren.
- Begünstigte Einkünfte wurden nicht um die im Gewinn enthaltenen Gewinnanteile von inländischen Kapitalgesellschaften gekürzt.
- Bei der Ermittlung der begünstigten Einkünfte wurden die nach § 15a EStG nicht abzugsfähigen Beträge bzw. die später verrechenbaren Verluste nicht berücksichtigt.
- Gewinne bzw. Verluste, die dem Grunde nach nicht gewerbesteuerpflichtig sind, wurden fälschlich als tarifbegünstigte Einkünfte angesetzt.
- Mitteilungen anderer Finanzämter über gewerbliche Besteuerungsgrundlagen wurden falsch ausgewertet.

Der Bundesrechnungshof stellte folgende Ursachen für die fehlerhafte Bearbeitung fest und teilte sie dem Bundesministerium mit:

- Die Vorschrift ist schwer verständlich und erst nach zeitaufwendigem Durchdringen anwendbar. Tarifbegünstigt werden nicht die den Bearbeitern geläufigen Einkünfte aus Gewerbebetrieb, sondern ein daraus durch Hinzurechnungen und Kürzungen umständlich abzuleitender, vom Gesetzgeber neu geschaffener Betrag „gewerbliche Einkünfte“. Außerdem werden verschiedene Arten von Einkünften aus Gewerbebetrieb überhaupt nicht begünstigt.
- Bundeseinheitliche Verwaltungsvorschriften ergingen verzögert. Das Bundesministerium erließ bundeseinheitliche Verwaltungsvorschriften zu § 32c EStG erstmals mit der Neufassung der Einkommensteuer-Richtlinien 1996 vom 28. Februar 1997 (Bundessteuerblatt I Sondernummer 1/1997). Für die Veranlagungen der Jahre 1994 und 1995 war dies zu spät. Die Richtlinien waren auch unter Berücksichtigung nachträglicher Ergänzungen angesichts der Neuartigkeit und Kompliziertheit der Vorschrift nicht hinreichend.
- Die Bearbeiter in den Finanzämtern wurden bei der Anwendung des § 32c EStG nur ungenügend durch den Einsatz der Informationstechnik (IT) unterstützt. Zunächst unterblieben automatisierte Hilfen für die Bearbeiter völlig. Später setzten sie dann zögerlich und entsprechend den unterschiedlichen IT-Systemen in den Finanzverwaltungen der Länder zersplittert ein.
- Die Fehleranfälligkeit der Tarifbegrenzung bei gewerblichen Einkünften verursachte erhebliche zusätzliche Arbeiten in den Finanzämtern. So veranlassten die obersten Finanzbehörden der meisten Länder wegen der Fehlerhäufung bei den Veranlagungen 1994 und 1995 nach Einführung des § 32c EStG ihre Finanzämter, solche bereits veranlagten Fälle zu überprüfen, die verfahrensrechtlich noch unter dem Vorbehalt der Nachprüfung standen oder die nach bestimmten fehlergeneigten Merkmalen maschinell ausgewählt wurden. Insgesamt erhöhte sich dadurch die ohnehin schon erhebliche Arbeitsbelastung der Veranlagungsdienste.

Im Gesetzgebungsverfahren für das Gesetz zur Senkung der Steuersätze und zur Reform der Unternehmensbe-

steuerung wurde inzwischen die Aufhebung dieser Vorschrift ab dem Veranlagungszeitraum 2001 beschlossen. An ihre Stelle soll künftig eine vereinfachte Regelung zur Entlastung durch Abzug des 1,8fachen des Gewerbesteuermessbetrages bis zur Höhe der anteiligen Einkommensteuer treten.

97.2

Aufgrund der anhand des § 32c EStG gewonnenen Erkenntnisse hat der Bundesrechnungshof dem Bundesministerium, das die Steuergesetzgebung vorbereitet, empfohlen, bei Entwurf und Einführung steuerlicher Gesetzesvorschriften künftig allgemein zu beachten:

- Vorschriften sollten für den Anwender verständlich und handhabbar gestaltet sein.
- Die bestehende Arbeitsbelastung der Bearbeiter in den Finanzämtern ist dabei zu berücksichtigen.
- Die Anwender sind rechtzeitig durch erläuternde Verwaltungsvorschriften, Arbeitshilfen, IT-Verfahren und Schulungen zu unterstützen.
- Die obersten Finanzbehörden sollten Anwendung und Umsetzung einer neuen steuerlichen Gesetzesvorschrift in der ersten Zeit nach Einführung besonders sorgfältig beobachten und alsbald die Erreichung der damit angestrebten Ziele überprüfen.

97.3

Das Bundesministerium hat dem Bundesrechnungshof dem Grunde nach zugestimmt, jedoch auf die Schwierigkeiten bei der Verwirklichung der Empfehlungen hingewiesen.

97.4

Der Bundesrechnungshof begrüßt die grundsätzliche Übereinstimmung mit dem Bundesministerium. Dieses darf trotz der Schwierigkeiten nicht darauf verzichten, die Empfehlungen zu beachten. Die Empfehlungen sollten insbesondere bei der Umsetzung der im Jahre 2000 verabschiedeten Steuerreformgesetze berücksichtigt werden. Ein Steuerrecht, das weder die betroffenen Laien verstehen noch die Angehörigen der steuerberatenden Berufe und die Bearbeiter in den Finanzämtern weitgehend fehlerfrei handhaben können, entspricht nicht dem Selbstverständnis eines bürgernahen Staates.

Bundesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts

Bundesanstalt für Arbeit

98 Verwaltungsaufwand bei der Förderung von Strukturanpassungsmaßnahmen

98.1

Die Bundesanstalt gewährt Trägern von Strukturanpassungsmaßnahmen Lohnkostenzuschüsse, wenn sie zugewiesene förderungsfähige Arbeitnehmer beschäftigen. Als Strukturanpassungsmaßnahmen können Maßnahmen zur Erhaltung und Verbesserung der Umwelt sowie zur Verbesserung des Angebotes bei den sozialen Diensten und der Jugendhilfe anerkannt werden. In den neuen Bundesländern und Berlin (West) sind außerdem Maßnahmen zur Erhöhung des Angebots im Breitensport und in der freien Kulturarbeit, zur Vorbereitung und Durchführung der Denkmalpflege, der städtebaulichen Erneuerung und des städtebaulichen Denkmalschutzes sowie zur Verbesserung des Wohnumfeldes förderungsfähig. Dort können auch Wirtschaftsunternehmen Träger von Strukturanpassungsmaßnahmen sein.

Die Lohnkostenzuschüsse werden pauschal gewährt. Sie errechnen sich aus den durchschnittlichen monatlichen Aufwendungen an Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe (einschließlich der Beiträge zur Sozialversicherung) aller Leistungsempfänger innerhalb eines Kalenderjahres. Der Bund beteiligt sich an den Ausgaben der Bundesanstalt entsprechend dem Anteil der Arbeitslosenhilfeempfänger an der Gesamtzahl der Empfänger von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe. Die Pauschale sowie der Anteil des Bundes wurden nach bisher geltendem Recht jeweils zu Beginn eines Kalenderjahres neu festgesetzt.

Der Bundesrechnungshof prüfte den Verwaltungsaufwand bei der Gewährung der Lohnkostenzuschüsse an Wirtschaftsunternehmen. Er stellte fest, dass die Arbeitsämter jährlich wiederkehrend für alle laufenden Förderfälle die Höhe der Lohnkostenzuschüsse und den Finanzierungsanteil von Bund und Bundesanstalt neu berechneten und die Zuschüsse getrennt zulasten der Buchungsstellen des Bundes und der Bundesanstalt anwiesen. Der Bundesrechnungshof ermittelte für die mit der Dynamisierung der Pauschalbeträge verbundenen Arbeiten einen Verwaltungsaufwand von ca. 3,6 Mio. DM. Dem stand im Jahre 1998 ein auszuzahlender Erhöhungsbetrag von insgesamt 2,6 Mio. DM gegenüber.

98.2

Der Verwaltungsaufwand für die jährlichen Änderungen der Pauschalbeträge und der Finanzierungsanteile war nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes nicht gerechtfertigt. Der insgesamt zu zahlende Erhöhungsbetrag lag unter dem Verwaltungsaufwand. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes hatte die Erhöhung der Pauschalbeträge laufender Förderfälle auch keinen zusätzlichen

arbeitsmarktlichen Effekt, da sie nicht zu zusätzlichen Einstellungen von Arbeitskräften führte.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, den Förderbetrag während eines Förderjahres nicht zu ändern. Er hat außerdem ein vereinfachtes Bewirtschaftungsverfahren vorgeschlagen, bei dem der Anteil des Bundes an den Ausgaben zentral berechnet und dem entsprechenden Titel belastet wird.

98.3

Das Bundesministerium und die Bundesanstalt haben die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen. Mit Wirkung vom 1. August 1999 wurde durch das Zweite Gesetz zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch die jährliche Anpassung der Lohnkostenzuschüsse bei laufenden Förderfällen aufgehoben. Im Rahmen der Aufstellung des Haushaltsplanes für das Jahr 2000 hat das Bundesministerium mit der Bundesanstalt eine haushaltstechnische Lösung gefunden, die es den Arbeitsämtern vom Jahre 2000 an ermöglicht, die Mittel des Bundes und der Bundesanstalt zusammen zu bewirtschaften. Die Verrechnung mit den Mitteln des Bundes wird dabei zentral bei der Bundesanstalt vorgenommen. Durch diese Maßnahmen wird der Verwaltungsaufwand erheblich verringert.

99 Prüfung der Bedürftigkeit bei Anträgen auf Arbeitslosenhilfe
(Kapitel 11 12 Titel 681 01)

99.1

Ein Arbeitsloser hat nur dann Anspruch auf Arbeitslosenhilfe, wenn er bedürftig ist. Verfügt er über anrechenbares Einkommen oder Vermögen, schließt dies den Anspruch der Höhe nach ganz oder teilweise aus. Hierzu muss er durch Belege nachzuweisende Angaben in einem Formblatt machen, das dem Antrag auf Arbeitslosenhilfe beizufügen ist. Die Verwertung eines Hausgrundstückes von angemessener Größe, das der Antragsteller selbst bewohnt, ist nicht zumutbar. Zur Aufrechterhaltung einer angemessenen Alterssicherung bestimmtes Vermögen ist nicht anrechenbar. Die Einzelheiten sind in §§ 193, 194 Drittes Buch Sozialgesetzbuch und der auf ihrer Grundlage erlassenen Arbeitslosenhilfe-Verordnung geregelt.

Der Bundesrechnungshof prüfte gemeinsam mit dem Vorprüfungsamt der Bundesanstalt bei 13 Arbeitsämtern, wie diese die Bedürftigkeit der Empfänger von Arbeitslosenhilfe ermittelten. Er stellte dabei folgende häufig vorkommende Mängel fest:

- Die Arbeitsämter gewährten Arbeitslosenhilfe auch in den Fällen, in denen die für eine ordnungsgemäße Bedürftigkeitsprüfung erforderlichen Angaben oder Belege fehlten.
- Sachverhalte, die abweichend von den Angaben der Antragsteller die Existenz von Vermögen nahe legten (z. B. hohe Abfindungen aus Anlass der Beendigung des Arbeitsverhältnisses, überdurchschnittliches Einkommen vor der Arbeitslosigkeit), klärten die Arbeitsämter nicht auf.
- Zivilrechtliche Ansprüche auf Geld- oder Sachleistungen sahen die Arbeitsämter selbst bei gerichtlicher Titulierung fälschlich nicht als Vermögen an.
- Die Arbeitsämter prüften nicht die Angemessenheit der Größe der von den Antragstellern selbst bewohnten Hausgrundstücke und die Verwertbarkeit von unbebauten Grundstücken.
- Die Arbeitsämter unterließen aufgrund der bloßen Erklärung der Antragsteller, bestimmtes Vermögen wie Lebensversicherungen und Sparkonten diene ihrer Alterssicherung, die weitere Prüfung, ob es anrechenbar sein könnte.

Dies führte in vielen Fällen dazu, dass Bedürftigkeit bejaht und Arbeitslosenhilfe zu Unrecht gewährt wurde.

99.2

Der Bundesrechnungshof hat dem Präsidenten der Bundesanstalt und dem Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Bundesministerium) seine Feststellungen mitgeteilt. Er hat Empfehlungen gegeben, wie die Mängel abgestellt werden können. So haben die Arbeitsämter darauf zu achten, dass die Antragsteller die Fragen zur Bedürftigkeit vollständig beantworten und belegen; unplausible oder im Widerspruch zum Sachverhalt stehende Angaben sind aufzuklären. Zivilrechtliche Ansprüche gehören zum Vermögen. Die Angemessenheit der Größe und die Verwertbarkeit von Grundstücken sind zu prüfen; dabei können Kriterien, die diese Prüfung erleichtern, hilfreich sein. Erklären die Antragsteller, bestimmtes Vermögen diene ihrer Alterssicherung, haben die Arbeitsämter die Zweckbestimmung und die Angemessenheit der Vermögensanlage zu prüfen. Im Interesse der Gleichbehandlung der Antragsteller und zur Verwaltungsvereinfachung sollten den Arbeitsämtern einheitliche Kriterien an die Hand gegeben werden. Mit deren Hilfe ließen sich die grundsätzliche Eignung des Vermögens zur Alterssicherung und die individuelle Angemessenheit feststellen, ohne die subjektiven Zweckerklärungen der Antragsteller erforschen zu müssen.

99.3

Die Bundesanstalt und das Bundesministerium haben die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes im Wesentlichen aufgegriffen. Der Präsident der Bundesanstalt hat die Arbeitsämter angewiesen, Anträge auf Gewährung von Arbeitslosenhilfe sorgfältig zu bearbeiten, insbesondere auf die Vollständigkeit und Plausibilität der Angaben und Belege zu achten. Er hat klargestellt, dass auch zivilrechtliche Ansprüche zum Vermögen gehören. Zur Bestimmung der angemessenen Größe von Grundstücken hat er den Arbeitsämtern Richtwerte zur Verfügung gestellt. Das Bundesministerium hat durch Änderung der Arbeitslosenhilfe-Verordnung konkretisiert, wann ein Vermögen zur Alterssicherung bestimmt und welche Höhe angemessen ist.

99.4

Der Bundesrechnungshof hält die von dem Präsidenten der Bundesanstalt und dem Bundesministerium ergriffenen Maßnahmen für geeignet, die Bearbeitungsqualität bei der Prüfung der Bedürftigkeit zu verbessern, den Bearbeitungsaufwand zu vermindern und zu einer gleichmäßigeren und umfassenderen Heranziehung des anrechenbaren Vermögens beizutragen. Bei konsequenter Umsetzung sind jährlich deutliche Einsparungen bei den Ausgaben für Arbeitslosenhilfe zu erzielen, die der Bundesrechnungshof auf einen zweistelligen Millionenbetrag schätzt.

100 Bearbeitungsqualität in den Aufgabengebieten Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Unterhaltsgeld der Arbeitsämter

100.1

Der Bundesrechnungshof und das Vorprüfungsamt der Bundesanstalt für Arbeit prüften im Jahre 1999 in einer bundesweiten Schwerpunktprüfung – unter Einsatz eines mathematisch-statistischen Stichprobenverfahrens –, inwieweit die im Zusammenhang mit der Gewährung von Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Unterhaltsgeld durch die Arbeitsämter zu treffenden Entscheidungen ordnungsgemäß waren.

Von den über 15 000 geprüften Entscheidungen waren 6 % fehlerhaft. Die Fehler wirkten sich überwiegend zulasten der Bundesanstalt, teilweise auch zulasten der Leistungsempfänger aus. Hochgerechnet auf die Gesamtheit der in dem Prüfungszeitraum bewilligten Leistungsfälle ergab sich ein Fehlervolumen von rd. 48 Mio. DM. Schwerpunkte traten insbesondere bei der Bestimmung des Bemessungsentgelts, das der Leistung zugrunde zu legen ist, des Bemessungszeitraums sowie bei der Dauer der Leistungsgewährung auf. Bezogen auf die Menge der fehlerhaften Entscheidungen gab es hier Fehleranteile von 16 % bis 33 %

100.2

Im Vergleich zu den Ergebnissen früherer Untersuchungen des Bundesrechnungshofes und des Vorprüfungsamtes hat sich die Bearbeitungsqualität insgesamt deutlich verbessert. Dabei dürfen jedoch die einzelnen Fehlerschwerpunkte nicht übersehen werden. Der Bundesrechnungshof hat daher dem Präsidenten der Bundesanstalt Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität bei den fehleranfälligen Bearbeitungsschritten empfohlen. So sollten die Bürosachbearbeiter gezielt fachlich qualifiziert und die Antragsannahme- sowie die Auskunfts- und Beratungsdienste für die Leistungsbezieher verstärkt werden. Auch könnten Bearbeitungsfehler dadurch verringert werden, dass die Verfahrensregelungen und Entscheidungshilfen erweitert und verbessert sowie in den IT-Systemen der Bundesanstalt bereitgestellt werden.

100.3

Der Präsident der Bundesanstalt hat mitgeteilt, zur zielgerichteten Qualifizierung der Mitarbeiter würden in den fehleranfälligen Aufgabengebieten Lernhilfen erstellt und verbindliche Schulungsmaßnahmen vorgesehen. Konkrete Maßnahmen zur effizienten und qualifizierten Gestaltung des Antragsannahme- und des Auskunfts- und Beratungsbereichs seien eingeleitet. IT-gestützte Entscheidungshilfen würden erweitert und für die tägliche Praxis wichtige Erlasse im Intranet der Bundesanstalt bereitgestellt.

100.4

Die vom Präsidenten der Bundesanstalt angekündigten oder bereits eingeleiteten Maßnahmen sind ein wesentlicher Schritt zur Verbesserung der Entscheidungsqualität im Leistungsbereich der Arbeitsämter. Der Bundesrechnungshof wird die weitere Umsetzung beobachten.

Die Bemerkungen sind vom Großen Senat des Bundesrechnungshofes beschlossen worden.

Bonn, den 23. Oktober 2000

Bundesrechnungshof

Dr. Hedda von Wedel

Druck: MuK. Medien-und Kommunikations GmbH, Berlin
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