

Antrag

der Abgeordneten Heidemarie Ehlert, Heidemarie Lüth, Dr. Barbara Höll, Dr. Christa Luft, Dr. Dietmar Bartsch, Dr. Uwe-Jens Rössel und der Fraktion der PDS

Bestellung einer Amtsanklägerin/eines Amtsanklägers

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Wer Steuern zahlt, will Sparsamkeit. Angesichts der desolaten Haushaltslage von Bund, Ländern und Gemeinden kommt diesem Anliegen heute ganz besonders Gewicht zu, zumal trotz der Leere in den öffentlichen Kassen der sorglose, leichtfertige, ja verschwenderische Umgang mit Steuergeldern nicht nachgelassen hat.

Der Umgang mit öffentlichen Mitteln muss sich an den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit orientieren. Regelmäßig berichten Rechnungshöfe, der Bund der Steuerzahler und die Medien über die gravierendsten Fälle von Steuermittelverschwendung. Den öffentlichen Haushalten gehen nach vorsichtigen Schätzungen auf diese Weise jährlich mehr als 50 Mrd. DM verloren.

Steuergeldverschwendung hat verschiedenste Gesichter. Da geht es um Fehlplanungen und Kostenexplosionen, Mängel im Beschaffungswesen, aber auch um Gedanken- und Planlosigkeit beim Umgang mit Steuergeldern.

Es hat sich in der Vergangenheit immer wieder gezeigt, dass auch das ausgefeilte Sanktionsinstrumentarium, wie es das geltende Disziplinar- und Regressrecht beinhaltet, wirkungslos bleiben muss, solange sich niemand konsequent um die Durchsetzung der Ansprüche gegen Steuergeldverschwender kümmert. Hierzu bedarf es einer unabhängigen Amtsanklägerin/eines unabhängigen Amtsanklägers, die oder der dafür sorgt, dass den Prinzipien der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit in allen Bereichen der Verwaltung Geltung verschafft wird.

Die für die Steuergeldverschwendung Verantwortlichen bleiben in der Praxis meist von Konsequenzen verschont, was nur zum Teil rechtliche Gründe hat. Die Kompetenzen der Rechnungshöfe sind begrenzt. Die vorhandenen Möglichkeiten des Disziplinarrechtes werden in den seltensten Fällen genutzt, da bei der öffentlichen Hand, ob nun auf EU-, Bundes-, Landes- oder Kommunalebene, letztlich die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler für die Verfehlungen aufkommen und die Verursacher keinen persönlichen Verlust haben. Insofern existiert in einigen Behörden nur bedingt das Bewusstsein, die Verschleuderung von Steuermitteln verhindern zu müssen. Die Verschwendung von Steuergeldern kann aber nicht länger als Kavaliersdelikt angesehen werden.

Die Finanzkontrolle als Korrelat des parlamentarischen Bewilligungsrechts und als Lieferant wichtiger Informationen für den politischen Planungs- und Ent-

scheidungsprozess ist wie auch die Entlastung der jeweiligen Bundesregierung zu einem haushaltrechtlichen Vorgang reduziert worden, bei dem eine parlamentarische Mehrheit einer Minderheit mittels Abstimmung beweist, dass sie auch korrekt und vernünftig gewirtschaftet hat. Wirkung auf einen sorgsamen Umgang mit öffentlichen Geldern hat sie nur hinsichtlich der Feststellung des Tatbestandes.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

zur Bekämpfung der Fehlverwendung oder Vergeudung öffentlicher Mittel die vorhandenen gesetzlichen Regelungen (Haushaltsgrundsatzgesetzes – HGrG – und Bundeshaushaltsordnung – BHO –) durch ein neues Gesetz über die Amtsanklägerin/den Amtsankläger auf Bundesebene zu ergänzen und in das Gesetzgebungsverfahren einzubringen, durch das das Amt einer Amtsanklägerin/eines Amtsanklägers auf Bundesebene geschaffen wird und die Länder zur Schaffung von entsprechenden Ämtern auf Länderebene verpflichtet werden.

Die Amtsanklägerinnen und Amtsankläger erhalten folgende Rechte und Pflichten:

1. Sie werden von den zuständigen Stellen über alle Vorgänge unterrichtet, in denen wegen der Fehlverwendung oder Vergeudung öffentlicher Mittel gegen Amtsträger aus ihrem Zuständigkeitsbereich strafrechtliche Ermittlungsverfahren oder Disziplinarverfahren eingeleitet oder zivilrechtliche Schadensersatzansprüche geltend gemacht werden. Die jeweiligen Rechnungshöfe unterrichten die Amtsanklägerinnen und Amtsankläger über das Ergebnis der von ihnen durchgeführten Prüfungen, insbesondere über Beanstandungen gemäß § 90 BHO bzw. den entsprechenden Vorschriften der Landeshaushaltsordnungen (LHO).
2. Die Amtsanklägerinnen und Amtsankläger regen die Einleitung von strafrechtlichen Ermittlungsverfahren oder Strafverfahren oder die Geltendmachung von Schadensersatzansprüchen in Fällen an, in denen das noch nicht geschehen ist, aber aufgrund der Auswertung der übermittelten Informationen geboten erscheint. Sie können auch aufgrund von Anzeigen oder Hinweisen von Bürgerinnen und Bürgern oder auf der Grundlage ihnen sonst zugänglicher Informationen entsprechend tätig werden.
3. Beabsichtigt eine zuständige Stelle ein anhängiges Ermittlungs-, Straf- oder Disziplinarverfahren einzustellen oder ganz oder teilweise auf Schadensersatzansprüche einseitig oder im Wege eines Vergleichs zu verzichten, ist der jeweils zuständigen Amtsanklägerin/dem jeweils zuständigen Amtsankläger vorher Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Dasselbe gilt, wenn beabsichtigt ist, der Anregung einer Amtsanklägerin/eines Amtsanklägers zum Tätigwerden nicht nachzukommen.
4. Die Zuständigkeit der Amtsanklägerinnen und Amtsankläger erstreckt sich auf alle Amtsträger und alle unmittelbaren und mittelbaren Behörden, auf alle bundes- bzw. landesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts sowie auf die in § 53 HGrG bezeichneten juristischen Personen des privaten Rechts. Auf öffentliche Unternehmen erstreckt sich die Zuständigkeit jedoch nur, sofern diese innerhalb der vorangegangenen 5 Kalenderjahre Zuwendungen, Abgeltungen, Verlustausgleich oder ähnliche Beihilfen aus öffentlichen Mitteln erhalten haben oder als Unternehmen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform keinem wesentlichen Wettbewerb ausgesetzt sind.
5. Amtsträger im Sinne dieses Gesetzes sind alle Beamten, die Angestellten und Arbeiter im öffentlichen Dienst sowie die Minister und Parlamentarischen Staatssekretäre, nicht jedoch der Bundespräsident. Amtsträger sind

auch Ehrenbeamte und kommunale Volksvertreter. Als Amtsträger gelten ferner die Angestellten des öffentlichen Dienstes und die Vorstände, Geschäftsführer und leitenden Angestellten der in Absatz 2 genannten privatrechtlichen Unternehmen.

6. Die Amtsanklägerinnen und Amtsankläger sind in ihrer Amtsführung unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen. Sie unterliegen der Rechtsaufsicht durch die Bundes- bzw. die Landesregierung und der Dienstaufsicht durch den Minister, dessen Geschäftsbereich sie zugeordnet sind.
7. Die Amtsanklägerinnen und Amtsankläger erstatten jährlich und in dringenden Fällen auch außer der Reihe der Regierung und dem Parlament Bericht über ihre Tätigkeit.
8. Die Amtsanklägerin/der Amtsankläger auf Bundesebene wird auf Vorschlag der Bundesregierung für die Dauer von 7 Jahren vom Deutschen Bundestag mit Zweidrittelmehrheit der abgegebenen Stimmen gewählt und vom Bundespräsidenten ernannt. Sie/er muss bei ihrer/seiner Ernennung das 40. Lebensjahr erreicht haben und die Befähigung zum Richteramt oder zum höheren Verwaltungsdienst besitzen. Sie/er unterliegt der Dienstaufsicht durch den Bundesminister des Inneren.

Berlin, den 27. September 2001

Heidmarie Ehlert
Heidmarie Lüth
Dr. Barbara Höll
Dr. Christa Luft
Dr. Dietmar Bartsch
Dr. Uwe-Jens Rössel
Roland Claus und Fraktion

Begründung

Angesichts der Sparpolitik der Bundesregierung wird es immer dringlicher, ernsthaft zu prüfen, wo Gelder tatsächlich eingespart werden können. Gegenwärtig wird fast das Fünffache dessen an Steuern jährlich vergeudet, was Haushaltspolitikerinnen und Haushaltspolitiker an Finanzierungslücken zu den entweder laufenden Reformen wie auch noch den bevorstehenden ausmachen. Auf Grund der Vielschichtigkeit der Problematik Steuerverschwendung gibt es an mehreren Stellen Ansatzpunkte für Lösungen, so im Haushalts- und Aufsichtsrecht, aber auch dienstrechtliche, zivilrechtliche und strafrechtliche Möglichkeiten. Allerdings setzen diese möglichen Lösungen voraus, dass vorhandene Strukturen geändert oder tiefer greifende gesetzliche Neuregelungen geschaffen werden. Bisher fehlte aber die Bereitschaft, diesbezüglich überhaupt tätig zu werden. Dies zeigt der Umgang mit Strafanzeigen, die der Bund der Steuerzahler in den vergangenen Jahren gegen Steuergeldverschwender wegen des Verdachts der Untreue erstattet hatte. Nach § 266 Abs. 1 des Strafgesetzbuches macht sich wegen Untreue strafbar, wer die Pflicht hat, für das Vermögen eines anderen zu sorgen, diese Pflicht aber verletzt und dem anderen dadurch Schaden zufügt. Der Nachweis des Vermögensnachteils ist kompliziert. Nach ständiger Rechtsprechung und herrschender Lehre geschieht dies durch Saldierung: Den entstandenen Nachteilen werden die durch das tatbestandsmäßige Verhalten erlangten Vorteile gegenübergestellt. Ist das Rechenergebnis negativ, dann liegt ein Vermögensnachteil vor. Die Ermittlungen sind in fast allen Fällen ein-

gestellt worden, da wie im Brandenburger „Affeld-Prozess“ zwar festgestellt wurde, dass die Angeklagten durch die Auszahlung von Geldern gegen haushaltsrechtliche Grundsätze verstoßen haben, aber „weitgehend kein Vermögensnachteil“ entstanden ist. Der (allgemeine) Untreueparagraf des Strafgesetzbuches greift so bei fragwürdigen Fällen der öffentlichen Verschwendung kaum, weil er sehr weit interpretierbar ist.

Der großzügige Umgang mit Steuergeldern ist inzwischen auch ein Problem der Europäischen Gemeinschaft. Der EU-Rechnungshof musste beachtliche Fehlansgaben konstatieren, wobei die festgelegten Verfehlungen wegen ihrer unterschiedlichen Charakteristik nicht mehr in einer Gesamtsumme qualifiziert werden (auf dem X. Steuerzahlerkongress 1999 wurde erklärt, dass mehr als 5 % der Ausgaben der EU – mehr als 8 Mrd. DM – mit Unregelmäßigkeiten behaftet sind). Die Vorsitzende des Haushaltskontrollausschusses im Europäischen Parlament, Dietmut R. Theato, fordert einen europäischen Staatsanwalt, d. h. einen Amtsankläger, um diejenigen anklagen zu können, die europäische Finanzmittel verschwenden. Gleichzeitig fordert sie die Schaffung eines europäischen Strafrechts und die Harmonisierung des Strafverfahrensrechtes in Europa. Im Zuge der Harmonisierung der EU müsse zunächst ein nationaler Amtsankläger und in einem zweiten Schritt die Einführung des Straftatbestandes der Amtsuntreue in Deutschland Realität werden. Die Verantwortlichen in Deutschland dürfen sich deshalb dem Amtsankläger nicht länger verweigern, sonst werden sie bald von Brüssel „überholt“.

Eine/ein von Bund und Ländern geschaffene Amtsanklägerin/geschaffener Amtsankläger sollte auf der Basis der Ermittlungsergebnisse der Rechnungshöfe arbeiten und diese zur Grundlage gerichtlicher Verfahren nutzen, d. h. er sollte keinen eigenen Ermittlungsapparat besitzen, wohl aber ein Informations- und Kontrollrecht. Um die Unabhängigkeit zu wahren, ist eine eigenständige Behörde zu schaffen. Diese kann sehr klein sein, denn sie soll sich nur auf die gravierendsten Fälle konzentrieren.

Die Amtsanklägerin/der Amtsankläger soll keine neue Ermittlungsbehörde darstellen, sondern eine „schlanke und zielstrebige“ Instanz sein, die sich auf wesentliche Fälle konzentriert und hier wirklich etwas bewirkt. Die unabhängige Amtsanklägerin/der unabhängige Amtsankläger, die oder der durch keine vorgesetzte Instanz reglementiert wird, soll aufbauen auf den Ermittlungsergebnissen der staatlichen Rechnungsprüfer in Bund, Ländern und Gemeinden.

Auch in den weiteren Verfahren straf-, disziplinar- und zivilrechtlicher Art haben Amtsanklägerinnen und Amtsankläger nur das Recht, informiert zu werden und Gehör zu finden, nicht aber mitzuentcheiden. Daher kann es gegen die vorgeschlagenen Regelungen keine begründeten Einwände unter Verweis auf das Bundesstaatsprinzip oder den Grundsatz der Gewaltenteilung geben.

Entsprechend der bundesstaatlichen Ordnung ist für die Bundesebene eine unmittelbare gesetzliche Regelung zu schaffen, während für die Länder nur die Grundsätze einer solchen Regelung festgelegt werden können.

Um die Ernennung geeigneter Amtsanklägerinnen und Amtsankläger zu sichern, müssen entsprechende Anforderungen formuliert werden (Lebensalter, Befähigung zum Richteramt u. a.). Die Ernennung der jeweiligen Amtsanklägerinnen/Amtsankläger auf Bundesebene ist, um auch ihre Unabhängigkeit zu gewährleisten, auf 7 Jahre (angelehnt an die Wahlbeamten) zu beschränken.

Die Kosten und Ersparniseffekte einer Amtsanklägerin/eines Amtsanklägers lassen sich nicht auf Mark und Pfennig berechnen. Erfahrene Prüfer aus staatlichen Rechnungshöfen haben geschätzt, dass etwa 95 % aller öffentlichen Aufgaben sorgfältig verwendet werden, rund 5 % nicht. Dies ist auch vom Europäischen Rechnungshof bestätigt worden. Beim Volumen der öffentlichen Ausgaben in Deutschland dürfte damit die öffentliche Verschwendung etwa

50 Mrd. DM pro Jahr erreichen, das sind rund 20 % des Aufkommens an Lohn- und Einkommensteuer des Jahres 2001.

Bei verfehlten Ausgaben der öffentlichen Hand – egal ob auf EU-, Bundes- oder Kommunalebene – muss am Ende der Steuerzahler für diese aufkommen. Die unermüdliche Anprangerung dieser Situation ist zwar in Einzelfällen durchaus wirkungsvoll, doch hat sie eine grundlegende Beseitigung des Missstandes bisher nicht bewirken können. Der Grund für die bisherige Erfolglosigkeit aller Bemühungen, der Vergeudung öffentlicher Mittel konsequent entgegenzutreten, liegt dabei offensichtlich weder in der Schwerfälligkeit der Gesetzgebungsmaschinerie noch in sachlichen Einwänden gegen die erhobenen Forderungen, sondern schlicht in der fehlenden Bereitschaft, in dieser Sache überhaupt tätig zu werden. Durch die Einsetzung einer unabhängigen Amtsanklägerin/eines unabhängigen Amtsanklägers, die oder der dafür sorgt, dass Regress-, Disziplinar- und Strafverfahren gegen Verschwender von Steuergeldern eingeleitet werden, könnte der Kampf gegen die öffentliche Verschwendung forciert werden.

Die Einführung der Amtsanklägerin/des Amtsanklägers soll an den gerichtlichen Zuständigkeiten nichts ändern, vielmehr soll die Amtsanklägerin/der Amtsankläger alle oder einzelne Befugnisse der Einleitungsbehörde bzw. der Staatsanwaltschaft übernehmen. Die Zuständigkeiten der Amtsanklägerin/des Amtsanklägers sollen sich vorrangig auf die Verfolgung von Regressansprüchen gegen Amtsträger, auf die Einleitung von Disziplinarmaßnahmen und auf die Verfolgung von Straftaten im Amt beziehen. Darüber hinaus sollte die Amtsanklägerin/der Amtsankläger Kontakte mit der Öffentlichkeit pflegen und auch Informationen von Bürgerinnen und Bürgern aufgreifen. Das Recht der Bürgerinnen und Bürger, sich an die Amtsanklägerin/den Amtsankläger zu wenden, folgt bereits aus Artikel 17 GG, so dass es einer zusätzlichen gesetzlichen Regelung nicht bedarf.

